

Отримано: 02 вересня 2017 р.

Прорецензовано: 12 вересня 2017 р.

Прийнято до друку: 24 вересня 2017 р.

e-mail: [olha.demianchuk@oa.edu.ua](mailto:olha.demianchuk@oa.edu.ua)

DOI: 10.25264/2311-5149-2017-6(34)-42-46

Дем'янчук О. І. Забезпечення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні / О. І. Дем'янчук // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: науковий журнал. – Острог: Вид-во НУ«ОА», вересень 2017. – № 6(34). – С. 42–46.

УДК 336.26

JEL-класифікація: H 72, 73

**Дем'янчук Ольга Іванівна,**

кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів, обліку і аудиту  
Національного університету «Острозька академія»

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

У статті розкрито основні питання умов забезпечення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в Україні. Автор акцентує увагу на аналізі динаміки обсягів бюджетних ресурсів ОТГ, формуванні нових міжбюджетні відносини з державним бюджетом у процесі децентралізації. Характеризуючи виконання органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад нових повноважень, визначено основні проблеми їх виконання. Результатом дослідження є визначення напрямів удосконалення управління фінансовими ресурсами ОТГ задля забезпечення її фінансової спроможності.

**Ключові слова:** фінансова спроможність об'єднаних територіальних громад, фіскальна децентралізація, забезпечення фінансової спроможності ОТГ.

**Демьянчук Ольга Ивановна,**

кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, учета и аудита,  
Национальный университет «Острожская академия»

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ СПОСОБНОСТИ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В УКРАИНЕ

В статье раскрыты основные вопросы условий обеспечения финансовой состоятельности объединенных территориальных общин (ОТО) в Украине. Автор акцентирует внимание на анализе динамики объемов бюджетных ресурсов ОТО, формировании новых межбюджетные отношения с государственным бюджетом в процессе децентрализации. Характеризуя выполнения органами местного самоуправления объединенных территориальных общин новых полномочий, определены основные проблемы их исполнения. Результатом исследования является определение направлений совершенствования управления финансовыми ресурсами ОТО по обеспечению ее финансовой состоятельности.

**Ключевые слова:** финансовая состоятельность объединенных территориальных общин, фискальная децентрализация, обеспечение финансовой состоятельности ОТГ.

**Olha Demianchuk,**

Ph.D., associate professor at the Finance, Accounting and Auditing Department, The National University of Ostroh Academy

## ENSURING FINANCIAL CAPACITY OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

The article deals with the main issues concerning the conditions for ensuring the financial capacity of the united territorial communities (UTCs) in Ukraine. The author focuses on the analysis of the UTCs' budget resources volumes dynamics and the development of new interbudgetary fiscal relations with the state budget in the context of decentralization. While characterizing the new powers of local UTC's government bodies, the main problems of their implementation have been identified. The based on the above specified observations the author of the research has elaborated the directions for improving the management of the UTC's financial resources in order to ensure their financial capacity.

**Key words:** financial capacity of united territorial communities, fiscal decentralization, ensuring the financial capacity of UTC.

**Постановка проблеми.** У процесі проведення реформи децентралізації питання забезпечення сталого розвитку на місцевому територіальному рівні є досить актуальним та важливим із погляду стабілізації соціально-економічного становища в регіонах країни. Фіскальна та бюджетна децентралізація стала основою значного росту власних фінансових ресурсів бюджетів об'єднаних територіальних громад (ОТГ), проте поряд із додатковими фінансовими ресурсами органи місцевого самоврядування одержали більші повноваження щодо утримання бюджетних установ і надання соціальних послуг населенню своєї громади. Таким чином, трансформація місцевого самоуправління у процесі децентралізації вимагає на-

лежного забезпечення фінансової спроможності територіальних громад, а також контролю за ефективністю та законністю використання ними власних фінансових ресурсів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На сьогодні значне коло науковців і практиків у свої дослідженнях розкривають питання створення нових форм територіальної організації органів місцевого самоврядування та особливості формування ними фінансових ресурсів у процесі проведення реформи децентралізації в Україні. Так, питання планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади у своїх працях обґрунтовують О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк, В. В. Письменний, В. М. Русін [5]. Особливості формування об'єднаних територіальних громад, питання секторальної децентралізації розкрито у працях А. П. Павлюк [6; 7]. Виконання управлінських функцій новоствореними місцевими органами самоврядування ОТГ та їх фінансове забезпечення висвітлює у своїх публікаціях Г. Маркович, координатор напряму «Місцеві бюджети» проектного офісу секторальної децентралізації [3]. Незважаючи на широке висвітлення цієї проблематики, дослідження питання забезпечення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні є недостатньо розкритою і потребує ґрунтовного вивчення.

**Мета і завдання дослідження.** Мета дослідження полягає у визначенні основних напрямів забезпечення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Для досягнення визначеної мети потрібно провести аналіз особливостей формування фінансових ресурсів ОТГ, їх міжбюджетні відносини з державним бюджетом у процесі децентралізації, охарактеризувати виконання органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад нових повноважень, визначити напрями вдосконалення управління фінансовими ресурсами задля підвищення рівня забезпечення фінансової спроможності ОТГ.

**Виклад основного матеріалу.** Процес об'єднання територіальних громад в Україні було розпочато 5 лютого 2015 року з прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та введенням у дію в середині 2015 року. Вже протягом 2015 року було утворено 159 ОТГ, які об'єднали 793 територіальні громади. У жовтні місяці цього ж року в цих громадах було обрано нові органи місцевого самоврядування і з 1 січня 2016 року вони перейшли на прямі бюджетні розрахунки з державним бюджетом та отримали базову (реверсну) дотацію, освітню та медичну субвенції. Згідно із даними фінансово-аналітичних матеріалів Міністерства регіонального розвитку в державному бюджеті на 2016 рік для ОТГ уже було передбачено субвенцію на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у загальному обсязі 1,0 млрд грн [2, с. 4]. Розподіл субвенції та її обсяг залежав від двох показників: чисельності сільських жителів та площі території ОТГ. Чим більші ці показники – тим більший обсяг субвенції отримувала ОТГ.

Суттєвий прогрес у формуванні об'єднаних територіальних громад відбувся у 2016 році, коли їх кількість зросла у 2,3 рази, і на 1 січня 2017 року слала 366 ОТГ. Ці громади об'єднали 1740 місцевих рад, в яких було проведено перші місцеві вибори і у 2017 році вони перейшли також на прямі відносини з державним бюджетом. Протягом січня-серпня 2017 року, об'єднавши 3040 територіальних громад, було створено 648 ОТГ (таблиця 1). Протягом 2015–2017 рр. в ОТГ було об'єднано 27,1% загальної кількості рад базового рівня та проживає на сьогодні 13,6% від загальної чисельності населення в Україні.

Таблиця 1

**Динаміка кількості створених ОТГ в Україні за 2015–2016 рр. та 08.09.2017 р.**

Показники	2015 р.	2016 р.	08.09.2017 р.
Кількість ОТГ	159	366	648
Абсолютний приріст, одиниць	–	207	282
Кількість територіальних громад, що утворили об'єднані територіальні громади	795	1739	3040
Абсолютний приріст, одиниць	–	944	1301
Чисельність населення, що проживає в об'єднаних територіальних громадах	1,4	3,1	5,8
Абсолютний приріст, млн осіб	–	1,7	2,7

Побудовано автором на основі джерела 4, С. 4.

Таким чином, за результатами 2015–2017 рр. ОТГ показали помітну позитивну динаміку свого розвитку в межах проведення в Україні реформи фіскально-територіальної децентралізації.

Новостворені територіальні органи самоврядування отримали розширені повноваження та додаткові фінансові ресурси, що дозволило їм реалізовувати проекти модернізації інфраструктури об'єднаної територіальної громади, а також здійснювати нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, створювати комунальні підприємства, закуповувати комунальну техніку, дбати про благоустрій території та ін.

Аналізуючи динаміку виконання доходів загального фонду 159 ОТГ (які вступили у прямі бюджетні відносини з державним бюджетом) в Україні за 2015–2016 рр., що відображено в таблиці 2, можемо

стверджувати, що за 2016 рік надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів 159 ОТГ (з урахуванням трансфертів із державного бюджету) склали 7,1 млрд грн, що є майже в 7 разів більше з надходженнями 2016 року до бюджетів місцевих рад, які ввійшли до складу цих ОТГ.

Таблиця 2

**Динаміка виконання доходів загального фонду 159 ОТГ в Україні за 2015–2016 рр.**

Показники	2015 р.	2016 р.	2016-2015
Обсяг доходів загального фонду бюджетів ОТГ з трансфертами, млрд грн	1,1	7,1	7,0
Власні доходи загального фонду бюджетів ОТГ, млрд грн	1,0	3,3	2,3
Міжбюджетні трансферти, млрд грн	–	3,8	3,8
Залишки коштів загального фонду місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад України, млрд грн			

Побудовано автором на основі джерела 2, С. 5.

Завдяки проведеній фіскальній децентралізації власні надходження бюджетів ОТГ зросли більше ніж у тричі (на 2,3 млрд грн) порівняно з 2015 роком. Аналогічну тенденцію спостерігають у поточному році (протягом січня-серпня 2017 року власні доходи бюджетів 366 ОТГ зросли на 2,5 млрд грн відповідного періоду 2016 року і склали 5,5 млрд грн (1,9 разів)) [4, с. 11].

Згідно з даними Міністерства фінансів і Міністерства регіонального розвитку України власні доходи ОТГ зросли завдяки таким податковим надходженням:

- загальнодержавного податку на доходи фізичних, який було згідно з бюджетними змінами закріплено за бюджетами ОТГ у частині 60% і склали у 2016 році – 1,7 млрд грн;
- місцевого податку плати за землю, який включено згідно із податковими змінами 2015 року до податку на майно та склали у відповідному році – 558 млн грн, зі зростанням на 58%;
- місцевого єдиного податку – в обсязі 447 млн грн зі зростанням, порівняно з 2015 роком, на 57%;
- загальнодержавного акцизного податку з реалізації роздрібною торгівлі підакцизних товарів (нафтопродуктів, тютюнових та алкогольних виробів), який також було в певній частині закріплено за бюджетами місцевого самоврядування, і склав за 2016 рік 368 млн грн, зі зростанням до попереднього року на 68%.

За рахунок росту власних доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад, податкові доходи у розрахунку на одного жителя ОТГ зросли з 700 грн до 2345 грн, з абсолютним приростом на 1645 грн. Загальний обсяг реверсної дотації бюджетів ОТГ (вилучення коштів до державного бюджету) у 2016 році склала 65 млн грн [2, с. 5].

У процесі фіскальної децентралізації також відбуваються значні зміни щодо формування залишків коштів загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад України, так за період 2015–2016 рр. їх обсяги зросли майже втричі і склали 1,1 млрд грн, зі зростанням на 0,8 млрд грн (таблиця 3).

Таблиця 3

**Зміна залишку коштів загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад України за 2015–2016 рр.**

Показник	01.01.2016	01.01.2017	2017–2016
Залишки коштів загального фонду місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад України, млрд грн	0,3	1,1	0,8

Виходячи з аналізу, можна стверджувати про те, що саме фіскальна децентралізація стала базовою основою формування фінансової спроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад в Україні.

Ще одним результатом фіскальної децентралізації в січні-серпні 2017 року є зростання залишків коштів загального фонду бюджетів 366 ОТГ, коштів на депозитах із початку 2017 року до 1 вересня на 0,8 млрд грн (із 1,7 млрд грн до 2,3 млрд грн, зі зростанням на 52,9%). Проте саме мобілізацію значних коштів на депозитах бюджетами ОТГ центральні виконавчі органи влади оцінюють, як неефективність управління цими коштами і не бажання їх освоювати. Але для реалізації інвестиційних проектів завдяки коштам бюджету ОТГ потрібно спочатку акумулювати достатні фінансові ресурси. Розміщення коштів на депозитах є одним із майбутніх джерел їхнього нарощування.

Зрозумілою є критика органів місцевого самоврядування щодо неефективності управління власними фінансовими ресурсами, а також не використання можливості залучення додаткових коштів для реалізації інвестиційних проектів із метою вдосконалення інфраструктури своїх територіальних громад із Державного фонду регіонального розвитку або закордонних інвестиційних фондів.

Аналізуючи динаміку державної підтримки на розвиток громад та розбудову інфраструктури, яка за останні чотири роки зросла в 30 разів (таблиця 4), приходимо до висновку, що вагомим джерелом за-

безпечення фінансової спроможності бюджетів ОТГ для реалізації інвестиційних проектів у контексті реалізації реформи фінансової децентралізації, є фонд Державного регіонального розвитку України (таблиця 4).

Таблиця 4

**Динаміка державної підтримки на розвиток ОТГ та розбудову їх інфраструктури в Україні за 2014–2016 рр.**

Показники	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Обсяг державної підтримки на розвиток ОТГ, млрд грн, зокрема:	0,5	3,7	7,3	14,9
субвенція на соціально-економічний розвиток, млрд грн	0,5	0,8	3,3	5,0
питома вага в обсязі державної підтримки, %	100	21,6	45,2	33,5
кошти Державного фонду регіонального розвитку, млрд грн	-	2,9	3,0	3,5
питома вага в обсязі державної підтримки, %	-	78,4	41,1	23,5
субвенція на інфраструктуру об'єднаних територіальних громад, млрд грн	-	-	1,0	1,5
питома вага в обсязі державної підтримки, %	-	-	13,7	10,1
субвенція на розвиток медицини в сільській місцевості, млрд грн	-	-	-	4,0
питома вага в обсязі державної підтримки, %	-	-	-	26,8
кошти на будівництво футбольних полів, млрд грн	-	-	-	0,27
питома вага в обсязі державної підтримки, %	-	-	-	1,8
кошти ЄС на підтримку секторальної регіональної політики, млрд грн	-	-	-	0,65
питома вага в обсязі державної підтримки, %	-	-	-	4,3

Проте не всі місцеві органи місцевого самоврядування використовують свої можливості щодо залучення коштів із Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Використовуючи матеріали Н. Л. Бондарчук, начальника Управління впровадження та моніторингу пріоритетних проектів будівництва Мінрегіону України, констатуємо досить негативну тенденцію, щорічного зростання обсягу коштів ДФРР, який не отримано регіонами у відповідному році (таблиця 5) [1].

Таблиця 5

**Зміна обсягу коштів ДФРР, який не отримано регіонами України у відповідному році**

Показник	01.01.2016	01.01.2017	01.09.2017
Обсяг коштів ДФРР, який не отримано регіонами, млрд грн	2,0	2,8	3,2

Ці дані підтверджують той факт, що значна чисельність керівників органів базового рівня місцевого самоврядування є досить інертними до процесу територіальної децентралізації, створення добровільно об'єднаних територіальних громад. Водночас ці громади втрачають можливості залучення додаткових коштів ДФРР для модернізації їх інфраструктури.

Ще однією проблемою в залученні та використанні коштів ДФРР є те, що в Україні близько 95–97 % державних інвестицій витрачають на так звану тверду інфраструктуру: капремонт, оновлення дахів і фасадів тощо. Відтак про інвестиції в м'яку інфраструктуру (кадри), бізнес-спроможність та адміністративну спроможність навіть не йдеться. Проте у ЄС на м'яку інфраструктуру витрачають 20–30% від усіх коштів, що їх інвестує держава, і стільки ж – на бізнес-спроможність. Як наголошують експерти, під час використання коштів Державного фонду регіонального розвитку за необхідності спрямовувати їх на ті проекти, які повернуться у вигляді податків [8].

У ході фіскальної та територіальної децентралізації новостворені органи місцевого самоврядування – об'єднанні територіальні громади отримали більшу фінансову спроможність і незалежність у формуванні та використанні бюджетних коштів. Проте ОТГ одержали ширші повноваження та обов'язки щодо управління власною інфраструктурою, її утримання за кошти бюджету громади, кошти державної підтримки (субвенції, базові дотації), кошти державних та іноземних фондів. Тому тут варто акцентувати увагу на тих ключових проблемах, які виникли внаслідок цих трансформаційних змін у місцевому самоуправлінні та формуванні органами ОТГ власних і залучених коштів.

Першою серед ключових проблем є втрата значної частини податкових надходжень до бюджетів ОТГ. Зокрема, надходжень від ПДФО, плати за землю, єдиного податку та податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки. Причинами цих втрат є: низький рівень фінансового контролю органами місцевого самоврядування господарюючих суб'єктів із питань обліку легально працюючих, реальних торговельних оборотів, заниження ставок плати за землю та інших причини.

Другою проблемою, як було зазначено вище, є низька активність органів самоуправління ОТГ щодо розроблення реальних інвестиційних проектів із метою залучення додаткових коштів із державних і недержавних фондів.

Наступною проблемою можна однозначно визначити обмеженість інструментів контролю за використанням бюджетних коштів, а також тотальна корупція та бюрократія на локальному рівні.

Цитуючи Г. Маркович, координатора напряму «Місцеві бюджети» Проектного офісу секторальної децентралізації, погоджуємось із її думкою, що «в умовах децентралізації ефективність використання коштів місцевих бюджетів (включаючи бюджети ОТГ) залежить саме від місцевих органів влади. Адже питання щодо визначення пріоритетних напрямів розвитку територій та розподілу бюджетних коштів за напрямами належить сьогодні до їх повноважень, і місцеві органи влади самостійні у прийнятті рішень із цих питань» [3].

**Висновки.** Отже, з ціллю вирішення зазначених проблем і забезпечення фінансової спроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад на державному та місцевому рівні вже проводять ряд заходів. Для підвищення рівня ефективності та прозорості використання коштів бюджетів ОТГ, в Україні за підтримки Посольства Нідерландів (програма MATRA) розпочав реалізацію проект «Фінансова прозорість об'єднаних громад». Проект направлений на підвищення економічної спроможності об'єднаних громад, що дозволить ефективніше вирішувати питання місцевого розвитку, підвищення рівня конкурентоспроможності територіальних громад, боротьбу з корупцією на місцевому рівні та забезпечення добробуту місцевого населення. У межах цього проекту у 2017 році на обласному та районному рівнях відбуваються навчання представників органів місцевого самоврядування з метою: підвищення фінансової спроможності територіальних громад, підвищення фінансової грамотності представників територіальних громад, зокрема в питаннях залучення фінансових ресурсів та їх ефективного використання на потреби місцевого розвитку та ін. Ці заходи сприятимуть посиленню активності всіх зацікавлених представників громади впливати, контролювати процеси формування та використання фінансових ресурсів, громадяни будуть активніше брати участь у процесах місцевого управління. Як наслідок, усі ці заходи забезпечать створення умов для сталого економічного розвитку регіонів України і фінансової спроможності їхніх бюджетів.

#### Література:

1. Бондарчук Н. Л. Державний фонд регіонального розвитку, як додатковий фінансовий інструмент сталого розвитку об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] / Н. Л. Бондарчук // Матеріали Всеукраїнської конференції «Від утворення об'єднаних територіальних громад – до розумного зростання». – Режим доступу : <https://www.slideshare.net/CSIUKRAINE/ss-73480286>.
2. Децентралізація виконання доходів місцевих бюджетів за 2016 рік // Фінансово-аналітичні матеріали підготовлено з ініціативи Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України за сприяння Міністерства фінансів України та підтримки Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO. – Київ : КМУ, 2017. – С. 32.
3. Маркович Г. Фінансова децентралізація. – Проектний офіс секторальної децентралізації [Електронний ресурс] / Г. Маркович. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/6413>.
4. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 08 вересня 2017. – Аналітичні матеріали Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Київ, 2017. – С. 23.
5. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади / О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін / Асоціація міст України – К. : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 396 с.
6. Павлюк А. П. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. – Відділ регіональної політики [Електронний ресурс] / А. П. Павлюк. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor\\_gromad-86ead.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf).
7. Павлюк А. П. Секторальна децентралізація в Україні: стан реалізації, проблемні питання та шляхи їх вирішення [Електронний ресурс] / А. П. Павлюк. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/sector\\_decent-3424a.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/sector_decent-3424a.pdf).
8. Пальчук В. Місцеві бюджети в умовах фінансової децентралізації [Електронний ресурс] / В. Пальчук. – Режим доступу : <http://www.nbuviar.gov.ua/index.php>.