

Л. Є. Фурдичко,
к. е. н., доцент кафедри фінансів, Національний університет "Львівська політехніка"

ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ФОРМУВАННЯ І ВИКОРИСТАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ, ЇХ ВПЛИВ НА РОЗВИТОК КРАЇНИ

L. Furdychko,
Ph.D. in economics, associate Professor of Finance Nacional University "Lviv Polytechnic"

FINANCIAL DECENTRALIZATION: FORMING AND USING OF LOCAL BUDGETS OF UKRAINE,
THEIR INFLUENCE ON THE DEVELOPMENT OF A COUNTRY

У сучасних умовах функціонування держави Україна розпочала новий етап свого розвитку шляхом здійснення реформ у всіх її сферах. Серед усіх реформ вирізняється реформа управління державою, в основі якої лежить реформа бюджетно-податкової системи як децентралізація місцевих бюджетів. Фінансова децентралізація виступила інструментом змін в регулюванні міжбюджетних відносин. Вона виявилася тією рушійною силою, яка дала змогу місцевим громадам почати вирішувати проблеми, що накопичувались десятиліттями. Децентралізація — це передача значних повноважень і бюджетних ресурсів від державних органів влади до органів місцевого самоврядування. Місцева влада, яка краще знається на проблемах своїх територій, ніж центральна, має змогу ефективніше їх вирішувати.

In modern conditions of functioning of the State of Ukraine has begun a new phase of its development by implementing reforms in all its spheres. Among all the reforms has reform of budget system, based on the financial decentralization. Financial decentralization has acted as an instrument of change in the regulation of intergovernmental relations. She was the driving force that gave to local communities to begin solving problems that boil for decades. Decentralization is devolution of significant powers and budgetary resources from State authorities to the bodies of local self-government. Local authorities, who better understands the problems of their territory than central, can effectively solve them.

Ключові слова: децентралізація, об'єднані територіальні громади, фінансова децентралізація, державний бюджет, Бюджетний і Податковий кодекси, міжбюджетні трансферти, податки і збори, доходи і видатки місцевих бюджетів, податкоспроможність, субвенції, дотації.

Key words: decentralization, united territorial communities, financial decentralization, state budget, fiscal and tax codes, intergovernmental transfers, taxes and fees, revenues and expenditures of local budgets, fiscal capacity, subventions, grants.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

За двадцять шість років незалежності України з'явилось багато проблем, які негативно впливали на неї і вимагали негайного вирішення. Основною і важливою стала проблема системи управління державою, яка потребувала структурної перебудови. Реформа в управлінні країною направлена на передачу повноважень на місце, де громади можуть формувати і реалізувати внутрішню політику своєї життєдіяльності і розвитку і це вплине на конкурентоспроможність економіки, її відкритість і чіткі правила ведення, захист прав власності підприємств, які знаходяться на даній території, покращення її інфраструктури і підвищення рівня життя громади.

Здійснення такої політики має відбуватись на основі виокремлення об'єднаної територіальної громади, як окремого суб'єкта економіки країни. Саме децентралізація має стати інструментом, який створить умови перетворень країни, де кожна територія (громада) буде самостійним і повноправним господарем свого розвитку і зростання. Важливим в процесах децентралізації є створення самостійних місцевих бюджетів, які в повній мірі задовільняли б виконання функцій та повноважень місцевих органів влади. Тому фінансова децентралізація об'єднаних територіальних громад є вагомим важе-

лем в утвердженні їх як самостійних і фінансово незалежних суб'єктів економіки країни.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженням фінансової децентралізації займалися і займаються багато вітчизняних вчених. Основні дослідження в цій сфері провели Л. Новаковський, А. Гальчинський, А. Ткачук, В. Андрущенко, О. Кириленко, Л. Якобсон, Ю. Глущенко та інші, в працях яких зроблено глибокий аналіз умов впровадження децентралізації в Україні, висвітлені проблеми фінансової децентралізації. Проте, децентралізація є важливою в сучасній Україні, особливо при здійсненні процесів об'єднання громад і територій, де формування місцевих бюджетів та ефективність використання їх фінансових ресурсів є пріоритетними.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", місцеві бюджети є фінансовим планом утворення і використання фінансових ресурсів, що необхідні для забезпечення функцій і повноважень органам місцевого самоврядування. Це означає, що повноваження на здійснення фінансування витрат бюджету мають відповідати його надходженням на відповідній території і бути збалансованими. Тому аналізування процесів об'єднання територіальних громад, формування і використання їх фінансової бази та впливу на соціально-економічний розвиток території, громади за допомогою власних фінансових ресурсів, ресурсів визначених державним бюджетом для їх самодостатності є актуальними в реформуванні країни.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Децентралізація є складною реформою, яка покликана змінити всю систему управління країною, де громади отримують можливість самостійно ухвалювати рішення і відповідати за їх реалізацію, самостійно визначати пріоритети соціально-економічної і фінансової політики, їх реалізовувати.

Першим інструментом зміни системи управління став Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", ухвалений у 2015 році. У цьому ж році пройшли місцеві вибори у 159 об'єднаних територіальних громадах (ОТГ), а вже у 2016 році вони перейшли на нові міжбюджетні відносини із державним бюджетом. Децентралізація місцевих бюджетів почалась із прийняттям змін до Бюджетного і Податкового кодексів, де були передані не тільки додаткові бюджетні повноваження, але і стабільні джерела доходів місцевих бюджетів для їх реалізації [1].

Ще недавно (до 1 січня 2015 року), місцеві бюджети цілковито залежали від загальної казни (Державного бюджету), а тепер вони мають свої власні надходження і це стало можливим завдяки ухваленню низки законів та змін до Бюджетного і Податкового кодексів України. Наприкінці переломного періоду 2014 року було ухвалено такі важливі закони:

— Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи" від 28.12.2014 р. № 79-VIII;

— Закон України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад" від 26.11.2015 р. № 837-VIII;

— Закон України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин" від 28.12.2014 р.

Ухвалення цих законів дало можливість громадам навіть до об'єднання відчутти переваги децентралізації, бо збільшилися можливості місцевих бюджетів. Власні ресурси місцевих бюджетів зросли майже втричі, загалом обсяг фінансових ресурсів збільшився майже на 15%, що в номінальних цифрах склало 34,1 млрд грн зросло обсяги фінансування освіти (13%) та охорони здоров'я (12%).

Підтвердженням позитивних результатів фінансової децентралізації є факти зростання місцевих бюджетів конкретно за даними регіонів України. Загалом по регіонах України, станом на 1 січня 2017 року залишки на рахунках місцевих бюджетів, становили 52 млрд грн, у порівнянні з 35 млрд грн у 2016 році. Додатково місцеві бюджети збільшуються за рахунок державних субвенцій, які мають чітке функціональне призначення. Так, у Державному бюджеті на 2017 рік, збільшено розміри освітньої субвенції на 8,1 млрд грн (з 44,5 млрд грн у 2016 р. до 55,5 млрд грн у 2017 р.). Крім цього, передбачено додаткову дотацію в розмірі 14,9 млрд грн із Державного бюджету місцевим бюджетам на охорону здоров'я та освіту [1].

Переконливими фактами, що свідчать про ефективність впровадження фінансової децентралізації, стали результати платоспроможності місцевих бюджетів. Так, за даними експертів Асоціації міст України, у 2014—2016 роках у 58 разів зменшилася кількість наданих казначейських позик, що демонструє посилення платоспроможності місцевих бюджетів. У 2017 році кількість дотаційних місцевих бюджетів знизилась завдяки децентралізації на 24%, кількість бюджетів-донорів зросла на 12,5%. У цьому році у 2,2 рази збільшилась державна фінансова підтримка розвитку громад [1].

Важливу роль у доходах місцевих бюджетів ОТГ відіграють податки, основним з яких є податок на доходи фізичних осіб (ПДФО). За даними Центру офісу реформ при Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон), у 2016 році основне місце зайняв податок на доходи фізичних осіб, що склав 79 млрд грн і це на 25 млрд грн більше, ніж у 2015 році. У цьому році зросла плата за землю на 9 млрд грн і склала 23,3 млрд грн, а єдиний податок досяг росту на 58% і склав 17 млрд грн [3].

Громади повинні звертати увагу на плату за землю. Сплата ПДФО залежить від кількості робочих місць, а земля була, є і буде, тому за неї треба брати відповідну плату до місцевих бюджетів.

Законом про Державний бюджет та змінами до Податкового кодексу скасовано акцизний збір з роздрібного продажу нафтопродуктів. Але у 2017 році громадам, на території яких знаходяться АЗС, ще буде компенсовано втрати від ненадходження акцизного збору.

Податок на нерухоме майно також має йти до місцевих бюджетів. Законом України про внесення змін до

Таблиця 1. Структура доходів бюджету об'єднаних територіальних громадам

Податки	Збори та ін. платежі
60% податку на доходи фізичних осіб	Державне мито
25% екологічного податку	Туристичний збір
5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів	Збір за місяця для паркування транспортних засобів
100% єдиного податку	Плата за ліцензії та сертифікати на певні види господарської діяльності
100% податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності	Плата за надання адміністративних послуг, адміністративні штрафи та штрафні санкції
100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт)	Надходження від орендної плати за користуванням майном, що перебуває в комунальній власності
	Рентні плати за користування надрами, за спеціальне використання води та водних об'єктів, лісових ресурсів
	75% коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва
	50% грошових стягнень за шкоду заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської діяльності
	55% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них
	Інші надходження

Джерело: [4].

Податкового кодексу зменшено граничну ставку податку на нерухомість до 1,5% за 1 кв. м (торік 3%). Ці зміни були прийняті в грудні 2016 року, але кожна громада повинна була ухвалити рішення про встановлення ставок цього податку на наступний рік. Такі рішення були прийняті на 2017 рік, але знівелизовані зміною законодавства наприкінці року [1].

Перевагами фінансової децентралізації є:

1. Місцеві бюджети отримали фінансову самостійність.

2. Право на прямі міжбюджетні відносини мають не всі. Проте, об'єднані територіальні громади можуть перейти на цей рівень. Тому є стимул для малих містечок, сіл, селищ об'єднуватись і формувати спроможні громади і, відповідно, мати переваги у формуванні самостійності.

3. Збільшено кількість податків і визначено їх %, який залишиться на місцях і не зараховується до загальнодержавного бюджету. Тому місцеві органи влади можуть вільно планувати доходи і визначати пріоритетність видатків.

4. Запроваджено нові види трансфертів — це база дотація, освітня субвенція, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація.

5. Крім Казначейських рахунків, місцеві органи влади мають можливість розміщувати свої власні надходження в установах банків, що дає змогу більш оперативно керувати власними наявними коштами і не будуть виникати ситуації, коли Казначейство відмовляється зробити оплату по платіжці, бо немає коштів.

6. Місцеві органи влади тепер можуть за спрощеною процедурою надавати місцеві гарантії та брати за позичення від міжнародних фінансових організацій. Це складний інструмент, є багато ризиків, проте розвиток

соціальної інфраструктури неможливий без залучення інвестицій [2].

Місцеві бюджети ОТГ містять у собі два важливі фонди — це загальний і спеціальний. Найбільшу частку в структурі загального фонду місцевих бюджетів складають офіційні трансферти та частка податку на доходи фізичних осіб і інші податки визначені законодавством. Найвищу частку в спеціальному фонді місцевих бюджетів України належить власним надходженням бюджетних установ, а також офіційні трансферти та певні види податків. 60% податку на доходи фізичних осіб надходить до місцевих бюджетів ОТГ, його питома вага була в місцевих бюджету раніше і зараз залишається в ОТГ. Це значно покращує життя як великих міст, так і маленьких міст і сіл [1].

Виходячи із планових показників доходів, органи місцевої влади України в рамках власних бюджетів формують бюджетні призначення на конкретно визначені цілі, пов'язані із реалізацією програм і заходів згідно з Бюджетним кодексом. При цьому кошти спеціального фонду місцевих бюджетів витрачаються на заходи, передбачені рішенням про місцевий бюджет відповідно до законодавства.

За 4 місяці 2017 року до місцевих бюджетів надійшло 56,2 млрд грн — це на 14,5 млрд грн більше, ніж у 2016 році. Результати таких надходжень у 2017 році показують, що місцеві бюджети зросли за усіма джерелами доходів. В першу чергу — це за єдиним податком — 2,4 млрд грн, або 48,5%, податком на доходи фізичних осіб — 9,1 млрд грн, або 41%, акцизним податком з роздрібною торгівлі — 1 млрд грн, або 33,1%.

За підсумками 4 місяців 2017 року доходи загального фонду бюджетів 366 об'єднаних територіальних громад з врахуванням міжбюджетних трансфертів складають 5,5 млрд грн. Частка власних доходів у цій сумі становить 2,58 млрд грн, що вдвічі перевищує цей показник у 2016 році [3].

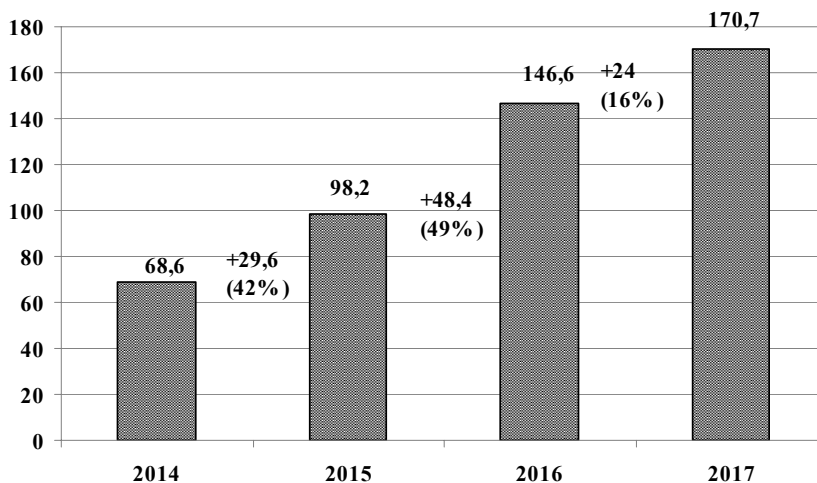


Рис. 1. Зростання доходів місцевих бюджетів (млрд грн)

Джерело: [11].

Аналізуючи відповідні дані рисунку, видно, що за період з 2014 року до 2017 року, дохідна частина місцевих бюджетів суттєво зростала, із 68,6 млрд грн до 170,7 млрд грн (план) у цьому періоді часу, і це пояснює правильність здійснення реформ держави щодо децентралізації та надання громадам право знаходити можливі шляхи накопичення місцевих бюджетів, які б задовольняли їх потреби і інтереси.

Уряд України ухвалив бюджетну резолюцію, яка засвідчила просування реформи управління країною та її можливості щодо збільшення бюджетів місцевих громад на період до 2020 року. На 2017 рік було заплановано 170,7 млрд грн доходів місцевих бюджетів, на 2018 рік — 248 млрд грн, на 2019 рік — 270 млрд грн і на 2020 рік — 284 млрд грн [11].

Стабільні високі доходи бюджету уже зараз дозволяють ОТГ не лише забезпечувати функціонування сіл, селищ, а й вкладати кошти в свій розвиток. Важливу роль відіграє надання коштів на розвиток інфраструктури ОТГ, на що в державному бюджеті на 2017 рік передбачено 1,5 млрд грн. Цей факт забезпечує підтримку створення ОТГ, бо громади на власні очі бачать позитивні зміни в громадах, що вже створені [3].

Незважаючи на те, що бюджети об'єднаних громад формуються переважно на основі місцевих податків і зборів, проте здійснюється фінансування з державного бюджету — це на медичну та освітню галузі, на які спрямовуються певні субвенції із бюджету держави. Такі кошти у вигляді субвенцій забезпечують заробітні плати вчителям і лікарям та мінімальне матеріальне забезпечення шкіл і лікарень.

На основі даних Мінрегіону України, згідно з якими доходи до місцевих бюджетів у 2015 році становили 99,8 млрд грн, у 2016 році ця цифра зросла до 144 млрд грн, що на 16% більше, ніж було закладено місцевою владою. Також додатково до місцевих бюджетів України надійшло 49 млрд грн.

Важливим чинником ефективності фінансової децентралізації є щомісячне накопичення залишків бюджетних коштів на рахунках місцевих бюджетів. На початок 2017 року обсяг таких накопичень становив 47,7 млрд грн (33,6 млрд грн по загальному фонду і 14,1 млрд грн по спеціальному фонду). Приріст залишків коштів проти

2016 року становив 12,5 млрд грн або 35,5%. Збільшення залишків коштів на рахунках місцевих бюджетів свідчить про вагоме зростання дохідної частини місцевих бюджетів. Загалом по регіонах України, станом на 1 січня 2017 року залишки на рахунках місцевих бюджетів становили 52 млрд грн, у порівнянні 35 млрд грн у 2016 році [1].

Мінрегіон запровадив фінансовий моніторинг спроможності ОТГ, при якому виділив основні його показники. Перший показник — це обсяги власних ресурсів в бюджеті громади на одного мешканця. Цей показник дозволяє бачити перспективу доходів завдяки обліку землі, нерухомості, акцизного податку. Це вказує на ефективність прийнятих управлінських рішень місцевими органами влади. Другий показник — залежність громади від державного бюджету, її економічної самодостатності. Третій — витрати громади на управлінський персонал. Ефективність влади визначається якістю життя громади. Якщо зростають доходи на управлінський персонал, то мусять зростати і видатки на інфраструктуру території.

Саме за цими показниками буде оцінюватись рівень ефективного розвитку ОТГ. Це дасть можливість визначати потреби у залученні фінансових, інвестиційних, трудових ресурсів, приймати управлінські рішення щодо охорони здоров'я, освіти, планування території, покращення надання адміністративних послуг тощо. Такий моніторинг допоможе ОТГ правильно оцінити соціально-економічні перспективи розвитку території, громади [11].

Держава свою увагу направила на децентралізацію країни і всіма доступними шляхами підтримує новостворені об'єднання громад, в тому числі фінансово. Тому було створено Державний фонд регіонального розвитку України (ДФРР), з якого направляються кошти на зведення різноманітних інфраструктурних об'єктів. Як додатковий фінансовий інструмент для розвитку об'єднаних територіальних громад цей фонд має сприяти покращенню умов розвитку громад. Відповідно до Бюджетного кодексу України від 05.02.2012 року, було сформовано інноваційний механізм реалізації державної регіональної політики шляхом створення такого фонду. Основним завданням даного фонду визначено

Таблиця 2. Динаміка фінансування ДФРР протягом 2012–2017 рр., млрд грн

Показники	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Доходи загального фонду Державного бюджету (план)	322,2	304,5	322,0	491,8	576,6	673,7
Індикативний обсяг ДФРР	3,222	3,045	3,220	4,918	-	-
Затверджений обсяг ДФРР	1,641	0,988	-	2,901	3,0	3,5
Відношення загального обсягу до індикативного, %	50,93	32,45	-	58,99	-	-

Джерело: [9].

забезпечення реалізації регіональних інвестиційних проєктів, втілення місцевих ініціатив та сприяння підвищення регіональної конкурентоспроможності. Кошти, отримані від ДФРР, стали важливим джерелом для прогресивних інноваційних зрушень, а механізм фінансування фондом сприяв встановленню партнерських відносин між усіма суб'єктами інвестиційної діяльності в процесі реалізації програм регіонального розвитку. Згідно з прийнятою стратегією, реалізації програмно-цільового підходу щодо здійснення фінансування, застосуванню "пайового" фінансування інвестиційних проєктів має відбуватись за рахунок коштів ДФРР та інших інвесторів регіонального рівня [8].

Пріоритетність залучення місцевих ресурсів на виконання інвестиційних програм та проєктів адміністративно-територіальних одиниць України зумовлена браком фінансування регіонального розвитку ДФРР. Так, у 2015 році із 1180 поданих місцевими органами самоврядування інвестиційних програм і проєктів на загальну суму 89,8 млрд грн було затверджено лише 876 проєктів (сума фінансування фондом — 2,9 млрд грн, тобто в 31 раз менша від необхідного обсягу фінансових ресурсів року) [9].

У 2016 році до регіональних комісій було подано вже 3207 проєктів із загальним кошторисом 207,8 млрд грн, проте за браком коштів у Державному фонді регіонального розвитку було затверджено 810 — із загальним обсягом 3 млрд грн, що у 69 разів менше від необхідної суми. На 2017 рік фінансування з ДФРР потребує вже 5476 проєктів із кошторисом 362 млрд грн. Обмеженість фінансових ресурсів Фонду посилюється не-

дотриманням законодавчих норм фінансування його діяльності. Згідно з Бюджетним кодексом України, фінансові ресурси фонду повинні становити 1% прогнозної величини доходів загального фонду державного бюджету за відповідний рік. Проте протягом 2012–2015 років встановлена норма не виконувалась, а на 2016 та на 2017 роки вона взагалі була скасована Законами "Про Державний бюджет України на 2016 рік" та "Про Державний бюджет України на 2017 рік" [9].

З 2018 року повноцінно має запрацювати Державний фонд енергоефективності, з якого планується виділення громадянам коштів на утеплення соціальних об'єктів, переведення їх на альтернативні види опалення тощо. Головною вимогою Фонду отримання коштів на енергозбереження буде попереднє проведення професійного енергоаудиту, який визначить енергоефективність будівлі та ідентифікуватиме місця найбільшої втрати тепла. Енергоаудитори вимагатимуть сертифікат із інформацією про споживання енергоресурсів та рекомендації для підвищення його енергоефективності. Це потрібно аби розробити комплекс заходів із модернізації житла громадян та розрахувати необхідний обсяг фінансових ресурсів на ці заходи. Цей фонд повинен забезпечити фінансуванням домогосподарств, коштів яких немає в місцевих бюджетах ОТГ.

Позитивною характеристикою фінансової децентралізації стало те, що у 2016 році зростає частка видатків місцевих бюджетів у ВВП на 0,6% (від 14,1% — у 2015 році до 14,7% — у 2016 році). На рисунку 2 видно, що різке зменшення місцевим бюджетам дотацій відбувається за рахунок зміни механізму горизонталь-

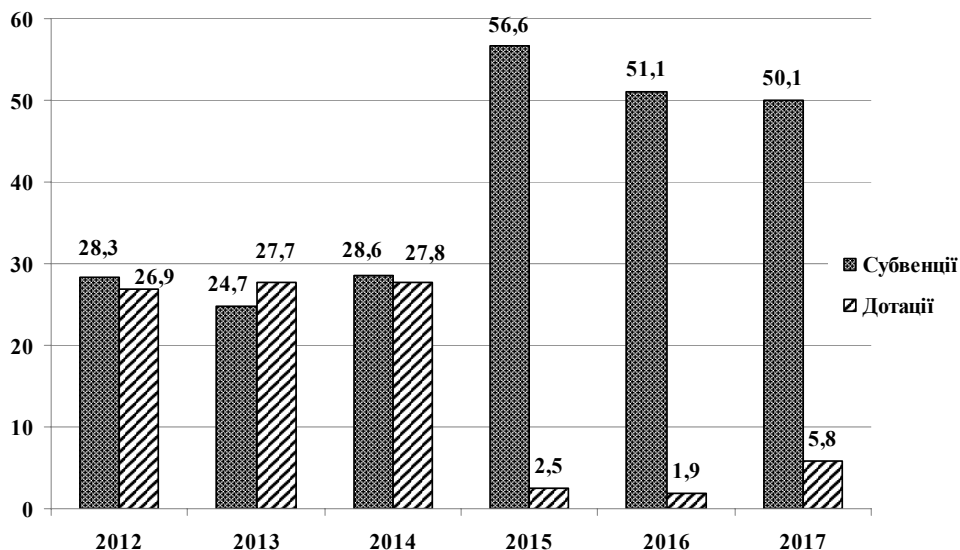


Рис. 2. Частка субвенцій і дотацій в доходах місцевих бюджетів України за 2012–2017 роки, %

Джерело: сайт Державного Казначейства.

Індекс податкоспроможності — обсяг надходжень відповідного податку на 1 жителя до середнього значення по Україні

Більше 1,1

Реверсна дотація в обсязі 50% (спрямовується для надання базової дотації)

0,9-1,1

Вирівнювання не здійснюється

Менше 0,9

Базова дотація в обсязі 80%

Рис. 3. Механізм горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів

ного вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів у бюджетному законодавстві України. До 2014 року, відповідно до Бюджетного кодексу України, місцевим бюджетам виділялася дотація вирівнювання, обсяг якої залежав від їх податкоспроможності за надходженням значного переліку податків та зборів. З 1 січня 2015 року горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів (базова, реверсна дотації) здійснюються лише за двома видами надходжень — це податок на прибуток приватних підприємств та податок на доходи фізичних осіб (ст. 98. Бюджетного кодексу України) [12].

Загальна сума субвенцій від держави для ОТГ у бюджеті на 2017 рік скоротилась із 3,5 млрд грн до 1 млрд грн, при цьому що територіальних громад наприкінці 2015 року було 159, а на початок 2017 року — 366. Допомогу від держави отримують лише 159 ОТГ на 1383 проекти. Найбільше коштів направляється на будівництво доріг (257 млн грн на 300 проектів) та на освітні заходи (263 млн. грн на 360 проектів) [4].

Аналіз 2016 року свідчить, що близько третини бюджетних коштів, громади спрямували на розбудову власних територій. За даними Мінрегіону, найбільше коштів об'єднані громади витратили на розвиток соціально-культурної сфери — це 3,9 млрд грн (60—70% бюджету), на реалізацію інфраструктурних та інвестиційних проектів було направлено 1,9 млрд грн (25—30% бюджету). Як свідчить статистика, на утримання органів місцевого самоврядування в об'єднаних громадах було витрачено близько 0,5 млрд грн (у середньому 15% власного бюджету) [5].

Аналізуючи процеси формування бюджетів об'єднаних територіальних громад, можна виділити такі пріоритети:

- бюджети ОТГ мають міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Законом про державний бюджет України на плановий рік затверджуються обсяги міжбюджетних трансфертів. У 2016 році було перераховано з державного бюджету 3,5 млрд грн міжбюджетних трансфертів, у 2017 році передбачено 9,6 млрд грн;

- до бюджетів ОТГ, крім доходів, що отримували бюджети до їх об'єднання зараховано 60% податку на доходи фізичних осіб. Раніше цей податок зараховувався до районного бюджету. За даними звітності, доходи бюджетів, що об'єдналися, зросли за 11 місяців 2016 року проти цього ж періоду 2015 року більше, ніж в 3 рази — з 0,9 млрд грн до 2,9 млрд грн;

- за рахунок бюджетів ОТГ, крім видатків на здійснення самоврядних повноважень, фінансуватимуться видатки, які делегуються державою їм на виконання — це видатки на утримання закладів бюджетної сфери —

освіти, культури, охорони здоров'я, соціальний захист тощо. Джерелом фінансування таких видатків є як доходи, закріплені Кодексом за бюджетами ОТГ, так і міжбюджетні трансферти з державного бюджету;

- бюджети ОТГ беруть участь у горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності. Механізм горизонтального вирівнювання на основі індексу податкоспроможності місцевих бюджетів зображений на рисунку 2.

- ради ОТГ мають право здійснювати місцеві запозичення до бюджетів ОТГ, як місцеві, так і внутрішні, в т.ч. шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових інституцій. Запозичення здійснюються до бюджету розвитку і кошти спрямовуються на реалізацію інвестиційних програм (проектів), метою яких є розвиток комунальної інфраструктури, впровадження ресурсозберігаючих технологій, створення, приріст чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення їх громад [6].

Базова, як і реверсна дотація, є результатом горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів в Україні. При здійсненні горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів та визначенні базової/реверсної дотації враховувались наступні показники — офіційні дані звітності Державної служби статистики України щодо наявного населення на 01.01.2017 року та Державної казначейської служби України — про фактичні надходження податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки на 2016 рік. До розрахунку на 2018 рік включено бюджети 47 ОТГ, у яких у квітні 2017 року відбулися перші місцеві вибори [7].

Велику роль у формуванні бюджетів ОТГ відіграють субвенції, які направляються з державного бюджету України. Основними і важливими з них є:

- освітня субвенція, її розподіл між місцевими бюджетами здійснюватиметься на основі нової формули, яка розраховуватиме нормативну наповнюваність класів, що дасть змогу запровадити стимулюючий механізм під час проведення оптимізації мережі загальноосвітніх навчальних закладів;

- медична субвенція, її розподіл між місцевими бюджетами відповідно до формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам. Ця формула може бути змінена у разі прийняття Верховною Радою України законопроектів щодо реалізації реформи фінансування системи охорони здоров'я. Урядом внесені зміни до Порядку та умов надання медичних субвенцій, якими врегульовано питання розмежування медичних субвенцій для надання первин-

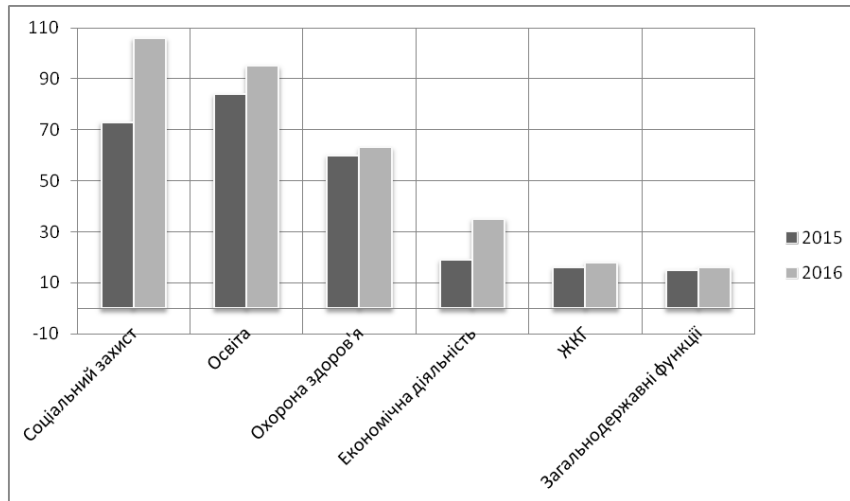


Рис. 4. Видатки місцевих бюджетів України за 2015–2016 роки, млрд грн

Джерело: сайт Державного Казначейства.

ної та вторинної медичної допомоги для міст обласного значення, районів та ОТГ. Обсяг субвенцій, що спрямовуються на первинну медичну допомогу, повинні становити не більше 40% загального обсягу субвенцій для районів та ОТГ, які добровільно об'єдналися на базі районів, та не більше 30% загального обсягу субсидій для міст обласного значення та ОТГ, які добровільно об'єдналися на базі міст обласного значення. На вторинну медичну допомогу будуть спрямовуватись кошти в обсязі не менше 60 і 70% відповідно;

— на здійснення державних програм соціального захисту;

— на виконання заходів щодо радіаційного та соціального захисту населення міста Жовті Води;

— на придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії;

— на придбання медикаментів та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої медичної допомоги;

— на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань тощо [7].

Така структура місцевих бюджетів України традиційно свідчить про виконання основних функцій місцевих органів влади — забезпечення населення життєво необхідними суспільними благами та послугами. Це стосується надання послуг із соціального захисту і соціального забезпечення, де зросли видатки на 30,0% у 2016 році відносно 2015 року, освітніх послуг на 27,0%, послуг з охорони здоров'я на 18,0%, житлово-комунального господарства на 5,0%, духовний і фізичний розвиток людини на 3,4% [12].

Основним напрямом видатків місцевих бюджетів є задоволення поточних потреб населення — це виплати заробітних плат, оплати відряджень, закупівля матеріалів, обладнання, медикаментів, продуктів харчування тощо. Такі видатки у 2016 році із місцевих бюджетів становили 85%, або 297,9 млрд грн [12].

У 2016 році відбувся ріст фінансування по всіх статтях капітальних видатків місцевих бюджетів, а саме:

— капітальні трансферти населенню 344%;

— придбання обладнання і предметів довгострокового користування 125%;

— капітальна трансферти підприємствам, установам, організаціям 88%;

— капітальний ремонт 60%;

— реконструкція та реставрація 50%;

— капітальні трансферти органам державного управління і інших рівнів 33%.

Такі високі темпи зростання капітальних видатків місцевих бюджетів свідчить про позитивний вплив реформи міжбюджетних відносин шляхом отримання фінансової підтримки від центральних органів влади для забезпечення розвитку інфраструктури територіальних громад і підвищення рівня життя населення [12].

Капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на цілі, великою мірою пов'язані з людським розвитком, серед яких:

— капітальний ремонт і реконструкція об'єктів соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства;

— будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства;

— збереження та розвиток історико-культурних місць України і заповідників;

— придбання шкільних автобусів і автомобілів швидкої медичної допомоги;

— комп'ютеризація та інформатизація загальноосвітніх навчальних закладів;

— природоохоронні заходи;

— інші заходи щодо розширеного відтворення [10].

ВИСНОВКИ

Економічний розвиток об'єднаних територіальних громад залежить від ефективності та правильності ведення соціально-економічної політики держави. В Україні об'єднані територіальні громади, в певній мірі, залежать від політики врегулювання міжбюджетних відносин, яка поступово повинна переходити від забезпечення бюджетними ресурсами ОТГ до бюджетного регулювання.

Незалежність органів місцевого самоврядування у формуванні фінансової політики, у самостійності вирішення своїх завдань та забезпечення своїх повноважень впливає на розвиток території, громади. Саме фінансо-

ва децентралізація громад має сприяти проведенню політики реформування системи управління в Україні, забезпечувати стійкість місцевих бюджетів, прозорість та ефективність використання їх коштів і, відповідно, покращувати умови і підвищувати рівень життя громади та країни, в цілому. В процесі децентралізації місцевих бюджетів важливо центральним органам влади забезпечити самостійність місцевих органів влади виконувати свої повноваження, функції та завдання, зважаючи на потреби і інтереси ОТГ, ефективно використовуючи бюджетні ресурси.

Література:

1. Пальчук В. Місцеві бюджети в умовах фінансової децентралізації [Електронний ресурс] / В. Пальчук // Україна: події, факти, коментарі. — 2017. — № 6. — Режим доступу: <http://ubuviar.gov.ua./images/ukraine/2017/ukr6.pdf>
2. Фінансова децентралізація, або що робити з грошима [Електронний ресурс] / А. Герус // Децентралізація влади. — 2016. — Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/2045>
3. Бюджетна децентралізація: як реформа зробила село багатшим [Електронний ресурс] / О. Мельничук // Блоги-2017. — Режим доступу: <http://4vlada.com/blogs/1224/52004>
4. Децентралізація на паузі, або чому уряд та парламент імітують реформу? [Електронний ресурс] / О. Сас // AgroPolit.com — 2017. — Режим доступу: <http://agropolit.com/spetsproekty/247-detsentralizatsiyi-na-pauzi-abo-chomu-uryad-ta-parlament-imituye-reformu>
5. Плюс 14,5 млрд грн: перші результати фінансової децентралізації у 2017 році [Електронний ресурс] / Центр громадського моніторингу та контролю. — 2017 — Режим доступу: <http://naglyad.org/uk/2017/05/19/plyus-14-5-mlrd-grn-pershi-resultati-finansovoyi-detsentralizatsiyi-u-2017-rotsi>
6. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] / Децентралізація дає можливості. — 2017. — Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/3958>
7. Що таке міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам / Г. Маркович // Бизнес Цензор. — 2017 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://biz,censor.net.ua/columns/3031398/scho_take_mjbyudjetni_transfertimstsevim_byudjetam
8. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні: анал. доп. / Біла С.О. та ін.; за ред. С.О. Білої. — К.: НІСД, 2011. — 80 с.
9. Опарін В.М., Пйонтко Н.Б. Державний фонд регіонального розвитку в системі фінансового вирівнювання. Фінанси України. — 2017. — № 7. — С. 29.
10. Козарезенко Л.В. Місцеві бюджети: можливості регулювання розвитку людського потенціалу. Фінанси України. — 2016. — № 4. — С. 70—71.
11. ГРОМАДна реформа: що дала децентралізація / Економічна правда. — 2017 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2017/0804/627740/>
12. Інформаційна довідка про видатки державного і місцевих бюджетів України у 2016 році / FINANCIAL

ANALYSIS OFFICE IN THE VRU [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/FEAO-Vydatki_biydzhetiv_A5_03_web-1-1.pdf

References:

1. Palchuk, V. (2017), Local budgets in conditions of financial decentralization [Electronic resource] / V.Palchuk // Ukraine: events, facts, comments. -. №6. - Mode of access: <http://ubuviar.gov.ua./images/ukraine/2017/ukr6.pdf>
2. Gerus, A. (2016), Financial decentralization, or what to do with money / [Electronic resource] / // Decentralization of power, Mode of access: <http://decentralization.gov.ua/news/item/2045>
3. Melnychuk, O. (2017), Budget decentralization: how the reform made the village richer / [Electronic resource] // // Blogs-.- Access mode: <http://4vlada.com/blogs/1224/52004>
4. Sas, O. (2017), Decentralization on the pause, or why the government and parliament mimic the reform? / [Electronic resource] / // AgroPolit.com -. // Access mode: <http://agropolit.com/spetsproekty/247-detsentralizatsiyi-na-pauzi-abo-chomu-uryad-ta-parlament-imituye-reformu>
5. Center for public monitoring and control (2017), "Plus 14.5 billion UAH: first results of financial decentralization in 2017", available at: <http://naglyad.org/uk/2017/05/19/plyus-14-5-mlrd-grn-pershi-resultati-finansovoyi-detsentralizatsiyi-u-2017-rotsi> (Accessed 05 Nov 2017).
6. Markovych, H. (2017), "Features of the formation of budgets of the joint territorial communities", Decentralization provides opportunities, available at: <http://decentralization.gov.ua/news/3958> (Accessed 05 Nov 2017).
7. Markovych, H. (2017), "What are intergovernmental transfers to local budgets", Business Censor, available at: http://biz.censor.net.ua/columns/3031398/scho_take_mjbyudjetni_transfertimstsevim_byudjetam (Accessed 05 Nov 2017).
8. Bila, S.O. (2011), Innovative Approaches to Regional Development in Ukraine: Anal. additional / etc.; for ed. SO Biloy Kyiv: NISS, 80 p.
9. Oparin, V.M. and P'ontko, N.B. (2017), State fund of regional development in the system of financial equalization. Finance of Ukraine, No. 7, S.29.
10. Kozarezenko, L.V. (2016), Local budgets: opportunities for regulating human development. Finances of Ukraine, №4, S.70—71.
11. Economic truth (2017), "Culture reform: what gave decentralization", available at: <http://www.epravda.com.ua/columns/2017/0804/627740/> (Accessed 05 Nov 2017).
12. Financial and Economic Analysis Office in the VRU (2017), "Information note on expenditures of state and local budgets of Ukraine in 2016", available at: http://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/FEAO-Vydatki_biydzhetiv_A5_03_web-1-1.pdf (Accessed 05 Nov 2017).

Стаття надійшла до редакції 10.11. 2017 р.