

Отримано: 01 грудня 2017 р.

Прорецензовано: 17 грудня 2017 р.

Прийнято до друку: 22 грудня 2017 р.

e-mail: olha.demianchuk@oa.edu.ua

DOI: 10.25264/2311-5149-2017-7(35)-34-39

Дем'янчук О. І., Сипата М. В. Особливості формування та використання коштів об'єднаних територіальних громад в Україні. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»*: науковий журнал. Острого: Вид-во НаУОА, грудень 2017. № 7(35). С. 34–39.

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»

Сипата Марія Володимирівна,

студентка економічного факультету, кафедри фінансів, обліку і аудиту
Національний університет «Острозька академія»

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

У статті розглянуто особливості формування і використання коштів об'єднаних територіальних громад в Україні. Автор акцентує увагу на визначенні особливостей формування ресурсів об'єднаних територіальних громад, зокрема зупиняється на динаміці їх доходів, визначає зміну складу доходів та витрат у процесі децентралізації. Характеризуючи доходи та витрати об'єднаних територіальних громад, їх розподіл, визначено проблемні питання в їх утворенні та споживанні. Результатом дослідження є визначення напрямів удосконалення системи формування і використання коштів об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада, доходи об'єднаних територіальних громад, витрати об'єднаних територіальних громад.

Демьянчук Ольга Ивановна,

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

Сыпата Мария Владимировна,

студентка экономического факультета, кафедры финансов, учета и аудита
Национальный университет «Острожская академия»

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В УКРАИНЕ

В статье рассмотрены особенности формирования и использования средств объединенных территориальных общин в Украине. Автор акцентирует внимание на определении особенностей формирования ресурсов объединенных территориальных общин, в частности останавливается на динамике их доходов, определяет изменение состава доходов и расходов в процессе децентрализации. Характеризуя доходы и расходы объединенных территориальных общин, их распределение, определены проблемные вопросы в их образовании и потреблении. Результатом исследования является определение направлений совершенствования системы формирования и использования средств.

Ключевые слова: объединенная территориальная община, доходы объединенных территориальных общин, расходы объединенных территориальных общин.

Olha Demianchuk,

PhD, associate professor of Finance, Accounting and Auditing Department, The National University of Ostroh Academy

Mariia Sypta,

student of the economic department, Finance, Accounting and Auditing major, The National University of Ostroh Academy

FEATURES OF FORMATION AND USE OF FUNDS IN THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

The article deals with the features of the formation and use of funds of the united territorial communities in Ukraine. The author focuses on the definition of the features of the formation of resources of the united territorial communities, in particular, the dynamics of their income. The author also identifies the changes in income and expenditure in the decentralization process. Describing the incomes and expenses of the united territorial communities and their distribution, the problematic issues in their formation and consumption were determined. The result of the study is to determine the directions of improvement of the system of formation and use of funds of the united territorial communities.

Key words: united territorial community, incomes of united territorial communities, expenses of united territorial communities.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку нашої країни, у період трансформацій, одним із головних питань є формування дієвої системи адміністративно-територіального устрою, яка має забезпечувати достатній рівень розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць. У процесі децентралізації, яка впровадила нововведення в міжбюджетних відносинах із державним бюджетом, сформувала новий розподіл повноважень для новостворених добровільно об'єднаних територіальних громад (ОТГ), забезпечила ширший доступ до залучення з різних джерел фінансових ресурсів. Саме всі ці перетворення для об'єднаних територіальних громад допомагають покращити наявне економічне становище та наділяють їх самостійністю у прийнятті рішень місцевого значення. Оскільки створення ОТГ розпочалось у 2015 р., особливості формування їх доходів і витрат на подальших етапах децентралізації потребують ґрунтовного вивчення і є актуальними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сучасному етапі розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні дослідження питань щодо формування і використання їх коштів, а також проблем пов'язаних із цією темою, проводить чимала кількість теоретиків і практиків у своїх наукових роботах. Серед них є питання про бюджетну децентралізацію, державний фонд регіонального розвитку та інвестиційну субвенцію для ОТГ були розглянуті А. Ф. Ткачуком та Н. Наталенко, з метою підтримки проекту «Підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» [8]. Забезпечення фінансової спроможності ОТГ й удосконалення управління їх фінансовими ресурсами розкрито в попередній праці одного із авторів [1]. Особливості бюджетів ОТГ, їхні доходи та видатки, а також загальні принципи здійснення моніторингу й оцінки ефективності виконання бюджетної програми висвітлено у праці Т. С. Овчаренко, А. Бочі, В. О. Поворозника [6]. Проте, незважаючи на велику кількість досліджень із цієї проблематики, вона потребує подальшого глибокого вивчення.

Мета дослідження полягає у визначенні особливостей формування і використання коштів об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в умовах децентралізації. Для досягнення поставленої мети необхідно провести аналіз доходів і видатків місцевих бюджетів, оцінити результативність головних засад утворення і споживання грошових ресурсів ОТГ, визначити напрями вдосконалення системи забезпечення ОТГ фінансовими ресурсами.

Виклад основного матеріалу. Місцеві бюджети є системоутворювальним складником фінансової системи держави. Саме через місцеві бюджети держава активно проводить соціальну політику. На основі коштів місцевих органів, сконцентрованих у місцевих бюджетах, здійснюють фінансування до 70% видатків соціальної сфери [4, с. 12]. Говорячи про місцеві бюджети, ми маємо на увазі й бюджети ОТГ. Узагальнено можна сказати, що об'єднані територіальні громади (ОТГ) – це адміністративно-територіальні одиниці в Україні, які утворилися згідно з Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. Їх кількість постійно зростає, станом на 01.01.2018 р. становить 699 ОТГ, 34 із яких ще очікують на рішення про проведення перших виборів. У процесі децентралізації, всі ці об'єднання перейшли на нові прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. І на сьогодні вони мають можливість отримувати базову дотацію, або сплачувати реверсну дотацію, також мають право на отримання освітньої та медичної субвенції. Визначення суми базової дотації відбувається згідно зі ст. 99 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої основними параметрами при розрахунку є чисельність населення, надходження податку на доходи фізичних осіб (60%), за останній звітний період та індекс податкоспроможності відповідного бюджету.

Із 1 січня 2018 р. 605 бюджетів ОТГ матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом на загальну суму 2400,7 млн грн, із яких: 498 бюджетів ОТГ отримають базову дотацію в загальному розмірі 1 897,6 млн грн, а 107 – сплатять реверсну дотацію у розмірі 503,1 млн грн, що підкреслює зростання фінансової самодостатності цих бюджетів.

За 2015–2017 рр. кількість ОТГ в Україні постійно зростає, що зумовлює укрупнення дрібних адміністративно-територіальних одиниць і покращує їх фінансове забезпечення для реалізації повноважень (таблиця 1). За досліджуваний період чисельність громад зросла в 4,21 рази, інші показники також відображають ріст вище ніж у 4 рази, водночас у процесі територіальної децентралізації об'єдналося 3264 територіальних громад, на яких проживає 6 млн осіб.

Таблиця 1

Динаміка кількості утворених ОТГ в Україні за 2015–2017 рр.

Показник	2015 р.	2016 р.	2017 р.	Абс. приріст	
				2016–2015 рр.	2017–2016 рр.
Кількість ОТГ, од.	159	366	699	207	333
Кількість територіальних громад, що утворили ОТГ, од.	795	1739	3264	944	1525
Кількість жителів в ОТГ, млн ос.	1,4	3,1	6	1,7	2,9

Побудовано авторами на основі джерела 3, с. 4.

На нашу думку, таке явище є позитивним, адже ефективніше управляти фінансовими ресурсами, приймати управлінські рішення, розвивати населенні пункти, забезпечувати покращення їх інфраструктури, якості надання послуг можуть саме місцеві органи самоврядування добровільно об'єднаних територіальних громад. Унаслідок одержаних нових повноважень місцеві органи ОТГ повинні забезпечувати, згідно бюджетної класифікації, нові види видатки з місцевого бюджету на різні заклади соціальної інфраструктури та контролювати якість надання послуг у закладах освіти, охорони здоров'я, культури. Як зазначалось вище, більша частка таких видатків забезпечується за рахунок цільових субвенцій і базової дотації. Проте місцеві органи ОТГ, згідно із процесом бюджетної децентралізації, одержали більші повноваження щодо розподілу власних коштів бюджету ОТГ між потребами благоустрою території громади, технічного забезпечення комунальних підприємств, ремонту та реконструкції бюджетних установ, придбання обладнання, меблів освітнім і медичним закладам.

У зв'язку із масштабним збільшенням чисельності ОТГ із кінця 2017 р. починають створювати їх асоціації. Наприклад, на Прикарпатті 30 ОТГ створили «Агенцію розвитку об'єднаних територіальних громад Прикарпаття» з метою захисту їх інтересів, поглиблення взаємодії та співпраці між ними, формування універсальних моделей економічного зростання ОТГ [5].

Розглядаючи особливості формування фінансових ресурсів ОТГ, варто вказати, що це відбувається шляхом зарахування до бюджетів цих громад доходів у вигляді обов'язкових загальнодержавних і місцевих податків, які складають на сьогодні, на жаль, найбільшу питому вагу у власних доходах бюджетів ОТГ, незначну частку складають неподаткові доходи та доходи від операцій із капіталом, а також вагомую частку трансферти. Другим джерелом у формуванні фінансових ресурсів ОТГ є кошти залученні у вигляді державної підтримки на розвиток громад і розбудову інфраструктури, тут наявні також кошти залученні від ЄС. Третім джерелом є залученні кошти Державного фонду регіонального розвитку під реалізацію інвестиційних проектів. Четвертим – залученні інвестиційні ресурси як із зарубіжних грантових фондів, так і з вітчизняних. Так, у 2018 р. відокремлено створюють Державний дорожній фонд.

Зупинимось спочатку на особливостях формування власних доходів бюджетів ОТГ, основними джерела надходжень до яких у процесі проведення децентралізації стали: податок на доходи фізичних осіб (60%); акцизний податок; плата за землю; єдиний податок; податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та інші.

Власні доходи місцевих бюджетів ОТГ із 2016 по 2017 рр. зросли на 4316 млн грн, тобто в 1,87 разів (таблиця 2). Це було зумовлено двома причинами: зростанням кількості громад і зарахуванням до їх бюджетів основного бюджетоутворювального податку на доходи фізичних осіб у обсязі 60%.

Таблиця 2

Динаміка складу та структури доходів бюджетів ОТГ в Україні за 2016–2017 рр., млн грн

Показник	2016 р.		2017 р.		Абс. приріст, млн грн 2017–2016 рр.
	млн грн	%	млн грн	%	
Податок на доходи фіз. осіб	1749	35	5211	56	3462
Акцизний податок	709	14	794	9	85
Плата за землю	1168	24	1402	15	234
Єдиний податок	1042	21	1403	15	361
Податок на нерухоме майно	76	2	132	1	56
Інші	216	4	334	4	118
Усього:	4960	100	9276	100	4316

Побудовано авторами на основі джерела 3, с. 13.

Частка надходжень від ПДФО у 2017 р. склала 56% у загальному обсязі доходів і за трирічний період децентралізації надходження від цього податку в доходах бюджетів ОТГ зросли в 3 рази і становили 5211 млн грн. Наступними за значимістю у доходах цих бюджетів є єдиний податок та податок на землю, які займають 15–24% у структурі доходів щорічно. Вони також мали позитивну динаміку і 2017 р. становили 1402 і 1403 млн грн відповідно. Найменше впливав на зміну суми доходів має податок на нерухоме майно, який за досліджуваний період збільшився в 1,74 рази і становив 132 млн грн.

Такі темпи зростання власних доходів місцевих бюджетів ОТГ зумовлено діями Уряду, які впродовж всього періоду спрямованні на фінансову децентралізацію. Як наслідок, усі ці зміни підвищили зацікавленість органів місцевого самоврядування збільшувати надходження до місцевих бюджетів, застосовувати заходи з пошуку резервів їх наповнення, а також підвищувати ефективність адміністрування як загальнодержавних так і місцевих податків і зборів.

Таким чином, місцеве самоврядування поступово починає відходити від притаманної раніше їм споживацької позиції. Пасивне очікування дотацій, більшість добровільно об'єднаних територіальних громад на сьогодні замінюють активними діями у створенні ефективного управлінського апарату, спрямовують кошти на розвиток громад, здійснюють оцінку й аналіз ефективності витрачання бюджетних коштів, а також запобігають випадкам неефективного, нераціонального їх використання.

У процесі реформування органів місцевих територіальних громад, у процесі децентралізації, згідно із даними Мінрегіону, у бюджетах об'єднаних територіальних громад плата за надання адміністративних послуг збільшилася в 4,5 рази. Це зумовлено створенням ОТГ та організацією роботи із надання адміністративних послуг безпосередньо на територіях об'єднаних громад (створення ЦНАПів, визначення уповноважених осіб із надання відповідних адміністративних послуг).

Отже, проведення реформи децентралізації в Україні забезпечило збільшення кількості ОТГ і власних доходів їх бюджетів. Можна виділити кілька факторів, які вплинули на зміну сум найбільш вагомих податків:

– збільшення суми податку на доходи фізичних осіб у 2017 р. у 3 рази, насамперед, зумовлене підняттям розміру мінімальної заробітної плати;

– на зростання плати за землю вплинуло збільшення площі, яку почали охоплювати ОТГ, на 01.01.2018 р. вони займали 169264 км², тобто 28% площі України. Також за 2016 р. відбулося покращення комунальної інфраструктури на деяких ділянках поруч із землею, що збільшило її вартість;

– сума єдиного податку також збільшилась через зростання мінімальної заробітної плати. Також цьому сприяло підвищення підприємницької активності та зміни в законодавстві.

Згідно із процесом децентралізації у 2018 р. буде впроваджено ряд новацій, інформацію про які розміщено на сайті Міністерства регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства України [2]. По-перше, у доходи бюджетів ОТГ почне входити 3% рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату. По-друге, зараховуватиметься 100% єдиного податку, що сплачується платниками четвертої групи (сільгоспвиробниками), тоді як у 2017 р. до місцевих бюджетів зараховувалося 86%. По-третє, додано новий вид доходів – від затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей [2].

Другим вагомим джерелом формування доходів місцевих бюджетів є надання на основі нових міжбюджетних відносин із державним бюджетом трансфертів. Станом на 1 січня 2018 р. місцеві бюджети одержали 272,9 млрд грн.

Аналізуючи третє джерело фінансових ресурсів ОТГ у вигляді державної підтримки на розвиток громад та розбудову інфраструктури, приходимо до висновку, що її загальна сума за останні чотири роки зросла в 30 разів (таблиця 3). Аналізуючи динаміку зміни складу та структури, варто наголосити на тому, що у 2015 р. основним джерелом забезпечення фінансової спроможності бюджетів ОТГ для реалізації інвестиційних проектів, у контексті реалізації реформи фінансової децентралізації, був фонд Державного регіонального розвитку України, однак на сьогодні він займає лише 23,5% у обсягах державної підтримки місцевих бюджетів ОТГ.

Таблиця 3

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

Побудовано авторами на основі джерела 3.

Використання коштів бюджетів ОТГ позначається у їх видатках, які вони здійснюють у кількох напрямках, більшість із них делегуються для ОТГ державою [6, с. 17–25]:

- освіта (дошкільна, середня, вища, позашкільна, державні освітні програми);
- охорона здоров'я (усі види медичної допомоги, програми медичної освіти);
- соціальний захист і соціальне забезпечення;
- культура та мистецтво (будинки культури, клуби, театри, бібліотеки);
- фізична культура і спорт (утримання спортивних шкіл, заходи з фізичної культури);
- органи місцевого самоврядування;
- транспорт і дорожнє господарство (ціни на перевезення пасажирів, забезпечення доріг).

Мету створення ОТГ відображено саме у складі та структурі їх видатків.

Бюджет розвитку місцевого бюджету в його економічному розумінні – це план формування і витрачання коштів на реалізацію проектів соціально-економічного розвитку громади, району, регіону, пов'язаних з інвестиційною й інноваційною діяльністю. За задумом законодавця бюджет розвитку мав би нести основний тягар із фінансування інвестиційних проектів і програм, тобто це мав бути реальний механізм, який спрямовував би власний чи залучений ресурс громади в економіку, нові робочі місця і, відповідно, збільшував би економічний потенціал [8, с. 29].

Перейдемо до розгляду видатків бюджету розвитку на 1 особу у 2016 і 2017 роках (рис. 1).

За досліджуваний період видатки з бюджету ОТГ зросли на 95 грн, що у відсотковому відношенні становить 12% росту. Збільшення суми коштів, яку витрачали об'єднані територіальні громади на розвиток місцевих територій і закладів є позитивною тенденцією, адже це свідчить про збільшення відкритості й ефективності діяльності об'єднань. Причиною цього є зростання доходів ОТГ і зростання цінової політики у всіх секторах економіки країни.



Рис. 1. Видатки бюджету розвитку ОТГ України на 1 особу у 2016–2017 рр.

Першою серед ключових проблем, що заважають розвитку районів України, їх фінансовому зміцненню та покращенню діяльності самоврядування є небажання окремих сіл, селищ, містечок об'єднуватися. Це зумовлено їх самовпевненістю або ж бездіяльністю місцевих посадовців. Таких районів у нашій країні є багато, що можна побачити на рис. 2.

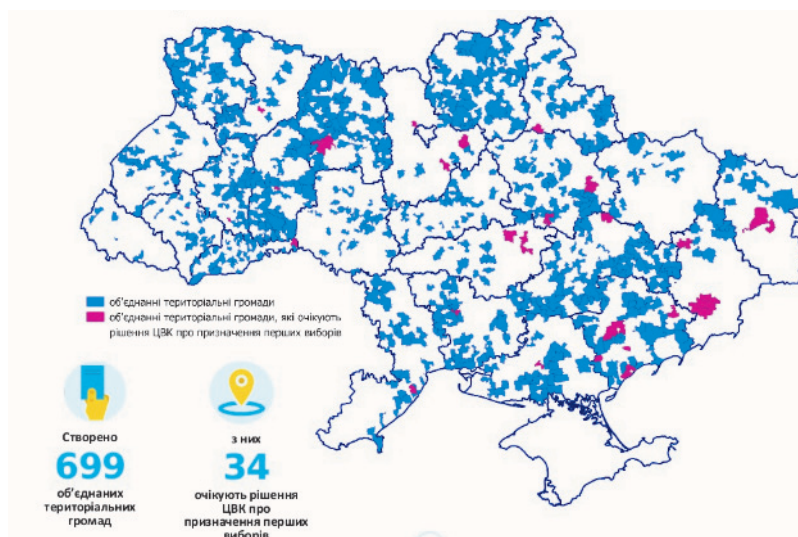


Рис. 2. Динаміка формування ОТГ станом на 10.01.2018 р.

Джерело: [3, с. 3].

Наступним недоліком, що перешкоджає ОТГ отримувати вищі доходи до бюджетів, є необізнаність очільників обшин і їхня безініціативність у напрямі співробітництва територіальних громад, недовіра керівників різних громад один до одного.

Третьою проблемою можна визначити надходження меншої суми податків до бюджетів, ніж потрібно. Причиною цього явища є недбале ставлення органів місцевого самоврядування до фінансового контролю місцевих підприємств. Тому необхідно проводити хоча б щорічну перевірку всіх господарюючих суб'єктів території громади в усіх фінансових аспектах.

Висновки. Отже, спрямовуючись на вирішення наведених вище проблем і забезпечення необхідних доходів і видатків бюджетів об'єднаних територіальних громад, можна провести ряд заходів. Проблему недостатньої організованості містечок, сіл і селищ можна вирішити в умовах децентралізації, підвищуючи інформованість населення за допомогою засобів масової інформації й особистих візитів реформаторів в окремі регіони. Низький рівень співпраці між очільниками об'єднаних територіальних громад вимагає затвердження чітко сформованої законодавчої бази, яка регулюватиме співвідносини між різними територіальними громадами. Серед малокомпетентних очільників необхідно провести курси підвищення кваліфікації. Такі методи допоможуть владнати процес комунікації між ОТГ, а також зможуть приносити додатковий дохід від реалізації спільних інвестиційних проектів. Зменшити втрати сум податків можна за допомогою підвищення контролю за фінансовою діяльністю господарюючих суб'єктів, кількістю їх продукції, працівників.

Література:

1. 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». – 2017. – № 6(34). – С. 42–46.
2. Державний бюджет 2018 року та децентралізація: експертний аналіз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/7960>.
3. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2018. – Аналітичні матеріали Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Київ, 2018. – С. 28.
4. Ніколенко В. Ю. Місцеві бюджети як чинник стабільності розвитку регіонів: навчальний посібник / В. Ю. Ніколенко, С. М. Свешніков, В. В. Юрченко, В. І. Крижановський. – Київ, 2016. – 41 с.
5. Об'єднані громади Прикарпаття створили Асоціацію ОТГ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zik.ua/news/2017/12/26/obiednani_gromady_prykarpattya_stvoryly_asotsiatsiyu_otg_1233501.
6. Овчаренко Т. С. Особливості формування та виконання бюджету об'єднаних територіальних громад / Т. С. Овчаренко, А. Бочі, В. О. Поворозник. – Київ : МЦПД, 2017. – 136 с.
7. Павлюк А. П. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування / А. П. Павлюк, Д. І. Олійник, О. А. Баталов та ін. – Київ : НІСД, 2016. – 61 с.
8. Ткачук А. Ф. Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних територіальних громад / А. Ф. Ткачук, Н. Наталенко. – Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 76 с.