

УДК 352.075:336.1
JEL Classification H71**Уманець Л.В.***викладач першої категорії, аспірант
Вінницький коледж будівництва і архітектури
Київського національного університету будівництва і архітектури
Вінниця, Україна
E-mail : lydosik@gmail.com*

ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ПОЗИТИВНІ ЗРУШЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ

Анотація

Метою статті є аналіз стану формування доходів територіальних громад з метою виявлення сучасних тенденцій, позитивних зрушень, існуючих проблем та напрямів їх вирішення. Наведено дореформені проблеми територіальних громад, що стримували їх розвиток і обґрунтовано успадкування частини з них об'єднаними громадами. Представлено особливості формування доходів місцевих бюджетів та виділено ключові характеристики доходів об'єднаних територіальних громад у порівнянні з доходами інших місцевих бюджетів. Проаналізовано динаміку власних доходів місцевих бюджетів та здійснено їх оцінку за основними елементами. Встановлено, що крім позитивних зрушень має місце низка дестабілізуючих факторів, таких як низький ріст ВВП, інфляція, що не дають змоги об'єктивно оцінити динаміку формування доходів територіальних громад. Визначено, що стримуючим чинником розвитку залишається незацікавленість окремих територіальних громад до об'єднання та низький рівень управління фінансовими надходженнями місцевих бюджетів, що спричинено, передусім, відсутністю чітких індивідуальних програм розвитку, а також недостатнім рівнем підготовки працівників органів місцевого самоврядування.

***Ключові слова:** територіальні громади; об'єднані територіальні громади; місцеве самоврядування; доходи місцевих бюджетів; фінансування місцевих бюджетів.*

Вступ. Уже 20 років як в Україні ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, закладено необхідні конституційні засади та прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють необхідне підґрунтя для розвитку місцевих громад. Однак, надмірна подрібненість та надзвичайно слабка фінансова база, що виявилась не спроможною до виконання всіх повноважень місцевого самоврядування, дуже довго стримували процеси активного розвитку територіальних громад. Як зазначають експерти, функціонування місцевого самоврядування не було спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади [11].

У вибоках розвитку економіки держави стоїть економічний розвиток її громадян, їх задоволеність соціальними, екологічними й економічними умовами життя та праці, при цьому, сприятливе для успішного розвитку середовище формується, передусім, в межах вузької конкретної громади села, селища чи міста. Запорукою активного розвитку територіальних громад є наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах, що забезпечуватиме реалізацію різноманітних соціальних, екологічних та інфраструктурних проєктів, створить надійний фундамент для розвитку підприємництва, забезпечить необхідні гарантії при залученні інвестиційного капіталу. У зв'язку з цим, забезпечення

дохідної частини місцевих бюджетів, а отже і фінансової спроможності територіальних громад є важливим рушієм сталого розвитку, що свідчить про достатню актуальність даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації з метою забезпечення сталого розвитку були і залишаються предметом дослідження низки відомих науковців та практиків. Зокрема, ґрунтовні дослідження змісту та значення територіальних громад в економіці держави належать Барановській Т. М. [1], Петрушенку Ю. М. [8]. Різні аспекти аналізу проблематики реформи децентралізації представлені в доробку головного її ідеолога Ткачука А. [10]. Волоховою І. С. здійснено узагальнення теоретичних засад розвитку міжбюджетних відносин та упорядкування методів та інструментів їхньої організації, запропоновано шляхи вдосконалення структури дохідної бази місцевих бюджетів і системи міжбюджетних трансфертів [3]. Перспективи політики сільського розвитку на базі об'єднаних територіальних громад в Україні окреслено в роботах Бородіної О. М. [9], Прокопи І. В., Попова О. Л., Лупенко Ю. О. та інших.

Проте, стрімкі зміни у політичній, економічній та соціальній сферах потребують детального вивчення сучасних тенденцій та розробки заходів управління можливими факторами з метою пришвидшення розпочатого реформування і забезпечення подальшого сталого розвитку.

Метою статті є аналіз стану формування доходів територіальних громад з метою виявлення сучасних тенденцій, позитивних зрушень, існуючих проблем та напрямів їх вирішення.

Методологія дослідження. Методологічною основою дослідження є системний підхід до вивчення фундаментальних положень економічної науки стосовно формування доходів територіальних громад. Для уточнення поняття доходів територіальних громад та їх складових використовувався абстрактно-логічний метод, зокрема прийоми аналогії, співставлення, аналізу та синтезу. Для аналізу та оцінки стану формування дохідної частини місцевих бюджетів використовувались розрахунково-конструктивний та статистико-економічний методи, зокрема такі прийоми як: вибіркового спостереження, порівняння, табличний, графічний.

Результати. До основних проблем, що стримували розвиток територіальних громад у дореформений період експерти одностайно відносять: постійну нестачу бюджетних коштів у органів місцевого самоврядування; неефективну та затратну систему місцевого оподаткування; позбавлення місцевого самоврядування зацікавленості в акумулюванні коштів до Державного та місцевих бюджетів через вади фінансового вирівнювання можливостей адміністративно-територіальних одиниць; суперечність в законодавстві з питань організації місцевого самоврядування, розподілу власності між органами державної, регіональної влади та місцевим самоврядуванням, системи оподаткування, бюджетної системи, бюджетного устрою та міжбюджетних відносин; відсутність повноцінного та самодостатнього регіонального самоврядування на районному та обласному територіальних рівнях та інструментів, що мали б підтримати цю самодостатність; необхідність капіталовкладень у майже всі об'єкти комунальної власності; відсутність ефективних механізмів стимулювання розвитку депресивних територій та державної підтримки місцевого і регіонального розвитку в цілому [3].

Варто зазначити, що частина цих проблем на початку реформування була нівельована змінами у законодавстві, а частина - стала тягарем для новостворених об'єднаних територіальних громад. Наразі, як стверджують експерти, реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації виявилась серед найрезультативніших і найпомітніших із проголошених стратегічних реформ [7].

Отже, в процесі реформи було започатковано створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких здатні ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення за рахунок створення реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

Передусім фінансова самодостатність територіальних громад забезпечується доходами місцевих бюджетів, які, згідно до Бюджетного кодексу України, складаються з наступних надходжень:

- податкових - це обов'язкові платежі, які надходять до бюджету внаслідок виконання платниками податкового законодавства;

- неподаткових - це доходи, що одержує держава від власності, підприємницької діяльності, фінансових санкцій та інших доходів, що не відносяться до обов'язкових податків, зборів та платежів;

- доходів від операцій з капіталом – це доходи бюджету у вигляді надходжень від продажу основного капіталу, дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, державних запасів товарів, землі та нематеріальних активів;

- трансфертів – це кошти, одержані від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі [2].

Потрібно відмітити, що в частині загального та спеціального фондів усі надходження в однаковому розмірі спрямовуються до місцевого бюджету сіл, селищ чи об'єднаних територіальних громад (ОТГ) за винятком лише податку з доходів фізичних осіб, який не надходить до місцевих бюджетів сіл та селищ, але в розмірі 60 % зараховується до бюджету ОТГ, якщо така має місце. Також, згідно до чинного законодавства, існують суттєві переваги бюджетів ОТГ при отриманні трансфертів, оскільки на відміну від місцевих бюджетів міст районного значення, сіл та селищ, ОТГ має можливість отримувати наступні види трансфертів: базову дотацію; додаткову дотацію на утримання закладів освіти та охорони здоров'я; стабілізаційну дотацію; субвенцію на формування інфраструктури ОТГ; освітню субвенцію; медичну субвенцію; субвенцію на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій; субвенцію на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами; субвенцію на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

В результаті, за підсумками трьохрічного періоду реформування місцевого самоврядування є підстави констатувати системне нарощення кількості створюваних ОТГ (у 2,3 р. – у 2016 р., та у 1,9 разів – у 2017 р.) (рис. 1) та зростання обсягів місцевих бюджетів, що сприяє якісному оновленню місцевих громад. Так, у 2015 р., який відобразив результати перших кроків реформування, спостерігалось зростання обсягів власних доходів місцевих громад на 30 % у порівнянні з 2014 р., а вже впродовж 2015-2017 рр. власні доходи місцевих громад були нарощені ще у двічі.

Варто відмітити, що протягом досліджуваного періоду найбільші темпи приросту власних доходів місцевих бюджетів спостерігаються у 2016 р. – на другому році імплементації реформи, що свідчить про прийнятність територіальними громадами засад місцевого реформування та відповідну дієвість самої реформи. У зв'язку з цим маємо підтвердження про доцільність укрупнення адміністративно-територіальних одиниць або через створення міжмуніципальних об'єднань задля посилення спроможності органів місцевого самоврядування [10].

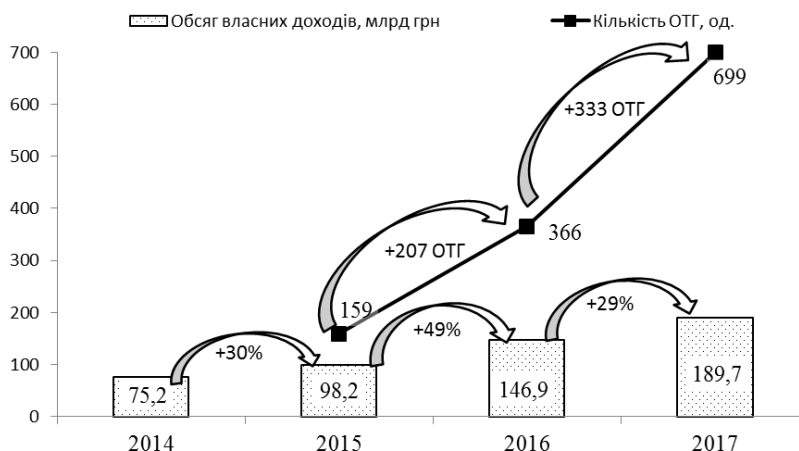


Рис. 1. Обсяги та темпи приросту власних доходів місцевих бюджетів і кількості ОТГ за період 2014-2017 рр.

Джерело: побудовано автором за даними [4]. *[Помилка! Джерело посилання не знайдено.]*

Аналізуючи період 2014-2017 рр., який охоплює останній дореформений рік і три наступні до сьогоднішнього часу, маємо підстави стверджувати про активізацію розвитку місцевих бюджетів, а відтак і територіальних громад. Зокрема, нарощення обсягів дохідної частини місцевих бюджетів відбувається рівномірно за усіма можливими джерелами (табл. 1). Водночас найстрімкіших темпів приросту набули податкові надходження (збільшення у 2,5 раз за 3 роки).

Таблиця 1. Доходи місцевих бюджетів, млн грн

Вид надходжень	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	Зміна 2017 р. до 2014 р.,
Податкові надходження	75250	98218	146903	189681	2,5 р.
Неподаткові надходження	12258	20148	21757	21533	1,8 р.
Інші	1509	2114	1985	2786	1,8 р.
Разом доходів без врахування трансфертів	89017	120480	170645	214000	2,4 р.
Міжбюджетні трансферти	130601	173980	195395	288094	2,2 р.
Разом	219618	294460	366040	502094	2,3 р.

Джерело: розраховано автором за даними [4].

Найбільшу частку у податкових надходженнях місцевих бюджетів протягом усього досліджуваного періоду займають надходження від податку на доходи фізичних осіб – від 53,8 % у 2016 р. до 83,1 % у 2014 р. (рис. 2). Наступним за значенням серед податкових доходів відмічається податок на майно (в частині плати за землю) – його частка коливається від 8,1 % у 2014 р. до 15,9 % у 2016 р.

Окремої уваги в частині місцевих доходів заслуговує єдиний податок (рис. 2), який завдяки вмотивованому розвитку підприємницької діяльності на території місцевих громад протягом усього досліджуваного періоду забезпечує стабільне зростання своєї частки – від 5,8 % у 2014 р. до 12,3 % у 2017 р. Найменша частка в структурі податкових надходжень місцевих бюджетів належить податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки – це 0,76 – 1,26 %.

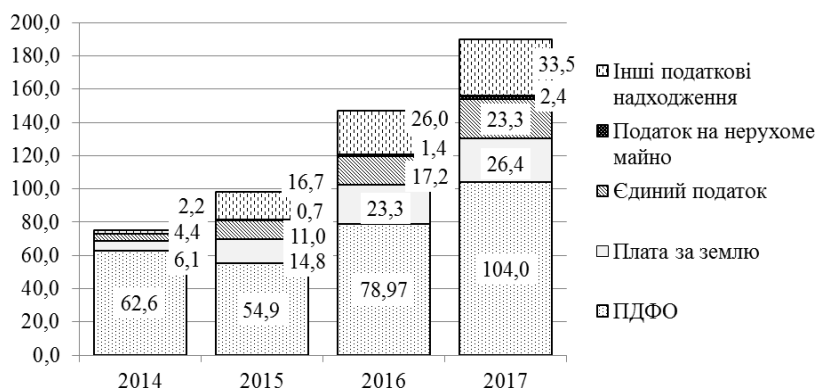


Рис. 2. Обсяги та структура податкових надходжень місцевих бюджетів, млрд. грн

Джерело: побудовано автором за даними [4Помилка! Джерело посилання не знайдено.]

Позитивні результати у частині податкових надходжень було отримано за рахунок затвердження у 2017 р. порядку зарахування частини (13,44%) акцизного податку з виробленого та ввезеного пального до місцевих бюджетів, який у 2016 р. становив 5% але був скасований через масову тінізацію роздрібного продажу палива.

У частині неподаткових надходжень варто відмітити обсяги плати за надання адміністративних послуг, які у 2017 р. становили 2,9 млрд грн, що на 844,4 млн грн більше (+40,1%) від надходжень за 2016 р. Такій динаміці сприяли процеси з організації на територіях об'єднаних громад центрів з надання адміністративних послуг.

Поряд з цим, вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів залишаються міжбюджетні трансферти, які становлять близько половини усієї дохідної частини (табл. 1). Лише протягом 2017 р. місцеві бюджети одержали 288,09 млрд грн різних дотацій та субвенцій: базову дотацію – 5,8 млрд грн; субвенцію на соціальний захист населення – 124,7 млрд грн; освітню субвенцію – 51,5 млрд грн; медичну субвенцію – 56,2 млрд грн; субвенцію на формування інфраструктури ОТГ – 1,5 млрд грн; субвенцію на соціально-економічний розвиток окремих територій – 6,2 млрд грн. тощо [5]. Проте потрібно відмітити суттєве скорочення обсягу наданих дотацій при значному зростанні цільових субвенцій, що стимулює місцеві громади ефективно використовувати кошти на задекларовані цілі.

Відтак, зростання обсягів фінансового забезпечення територіальних громад дає підстави розвивати освітню, медичну, соціальну, екологічну та інші сфери. Зважаючи на численні позитивні зрушення і попри деякі негативні фактори системного характеру є сенс засвідчити, що територіальні громади України отримали достатній поштовх і підтримку держави для відновлення і розвитку місцевих територій. Органам місцевого самоврядування передано не лише повноваження стосовно напрямів фінансування, але й делеговано необхідні для забезпечення фінансової самодостатності ресурси, які доповнюються державною підтримкою за різними програмами та міжнародними проектами.

Позитивні тенденції характеризують ефективність податкових змін (місцеві бюджети отримують більший відсоток податкових коштів, мобілізованих на певній території), активізацію роботи органів місцевого самоврядування та зростання участі держави через пряму підтримку у розвитку регіонів. Однак, не варто залишати поза увагою той факт, що ця динаміка відображає лише номінальні показники, тоді як в країні

спостерігається лише незначний ріст ВВП, різке зростання мінімальної заробітної плати, яка безпосередньо визначає обсяги надходжень ПДФО та впливає на ставки єдиного податку, податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, адміністративні збори та ін. Суттєвим є двосторонній вплив інфляції, яка з одного боку знецінює отримані надходження, а з іншого – пришвидшує їх формування через збільшення розміру об'єктів оподаткування (ПДФО) і податкових ставок (акцизний податок).

Також, серйозними негативними проявами процесу укрупнення громад, що відбувається нині, є, з одного боку, часто примусовий спосіб їх об'єднання без акцентуації на головній меті, заради якої це відбувається, тобто забезпечення локальної демократії та створення умов для найбільш ефективного вирішення соціальних проблем на місцях, а з другого боку, містечкові інтереси, що формують спротив громад до об'єднання, опір та саботаж [6]. Окрім того, стримуючим чинником залишається низький рівень управління фінансовими надходженнями місцевих бюджетів, що спричинено передусім, відсутністю чітких індивідуальних програм розвитку, а також недостатнім рівнем підготовки працівників органів місцевого самоврядування. Саме ці аспекти потребують поглибленого дослідження і розробки відповідних інструментів вирішення проблеми.

Висновки і перспективи. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що територіальні громади нині отримали достатні повноваження і можливості щоб самостійно моделювати і реалізовувати власні програми розвитку. Згідно виявлених тенденцій в частині формування доходів місцевих бюджетів, територіальні громади нарощують не лише закріплені за ними доходи, а й активно нарощують частину неподаткових надходжень та здійснюють пошук альтернативних джерел фінансування. Проте, наразі, актуальним є пошук інструментів управління доходами територіальних громад з метою забезпечення ефективного їх використання.

Список використаних джерел

1. Барановська Т.М. Державна політика розвитку територіальних громад в Україні : дис. ... канд. наук з держ. управл. : 25.00.02. Харків, 2016. 261 с.
2. Бюджетний кодекс України : станом на 01.01.2018 р. : URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення 21.01.2018).
3. Волохова І.С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку : монографія. Одеса : Атлант, 2010. 233 с.
4. Доходи бюджету України : веб-сайт. URL: <http://cost.ua/budget/revenue/> (дата звернення 03.02.2018)
5. Казюк Я., Венцел В., Демиденко С., Герасимчук І. Місцеві бюджети: експерти підбили перші підсумки 2017 року : Прес-центр ініціативи "Децентралізація" : веб-сайт. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/8053> (дата звернення 30.01.2018)
6. Куценко Т. Ф., Дударенко Є. Ю. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд. Економіка та держава. 2017. № 3. С. 64-70.
7. Павлюк А. П. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення : Національний інститут стратегічних досліджень : веб-сайт. URL: www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.p
8. Петрушенко Ю. М. Фінансове забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад: концептуальні засади та практичний інструментарій : монографія. Суми : Університетська книга, 2014. 351 с.
9. Політика сільського розвитку на базі громад в Україні : наукова доповідь / за ред. О.М. Бородіної та ін. Київ, 2015. 70 с.
10. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація : практ. посіб. : Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія». 2012. 120 с.
11. Шилепницький П., Октисюк А., Захарова О. Реформа місцевого самоврядування та

децентралізація: аналіз державних рішень : Міжнародний центр перспективних досліджень. Київ, 2015. 32 с.

Дата надходження статті до редакції : 12.04.2018
Рецензування 20.05.2018 Прийняття в друк: 31.05.2018

Umanets L.V.
lecturer, postgraduate
Vinnytsia College of Construction and Architecture
of Kyiv National University of Construction and Architecture
Vinnitsa, Ukraine

FORMATION OF INCOME OF TERRITORIAL COMMUNITIES: POSITIVE CHANGES AND PROBLEMS

Abstract

The purpose of the article is to analyze the formation of income of territorial communities in order to identify current trends, positive developments, existing problems and directions for their solutions. Pre-reform problems of the territorial communities that hampered their development and the inheritance of the part of them by the united communities are given. The features of the formation of incomes of local budgets are presented and the key characteristics of incomes of the united territorial communities are distinguished in comparison with the incomes of other local budgets. The dynamics of own revenues of local budgets has been analyzed and their evaluation by the elements has been carried out. According to the results of the analysis of the three-year period of local self-government reform, the systematic increase in the number of OTGs created and the uniform increase in the volume of the revenue part of the local budgets is justified by all possible sources. It is substantiated that established positive tendencies characterize the efficiency of tax changes (local budgets receive a higher percentage of tax funds mobilized in a certain territory), activation for work of local self-government bodies and increase the state participation through direct support in the development of regions. The emphasis is made on the substantial reduction in amount of subsidies provided, with a significant increase in targeted subventions, which encouraged local communities to make effective use of funds for declared goals. It has been established that, in addition to positive shifts, there are a number of destabilizing factors, such as low GDP growth, inflation, which do not allow to objectively assessing the dynamics of income formation of territorial communities. It is determined that the disincentive of development of certain territorial communities remains unconstitutional and the low level of management of financial revenues of local budgets, which is primarily due to the lack of clear individual development programs, as well as the insufficient level of training of local government employees.

Key words: territorial communities; united territorial communities; local self-government; incomes of local budgets; financing of local budgets.

References

1. Baranovska, T.M. (2016). *Derzhavna polityka rozvytku terytorialnykh hromad v Ukraini* [State Policy for the Development of Territorial Communities in Ukraine (Candidate dissertation)]. Kharkiv : Kharkivskiy rehionalnyi instytut derzhavnoho upravlinnia. [in Ukr.]
2. Biudzhetni kodeks Ukrainy (2010). [Budget Code of Ukraine. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukr.]
3. Volokhova I.S. (2010). *Mizhbiudzhetni vidnosyny v Ukraini: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku* [Inter-budgetary relations in Ukraine: the current state and prospects of development]. Odesa : Atlant. [in Ukr.]
4. Dokhody biudzhetu Ukrainy [Revenues of the budget of Ukraine]. Retrieved from <http://cost.ua/budget/revenue/> [in Ukr.]
5. Kaziuk, Ya., Ventsel, V., Demydenko, S., & Herasymchuk, I. (2018). Mistsevi biudzhety: eksperty pidbyly pershi pidsumky 2017 roku [Local budgets: experts summed up the first 2017 results]. Retrieved from http://decentralization.gov.ua/monitoring2018_01_ua#main-info
6. Kutsenko, T. F., & Dudarenko, Ye. Yu. (2017). Obiednani terytorialni hromady v Ukraini:

korotkyi analitychnyi ohliad [United territorial communities in Ukraine: a brief analytical review]. *Ekonomika ta derzhava*, (3), 64-70.

7. Pavliuk, A. P. (2017). Formuvannya obiednanykh terytorialnykh hromad: stan, problemni pytannia ta shliakhy yikh vyrishennia [Formation of united territorial communities: state, problem issues and ways of their solution]. Retrieved from www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.p [in Ukr.]

8. Petrushenko Yu. M. (2014) *Finansove zabezpechennia sotsialno-ekonomichnoho rozvytku terytorialnykh hromad: kontseptualni zasady ta praktychnyi instrumentarii* [Financial provision of socio-economic development of territorial communities: conceptual foundations and practical tools]. Sumy : Universytetska knyha. [in Ukr.]

9. Polityka silskoho rozvytku na bazi hromad v Ukraini [The policy of community-based rural development in Ukraine] (2015). (ed. by O.M. Borodinoi ta in.). Kyiv.

10. Tkachuk A. (2012) *Mistseve samovriaduvannia ta detsentralizatsiia* [Local government and decentralization]. Kyiv : TOV «Sofiiia». [in Ukr.]

11. Shylepnytskyi, P., Oktysiuk, A., & Zakharova, O. (2015). *Reforma mistsevoho samovriaduvannia ta detsentralizatsiia: analiz derzhavnykh rishen* [Local government reform and decentralization: analysis of government decisions]. Kyiv : Mizhnarodnyy tsentr perspektyvnykh doslidzhen. [in Ukr.]

Received: April 12, 2018

Revision: May 20, 2018 Accepted: May 31, 2018