

Кириленко О.П.

*Д.е.н., професор, завідувач кафедри фінансів ім. С.І. Юрія
Тернопільського національного економічного університету*

ЗМІЦНЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Реформа адміністративно-територіального устрою, що супроводжується об'єднанням територіальних громад, засвідчила перші позитивні результати. Так, по 159 створених в Україні у 2015 р. об'єднаних територіальних громадах (ОТГ) внаслідок змін бюджетного та податкового законодавства, які були зроблені в контексті децентралізації, за 9 місяців 2016 р. відбулося суттєве зростання основних показників, що характеризують їх бюджетних потенціал: у 6,2 рази доходів бюджетів ОТГ (без урахування трансфертів з державного бюджету); у 3,1 рази власних доходів бюджетів ОТГ; у 3,2 рази власних доходів бюджетів ОТГ в розрахунку на одного жителя відповідної території; більше ніж у 4 рази залишків коштів загального фонду бюджетів ОТГ. В поточному році 34 бюджети ОТГ з 159 є повністю збалансованими, т.б. не отримують базової дотації, а 23 з них перераховують реверсну дотацію до державного бюджету.

Формування суттєво збільшених бюджетних ресурсів створює нові можливості щодо надання локальних суспільних послуг та кращого задоволення потреб жителів об'єднаних територіальних громад.

Як відомо, у 2015 р. Тернопільська область стала лідером процесу об'єднання територіальних громад, в результаті чого було сформовано 26 ОТГ, що стало найвищим показником по Україні. Нові підходи у формуванні доходів і, перш за все, власних фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад наочно демонструють найважливіші зрушення у плані зміцнення їх фінансової спроможності. Доцільно зауважити, що позитивна динаміка дохідної бази характерна загалом для місцевих бюджетів України, адже процес бюджетної децентралізації, що здійснюється з 2015 р., супроводжується передачею доволі значних фінансових ресурсів на рівень місцевих бюджетів. Проте для новостворених об'єднаних територіальних громад, які увійшли у 2016 бюджетний рік за новими правилами, ці зміни стали більш відчутними, що власне

повинно продемонструвати переваги адміністративно-територіальної реформи і об'єднання територіальних громад.

В табл. 1 представлена динаміка основних складових доходів загального фонду місцевих бюджетів та бюджетів ОТГ Тернопільської області за 9 місяців 2015 р. та 9 місяців 2016 р.

Таблиця 1

**Складові доходів загального фонду місцевих бюджетів
та бюджетів ОТГ Тернопільської області**

Доходи	Місцеві бюджети			Бюджети ОТГ		
	9 міс. 2015 р., млн. грн.	9 міс. 2016 р. млн. грн.	темпи росту, %	9 міс. 2015 р. млн. грн.	9 міс. 2016 р. млн. грн.	темпи росту, %
Податок на доходи фізичних осіб	561	863	153,8	-	127	x
Єдиний податок	137	193	140,9	26	36	138,5
Плата за землю	113	177	156,6	19	30	157,9
Акцизний податок	120	182	151,7	20	33	165,0
Інші податки та збори	122	135	110,7	8	13	162,5
Власні ресурси	1053	1550	147,2	73	239	327,4
Базова дотація	246	237	96,3	-	50	x
Освітня субвенція	999	1008	100,9	-	208	x
Медична субвенція	847	852	100,6	-	101	x
Субвенція на формування інфраструктури	-	94	x	-	94	x
Міжбюджетні трансферти, всього	2092	2191	104,7	-	453	x

Складено автором за даними [1].

Дані таблиці показують суттєве зростання основних видів податків до місцевих бюджетів, що характеризує зміцнення групи податкових надходжень у сукупних доходах як місцевих бюджетів, так і бюджетів ОТГ. Запроваджені зміни складу доходів спричинили зростання власних ресурсів майже у 1,5 рази загалом по місцевих бюджетах України, а по бюджетах ОТГ – у 3,2 рази.

Одним з інструментів державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад стало надання об'єднаним територіальним громадам коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку громади; для бюджетів ОТГ Тернопільської

області така субвенція станом на 1.10.2016 р. надана в обсязі 94 млн. грн.

Значна частина об'єднаних територіальних громад області забезпечила виконання своїх самоврядних повноважень щодо фінансування підвідомчих бюджетних установ шляхом передачі освітньої, медичної та іншої субвенції районному бюджету. Проте, 16 ОТГ самостійно здійснюють управління коштами на утримання закладів освіти, розташованих на їхній території, та 11 ОТГ надають первинну медичну допомогу своїм жителям без передачі субвенції районному бюджету.

Звичайно, що зростання абсолютних обсягів доходів місцевих бюджетів є наслідком проведення в країні бюджетної децентралізації. Проте значні відхилення у виконанні запланованих показників доходів характеризують наявність системних недоліків у бюджетному плануванні на місцевому рівні. Так, за підсумками 1 півріччя виконання затверджених показників доходів загального фонду місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад області становило 90% лише для однієї ОТГ, знаходилося в межах 100–110% в чотирьох ОТГ, 113–130% в семи ОТГ, 133–170% в семи ОТГ, 182–206% в чотирьох ОТГ, 243–293% у трьох ОТГ [2].

Таке значне перевиконання показників доходів в переважній кількості ОТГ є наслідком свідомого заниження планових показників при складанні проектів місцевих бюджетів із-за побоювань щодо зменшення обсягів бюджетних трансфертів, а також через відсутність фахового досвіду бюджетного планування. Важливість кваліфікованого кадрового забезпечення та набуття досвіду бюджетного планування актуалізується напередодні переходу на складання усіх місцевих бюджетів із застосуванням програмно-цільового методу.

Поряд із позитивними змінами у життєдіяльності створених об'єднаних територіальних громад залишається багато проблем, які перешкоджають їх нормальному функціонуванню як повноцінного суб'єкта місцевого самоврядування, в тому числі і у сфері формування доходів бюджетів ОТГ, зокрема це відсутність:

- необхідної інформації для стягнення у повному обсязі місцевих податків і зборів і, в першу чергу, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;

- повноважень щодо розпоряджання земельними ділянками державної власності за межами населених пунктів;

– механізмів впливу на осіб, що ухиляються від укладання договорів оренди земельних ділянок, незаконно користуються земельними ділянками, здійснюють їх самовільний захват;

– прав щодо встановлення пільг по орендній платі за землю та ін.

За висновками фахівців Асоціації міст України найбільш актуальними сучасними проблемами у сфері місцевих фінансів в контексті бюджетної децентралізації є: недосконала система розподілу повноважень між державою та місцевим самоврядуванням; незабезпеченість делегованих повноважень; низька якість бюджетного планування; негнучка структура видатків; недостатня ефективність місцевих податків та зборів [2].

Ми вважаємо, що для успішного продовження процесу децентралізації державного управління і бюджетної децентралізації необхідно:

– впорядкувати розподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

– розширити права органів місцевого самоврядування щодо формування власних доходів і в т.ч. місцевих податків і зборів;

– зобов'язати органи місцевого самоврядування створити єдині реєстри комунального майна і забезпечити їх розміщення на своїх офіційних сайтах;

– організувати методичну допомогу та навчання працівників об'єднаних територіальних громад методам бюджетного планування.

Література:

1. Децентралізація. Виконання доходів місцевих бюджетів за 9 місяців 2016 р. // Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку і будівництва України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua>.

2. Офіційний сайт Асоціації міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/galuz/miscevi-finansy>.