

УДК 336.14:352

О. А. Шелест,

к. е. н., доцент кафедри міжнародних економічних відносин та фінансів Харківського торговельно-економічного інституту Київського національного торговельно-економічного університету, м. Харків

ORCID ID: 0000-0001-8397-9397

О. С. Сарана,

магістрант кафедри міжнародних економічних відносин та фінансів Харківського торговельно-економічного інституту Київського національного торговельно-економічного університету, м. Харків

ORCID ID: 0000-0001-7931-8131

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.23.99

АНАЛІЗ КЛЮЧОВИХ ІНДИКАТОРІВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ХАРКІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

O. Shelest,

PhD in Economics, Associate Professor of International Economic Relations and Finance Department of Kharkiv Trade and Economics Institute of Kyiv National Trade and Economics University, Kharkiv

O. Sarana,

Master's Degree of Economic Sciences, Associate Professor of International Economic Relations and Finance Department of Kharkiv Trade and Economics Institute of Kyiv National Trade and Economics University, Kharkiv

THE ANALYSIS OF FINANCIAL DECENTRALIZATION KEY INDICATORS IN UKRAINE AND KHARKIV REGION

У статті досліджується досвід формування місцевих бюджетів та роль трансфертів у фінансуванні основних компетенцій органів місцевого самоврядування на прикладі країн ЄС. Розглянуто три основні "моделі місцевого самоврядування", які залежать від державної організації (унітарна, федеральна чи регіональна). Визначено, що існуючий механізм місцевого самоврядування та публічних фінансів в Україні дещо відрізняється від наведених моделей, так в Україні ще лише розвиваються процеси децентралізації та регіоналізації. Проведено аналіз основних індикаторів фінансової децентралізації в Україні за перше півріччя 2018 – перше півріччя 2019 рр. Проведено аналіз основних показників, які мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом на прикладі об'єднаних територіальних громад (ОТГ) Харківської області. Здійснено оцінку ОТГ Харківської області за перші півріччя 2019 р. у загальному рейтингу у групі та в розрізі окремих показників фінансової децентралізації.

The implementation of the ratified EU-Ukraine Association Agreement, which envisages the transformation of national fiscal policy, decentralization and extension of local authorities powers, calls for the creation of a stable budgetary system and the formation of effective mechanisms for state regulation of intergovernmental budgetary relations. Particularly important is the issue of ensuring the self-sufficiency of different levels budgets and improving economic and legal relations regarding the functioning of the budget system. Intergovernmental relations as an essential component of the budget process is an important tool for improving relations between central and local governments, an effective factor in the economic and political development of all administrative and territorial units, ensuring equal conditions for citizens to access management services. In determining the directions decentralization processes development of in Ukraine, it is necessary to analyze in detail the foreign experience and effectiveness of reforms in different countries that have their traditions in state power and self-government. In the last thirty years we can see that the public

sector and administrative management have undergone dramatic changes in many countries of the world.

The article examines the experience of forming local budgets and the role of transfers in financing the core competencies of local governments on the example of EU countries. Three main "models of local self-government" that depend on a state organization (unitary, federal or regional) are considered. It is determined that the existing mechanism of local self-government and public finances in Ukraine is slightly different from the above models, so in Ukraine the processes of decentralization and regionalization are still developing. The analysis of the main financial decentralization indicators in Ukraine for the first half of 2018 — the first half of 2019 is conducted. The LTG of Kharkiv region for the first six months of 2019 has been estimated in the overall rating in the group and by individual indicators of financial decentralization.

Ключові слова: фінансова децентралізація, бюджет, міжбюджетні трансферти, об'єднана територіальна громада, державне управління.

Key words: financial decentralization, budget, intergovernmental transfers, integrated territorial community, public administration.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Імплементация ратифікованої Угоди про Асоціацію між ЄС та Україною, яка передбачає трансформацію загальнодержавної фіскальної політики, децентралізацію й розширення повноважень місцевих органів влади, викликає необхідність створення стабільної бюджетної системи та формування ефективних механізмів державного регулювання міжбюджетних відносин.

Особливої ваги набуває питання забезпечення самодостатності бюджетів різних рівнів та вдосконалення економіко-правових відносин щодо функціонування бюджетної системи. Міжбюджетні відносини як суттєва складова бюджетного процесу — це важливий інструмент удосконалення відносин між центральними та місцевими органами управління, дієвий чинник економічного та політичного розвитку усіх адміністративно-територіальних одиниць, забезпечення однакових умов доступу громадян до управлінських послуг.

Під час визначення напрямів розвитку процесів децентралізації в Україні необхідно докладно проаналізувати зарубіжний досвід та ефективність реформ у різних країнах, які мають свої традиції у державній владі та самоврядуванні. Так, в останні тридцять років можемо спостерігати, що державний сектор та адміністративний менеджмент зазнавали кардинальних змін у багатьох країнах світу [1; 3; 5; 6]. Швидке зростання демократизації та децентралізації були двигуном для багатьох реформ у державному секторі, особливо у відносинах між державною та місцевою владою [2; 3; 5; 7]. Цей період характеризувався багатьма політичними та соціальними подіями, одні з них були драматичними, інші — успішними та матимуть істотний вплив на подальшу траєкторію розвитку в певних країнах чи регіонах. Ефективність реформ у державному управлінні, в розбудуванні систем державного та місцевого фінансування залежала від багатьох зовнішніх та внутрішніх факторів, пов'язаних із національними та місцевими стратегіями [1; 6; 7].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання регулювання міжбюджетних відносин та фінансової децентралізації знаходиться у центрі уваги

дослідників у галузі державного управління господарськими процесами. Сутність бюджету як складової державних фінансів, міжбюджетних відносини досліджували А. Бабич, В. Базилевич, О. Василик, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, В. Опарін, Ю. Пасічник, В. Федосов, В. Швець [8] та ін.

Як зазначали численні вчені та експерти за останні тридцять років, різні країни впровадили реформи, що стосуються децентралізації для місцевих органів влади. Ці реформи були зосереджені на збільшенні відповідальності місцевого самоврядування, фінансовому контролі, консолідованій податковій автономії, зменшенні рівня виділених фінансових трансфертів на користь загальних трансфертів, створенню нових рівнів місцевого самоврядування [1, 2, 4].

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз міжбюджетних відносин у рамках фінансової децентралізації на прикладі ОТГ Харківської області.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Домінуючою перевагою бюджетної децентралізації є можливість збільшення алокативної ефективності наданих суспільних послуг. Тобто органи місцевого самоврядування на місцях можуть підвищити благополуччя населення за рахунок задоволення їх індивідуальних вподобань. Водночас суспільні послуги можуть надаватися таким чином, щоб вони максимально відповідали інтересам населення, а також були якісними, а витрати — мінімальними [9, с. 237—274].

Національні та місцеві стратегії можуть бути визначені як здатність здійснювати загальні та місцеві цілі, використовуючи політику та практику, необхідну для їх досягнення. Національні та місцеві стратегії та реформи тісно пов'язані з фіскальною політикою та фінансовою стабільністю для країн та їх регіонів [2; 4; 5].

Як відомо, фіскальна політика стосується розміру та складу державних поточних і капітальних витрат і доходів, а також розподілу витрат і вигод від державних витрат та оподаткування. Проте деякі реформи в державних та місцевих фінансах у певних країнах призво-

дять до серйозних проблем у фінансовій політиці та стабільності національних економік. Сьогодні регіони відіграють важливішу роль у державних фінансах, тому низка реформ стосувалась "регіонального" рівня. Це впливає на консолідацію регіонів з кількома цілями, поліпшення планування країни, підвищення рівня життя місцевих жителів. Дослідження, проведене за останні десять років, проаналізувало умови та ступінь досягнення цих реформ, які відрізнялися в різних країнах. Вони зазначили, що регіональні структури, створені у Великобританії, в Ірландії та Фінляндії, мають різні права та компетенції. Наприклад, в Ірландії та Фінляндії регіональні організації в основному відповідали за координацію європейських коштів. У Швеції місцеві органи влади розглядали більше прав для регіонів, але в Португалії, навпаки, регіоналізація була призупинена. В іншому випадку регіональні обов'язки були закріплені в Іспанії, Франції та Італії.

Розглянемо перелік основних місцевих реформ у деяких країнах ЄС [4].

У Бельгії в 1993 р. були здійснені реформи, а їх мета — це перетворення на федеральну державу. У Фінляндії у 1994 р. було розпочато створення регіонів як міських муніципальних структур, а в 1995 р. деякі колишні управління були скасовані. У Франції протягом 1982—1984 рр. було здійснено ряд актів, що стосуються децентралізації. Їх цілями були: зняття зайвого контролю, розширення обов'язків місцевого самоврядування, створення регіональних органів місцевого самоврядування, передача фінансових ресурсів місцевим органам влади. Тоді в 1990-х роках спостерігалася нова хвиля реформ, основна увага приділялася закріпленню регіональних обов'язків у секторі професійної підготовки. Нарешті, 1 січня 2002 року реформи торкнулися перенесення відповідальності за залізничний пасажирський транспорт на регіональний рівень. У Греції серйозні зміни спостерігалися з 1994 року, коли "префектури" стали місцевими органами влади, а державний контроль було знято та консолідовано муніципальні податкові ресурси. В Ірландії в 1991 році було розпочато передання місцевим органам влади загальної відповідальності за місцеві питання, а в 1994 р. Почалося створення регіональних органів місцевого самоврядування. Серія важливих реформ спостерігалася в Італії. У 1990 р. завдяки Актами Бассаніні стало можливим, щоб мери, обрані прямим загальним виборчим правом, надавали нові податкові реформи муніципалітетам, провінціям та регіонам, але регіональні обов'язки зростали у галузі охорони здоров'я та транспорту. У 2000 р. цими законами встановлено, що вибори президентів регіонів проводяться прямим загальним виборчим правом, і, нарешті, у 2001 р. було затверджено на референдумі Конституційний акт від березня 2001 р., що підтверджує принцип фінансової автономії регіонів. Період 1980—1990 рр. у Нідерландах характеризувався зростаючою часткою неприєвних трансфертів у межах державних фінансових трансфертів, У 1999 році в Португалії було затверджено розширення муніципальних обов'язків та реформу грантової системи. В Іспанії в 1978 році було здійснено визнання права на місцеву автономію та створення автономних громад. З початку 1990-х років: розширення обов'язків автономних громад та консолідація їхніх по-

даткових ресурсів. У Сполученому Королівстві суттєві реформи були відзначені з 1990-х років, коли було розпочато рух у напрямку, що характеризується територіальною перебудовою, контролем над витратами та доходами тощо. З кінця 1990-х років було впроваджено: більша гнучкість у процедурах контролю місцевого самоврядування, створення місцевих органів виконавчої влади, передача загальної компетенції з місцевих питань місцевим органам влади, створення регіональних органів місцевого самоврядування в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії.

Відомо, що можна виділити три основні "моделі місцевого самоврядування", які залежать від державної організації (унітарна, федеральна чи регіональна). Однак це не чітка та єдина класифікація, оскільки слід враховувати багато національних особливостей організації державного та місцевого управління та їх фінансів, відносини між ними. Тим не менш, важливо представити короткий опис згаданих систем [4].

1. Місцева модель у федеральних державах (Австрія, Бельгія, Німеччина). Ця модель характеризується оплотом федеративних держав на місцевому рівні.

Є такі її функції та характеристики:

— внутрішня організація органів місцевого самоврядування, визначена федеральними державами;

— адміністративний та бюджетний контроль за органами місцевого самоврядування є відповідальністю федеративних держав;

— участь федеративних держав у фінансуванні органів місцевого самоврядування: у Німеччині та Австрії, наприклад, розподіли податків між федеральною державою, федераційними державами та місцевими органами влади, а також виділенням федеральних держав у вигляді місцевих урядів. У Бельгії розподіл грантів надається регіонами муніципалітетам та провінціям.

2. Місцева модель у "регіоналізованих державах" (Іспанія, Італія) має регіони, схожі на федеративні держави.

Особливості:

— підвищення регіональних обов'язків;

— незалежна законодавча влада для регіонів;

— зведена регіональна податкова автономія.

3. Модель місцевого самоврядування в унітарних державах. Цей тип моделі зустрічається в Данії, Фінляндії, Франції, Греції, Люксембурзі, Ірландії, Нідерландах, Португалії, Великобританії, Швеції. Ці системи базуються на органах місцевого самоврядування із загальними ознаками, але різною мірою децентралізації.

Загальні риси:

— відсутність належних законодавчих повноважень для місцевих органів влади (крім парламенту Шотландії);

— відсутність загальних регуляторних повноважень (крім Уельсу та Шотландії);

Ніякого нагляду з боку місцевого самоврядування над іншим (крім Нідерландів).

Для різних рівнів децентралізації характерні:

— сильно децентралізовані країни, де органи місцевого самоврядування беруть на себе широкий спектр обов'язків і мають важливі власні фінансові ресурси (Швеція, Данія, Фінляндія);

— децентралізовані країни з місцевими органами влади, які беруть на себе порівнянну кількість обов'язків (Франція, Греція, Люксембург, Нідерланди та Португалія), але користуються низьким рівнем податкової автономії (Греція, Нідерланди та Португалія);

— країни, що мають тенденцію до централізації, з жорстким контролем над витратами та доходами місцевих органів влади (Ірландія та Великобританія).

Як видно з представленого огляду моделей місцевого самоврядування на прикладі 15 країн ЄС, існуючий механізм місцевого самоврядування та публічних фінансів в Україні дещо відрізняється від наведених моделей, так в Україні ще лише розвиваються процеси децентралізації та регіоналізації, є прагнення до їхньої більшої автономії, у тому числі й фінансової, проте це ще нелегкі завдання на майбутнє [10].

Розглянемо детальніше показники фінансової децентралізації на прикладі Харківської області та ОТГ, які сформувались протягом 2018—2019 рр. Загалом по Україні, з початку 2018 року всі 665 об'єднаних територіальних громад (ОТГ) перейшли на прямі міжбюджетні відносини. Як зазначила Яніна Казюк, координатор з фінансової децентралізації Центрального офісу реформ при Мінрегіоні: "На прямі міжбюджетні відносини перейшли всі об'єднані громади, в тому числі й ті, де перші місцеві вибори відбулися наприкінці 2017 року". Так, експертами Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні було проведено аналіз основних положень головного фінансового документу країни. Важливим напрямком бюджетної політики є продовження децентралізації і на цій основі — формування спроможного місцевого самоврядування з розширеними повноваженнями та сферами відповідальності [11].

Як було визначено, у 2018 році взаємовідносини з державним бюджетом мали 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 отримувало 930 місцевих бюджетів, реверсну дотацію — 223. Протягом січня-вересня 2019 року надходження до загального фонду місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) склали 199,7 млрд грн, що становить 75,6% від затвердженого річного плану з урахуванням змін. У порівнянні з аналогічним періодом 2018 року, номінальне зростання надходжень становить 31,9 млрд грн або +19,0% (за даними Держстату, індекс цін за січень-вересень 2019 року до відповідного періоду 2018 року складає 108,8%), проте у порівнянні з минулорічними показниками темпи приросту доходів зменшилися на 5,2 в.п. (у січні — вересні 2018 року приріст надходжень, порівняно з 2017 роком, становив 24,2%). До бюджету міста Києва (загальний фонд без трансфертів) протягом 9 місяців 2019 року надійшло 32,9 млрд грн, що становить 16,5% від загальної суми надходжень усіх місцевих бюджетів України. Доходи бюджету міста Києва (без трансфертів) майже дорівнюють обсягам надходжень зведених бюджетів районів (34,9 млрд грн).

Слід зазначити, що у структурі доходів місцевих бюджетів найбільшу питому вагу займає податок на доходи фізичних осіб — 59,8% від загальної суми

доходів загального фонду місцевих бюджетів (або 119,3 млрд грн). У порівнянні з січнем-вереснем 2018 року, надходження податку зросли на 21,2 млрд грн, або на 21,6%. Основними чинниками, що вплинули на зростання надходжень ПДФО, є збільшення розміру мінімальної заробітної плати (+12,1% до 2018 року) та зростання середньомісячної заробітної плати на 19,4% (до 10260 грн), порівняно з відповідним періодом 2018 року).

Другим за сумою джерелом доходів місцевих бюджетів є плата за землю, що відноситься до податку на майно, який є місцевим податком. У структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів плата за землю займає 12,5%. У цей період до місцевих бюджетів сплачено 25 млрд грн плати за землю (а саме земельного податку і орендної плати), що на 22,2% (або на 4,5 млрд грн) більше надходжень аналогічного періоду 2018 року. Поряд з іншими чинниками, на зростання надходжень від плати за землю вплинуло скасування з початку 2019 року пільгового оподаткування земельних ділянок, наданих для залізниць. У 41,5 рази в 2019 р., порівняно з 2014 р. зросла державна підтримка місцевого та регіонального розвитку. Крім того, на 2019 р. передбачено субвенцію на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення в сумі 14,7 млрд грн.

Експертами з фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні (за підтримки Програми "U-LEAD з Європою" та SKL International) були визначені показники, які мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом [11].

За 2018 р. було обрано такі групи показників, які представлено нижче.

1) власні доходи на одного мешканця (співвідношення обсягу надходжень власних доходів до кількості мешканців відповідної ОТГ);

2) динаміка надходжень місцевих податків і зборів у 2018 році, порівняно з 2017 роком;

3) рівень дотаційності бюджетів (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів ОТГ без урахування субвенцій з державного бюджету);

4) питома вага видатків на утримання апарату управління у фінансових ресурсах ОТГ (питома вага видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування в сумі власних доходів загального фонду).

Проведемо аналіз цих показників на прикладі ОТГ Харківської області, яка на звітну дату була представлена 12-ма об'єднаними територіальними громадами.

У таблиці представлено значення для трьох показників, які характеризують фінансові показники ОТГ за 9 місяців 2018 року.

Як видно з наведених даних таблиці 1, можна проаналізувати та виділити групи ОТГ серед 12 ОТГ Харківської області з найвищими, середніми та найменшими значеннями показників. Якщо аналізувати по показнику надходжень власних доходів на 1-го мешканця, то серед 12 ОТГ Харківської області найвищий цей показник має тільки Наталинська ОТГ і він становить 10280,4 грн. До групи ОТГ Харківської області з середніми значеннями цього показника можна віднести такі

Таблиця 1. Окремі показники виконання місцевих бюджетів 12 ОТГ Харківської області за 9 місяців 2018 року

Назва ОТГ	Власні доходи на 1-го мешканця, грн	Рівень дотаційності бюджетів, %	Питома вага на утримання апарату управління у власних ресурсах (без трансфертів), %	Динаміка надходжень місцевих податків і зборів за 9 міс. 2018 р. до 9 міс. 2017 р., %
Зачепилівська	2655,8	2,2	18,3	154,9
Золочівська	2601,5	4,5	15,7	125,5
Коломацька	3971,5	0,0	29,6	116,4
Малинівська	3104,5	9,2	21,3	135,2
Малоданилівська	2905,4	13,1	16,8	130,9
Мереф'янська	2057,0	10,1	18,9	133,3
Наталинська	10280,4	-17,9	6,3	110,1
Нововодолазька	4162,7	1,3	17,2	132,0
Оскільська	2292,3	17,3	34,8	118,3
Роганська	3520,5	-5,5	16,3	125,5
Старосалтівська	2547,2	8,6	38,6	113,5
Чкаловська	2660,2	6,1	26,2	119,0

Джерело: [11].

ОТГ, як Нововодолазька, Коломацька, Малинівська, Малоданилівська та Роганська і значення цього показника лежать у межах від 4162,7 грн та 3520,5 грн. Група ОТГ з найменшими значеннями цього показника є найбільш чисельною і до неї відносяться такі ОТГ, як Зачепилівська, Чкаловська, Золочівська, Старосалтівська, Оскільська та Мереф'янська і значення цього показника знаходиться в межах від 2655,8 грн до 2057,0 грн.

Проведемо аналіз по рівню дотаційності бюджетів таким же чином, розподіливши їх на групи ОТГ з найвищими, середніми та найменшими значеннями цього показника. Так, до групи ОТГ з найвищим значенням цього показника можна віднести дві ОТГ — Оскільська та Малоданилівську, відповідно значення рівня дотаційності сягають 17,3% та 13,1%. До групи ОТГ Харківської області з середніми значеннями цього показника можна віднести такі ОТГ, як Мереф'янська, Малинівська, Старосалтівська та Чкаловська, значення цього показника становлять від 10,1% та 6,1%. Група ОТГ з найменшими значеннями цього показника по чисельності така ж, як і група ОТГ з середніми значеннями і до неї можна віднести такі ОТГ, як Золочівська, Зачепилівська, Нововодолазька та Коломацька. Значення показника рівня дотаційності бюджетів для цієї групи лежать в межах від 4,5% та 0,0%. Слід відмітити, що такі ОТГ, як Наталинська та Роганська виконують реверсну дотацію і рівень цієї дотації становить відповідно: 17,9% та 5,5%.

Якщо провести вертикальний аналіз по показнику питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (без урахування трансфертів), то найбільше значення цього показника припадає на бюджет Старосалтівської, Оскільської та Коломацької ОТГ і відповідно їх значення становлять: 38,6%, 34,8% та 29,6%. До чисельної середньої групи належать такі ОТГ, як Чкаловська, Малинівська, Мереф'янська, Зачепилівська, Малоданилівська, Нововодолазька, Роганська та Золочівська. До групи з найменшим значенням цього показника можна віднести тільки одну Наталинську ОТГ і значення цього показника — 6,3%.

Можна провести ще й горизонтальний аналіз по 3-м розглянутим показникам і як наглядно видно з даних таблиці 1, що найкращі приведені показники тільки у Наталинській ОТГ Харківської області. Так, у неї найвищий рівень надходжень власних доходів на 1-го мешканця і він становить 10280,4 грн, реверсна дотація складає -17,9% і найменша на її бюджет питома вага на утримання апарату, що складає всього 6,3%. А такі ОТГ Харківської області, як Старосалтівська, Оскільська, Чкаловська, Мереф'янська мають малі значення по показнику надходжень власних доходів на 1-го мешканця та високі значення питомої ваги видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ, що слід враховувати при дослідженні фінансових потоків у рамках міжбюджетних відносин в цих ОТГ.

За підсумками 9 місяців 2018 року середній показник надходжень власних доходів на 1-го мешканця по 12-ти ОТГ області збільшився на 831,7 грн (+35,6%) та склав 3 169,2 грн (у тому числі: по 4-х ОТГ, утворених у 2016 році цей показник зріс на 30,3% та становить 2596,5 грн, а по 8-ми утворених у 2017 році — у 3,3 рази і становить 3530,4 грн).

Серед ОТГ області 9 громад отримують з державного бюджету базову дотацію, перераховують реверсну дотацію. Рівень дотаційності існуючих громад є не надто високим — найвищий показник у Оскільській громаді, у якої обсяг базової дотації у загальній сумі доходів становить 17,3%. Найбільша питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (без урахування трансфертів) припадає на бюджет Старосалтівської ОТГ — 38,6%, найменша — на бюджет Наталинської ОТГ — 6,3%. Щодо динаміки надходжень місцевих податків і зборів за 9 місяців 2018 року порівняно з 9 місяцями 2017 року, то найвищий темп зростання цих надходжень спостерігається по бюджету Зачепилівської ОТГ (+54,9%), найнижчий рівень — по Наталинській ОТГ (+10,1%).

За 2019 р. експертами були обрані наступні показники, що характеризували став місцевих бюджетів ОТГ Харківської області.

Таблиця 2. Окремі показники виконання місцевих бюджетів 17 ОТГ Харківської області за 1 півріччя 2019 року та рейтинг ОТГ у загальному рейтингу за групами

№ п/п	Назва ОТГ	Загальна характеристика		Показник 1		Показник 2		Показник 3		Показник 4		Загальний рейтинг у групі
		Площа ОТГ (км ²)	Чисельність населення на 01.01.2018 (тис. ос.)	Загальні доходи фонду на 1-го мешканця (без трансфертів), (грн)	Рейтинг	Рівень дотаційності бюджетів, (%)	Рейтинг	Питома вага видатків на утримання апарату управління у доходах загального фонду (без трансфертів), (%)	Рейтинг	Питома вага суми заробітної плати з нарахуванням у видатках загального фонду, (%)	Рейтинг	
Група 1												
1	Нововодолазька	351,6	16,5	2810,2	11	0,0	12	15,0	21	70,0	24	12
2	Пісочинська	50,0	26,6	2732,9	14	12,2	56	7,9	1	61,2	6	13
3	Золочівська	917,0	25,1	1779,4	46	4,4	30	19,6	47	75,7	46	41
4	Мереф'янська	167,8	25,2	1552,9	64	9,3	48	22,1	62	77,5	50	62
Група 2												
5	Роганська	86,0	13,9	2636,8	22	-5,3	9	20,2	44	69,5	36	21
6	Малоданилівська	94,4	13,6	2078,2	38	14,3	62	19,5	39	52,0	6	34
7	Чкаловська	387,0	12,3	2047,8	41	9,0	50	28,1	84	71,3	44	59
Група 3												
8	Наталинська	180,7	6,4	8589,3	2	-19,3	8	8,5	3	49,0	8	2
9	Старовірівська	365,5	5,8	6245,8	6	3,2	63	7,4	1	65,5	32	19
10	Малинівська	122,5	8,3	2644,2	41	1,5	51	25,2	95	70,8	60	51
11	Коломацька	329,6	6,9	2745,7	37	-0,9	40	32,9	168	64,2	28	57
12	Великобурлуцька	221,0	7,1	2470,9	50	0,0	46	26,5	110	71,4	67	58
13	Зачепилівська	411,1	9,7	1585,1	129	2,3	57	22,4	71	77,3	119	85
14	Старосалтівська	472,7	7,9	1773,8	105	6,6	85	36,7	196	69,4	50	107
15	Циркунівська	137,9	9,0	1562,1	132	17,7	144	38,9	211	67,9	38	133
16	Оскільська	360,5	5,8	1810,7	101	21,4	160	42,1	224	71,6	71	147
Група 5												
17	Лозівська	1102,4	79,0	2132,4	17	0,0	8	16,4	13	36,6	1	8

Джерело: [11].

Це такі показники:

1) доходи на душу населення (співвідношення обсягу надходжень доходів загального фонду без трансфертів до кількості мешканців громади);

2) рівень дотаційності бюджетів (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до суми доходів загального фонду ОТГ без урахування субвенцій з державного бюджету);

3) питома вага видатків на утримання апарату управління у фінансових ресурсах ОТГ (відсоток видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування у сумі доходів загального фонду без урахування трансфертів з державного бюджету);

4) питома вага заробітної плати у видатках загального фонду (відсоток проведених із загального фонду бюджету видатків на заробітну плату з нарахуваннями до обсягу видатків загального фонду бюджету без урахування трансфертів, перерахованих з бюджету ОТГ до інших бюджетів).

У таблиці 2 представлено значення для цих показників, які характеризують фінансові показники ОТГ за 1 півріччя 2019 року.

Для проведення аналізу за перше півріччя 2019 р. експерти згрупували 806 ОТГ за критерієм чисельності населення громади. Крім цього, для більш коректного порівняння міста обласного значення, у яких відбулася процедура об'єднання чи приєднання згідно Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних

громад", виділили в окрему групу: Група 1 — ОТГ з чисельністю населення понад 15 тис. жителів; Група 2 — ОТГ з чисельністю населення від 10 до 15 тис. жителів; Група 3 — ОТГ з чисельністю населення від 5 до 10 тис. жителів; Група 4 — ОТГ з чисельністю населення менше 5 тис. жителів; Група 5 — ОТГ-міста обласного значення.

За результатами таблиці 2 Харківська область станом на I півріччя 2019 р. представлена 17 ОТГ. У першу групу увійшли 4 ОТГ, серед яких у загальному рейтингу у групі найкращі позиції займають Нововодолазька ОТГ (12-е місце) та Пісочинська ОТГ (13-місце). Група 2 представлена 3 ОТГ, з них найвищий рейтинг у групі посідає Роганська ОТГ, яка також займає 9 місце у рейтингу за рівнем дотаційності. Група 3 найбільша за кількістю ОТГ Харківської області, однак має найбільший розрив у позиціях ОТГ у загальному рейтингу. Так, Наталинська ОТГ посідає 2-е місце у загальному рейтингу групи і демонструє високі результати за кожним показником, а саме: 2-е місце у загальних доходах на 1-го мешканця, 8-е місце у рівні дотаційності бюджетів (реверсна дотація), 3-є місце у питомій вазі видатків на утримання апарату управління у доходах загального фонду та 8-е місце у питомій вазі суми заробітної плати з нарахуванням у видатках загального фонду. За результатами рейтингування серед ОТГ Харківської області, які увійшли до Групи 3 найнижчі позиції займає Оскільська ОТГ, яка посіла 147 місце у групі. До Групи 4 увійшла Лозівська ОТГ з достатньо стійкими позиціями у рейтингу — 8 місце у групі.

ВИСНОВКИ

На підставі проведеного аналізу, погоджуючись з експертами, одним із оптимальних варіантів подальшого розвитку для громад із низькими показниками фінансової спроможності є їх приєднання до інших територіальних громад та створення більшої за площею і чисельністю ОТГ. Навіть якщо у такої ОТГ зараз немає економічних перспектив для розвитку, таке об'єднання дасть можливість оптимізувати територіальну структуру місцевих рад, підвищити ефективність управління територією, покращити інвестиційну привабливість (за рахунок більшої території та більшої кількості трудових ресурсів) та підвищити рівень доцільності капіталовкладень у громаду.

Слід зазначити, що досвід країн ЄС є дуже важливим при розробці стратегій розвитку процесів децентралізації в Україні. Доцільно глибше вивчати податково-трансфертні механізми в країнах ЄС, особливо на прикладі країн Центральної та Східної Європи, що увійшли до Європейського Союзу в останні 10—15 років. У країнах ЄС існує різноманіття моделей міжбюджетних відносин, від значної міри автономії та широких компетенцій на рівні місцевої влади до прямого фінансування та надання трансфертів місцевим бюджетам з сторони держави. В залежності від адміністративно-територіального устрою, від традицій, рівня соціально-економічного розвитку регіонів, політичної ситуації, правових засад та діючого законодавства впроваджені в країнах ЄС ті чи інші моделі. В Україні, насамперед, необхідними умовами є проведення реформ щодо розвитку місцевого самоврядування та передачі частини компетенцій органам місцевої влади. Також є суттєвим впровадження програм щодо підготовки методичних рекомендацій та тренінгів для представників місцевих органів самоврядування з метою покращення процесів розробки та виконання бюджетів на місцевому рівні. Зараз тільки розвиваються засади фінансової автономії та вирішення пріоритетних напрямів фінансування різних соціальних та комунальних закладів силами громад, тому переважну роль грають трансферти, дотації та субвенції з центральних бюджетів на виконання завдань та компетенцій місцевих органів самоврядування, але з часом в Україні місцеві органи самоврядування повинні більш використовувати можливості власних ресурсів, за рахунок розвитку економічної діяльності, зростання підприємницької діяльності економічно активного населення у своїй місцевості та доходів місцевого населення, які будуть позитивно впливати на податкові надходження на місцевих бюджетів.

Література:

1. Bouckaert G. et al. Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. Open Institute Society. Budapest, 2008.
2. Crook R. Decentralization and Good Governance / R. Crook // Federalism in Changing World: Learning from Each Other. Montreal: McGill-Queens University Press. — 2003. — P. 240—259.
3. Crook R., Manor J. Democratic Decentralization. OED Working Paper Series. No. 11, World Bank. Washington DC, 2000.
4. Falzon M., Peretti-Stahl M.-P., Verdier A. et al. Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union. Second Edition. Dexia Edition, Paris, France, 2002.

5. Fisher R. State and Local Public Finance. Third Edition. Thomson Higher Education. Mason. USA, 2007.

6. Lindenberg M., Ramirez N. Managing Adjustment in Developing Countries. Economic and Political Perspectives. ICS Press, San Francisco, USA, 1989.

7. White, S. Government Decentralization in 21-st Century. A literature review. CSIS. Center for Strategic & International Studies. 2011.

8. Швець В.Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин / В.Я. Швець // Фінанси України. — 2015. — № 3. — С. 23—31.

9. Thiessen U. Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries / U. Thiessen // Fiscal Studies. — 2003. — № 24. — P. 237—274.

10. Реформування системи державних фінансів: завдання, пріоритети, механізми: монографія / За ред. І.В. Колупаєвої — Харків: Видавництво ПП Іванченко, 2018. — 211 с.

11. Децентралізація має можливості / Державні сайти України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/>

References:

1. Bouckaert, G. et al. (2008), Public Management Reforms in Central and Eastern Europe, Open Institute Society. Budapest.
 2. Crook, R. (2003), "Decentralization and Good Governance", Federalism in Changing World: Learning from Each Other. Montreal: McGill-Queens University Press, pp. 240—259.
 3. Crook, R. Manor, J. (2000), Democratic Decentralization. OED Working Paper Series. No. 11, World Bank. Washington DC.
 4. Falzon, M. Peretti-Stahl, M.-P. Verdier, A. et al. (2002), Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union. Second Edition. Dexia Edition, Paris, France.
 5. Fisher, R. (2007), State and Local Public Finance. Third Edition. Thomson Higher Education. Mason. USA.
 6. Lindenberg, M. Ramirez, N. (1989), Managing Adjustment in Developing Countries. Economic and Political Perspectives. San Francisco, USA.
 7. White, S. (2011), Government Decentralization in 21-st Century. A literature review. CSIS. Center for Strategic & International Studies.
 8. Shvec', V. Ya. (2015), "Conceptual approaches to improving the system of intergovernmental relations", Finansy Ukrainy, vol. 3, pp. 23—31.
 9. Thiessen, U. (2003), "Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries", Fiscal Studies, vol. 24, pp. 237—274.
 10. Kolupaieva, I. (2018), Reformuvannya systemy derzhavnyh finansiv: zavdannya, priopytety, mehanizmy [Reforming the public finance system: tasks, priorities, mechanisms], Vydavnyctvo PP Ivanchenko, Kharkiv, Ukraine.
 11. Decentralization has opportunities (2019), "State Sites of Ukraine", available at: <https://decentralization.gov.ua/> (Accessed 19 november 2019).
- Стаття надійшла до редакції 25.11.2019 р.*