

УДК 336.14:352

*Ж. В. Гарбар,**д. е. н., доцент, професор кафедри аграрного менеджменту та маркетингу,
Вінницький національний аграрний університет, м. Вінниця**ORCID ID: 0000-0003-3492-9224**Т. О. Бондалетова,**аспірант, Державний науково-дослідний інститут інформатизації
та моделювання економіки, м. Київ**ORCID ID: 0000-0001-8862-0287*

DOI: 10.32702/2306-6806.2021.6.45

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

*Zh. Harbar,**Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Professor of the Department
of Agricultural Management and Marketing, Vinnytsia National Agrarian University, Vinnytsia**T. Bondaletova,**Postgraduate student of the State Research Institute of Informatization and Modeling of Economy, Kyiv*

PECULIARITIES OF FORMATION OF BUDGETS OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

У статті висвітлено актуальні тенденції формування бюджетів об'єднаних територіальних громад у процесі бюджетної децентралізації. З'ясовано риси бюджетів об'єднаних територіальних громад та особливості їхнього формування і реалізації на практиці. Проаналізовано базові джерела надходжень до бюджетів об'єднаних територіальних громад: податок на доходи фізичних осіб, акцизний податок, плата за землю, єдиний податок та податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки тощо. Розглянуто джерела мобілізації ресурсів та напрями розміщення накопичених коштів з метою повноцінного розвитку територіальних громад та збереження незалежності і високої фінансової самостійності. Визначено базові проблеми у фінансуванні діяльності об'єднаних територіальних громад. Запропоновано альтернативні джерела фінансування програм розвитку об'єднаних територіальних громад. Окреслено основні проблеми формування бюджетів створених об'єднаних територіальних громад та порядок і способи їхнього розв'язання.

The article highlights the current trends in the formation of budgets of united territorial communities in the process of budget decentralization. The features of the budgets of the united territorial communities and the peculiarities of their formation and implementation in practice are clarified. The basic sources of revenues to the budgets of the united territorial communities are analyzed: personal income tax, excise tax, land tax, single tax and tax on real estate other than land, etc. The structure of revenues to the budgets of the united territorial communities in Ukraine in terms of the main types of revenues is presented. The factors that caused the change in the dynamics of the most structural tax payments have been identified. The classification of united territorial communities has been carried out. Sources of resource mobilization and directions of placement of accumulated funds for the purpose of full-fledged development of territorial communities and preservation of independence and high financial independence are considered. The dynamics of the expenditures of the budgets of the united territorial communities in Ukraine is analyzed. The structure of expenditures of the budgets of the united territorial communities in Ukraine is presented. The basic problems in financing the activities of the united territorial communities have been identified. Alternative sources of funding for development programs of united territorial communities have been proposed. It is shown that the budgets of the united territorial communities are the basis for the implementation of territorial communities of quality and various services to their citizens, in the form of social projects aimed at improving infrastructure, mobilization of investment resources, implementation of

development programs and resources for various activities. in order to comprehensively improve the conditions of activity and residence of citizens of the territory. The main problems of budget formation of the created united territorial communities and the order and ways of their solution are outlined.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада, бюджет об'єднаної територіальної громади, доходи бюджету, видатки бюджету, базова дотація, субвенція, бюджетна децентралізація.

Key words: united territorial community, budget of the united territorial community, budget revenues, budget expenditures, basic subsidy, subvention, budget decentralization.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Базою економічно розвиненої держави, яка характеризується високим рівнем демократичності є самостійні та незалежні у фінансовому аспекті територіальні громади. Адже тільки вони мають змогу створити якісне та повноцінне надання суспільних послуг для населення.

В Україні відбуваються важливі трансформації у напрямі демократичного розвитку суспільства та становлення його як демократичного об'єднання, потребами та інтересами якого країна не може не керуватись. Такі трансформації зумовили нову стадію розвитку місцевих рівнів самоврядування, що розпочалась із реформування Бюджетного та Податкового кодексів та продовжувались у вигляді створення територіальних громад та реалізації демократичного обрання органів місцевого самоврядування. Наразі саме бюджет території вважається ключовим джерелом фінансування територіальних громад та їхнього розвитку.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідження аспектів формування і використання бюджетів територіальних громад та особливостей їхнього функціонування в умовах децентралізації бюджетних відносин представлені в наукових працях В. Дем'янишина, В. Зайчикової, О. Кириленко, В. Кравченка, М. Карліна, Т. Кізими, М. Крупки, В. Опаріна, І. Луїної, С. Юрія та ін.

Водночас, віддаючи належне науковим напрацюванням вчених, проблемні аспекти фінансової самостійності територіальних громад в умовах бюджетної децентралізації та політичної й економічної нестабільності в країні проаналізовано не повною мірою та недостатньо обґрунтовані. Потребують подальших наукових досліджень фактори формування фінансово незалежної територіальної громади, не запропоновано комплексу заходів та інструментів фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз підсумків реформування місцевих громад у процесі бюджетної децентралізації та надання територіальним громадам повної само-

стійності та фінансової незалежності, виявлення на цій основі особливостей формування бюджетів територіальних громад, а також окреслення напрямів вдосконалення фінансової спроможності територіальних громад.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Бюджети місцевих громад є базовим системоформуючим елементом державної фінансової системи та інструментом реалізації соціальної політики. На базі ресурсів органів місцевого самоврядування, що зосереджені у місцевих бюджетах, здійснюється фінансове забезпечення близько 70% видатків соціальної сфери [4]. Бюджети об'єднаних територіальних громад за своєю сутністю ідентичні місцевим бюджетам.

Реалізація процесів децентралізації в Україні спричинила зростання кількості об'єднаних територіальних громад та відповідно власних надходжень їхніх бюджетів. Найбільша кількість об'єднаних територіальних громад утворена протягом 2015—2018 рр., проте зростання їхньої кількості спостерігається й у 2019—2020 рр. (рис. 1).

Такий процес є позитивною тенденцією розвитку нашої держави, оскільки таким чином можна забезпечити ефективність управління фінансовими ресурсами та достовірне прийняття рішень у напрямі забезпечення ефективного розвитку територій та вдосконалення їхньої інфраструктури. До того ж підвищення рівня якості реалізації послуг є можливим тільки у разі прийняття та реалізації управлінських рішень безпосередньо місцевими органами об'єднаних територіальних громад.

У результаті отриманих повноважень нового виду місцеві органи влади об'єднаних територіальних громад мають забезпечувати, відповідно до бюджетної класифікації, нові види видатків із бюджетів місцевих рівнів на різного роду соціальні заходи та регулювати рівень якості реалізації послуг в освітніх установах, у медичних закладах, організаціях культури тощо [1].

Значна частка таких витрат повинна реалізовуватись за рахунок субвенцій цільового спрямування та базових дотацій. Однак органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, відповідно до процесу децентралізації бюджетних відносин, отримали розширену базу повноважень у сфері розподілу власних бюджетних ресурсів об'єднаних територіальних громад на облаштування територій громади, технічного забезпечення підприємств комунальної форми власності, ремонтних робіт та модернізації установ бюджетної сфери, купівлю устаткування, меблів для установ охорони здоров'я та освітні.

Фінансове забезпечення об'єднаних територіальних громад реалізується за рахунок включення до бюджетів даних громад надходжень у формі обов'язкових загальнодержавних і місцевих податкових платежів, які формують значну частку власних надходжень бюджетів об'єднаних територіальних громад, при цьому мізерну частку складають неподаткові надходження та надходження від реалізації операцій із капіталом, а також значна частка належить трансфертам [10].

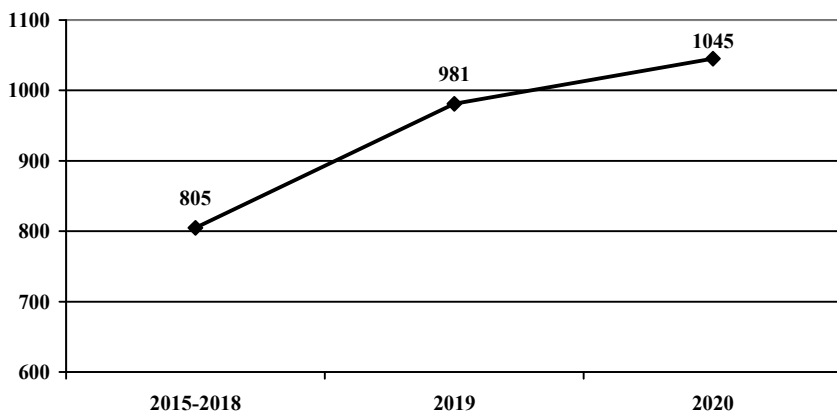


Рис. 1. Кількість об'єднаних територіальних громад в Україні, 2015—2020 рр.

Джерело: складено авторами за [6].

Другим джерелом формування бази фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад є ресурси, мобілізовані у формі державної підтримки, яка спрямована на фінансування діяльності територіальних громад і розвиток інфраструктури: ресурси мобілізовані із зовнішніх джерел [1].

Третім джерелом надходжень є мобілізовані ресурси з Державного фонду регіонального розвитку на реалізацію програм розвитку та проєктів інвестування [2].

Четверте джерело надходжень — мобілізовані ресурси інвестиційного характеру від закордонних та вітчизняних грантових фондів. Зокрема, у 2018 р. як самостійний незалежний орган був утворений Державний дорожній фонд.

Базовими джерелами надходжень до бюджетів об'єднаних територіальних громад є: податок на доходи фізичних осіб (60%), акцизний податок, плата за землю, єдиний податок та податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки тощо [4].

Динаміку податкових надходжень бюджетів об'єднаних територіальних громад в Україні впродовж 2015—2019 рр. наведено у таблиці 1.

Дані таблиці 1 свідчать, що протягом 2016 р. надходження до бюджетів об'єднаних територіальних громад, окрім трансфертів, склали 3577 млн грн. У структурі надходжень переважали податкові надходження (91,25%). Це означає, що фінансування розвитку об'єднаних територіальних громад здійснювалося за рахунок сплати податків працюючим населенням та комерційними підприємствами.

Основними системоутворюючими податковими надходженнями є податок на доходи фізичних осіб, що складає 48,78% у доходах бюджетів об'єднаних територіальних громад, податок на майно — 16,69% та єдиний податок — 12,50%. Акцизний податок формує 10,29% доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Протягом 2016—2019 рр. у міру зростання кількості об'єднаних територіальних громад спостерігається зростання надходжень їхніх бюджетів на 759% або на 27151 млн грн, що в основному зумовлено процесами бюджетної децентралізації, які передбачають зростання частки зарахування податкових платежів до бюджетів відповідних об'єднаних територіальних громад.

Отже, надходження до бюджетів об'єднаних територіальних громад в основному збільшуються за рахунок зростання податкових надходжень у 2019 р. у порівнянні із 2016 р. на 764% або на 24951 млн грн.

Зростання неподаткових надходжень та доходів від операцій з капіталом є також значним, однак їхня частка у структурі надходжень до бюджетів об'єднаних територіальних громад залишається практично незмінною у межах 8%, що вказує на стабільну залежність бюджетів від податкових надходжень.

Зазвичай, неподаткові надходження повинні становити більш значну частку у доходах бюджету (у межах 30—40%), що є можливим у разі розвитку матеріально-технічної бази та діяльності підприємств комунальної форми власності.

На рисунку 2 представлено структуру надходжень до бюджетів об'єднаних територіальних громад в Україні у розрізі основних видів доходів.

Децентралізація бюджетних відносин зумовила зростання зацікавленості органів місцевого самоврядування у підвищенні обсягів надходжень до бюджетів об'єднаних територіальних громад через пошук та реалізацію заходів щодо виявлення резервів їхнього зростання, а також зростання ефективності адміністрування у розрізі загальнодержавних та місцевих податкових платежів й обов'язкових зборів [1].

Таблиця 1. Обсяг податкових надходжень бюджетів об'єднаних територіальних громад в Україні, 2015—2019 рр.

Види податкових надходжень	2016	2017	2018	2019
Податкові надходження, млн грн	3264	9165	20597	28215
ПДФО, млн грн	1745	5212	11880	16186
Податок на майно, млн грн	597	1545	3395	5024
Єдиний податок, млн грн	447	1403	3299	4366
Акцизний податок, млн грн	368	794	1539	1732
Неподаткові надходження, млн грн	284	873	1643	2227
Доходи від операцій з капіталом, млн грн	19	68	154	227
Разом, млн грн	3577	10124	22434	30728

Джерело: складено авторами за [7].

Наразі органи влади об'єднаних територіальних громад переходять від характерної для них раніше концепції споживання та пасивного очікування ресурсів із боку держави на центральному рівні до активних процесів та дій, зорієнтованих передусім на формування ефективного апарату управління, зосереджують ресурси на розвиток об'єднаних територіальних громад, здійснюють оцінку ефективності використання бюджетних ресурсів, а також нівелюють та ліквідують процеси неефективного, неоптимального їхнього спрямування.

До чинників, що зумовили зміну динаміки обсягів найбільших структурних податкових платежів у 2015—2019 рр. слід віднести:

- зростання обсягів податку на доходи фізичних осіб у 3 рази, що спричинено зростанням обсягу мінімальної заробітної плати на 64%, а також зростанням кількості працівників;

- зростання обсягів плати за землю, що зумовлено зростанням площ, які включають об'єднані територіальні громади;

- зростання обсягів єдиного податку, що зумовлено результатом зростання обсягів мінімальної заробітної плати. Також це спричинено розвитком підприємницької активності та впровадженням законодавчих реформ [5].

Відповідно до процесів децентралізації відбулось ряд нових впроваджень [4]:

- По-перше, в обсяг надходжень до бюджетів об'єднаних територіальних громад включено 3% рентну плату за використання природних надр задля видобутку нафти, природного газу та газового конденсату.



Рис. 2. Структура надходжень бюджетів об'єднаних територіальних громад в Україні, 2016—2019 рр., млн грн

Джерело: складено авторами за [7].

По-друге, включено 100% єдиного податку, що справляється із платників четвертої групи, тоді як у 2017 р. до бюджетів місцевого рівня надходили тільки 86%.

По-третє, запроваджено новий тип надходжень — доходи від затвердження Ліцензійних умов реалізації діяльності з випуску та проведення лотерей.

Дослідження складу та структури податкових платежів бюджетів об'єднаних територіальних громад в Україні дає змогу за цією ознакою класифікувати об'єднані територіальні громади на чотири класи [10]:

— 1 клас — включає об'єднані територіальні громади, базовим джерелом податкових доходів бюджету яких є податок на доходи фізичних осіб, що складає більш ніж 60% від загального розміру податкових надходжень. Питома вага інших податкових надходжень рівномірно структурується у межах 5—7% від загального обсягу податкових платежів.

— 2 клас — об'єднані територіальні громади, податкові доходи бюджету яких формують два базових джерела, що в сукупності складають близько 80% узагальненого обсягу податкових доходів бюджету. Водночас можливе або забезпечення ними в однакових пропорціях кожним третини доходів податкового характеру бюджету об'єднаних територіальних громад, або забезпечення одним із податків близько 20%, а іншим — 60%. Проте у підсумку дані бюджетоформуючі податки повинні забезпечувати більш ніж 80% податкових доходів до бюджету об'єднаних територіальних громад. Об'єднаних територіальних громад зазначеного класу в Україні є так як і громад першого класу у достатній кількості.

— 3 клас — об'єднані територіальні громади, що характеризуються відносно рівномірним забезпеченням фінансування потреб цієї території за рахунок податкових платежів трьома-чотирма джерелами. Водночас два з них у підсумку повинні забезпечувати не більш, ніж 80% загального обсягу податкових платежів до бюджету об'єднаних територіальних громад. Аналіз структури податкових доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад України свідчить, що 38,4% громад є саме цього типу.

Структура обсягу податкових платежів об'єднаних територіальних громад має такий вигляд:

— 33—56% загальних податкових платежів забезпечується завдяки справлянню податку на доходи фізичних осіб;

— 15—30% — забезпечується завдяки справлянню єдиного податку;

— 20—35% — забезпечується завдяки мобілізації плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки [8].

Значна частка, близько 72% у складі об'єднаних територіальних громад, — це території із кількістю населення не більше, ніж 5 тис. осіб. Частка податкових платежів у розрізі одного громадянина варіюється у межах від 2,3 до 8,9 тис. грн, середній розмір — 4,3 тис. грн

Відсутність належності їхніх надходжень виключно тільки до одного джерела/податкового платежу уможливило наступне, по-перше, оптимальний підхід до формування об'єднаних територіальних громад, по-друге, здатність самостійно у фінансовому плані покривати витрати на власний розвиток, не спираючись виключно на фінансову допомогу з боку держави.

— 4 клас — об'єднані територіальні громади, склад податкових платежів бюджетів яких не відповідає характерним рисам трьох попередніх класів; цей клас характеризується наявністю значної кількості ознак, які притаманні третьому, однак є відмінним і від цього класу, насамперед, наявністю у власній структурі податкових доходів надходжень від акцизного податку з пального, що у випадку їхньої відміни може зумовити негативну динаміку у структурі податкових доходів бюджету таких об'єднаних територіальних громад.

Зарубіжний досвід розвинених країн світу у контексті забезпечення ресурсами бюджетів об'єднаних територіальних громад свідчить, що раціональною та ефективною є диверсифікована структура податкових платежів до бюджету. Для України прийнятною може бути наступна диверсифікована структура податкових платежів до бюджету:

— 55—60% — податок на доходи фізичних осіб;

— 18—20% — єдиний податок;

— 20—22% — плата за землю та податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;

— 5—7% — інші податки і збори [1].

Загалом трансформації діяльності органів місцевого самоврядування чинна система фінансового забезпечення витрат бюджетів об'єднаних територіальних громад спричиняє негативний стримуючий вплив на реалізацію процесів децентралізації.

В цілому можливості органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад у сфері фінансового забезпечення є дуже обмеженими, що створює штучні перешкоди на шляху створення фінансово стійких об'єднаних територіальних громад.

Характерні риси формування та реалізації бюджетів об'єднаних територіальних громад у розрізі витрат представлені у ст. 71, 89 і 91 Бюджетного кодексу України, де вказується, що на базі ресурсної основи бюджетів громад, за винятком витрат на реалізацію власних (самоврядних) повноважень, забезпечуються також і витрати, які передаються державою їм на реалізацію.

Відповідно до ст. 89 Бюджетного кодексу України базовими витратами у сфері діяльності об'єднаних територіальних громад є:

— витрати на фінансування установ бюджетної сфери, зокрема освіти (дошкільні та загальноосвітні установи);

— витрати на фінансування закладів охорони здоров'я (заклади первинної та вторинної медичної допомоги);

— витрати на фінансування закладів культури (клуби й будинки культури, бібліотеки, театри, музеї, школи естетичного виховання);

— витрати на фінансування забезпечення роботи закладів спорту (дитячо-юнацькі спортивні школи, заходи з фізичної культури та спорту);

— витрати на фінансування установ соціального захисту та соціального забезпечення (центри соціального обслуговування, притулки для дітей, програми соціального захисту).

Слід відмітити, що у процесі формування бюджету об'єднаних територіальних громад виконавчий орган бере до уваги і розмір міжбюджетних трансфертів у розрізі доходів бюджету об'єднаних територіальних громад, а також розподіляє ці ресурси між перерахованими статтями витрат.

Зазначимо, що на визначення витрат бюджетів об'єднаних територіальних громад здійснюють вплив зміни у:

— розмежуванні типів витрат між державним та бюджетами об'єднаних територіальних громад на підставі субсидіарності;

— трансфертній політиці;

— соціально-економічній політиці;

— бюджетному законодавстві.

Ефективне формування витрат бюджетів об'єднаних територіальних громад базується на аналізі кошторисів бюджетних закладів за попередній період часу, оцінці попиту населення громади на адміністративні послуги та аналізі їхньої ціни за минулий звітний рік, раціоналізації функціонуючих бюджетних закладів, дотриманні чинних норм бюджетного законодавства.

У процесі фінансової децентралізації органів влади об'єднаних територіальних громад постає необхідність у раціоналізації витрат їхніх бюджетів. Пріоритетними у цьому аспекті є заходи державного рівня щодо роз-

Таблиця 2. Обсяг видатків бюджетів об'єднаних територіальних громад в Україні, 2016–2019 рр.

Види видатків	2016	2017	2018	2019
Видатки на реалізацію загальнодержавних функцій, млн грн	638	2209	4958	7041
Оборона, млн грн	0,6	0,3	-	-
Громадський порядок, безпека та судова влада, млн грн	35	84	169	259
Економічна діяльність, млн грн	923	1920	4562	6241
Охорона навколишнього природного середовища, млн грн	23	120	160	310
Житлово-комунальне господарство, млн грн	535	1446	2428	3234
Охорона здоров'я, млн грн	327	852	2060	1615
Духовний та фізичний розвиток, млн грн	296	852	1801	2573
Освіта, млн грн	2894	9083	20243	28041
Соціальний захист та соціальне забезпечення, млн грн	282	493	931	1365
Разом, млн грн	5954	17059	37312	50677

Джерело: складено авторами за [6].

Бюджети об'єднаних територіальних громад сприяють горизонтальному вирівнюванню податкоспроможності. Бюджетам об'єднаних територіальних громад притаманний певний коефіцієнт податкоспроможності, тобто обсяг надходжень на одного громадянина. Якщо коефіцієнт податкоспроможності нижче, ніж 0,9 (середній державний показник), то з метою зростання фінансового забезпечення бюджетам об'єднаних територіальних громад спрямовується базова дотація у розмірі 80% обсягу, необхідного для досягнення цим показником значення 0,9. У випадку, якщо коефіцієнт податкоспроможності бюджету об'єднаних територіальних громад перебуває у межах від 0,9 до 1,1 — середнього державного показника — тоді горизонтальне вирівнювання податкоспроможності не відбувається. Бюджети об'єднаних територіальних громад, які характеризуються коефіцієнтом податкоспроможності, що перевищує 1,1 середнього державного показника, то обсяг такого перевищення спрямовують до державного бюджету у вигляді реверсної дотації [5].

Водночас ресурси мобілізуються не у повному обсязі, як це притаманно системі збалансування місцевих бюджетів, а тільки 50% від розміру перевищення середнього державного показника податкоспроможності — 1,1.

Необхідно вказати, що реверсна дотація є джерелом фінансового забезпечення базової дотації. Водночас, як і по бюджетах іншого типу, вирівнювання здійснюється виключно на базі єдиного податку — податку на доходи фізичних осіб. Інші податкові платежі у повному обсязі залишаються у розпорядженні органів місцевого самоврядування.

Також органи влади об'єднаних територіальних громад наділені правом реалізувати залучення місцевих позичок до бюджетів об'єднаних територіальних громад включаючи отримання позик або ж кредитів від міжнародних фінансових установ [6].

Запозичення спрямовуються до бюджету розвитку і ресурси використовуються на реалізацію програм або ж проєктів інвестування, що спрямовані на:

- вдосконалення комунальної інфраструктури;
- впровадження ресурсозберігаючих технологій;
- нове будівництво, модернізацію або оновлення об'єктів стратегічного довготривалого використання, або об'єктів, які використовуються для забезпечення реалізації завдань та функцій органів місцевого самоврядування [7].

Варто вказати, що показники реалізації бюджетів характеризують соціально-економічний стан певної території в загальному вигляді та її внутрішній потенціал щодо можливого майбутнього розвитку.

витку фінансової бази діяльності та функціонування органів місцевого самоврядування, насамперед у контексті зростання ефективності процесу формування видаткової складової бюджетів об'єднаних територіальних громад.

У таблиці 2 наведено динаміку обсягу видатків бюджетів об'єднаних територіальних громад в Україні.

Дані таблиці 2 свідчать, що у 2016–2019 рр. спостерігається зростання видатків бюджетів об'єднаних територіальних громад на 44723 млн грн, або на 751,14%, що зумовлено процесами бюджетної децентралізації, які передбачають передачу значної частини видатків на місцеві рівні і в свою чергу є результатом зростання надходжень до бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Слід відзначити, що в 2019 р. найбільшою часткою у складі витрат бюджетів об'єднаних територіальних громад відзначається галузь освіти — 55,33%. Витрати на цю сферу у 2019 р. у зіставленні із 2016 р. характеризуються позитивною динамікою — зростання на 25147 млн грн, або на 768%. Така динаміка спричинена делегуванням центральними органами влади повноважень у даній галузі органам місцевого самоврядування; фінансування відбувається шляхом перерахування з державного бюджету об'єднаним територіальним громадам освітньої субвенції.

Значна частка витрат належить видаткам на реалізацію загальнодержавних функцій, які складають у 2019 р. 13,89% та відзначаються значною динамікою зростання порівняно в 2016 р. — на 6403 млн грн, або у 10 раз.

На третьому місці у структурі витрат бюджетів об'єднаних територіальних громад — витрати на економічну діяльність, що формують 12,32% видатків бюджетів, та характеризуються позитивною динамікою зростання на 576%, або на 5317 млн грн.

На рисунку 3 представлено структуру видатків бюджетів об'єднаних територіальних громад у 2019 р.

Отже, з метою стимулювання зацікавленості у громадах до об'єднання, а також з метою забезпечення ресурсної бази бюджетів об'єднаних територіальних громад задля фінансування видаткових повноважень нами визначено такі особливості формування бюджетів зазначених громад.

По-перше, бюджети об'єднаних територіальних громад характеризуються відносинами міжбюджетного характеру із державним бюджетом, насамперед, міжбюджетними трансфертами, з метою допомоги у фінансовому забезпеченні бюджетів об'єднаних територіальних громад. До таких міжбюджетних трансфертів включають базову дотацію, освітню субвенцію, медичну субвенцію, субвенції та дотації іншого роду, у разі наявності підґрунтя для їхнього надання та одержання у вигляді певного виду міжбюджетних трансфертів.

Необхідно зазначити, що бюджети громад, що не прийняли рішення стосовно об'єднання, не одержують міжбюджетні трансферти із державного бюджету [3].

По-друге, до бюджетів об'єднаних територіальних громад, окрім надходжень, що одержували бюджети до моменту їхнього об'єднання, включається 60% податку на доходи фізичних осіб. До проведення реформи децентралізації цей вид податку надходив до районного бюджету [2].

По-третє, з бюджетів об'єднаних територіальних громад, окрім витрат на реалізацію самоврядних завдань та функцій, здійснюються видатки на інкасування установ бюджетної сфери — освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, соціального захисту та соціального забезпечення.

Джерелом фінансового забезпечення витрат є, з одного боку, надходження, визначені Кодексом за бюджетами об'єднаних територіальних громад, а з іншого боку, міжбюджетні трансферти з державного бюджету — базова дотація, освітня та медична субвенції, дотації та субвенції іншого роду [4].



Рис. 3. Структура видатків бюджетів об'єднаних територіальних громад в Україні, 2019 р.

Джерело: складено авторами за [6].

Бюджети об'єднаних територіальних громад є базою для реалізації територіальними громадами якісних та різноманітних послуг власним громадянам, у вигляді реалізації проєктів соціального типу, зорієнтованих на вдосконалення інфраструктури, мобілізацію ресурсів інвестиційного характеру, реалізацію програм розвитку відповідних територій та ресурсного забезпечення різного роду заходів з метою різнобічного вдосконалення умов діяльності та проживання громадян відповідної території [11].

Зростання обсягів місцевих податкових платежів та зборів є ключовим завданням та пріоритетом у діяльності органів місцевого самоврядування. Це, насамперед, сприятиме посиленню фінансової стабільності та незалежності бюджетів об'єднаних територіальних громад, ефективності реалізації потенціалу у сфері податкової спроможності певних громад і, як результат, зростання якості послуг, що реалізуються для населення даної території.

Мобілізація значної частки власних надходжень до бюджету об'єднаних територіальних громад визначається ефективністю діяльності органів місцевого самоврядування: наскільки ефективно вони забезпечують реалізацію комплексу робіт у сфері впровадження та управління місцевих податкових платежів [1].

Чим вища фінансове забезпечення бюджету об'єднаних територіальних громад, тим нижча частка витрат на забезпечення функціонування апарату управління, адже такі витрати, окрім видатків капітального типу, що спрямовані на розвиток апарату управління, характеризуються стабільністю [8].

Бюджети із вищим рівнем ресурсного забезпечення характеризуються нижчими витратами на апарат управління у відсотковому відношенні. Таким чином, ці громади характеризуються наявністю вищої можливості зосередити більшу частину ресурсів на розвиток власних територій.

Об'єднані територіальні громади, які територіально невеликі за площею та з незначною кількістю населення, у вищій ймовірності характеризуються нижчим рівнем фінансового забезпечення. Зокрема такі об'єднані територіальні громади характеризуються дефіцитом трудових ресурсів для власного розвитку і формування оптимальної та результативної системи управління. До зазначених територій не включають окремі громади, в межах яких зареєстровані бюджетоутворюючі суб'єкти господарювання та масштабні ефективно функціонуючі підприємства реального сектору економіки.

Важливим напрямом вдосконалення для громад із низьким рівнем фінансового забезпечення та демогра-

фічним дисбалансом є їхнє приєднання до сусідніх територіальних громад та формування територіально великої й потужної за кількістю трудових ресурсів об'єднаної територіальної громади [3].

Позитивні аспекти бюджетної децентралізації не унеможливають наявності низки проблем. Однією із них є переважання місцевих потреб над регіональними або навіть державними. Стрімка бюджетна децентралізація спричиняє ускладнення виконання державою функції — забезпечення стабільності і перерозподіл надходжень [1].

В умовах фінансово-економічної кризи завдання державної та локальної влади в розрізі реалізації на практиці бюджетної політики можуть характеризуватись різними пріоритетними цілями.

Делегування владі об'єднаних територіальних громад повноважень незалежного визначення податків на місцевому рівні є прийнятним, передусім для громад, що характеризуються високим ступенем дохідності. Таким чином, здатність реалізувати адміністративні послуги у фінансово забезпечених громадах буде вищою, ніж у фінансово неспроможних громадах, тобто, громади, які є фінансово потужними і надалі розвиватимуться, що може зумовити значний територіальний дисбаланс розвитку у державі.

Практична реалізація бюджетної децентралізації в значній частині випадків зумовлює ускладнення процесу прийняття управлінських рішень: визначення пріоритетності державних цілей — економічної ефективності, соціальної справедливості та макроекономічної стійкості [3].

Співвідношення отриманого ефекту громад від реалізації адміністративних послуг та ефекту їхнього формування — наступна прогнозована перешкода у процесі реалізації бюджетної децентралізації. Ризик, спричинений ефектом масштабу, зумовлений скороченням витрат на одиницю реалізованої послуги. У разі розширення обсягу реалізації даних послуг — ціна послуги знижується у міру зростання зацікавлених осіб у її одержанні.

Потрібно чітко усвідомлювати, який найнижчий обсяг фінансування адміністративно-територіальної одиниці може забезпечити оптимальність співвідношення вартість/якість адміністративної послуги, та максимум отриманого соціально-економічного ефекту.

У разі відсутності можливості одержання необхідної плати за послугу, вона може реалізуватись не у повному розмірі, і як результат — неоптимальне використання ресурсів, адже присутній дисбаланс між платниками та одержувачами послуги.

Окрім ризиків фінансового характеру у процесі децентралізації, науковці визначають і таку групу ризиків, як управлінські. Такі ризики зумовлені низьким рівнем професіоналізму персоналу управління, переважанням особистих інтересів над інтересами суспільства, невідповідністю формування бюджетів об'єднаних територіальних громад цілям і функціям соціально-економічного розвитку громад [4]. Таким чином знижується ефективність використання бюджетної децентралізації, що зумовлює зниження ефективності діяльності суспільного сегменту.

Ключовою проблемою є визначення балансу між конкуруючими підходами в практичній реалізації бюджетної політики. Вважаємо, для відповідної стадії розвитку певної громади прийнятний оптимальний перелік ознак.

Напрями розвитку ресурсного забезпечення об'єднаних територіальних громад наступні:

— забезпечити зростання у межах до 80% обсягу податку на доходи фізичних осіб, що включається до над-

ходжень загального фонду бюджету об'єднаних територіальних громад;

— окремих зусиль потребує аспект врегулювання реалізації зарахування податку на доходи фізичних осіб до бюджетів об'єднаних територіальних громад за місцем його фактичного знаходження, а не за місцем його юридичної адреси;

— підвищити ефективність дії механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад, зокрема: підвищити нижню межу показника податкоспроможності із 0,9 до 1,0; базову дотацію зараховувати до бюджетів у повному розмірі на заміну чинних до зарахування 80% розміру потрібної для досягнення мінімального рівня такого показника певного бюджету — 1,0; реверсну дотацію зараховувати до державного бюджету в розмірі 20% на заміну 50% розміру, що перевищує рівень такого показника — 1,1;

— запровадити додаткові дотації бюджетам об'єднаних територіальних громад на реалізацію витрат на фінансування установ освіти та медичних закладів;

— розвивати практику надання на постійній основі з державного бюджету бюджетам об'єднаних територіальних громад субвенції на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад (інфраструктурної субвенції), розподіл якої здійснювати за формульними підходами до рівня кожного бюджету об'єднаних територіальних громад;

— передбачити необхідний обсяг коштів освітньої субвенції з метою належного надання послуг у сфері освіти, оскільки коштів субвенції в поточному році не вистачає навіть на оплату праці педагогічних працівників;

— відновити субвенцію з державного бюджету до бюджету об'єднаних територіальних громад на пільгове перевезення окремих категорій громадян;

— відновити проведення індексації нормативної грошової оцінки землі та встановлення коефіцієнту індексації на рівні реального індексу інфляції;

— скасувати пільги, встановлені державою, та надати повноваження щодо встановлення таких пільг виключно сільським, селищним, міським радам, зокрема, продовжити практику зарахування до загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад 13,44% акцизного податку з виробленого в Україні та 13,44% акцизного податку, ввезеного на митну територію України пального — вагомого ресурсу для фінансування ряду соціальних програм та здійснення капітальних видатків (видатків бюджету розвитку).

ВИСНОВКИ

Базовою особливістю бюджетної децентралізації є зростання обсягів власних надходжень бюджетів об'єднаних територіальних громад за рахунок зростання частки податкових надходжень, які залишається у розпорядженні органів місцевого самоврядування. Такий приріст власних джерел ресурсів об'єднаних територіальних громад уможливує більш ефективне використання ресурсів, що у кінцевому підсумку зумовлює вищий рівень розвитку регіонів та раціональне використання їхнього потенціалу.

Література:

1. Возняк Г.М. Бюджетна політика розвитку регіонів України: сучасна парадигма та орієнтири подальших реформ: монографія. Львів: ДУ "Ін-т регіон. дослідж. ім. М.І. Долішнього НАН України", 2016. 519 с.

2. Волохова І.С. Вектори зростання надходжень до місцевих бюджетів України. Науковий вісник УжГНУ. Серія "Міжнародні економічні відносини та світове господарство". 2019. № 23. С. 39—42.

3. Куйбіда В.С. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади: навч. посібник. Київ: Рада Європи, 2017. 119 с.

4. Мельник О.І. Перспективні напрями фінансового забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад. Ефективна економіка: електронне наукове фахове видання. 2019. Вип. 12. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/12_2019/161_pdf

5. Остапчук В.О. Фінансова децентралізація в Україні: Поточний стан та перспективи розвитку. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2016. № 23 (2). С. 68—71.

6. Офіційний сайт Державної Казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua>

7. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.mof.gov.ua/uk>

8. Панчишин Р.П. Основні переваги об'єднаної територіальної громади як форми організації місцевого самоврядування в Україні. URL: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/3/part_1/6.pdf

9. Спасів Н.Я. Фінанси об'єднаних територіальних громад: детермінанти та пріоритети розвитку: монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2018. 480 с.

10. Сторонянська І.З. Міжрегіональні інтеграційні процеси в Україні: тенденції та перспективи розвитку: монографія. Львів: ІРД НАН України, 2019. 392 с.

11. Хрупович С.Є., Подвірна Т.В. Фінансова спроможність бюджетів об'єднаних територіальних громад. Науковий вісник МДУ. Серія "Економіка і суспільство". 2017. № 13. С. 1259—1262.

References:

1. Voznyak, G.M. (2016), *Byudzhetna polityka rozvytku regioniv Ukrainy: suchasna paradygma ta oryentyry podal'shyx reform* [Budget policy of further reforms the regions of Ukraine: modern paradigm and guidelines for], DU "In-t region. doslidzh. im. M.I. Dolishnogo NAN Ukrainy", L'viv, Ukraine.

2. Voloxova, I.S. (2019), "Vectors of growth of revenues to local budgets of Ukraine", *Naukovy j visny k UzhgNU. Seriya "Mizhnarodni ekonomichni vidnosy ny" ta svitove gospodarstvo*, vol. 23, pp. 39—42.

3. Kujbida, V.S. (2017), *Miscevy j byudzhet i finansove zabezpechennya ob'yednanoyi terytorial'noyi gromady* [Local budget and financial support of the united territorial community], Rada Yevropy, Ky'yiv, Ukraine.

4. Mel'nyk, O.I. (2019), "Perspective directions of financial support for the development of united territorial communities", *Efektivna ekonomika*, [Online], vol. 12, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua> (Accessed 4 May 2021).

5. Ostapchuk, V.O. (2016), "Financial decentralization in Ukraine: Current status and prospects of development", *Naukovy j visny k Mizhnarodnogo humanitarnogo universy tetu*, vol. 23 (2), pp. 68—71.

6. Official site of the State Treasury Service of Ukraine (2021), available at: <https://www.treasury.gov.ua> (Accessed 4 May 2021).

7. Official site of the Ministry of Finance of Ukraine (2021), available at: <https://www.mof.gov.ua/uk> (Accessed 4 May 2021).

8. Panchy'shy'n, R.P. (2018), "The main advantages of a united territorial community as a form of local government in Ukraine", available at: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/3/part_1/6.pdf (Accessed 4 May 2021).

9. Spasiv, N.Ya. (2018), *Finansy ob'yednany x terytorial'ny x gromad: determinanty ta priorytety rozvytku* [Finance of united territorial communities: determinants and priorities of development], TNEU, Ternopil', Ukraine.

10. Storonianska, I.Z. (2019), *Mizhregionalni integracijni procesy v Ukraini: tendenciyi ta perspektyvy rozvytku* [Interregional integration processes in Ukraine: trends and prospects], IRD NAN Ukrainy, L'viv, Ukraine.

11. Hrupovych, S.Ye. and Podvirna, T.V. (2017), "Financial capacity of budgets of united territorial communities", *Naukovy j visny k MDU. Seriya "Ekonomika i suspil'stvo"*, vol. 13, pp. 1259—1262.

Стаття надійшла до редакції 11.06.2021 р.