

УДК 336.14:352(045)

Сергій НАДАЛ
Наталія СПАСІВ

ТЕОРЕТИЧНА КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ФОРМУВАННЯ ТА СУЧАСНИЙ ПРАГМАТИЗМ ФІНАНСУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Проведено дослідження теоретичних засад формування об'єднаних територіальних громад, виокремлено особливості їх об'єднання, висвітлено умови та прерогативи цього процесу в умовах запровадження бюджетної децентралізації. Проведено аналіз фінансування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) за умов створення сприятливого клімату щодо їх об'єднання, висвітлено основні напрямки покращення фінансування ОТГ в умовах перманентних кризових явищ, сформовано низку пропозицій щодо оптимізації виконання показників доходів бюджетів ОТГ.

Ключові слова: територіальна громада, об'єднані територіальні громади, бюджетна децентралізація, фінансова спроможність.

Сергей НАДАЛ, Наталия СПАСИВ

Теоретическая концептуализация формирования и современный прагматизм финансирования объединенных территориальных общин

Проведено исследование теоретических основ формирования объединенных территориальных общин, выделены особенности их объединения, освещены условия и прерогативы данного процесса в условиях внедрения бюджетной децентрализации. Проведен анализ финансирования объединенных территориальных общин (ОТО) при условии создания благоприятного климата по их объединению, обосновано основные направления улучшения финансирования ОТО в условиях перманентных кризисных явлений, сформирован ряд предложений по оптимизации выполнения показателей доходов бюджетов ОТО.

Ключевые слова: территориальная община, объединенные территориальные общины, бюджетная децентрализация, финансовая состоятельность.

Serhiy NADAL, Nataliia SPASIV

Theoretical conceptualization of formation and modern pragmatism of financing of united territorial communities

Introduction. *The association of territorial communities is an effective means of providing financial resources for less developed and financially untenable territorial communities on the basis of equal access to all social services and economic benefits that are the vision of the European future. In modern conditions the implementation of this process is a multi-stage and troublesome*

work based on the will of representatives of territorial communities, tax capacity and economic development of territories ready for unification, parity in the context of providing social services to all members of the association, as well as distribution and redistribution of financial resources on the basis of a full partnership with the participation of communities in the implementation of powers.

Purpose. *The purpose of the article is to study the theoretical foundations of the formation of united territorial communities, assessment of the formation and implementation of budget revenues of the combined territorial communities on the background of permanent crisis phenomena which significantly affect the indicators of economic and social development of administrative-territorial units and the state as a whole.*

Result. *Defining the essence of territorial communities, debating about the nature, causes of its occurrence, the consequences of its creation the undeniable advantages concerning the formation of territorial communities were established, which are the association of territorial, human, intellectual and financial potentials; the joint communal property and disposal of municipal property; permanent interaction in the process of realization of common interests.*

The essence of the territorial community as an independent administrative-territorial unit was determined, in which residents united by permanent residence within the village, settlement, city through the voluntary combination of intellectual and financial resources carry out their vital functions in order to ensure their own well-being and the development of a certain territory.

Taking into account national realities, the dominant features of the united territorial communities were established, in particular: the voluntary basis of association on the principles of parity; the availability of a single administrative center; the unity of local interests and their separation from state interests and interests of separate territorial units; the separation of material and financial base; the possibility of adopting of local normative legal acts within the Constitution and the laws of Ukraine; positioning by the primary subject of local self-government.

Summing up the results of the estimation of the income base of the united territorial community budgets of the Ternopil region it has been established that the association undoubtedly benefited these territories and communities as their own resources have increased significantly as a result of the increase of the tax base, ensuring the payment of taxes by enterprises directly at the place of the activity and placement of production facilities and not at the place of registration, as well as the ability to manage their own financial resources exclusively by the councils of united territorial communities with the transition of the communities themselves to direct inter-budgetary relations with the state.

Conclusion. *It has been determined that united territorial communities on the path of voluntary association and full financial independence on purpose of further existence and support of the livelihoods of members of territorial communities that have united, in addition to significant financial potential should receive at the legislative level the consolidation of the changes listed in the article and the specification of the provisions of the current normative-legal ensuring in the context of the association, which subject to the consolidation of the efforts of the central and local authorities will create further grounds for the formation of capable, self-sufficient, financially independent and economically powerful united territorial communities aimed at improving the welfare of their inhabitants.*

Keywords: *territorial community, united territorial communities, fiscal decentralization, financial capacity.*

JEL Classification: H72, H77.

Постановка проблеми. За нинішніх умов господарювання забезпечення соціально-економічного розвитку держави й адміністративно-територіальних одиниць вимагає своєчасності та повноти фінансування усіх сфер життєдіяльності місцевих громад, що, зважаючи на реалії бюджетної децентралізації, лежить у площині об'єднання останніх, яке є чи не єдиним шляхом виконання усіх повноважень, взятих на себе органами державної та місцевої влади.

Саме об'єднання територіальних громад є ефективним засобом забезпечення фінансовими ресурсами менш розвинених і фінансово неспроможних територіальних громад на засадах рівноправного доступу до усіх соціальних послуг та економічних благ, що є візією європейського майбутнього. Проте реалізація цього процесу є багатоетапною та клопіткою роботою, яка ґрунтується на волевиявленні представників територіальних громад, податковій спроможності й економічному розвитку територій, готових до об'єднання, паритету в контексті надання соціальних послуг усім членам об'єднання, а також розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів на засадах повноправного партнерства із участю громад у реалізації владних повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика об'єднання територіальних громад в контексті формування їх фінансових ресурсів та виконання взятих на себе зобов'язань перебувають у центрі уваги вітчизняних представників економічної й фінансової науки: Є. Балацького [1], О. Батанова [2], А. Бережної [3], О. Бориславської [4], В. Бороноса [5], О. Кириленко [6], Г. Монастирського [7], Ю. Петрушенка [8] та інших.

Проте, слід зауважити, що наукові праці вчених і проблематика, висвітлена у них, хоча й має ґрунтовний характер, проте зазначені питання потребують подальшого дослідження та вивчення в частині особли-

востей формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ), джерел їх фінансового забезпечення, оцінки доходів бюджетів із позицій виконання взятих місцевою владою зобов'язань та виконання визначених завдань і функцій.

Враховуючи зазначене, **метою статті** є дослідження теоретичних засад формування об'єднаних територіальних громад, оцінка формування та виконання доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад на тлі перманентних кризових явищ, які істотно впливають на показники економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць і держави в цілому.

Виклад основного матеріалу дослідження. Новітня регіональна політика, яка базується на засадах децентралізації, зумовлює необхідність реформування територіальної організації влади, лейтмотивом якої є об'єднання територіальних громад. Відповідно, дослідження проблематики, особливостей об'єднання територіальних громад та формування їх фінансової основи за умов бюджетної децентралізації викликає інтерес, насамперед, тому, що завдяки правильному й ефективному здійсненню об'єднання певних територій забезпечується економічна і соціальна стабільність і належний розвиток тієї чи іншої адміністративної одиниці.

Нормативне трактування сутності територіальної громади подане в Конституції та Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні". У ст. 140 Конституції зазначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 5) деталізує визначення поняття територіальної громади як

“жителів, об’єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об’єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр”, проте не вказує на мету і засоби такого об’єднання. Крім зазначених визначень, існує значна кількість наукових підходів щодо сутності територіальної громади, які умовно можна поділити на два: юридичний та економічний.

Згідно з юридичним підходом акцент робиться на особливостях формування, єдності інтересів та можливостях розпорядження внутрішнім потенціалом. Так, О. Батанов вважає, що “територіальна громада – це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб – жителів, що постійно мешкають, працюють на території села, або добровільного об’єднання в спільну громаду кількох сіл, селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов’язані територіально-особистими зв’язками системного характеру” [2, с. 56]. І. Видрін розглядає територіальну громаду як “соціальну спільність, яка складається в кордонах спільного мешкання громадян, має своєю основою необхідну, соціально зумовлену діяльність, що здійснюється групою людей, об’єднаних спільними інтересами в політичній, соціально-економічній й культурно-побутовій сферах життя” [9, с. 86]. М. Орзіх трактує територіальну громаду як первинний суб’єкт місцевого самоврядування – “єдиний на території соціальний субстрат, який має власні інтереси” [10, с. 64]. М. Баймуратов визначає територіальну громаду як “сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов’язані між со-

бою територіально-особистими зв’язками системного характеру” [11, с. 122].

Доволі різнопланово та широко визначають територіальну громаду Я. Варда та В. Клосовські: як колектив самостійних суб’єктів права – фізичних осіб; як носія певного культурного надбання, якому притаманні місцеві традиції та звичаї, носія духовно-інтелектуального потенціалу; як сконцентрованість трудових ресурсів; як первинний суб’єкт місцевого самоврядування та елемент системи місцевого самоврядування; як суб’єкт права комунальної власності; як суб’єкт бюджетного права, за яким визнаний відповідний бюджет місцевого самоврядування [12, с. 42]. П. Любченко також наголошує на інтелектуальній складовій, зазначаючи, що територіальна громада – “це об’єднання жителів, для якого характерна не лише територіальна, а й інтелектуально-комунікативна та публічно-правова ознаки, які лише в своїй сукупності дають змогу визначити її первинним суб’єктом місцевого самоврядування” [13, с. 61]. С. Русанова визначає територіальну громаду як засноване відповідно до законодавства України соціально-територіальне об’єднання фізичних осіб – жителів, які постійно проживають на території села, селища, міста і мають автономні повноваження щодо вирішення питань місцевого значення [14].

В межах економічного підходу щодо сутності територіальної громади акцент робиться на задоволенні потреб населення територіальної громади, забезпеченні їх добробуту та повноті виконання поставлених завдань, взятих на себе владними структурами. Так, Т. Авдєєва та Ю. Філіппов визначають територіальну громаду, по-перше, як територіальну спільність людей, у межах якої визначається необхідність задоволення колективних і приватних потреб, інтересів, зумовлених спільним проживанням людей на даній території, а по-друге, як со-

ціально-економічні відносини [15, с. 147]. В. Лапін трактує територіальну громаду як “співтовариство людей, що проживають на певній території й об’єднані спільними інтересами у вирішенні питань життєдіяльності за допомогою використання і розвитку місцевих матеріальних та соціальних ресурсів на принципах самоврядування” [16, с. 165]. С. Кочеткова зазначає, що, поперше, основи життєдіяльності місцевої громади складають економічні відносини, по-друге, територіальна громада – це соціальне середовище, яка, у взаємозв’язку з економічними умовами, становить єдиний соціально-економічний простір, необхідний для функціонування господарюючих суб’єктів [17, с. 80]. Г. Монастирський, називаючи територіальні громади “територіальними спільнотами базового рівня”, визначає їх як первинні адміністративно-територіальні одиниці держави, що характеризуються поєднанням територіально-просторової, економічної та соціально-демографічної компонент [18, с. 169]. С. Алфьоров трактує територіальну громаду як сукупність громадян, об’єднаних певною територією, на якій вони проживають, які мають спільні інтереси у вирішенні питань, пов’язаних із проживанням на даній території, та які беруть активну участь у їх вирішенні” [19, с. 48].

Отже, визначаючи територіальну громаду з юридичної та економічної точок зору, дискутуючи щодо природи, причин їх виникнення, наслідків створення, перелічені на уковці одностайні щодо беззаперечних переваг формування територіальних громад:

- об’єднання територіальних, людських, інтелектуальних та фінансових потенціалів;
- спільна комунальна власність і розпорядження комунальним майном;
- взаємодія у процесі реалізації спільних інтересів.

Проте, на наш погляд, в цьому контексті не висвітлені аспекти щодо джерел фінансування діяльності територіальних громад, акумуляції фінансових ресурсів, що має бути домінантою при визначенні їх сутності.

Отож, вважаємо, що за своєю сутністю територіальна громада – це самостійна адміністративно-територіальна одиниця, в якій жителі, об’єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, завдяки добровільному поєднанню інтелектуальних та фінансових ресурсів здійснюють свою життєдіяльність з метою забезпечення власного добробуту та розвитку певної території. Саме територіальна громада згідно з чинним законодавством за допомогою власного волевиявлення може формувати певні структури – об’єднані територіальні громади, які є новітніми адміністративно-територіальними одиницями, здатними визначати пріоритети та вирішувати проблеми місцевого соціально-економічного розвитку.

Поява в Україні об’єднаних територіальних громад зумовлена об’єктивними чинниками, більшість з яких має латентний характер. Зокрема, це – незворотність глобалізації, яка, впливаючи на усі без винятку макропроцеси, призводить до втрати Україною, а особливо прикордонними територіями, переваг від геополітичного розміщення в частині транзитного “мосту” між Російською Федерацією та Європейським Союзом. Другим вагомим чинником є відставання за усіма показниками соціально-економічного розвитку, що негативно відображається на інвестиційній привабливості держави та її регіонів, впливаючи на інвестиційно-інноваційні показники останніх. Також постійний фінансовий “голод” в частині недофінансування програм регіонального розвитку та перманентна залежність від показників державного бюджету й урядових програм закладають фінансові чинники щодо об’єднання громад. Беззапе-

речний вплив здійснюють і військові дії на сході України, які згуртували територіальні громади у плані оборони і недопущення політичних провокацій, та створили підґрунтя для захисту власних територій.

На законодавчому рівні об'єднання громад підтримується започаткованою два роки тому новою регіональною політикою, стратегічні орієнтири якої прописані у Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020", Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Перспективному плані формування територій громад, який формує кожна обласна державна адміністрація, Методиці формування спроможних територіальних громад.

Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" заклав нову концептуальну основу формування спроможних територіальних громад, домінанта якої – поєднання місцевих і державних інтересів із максимальним залученням громадськості, що уможливорює максимальну передачу владних повноважень на місця та створює передумови для розвитку форм прямого народовладдя.

Саме в зазначених вище законодавчих документах визначено послідовність процесу створення об'єднаних територіальних громад (рис. 1).

В перелічених нормативно-правових актах закладено підґрунтя для створення об'єднаних територіальних громад як самодостатніх та фінансово незалежних формувань, об'єднаних на основі добровільного волевиявлення членів територіальних громад, мета яких – розпорядження відповідними матеріальними, нематеріальними, фінансовими, земельними ресурсами, об'єктами соціальної інфраструктури з метою надання якісних соціальних та адміністративних послуг, створення умов для

сталого розвитку територій, більш ефективного використання бюджетних коштів, їх розподіл і перерозподіл.

Відповідно до вітчизняних реалій, домінуючими ознаками об'єднаних територіальних громад є:

- добровільні основи об'єднання на засадах паритетності;
- наявність єдиного адміністративного центру;
- єдність місцевих інтересів і відмежування їх від державних – інтересів та інтересів окремих територіальних одиниць;
- відокремленість матеріально-фінансової бази;
- можливість прийняття локальних нормативно-правових актів у межах Конституції і законів України;
- позиціонування первинним суб'єктом місцевого самоврядування.

В Україні процес укрупнення територіальних громад базується виключно на принципі добровільності зі створення чітких стимулів та преференцій для громад, що є вагомим аргументом держави стосовно декларування успішності в частині реалізації бюджетної децентралізації. Це підтверджують і статистичні дані: станом на 01.01.2017 р. в Україні налічувалось 10838 місцевих бюджетів, з них обласних – 24, міських бюджетів міст районного значення – 224, міський бюджет м. Києва – 1, міських бюджетів міст обласного значення – 148, районних бюджетів – 460, бюджетів ОТГ – 404, селищних бюджетів – 592, бюджетів районів у містах – 27, сільських бюджетів – 9199, районних бюджетів, які не мають міжбюджетних відносин – 4 [20]. Варто наголосити, що кількість бюджетів об'єднаних територіальних громад від початку децентралізації стрімко зростає та досягла на 01.01.2017 р. 404 ОТГ. Тільки упродовж 2015 р. 794 сільських, селищ-

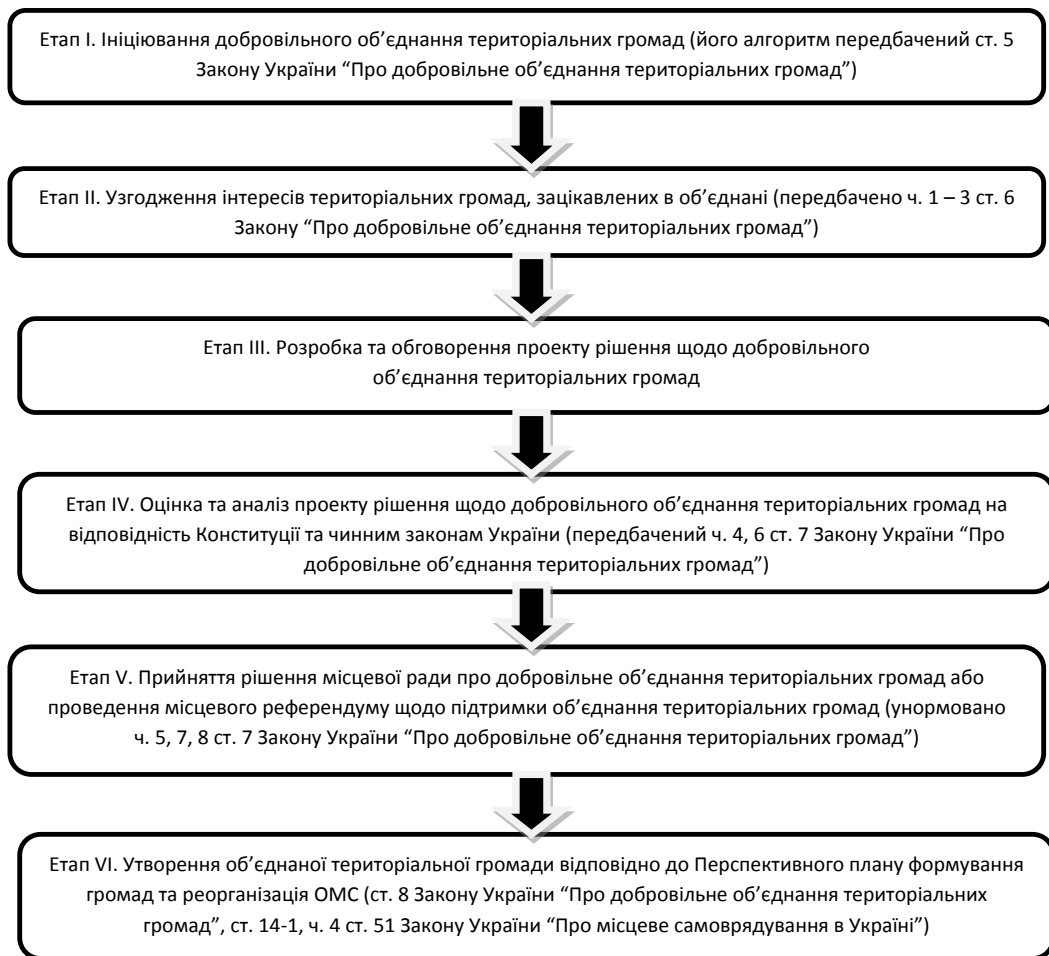


Рис. 1. Етапи добровільного об'єднання територіальних громад*

* Побудовано на основі Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", "Про місцеве самоврядування".

них та міських рад, до складу яких входять 2015 населених пунктів, добровільно об'єдналися у 159 територіальних громад. У свою чергу, 2016 р. характеризується подальшим пошуків щодо об'єднання – створення ще 245 об'єднаних територіальних громад. Така тенденція зумовлена реальністю отримання економічної та податкової самостійності, набуттям статусу міст обласного значення в контексті отримання трансфертів, зокрема, субвенції на формування відповідної інфраструктури,

зміцненням дохідної бази та визначенням напрямків використання коштів. Трійку лідерів станом на 01.01.2017 р. очолювали Тернопільська (36), Дніпропетровська (24) і Житомирська (32) області із кількістю населених пунктів, що об'єдналися, відповідно – 345, 419 і 565 [20].

Розглянемо детальніше найбільш успішний регіон в контексті формування спроможних територіальних громад – Тернопільську область, та визначимо причини і наслідки такого об'єднання.

ДЕРЖАВНІ І МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

Основа дослідження, на наш погляд, лежить в площині оцінки тенденцій формування доходів бюджетів ОТГ, власних фінансових ресурсів об'єднаними територіальними громадами Тернопільської області, а також аналізу динаміки субвенцій

на формування відповідної інфраструктури ОТГ, яка є одним із домінуючих фінансових стимулів до об'єднання (табл. 1).

Слід зазначити, що окремі об'єднані територіальні громади, такі як Більче-Золотецька, Борщівська, Велико-Дедер-

Таблиця 1

Формування та виконання доходів бюджетів ОТГ (разом із трансфертами) Тернопільської області у 2016 р. (тис. грн)

Об'єднані територіальні громади	Доходи ОТГ (загальний і спеціальний фонди) (факт) всього	Субвенція на формування інфраструктури	Виконання (загальний і спеціальний фонди) (%)
Байківецька	59982,2	4309,8	102,0
Білобожницька	16657,4	3186,6	141,3
Васильковецька	29999,3	4765,0	128,9
Великогаївська	61037,4	8172,7	821,7
Гусятинська	40095,9	1153,8	304,8
Заводська	19141,2	957,0	626,8
Золотниківська	44176,2	8508,9	109,2
Золотопотіцька	42614,3	6427,1	894,8
Іванівська	22573,8	4010,0	2413,7
Козлівська	19019,5	2900,1	184,9
Колиндянська	20938,1	4106,8	106,0
Колоденська	13785,9	2668,2	419,6
Коропецька	16254,2	1788,1	75,1
Лопушненська	11937,2	2046,9	1645,3
Мельниця-Подільська	66504,3	10038,8	118,3
Микулинецька	38020,1	3680,1	147,3
Новосільська	17366,4	3217,0	120,1
Озернянська	30482,5	5293,1	737,6
Озерянська	11990,4	2256,8	1305,4
Підволочиська	96140,3	11421,2	126,8
Почасвська	38239,6	1666,0	222,3
Скала-Подільська	40101,3	5082,1	114,7
Скалатська	72031,6	8914,9	161,2
Скориківська	20929,1	4261,4	125,8
Теребовлянська	27022,9	14986,6	130,5
Шумська	99762,6	15735,4	126,2
Всього	1020897,1	141554,3	127,9

* Складено на основі [21].

калівська, Вишнівецька, Гримайлівська, Залозецька, Коцюбинська, Трибухівська, Черниховецька перебувають у процесі формування, тому ми не враховували показники їх бюджетів.

Як свідчать дані табл. 1, в об'єднаних територіальних громадах Тернопільської області обсяги надходження та виконання дохідної бази місцевих бюджетів характеризують показники, які вказують на значне перевиконання бюджетів. Особливо це спостерігається щодо спеціального фонду – загалом на 152%, що є неочікуваною тенденцією на тлі незначних позитивних зрушень на макроекономічному рівні і було зумовлено:

– зростанням у кожній окремій ОТГ доходів від власності та підприємницької діяльності із перевиконанням запланованих показників, наприклад, у Великогаївській ОТГ – на 247,7% та повним виконанням цієї групи доходів у всіх інших територіальних громадах;

– надходженням екологічного податку, зокрема, найвищі показники досягнуті у Великогаївській ОТГ – на 415,9%, Новосільській ОТГ – на 437,2% та Озерянській ОТГ – на 1442,1%;

– надходженням коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, за якими є перевиконання на 247,7% у Великогаївській ОТГ та 154,9% у Байківецькій ОТГ;

– власних надходжень бюджетних установ, які навіть не були заплановані у бюджетах ОТГ, проте надійшли у значних обсягах, найбільше їх у бюджетах Підволочиської ОТГ – 1627,918 тис. грн, Мельниця-Подільської ОТГ – 1309,122 тис. грн, Теремовлянської ОТГ – 1306,986 тис. грн, Шумської ОТГ – 1137,399 тис. грн.

Варто наголосити, що перевиконання запланованих показників доходів по спеціальному фонду сягає найбільших значень упродовж 2016 р. у Великогаївській ОТГ, Заводській ОТГ, Золотопотоцькій ОТГ, Іва-



Рис. 2. Динаміка виконання бюджетів ОТГ Тернопільської області за доходами спеціального фонду у 2015–2016 рр. (із урахуванням офіційних трансфертів) (%) [21]

нівській ОТГ, Лопушненській ОТГ, Озернянській ОТГ та Озерянській ОТГ – 1531,6%, 1147,3%, 1688,8%, 4721,9%, 3180,5%, 1368,6%, 2505,3% відповідно, що показано на (рис. 2), де 2015 р. взятий як базовий із нульовим значенням.

Така тенденція переконливо свідчить про появу потужної фінансової основи для саморозвитку та незалежності об'єднаних територіальних громад в контексті бюджетної децентралізації.

По загальному фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад Тернопільської області перевиконання доходів у 2016 р. в цілому становило 103,7% із значним перевищенням у Великогаївській ОТГ, Колодненській ОТГ, Лопушненській ОТГ і Микулинецькій ОТГ (111,7%, 113,1%, 110,1%, 108,9% відповідно), за рахунок зростання надходжень:

– єдиного податку, лідерами щодо перевиконання надходжень за яким є Микулинецька ОТГ – на 209,2%, Колодненська ОТГ – на 186,9%, Васильковецька ОТГ – на 175%, Лопушненська ОТГ – на 170,3%, Золотниківська ОТГ – на 150,1%, що, беззаперечно, свідчить про вірні орієнтири органів місцевої влади в контексті визначення ставки оподаткування єдиним податком. Адже, згідно з чинним законодавством, для першої і другої групи платників єдиного податку фіксовану ставку встановлюють органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради, ради ОТГ) залежно від виду діяльності в таких межах: для першої групи – від 0% до 10% прожиткового мінімуму; для другої групи – від 0% до 20% мінімальної заробітної плати.

Для третьої групи платників єдиного податку відсоткова ставка визначається у розмірі 3% доходу у разі сплати ПДВ; у розмірі 5% доходу у разі віднесення ПДВ до складу єдиного податку;

– податку на доходи фізичних осіб, який в структурі податкових надходжень зберігає позицію найвагомішого за обсягом джерела дохідної частини бюджетів ОТГ, зважаючи на законодавчі новації щодо залишення у цих бюджетах 60% сум цього податку. Так, перевиконання за таким податковим надходженням спостерігається у доходах бюджетів Лопушненської ОТГ – на 348,9%, Колодненської ОТГ – на 228,0%, Колиндянської ОТГ – на 176,3%, Золотниківської ОТГ – на 151,1%;

– акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів, перевиконання за яким спостерігається найбільше у доходах загального фонду бюджетів Скориківської ОТГ – на 160,2%, Колиндянської ОТГ – на 156,8%, Озернянської ОТГ – на 146,6%, Колодненської ОТГ – на 145,8%, Новосільської ОТГ – на 141,5%;

– державного мита, перевиконання надходжень за яким найбільші у бюджетах Озернянської ОТГ – на 4933,9%, Байківцецької ОТГ – на 1860,8%, дещо нижчі показники перевиконання в об'єднаних територіальних громадах із центром у м. Почаїв – 394,5%, смт Золотий Потік – 177,2%, с. Озеряни – 168%.

– податку на майно за рахунок включення в базу оподаткування об'єктів нежитлової нерухомості, а також транспортного податку, які є основою місцевого оподаткування, та ставки за яким встановлюються за рішенням ради ОТГ. Згідно з останніми змінами ставка оподаткування встановлюється у розмірі, що не перевищує 1,5% розміру мінімальної заробітної плати, встановленої на 01.01.2017 р. (48 грн) за 1 кв. метр бази оподаткування (у 2016 р. – не більше 3% або 41,34 грн). Перевиконання за даним надходженням спостерігається у доходах бюджетів Колодненської ОТГ – 175,2%,

Великогаївської ОТГ – 160%, Золотниківської ОТГ – 149,3%.

Динаміку виконання доходів бази загального фонду бюджетів ОТГ Тернопільської області показано на рис. 3.

Як показав проведений аналіз, основними бюджетоутворюючими надходженнями в об'єднаних територіальних громадах є: податок на доходи фізичних осіб; акцизний податок, за яким окремі ОТГ за перший квартал 2016 р. вже забезпечили планові річні надходження до бюджету; єдиний податок та державне мито, хоча за останнім спостерігається і значне недовиконання в окремих ОТГ Тернопільської області; податок на майно, який зміцнює фінансову основу бюджетів ОТГ в частині місцевих податків, що в цілому позитивно відображається на фінансовій спроможності ОТГ та дає змогу останнім фінансувати ще більше програм

власного розвитку і набувати дедалі більше незалежних позицій.

В контексті дослідження варто зазначити, що зростання доходів загального і спеціального фондів бюджетів ОТГ Тернопільської області відбувається завдяки спрямуванню субвенції на формування відповідної інфраструктури ОТГ, яка надавалася у 2016 р. територіям, що об'єдналися за простою пропорцією з урахуванням кількості сільського населення та площі певних громад. Відповідно, найбільшу суму коштів у 2016 р. отримали Шумська ОТГ – 15735,4 тис. грн, Теревовлянська ОТГ – 14986,6 тис. грн, Підволочиська ОТГ – 11421,2 тис. грн, Мельниця-Подільська ОТГ – 10038,8 тис. грн, Скалатська ОТГ – 8914,9 тис. грн, Золотниківська ОТГ – 8508,9 тис. грн та Великогаївська ОТГ – 8172,7 тис. грн, що, беззаперечно, умож-

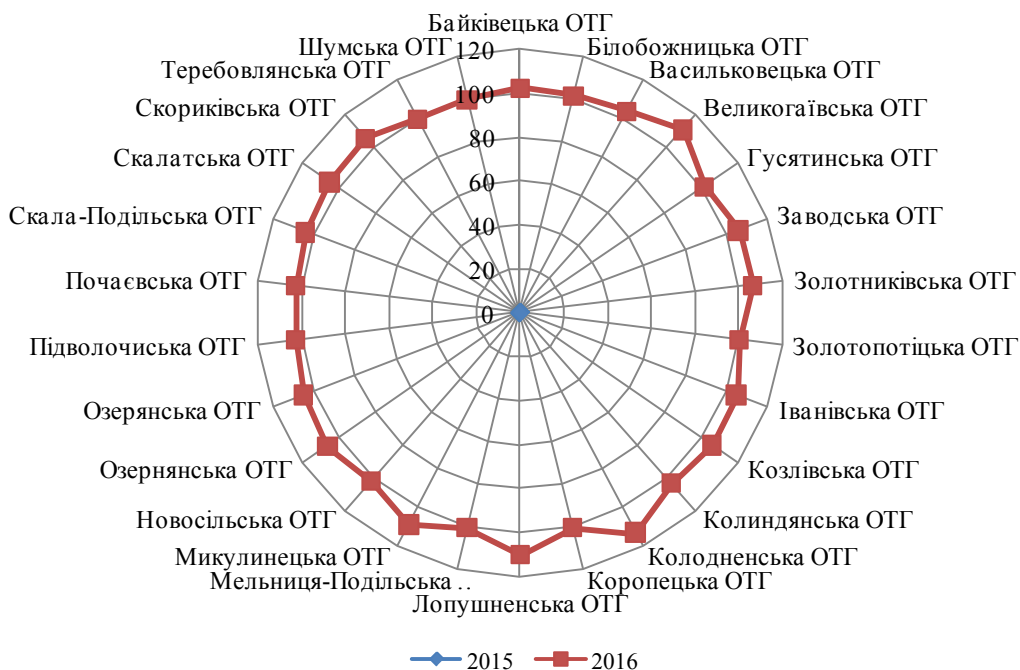


Рис. 3. Динаміка виконання бюджетів ОТГ Тернопільської області за доходами загального фонду у 2015–2016 рр. (із урахуванням офіційних трансфертів) (%) [21]

ливаює реалізацію запланованих заходів і програм та надання визначеного пакету соціальних послуг членам об'єднаних територіальних громад, створивши умови для перевиконання запланованих показників доходів їх бюджетів.

Підсумовуючи результати оцінки дохідної бази бюджетів ОТГ Тернопільської області, можна зробити висновок, що об'єднання пішло на користь цим територіям і громадам, оскільки їх власні ресурси суттєво збільшились. Так, упродовж 2016 р. домінуючими є бюджети Шумської ОТГ – зростання власних ресурсів у 2,8 раза, Тербовлянської ОТГ – у 2,6 раза, Підволочиської ОТГ – у 2,5 раза, Мельниця-Подільської ОТГ – у 3,2 раза. Зростання власних ресурсів здійснюється через нарощування бази оподаткування, забезпечення сплати податків підприємствами безпосередньо в місці здійснення діяльності і розміщення виробничих потужностей, а не за місцем реєстрації, а також отримання можливості розпоряджатися власними фінансовими ресурсами виключно радам ОТГ з переходом самих громад на прямі міжбюджетні відносини з державою. Саме це є яскравим аргументом щодо необхідності об'єднання та створення фінансово спроможних і самодостатніх територіальних громад.

Висновки. Проведений аналіз виконання бюджетів ОТГ Тернопільської області за доходами дає змогу констатувати, що їх надходження значно перевищили визначені обсяги через зростання власних фінансових ресурсів об'єднаних громад, зміни схеми розподілу доходів між державним та місцевими бюджетами в результаті проведення децентралізації, надання потужної фінансової підтримки з боку держави у формі субвенцій на формування відповідної інфраструктури ОТГ.

Проте ОТГ на шляху добровільного об'єднання та набуття повної фінансової

незалежності з метою подальшого існування та підтримки життєдіяльності членів територіальних громад, які об'єдналися, окрім значного фінансового потенціалу, мають отримати на законодавчому рівні:

- перелік об'єктів з метою чіткого встановлення напрямів витрачання державних субвенцій, наданих ОТГ для формування відповідної інфраструктури;

- методику розробки плану соціально-економічного розвитку ОТГ ще до їх офіційної реєстрації із зазначенням відповідальних осіб задля отримання державних субвенцій;

- детальний Перспективний план формування громад, котрий враховував би побажання громад, які хочуть об'єднатися, оскільки, якщо межі ОТГ повністю не відповідають межах, визначеним Перспективним планом, то це означає позбавлення громади можливості отримання державної цільової субвенції на формування спільної інфраструктури;

- критерії щодо визначення розміру субвенцій, адже встановлення їх Кабінетом Міністрів України залежно від обсягів державного бюджету, який щорічно змінюється, економічної ситуації на макрорівні та кількості громад, що об'єдналися, ставить ОТГ у нерівні умов;

- скасування у Методиці формування спроможних територіальних громад вимоги щодо чітких умов для визначення потенційних адміністративних центрів та меж майбутніх спроможних територіальних громад, адже втрачається основний лейтмотив об'єднання – добровільність процесу та врахування думки мешканців відповідних громад.

Закріплення на законодавчому рівні вищезазначених змін та конкретизація положень чинного нормативно-правового забезпечення щодо об'єднання територіальних громад, наполеглива робота та

консолідація зусиль центральної і місцевої влади створюють подальше підґрунтя для формування спроможних, самодостатніх та фінансово незалежних й економічно потужних ОТГ з метою підвищення добробуту їх мешканців.

Список використаних джерел

1. Балацький Є.О. Бюджет міста у системі фінансів території : монографія / Є.О. Балацький. – Суми : ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2011. – 302 с.
2. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб’єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О.В. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 51–57.
3. Бережна А.Ю. Стабілізація місцевих бюджетів як важіль забезпечення фінансової безпеки держави / А.Ю. Бережна, О.В. Мірошниченко // Збірник наукових праць НУДПСУ. – 2012. – № 2. – С. 6–19.
4. Бориславська О.М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик та ін.] ; Центр політико-правових реформ. – К., 2012. – 212 с.
5. Боронос В.Г. Методологічні засади управління фінансовим потенціалом території / В.Г. Боронос. – Суми : Сумський державний університет, 2011. – 310 с.
6. Кириленко О.П. Дохідна база місцевих бюджетів в умовах реформування бюджетної та податкової системи / О.П. Кириленко // Методологічні проблеми фінансової теорії та практики в умовах проведення системних реформ : матеріали наук. конф. проф.-викл. складу. – Тернопіль : Вектор, 2011. – С. 6–10.
7. Монастирський Г.Л. Муніципалізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня : монографія / Г.Л. Монастирський. – Тернопіль : Економічна думка, 2010. – 464 с.
8. Петрушенко Ю.М. Методологічні засади фінансування місцевого розвитку за участі територіальних громад / Ю.М. Петрушенко // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – 2014. – № 2. – С. 112–123.
9. Выдрин И.В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) / И.В. Выдрин // Правоведение. – 1992. – № 4. – С. 82–90.
10. Орзих М. Регионализм в Украине: критический анализ современной ситуации / М. Орзих // Юридический вестник. – 1996. – № 4. – С. 62–71.
11. Баймуратов М.О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України // В кн. : Муніципальне право України : підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К., 2001. – С. 122–123.
12. Варда Я. Острови надій. Розробка стратегій локального розвитку / Я. Варда, В. Клосовські. – Івано-Франківськ : Нова Зоря, 2003. – 83 с.
13. Любченко П.М. Конституційні основи реформування місцевого самоврядування в Україні / П.М. Любченко // Юридич. вісник. – 2011. – № 3. – С. 59–64.
14. Русанова С. Ю. Гарантії прав територіальної громади: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право [Електронний ресурс] / С.Ю. Русанова. – Х., 2011. – Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe
15. Филиппов Ю.В. Основы развития местного хозяйства : учеб. для вузов / Ю.В. Филиппов, Т.Т. Авдеева. – Акад. народ. хоз-ва при Правительстве РФ. – М. : Дело, 2000. – 264 с.
16. Лапин В.А. Основы местного самоуправления : учеб. пособие / В.А. Лапин, А.В. Крестьянинов, И.Н. Коновалова ; под общ. ред. В.А. Лапина. – М. : Дело, 2006. – 255 с.
17. Кочеткова С.Ю. Малое предпринимательство в экономическом развитии местного сообщества : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.01 / С. Ю. Кочеткова. – Краснодар, 2002. – 192 с.
18. Монастирський Г. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком

територіальних спільнот базового рівня / Г. Монастирський // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2010. – № 4. – С. 166–174.

19. Алфьоров С.В. Територіальна громада: поняття, ознаки, проблеми функціонування в Україні / С.В. Алфьоров // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2013. – № 1. – С. 47–50.

20. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>

21. Територіальні громади України: Тернопільська область [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://terhromady.info/.gov.ua>

References

1. Balatskiy, Ye.O. (2011). *Biudzheta mista u systemi finansiv terytorii* [City budget in the financial system of the territory]. Sumy: DVNZ "UABS NBU" [in Ukrainian].

2. Batanov, O.V. (2008). *Terytorialna hromada – pervynnyi subiekt munitsypalnoi vlady v Ukraini: poniattia ta oznaky* [Territorial community – the primary subject of municipal government in Ukraine: notions and signs]. *Visnyk Tsentralnoi vyborchoi komisii – Bulletin of the Central election commission*, 2 (12), 51–57 [in Ukrainian].

3. Berezna, A.Yu., Miroshnychenko, O.V. (2012). *Stabilizatsiia mistsevykh biudzhativ yak vazhil zabezpechennia finansovoi bezpeky derzhavy* [Stabilization of local budgets as an instrument for ensuring the financial security of the state]. *Zbirnyk naukovykh prats NUDPSU – Collection of scientific works of NPSUU*, 2, 6–19 [in Ukrainian].

4. Boryslavska, O.M., Zaverukha, I.B., Shkolyk, A.M. (2012). *Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy* [Decentralization of public authority: experience of European countries and prospects of Ukraine]. *Tsentr polityko-pravovykh reform. Kyiv* [in Ukrainian].

5. Boronos, V.H. (2011). *Metodolohichni zasady upravlinnia finansovym potentsialom terytorii*

[Methodological bases of management of financial potential of the territory]. Sumy: Sumskiy derzhavnyi universytet [in Ukrainian].

6. Kyrylenko, O.P. (2011). *Dokhidna baza mistsevykh biudzhativ v umovakh reformuvannia biudzhethnoi ta podatkovoi systemy* [Income base of local budgets in the conditions of reforming the budget and tax system]. *Metodolohichni problemy finansovoi teorii ta praktyky v umovakh provedennia systemnykh reform: materialy nauk. konf. prof.-vykl. skladu – Methodological problems of financial theory and practice in conditions of system reforms: materials of sciences. conf. professor warehouse. Ternopil: Vektor* [in Ukrainian].

7. Monastyrskiy, H.L. (2010). *Munitsypalizatsiina paradyhma upravlinnia ekonomichnym rozvytkom terytorialnykh spilnot bazovoho rivnia* [Municipalization paradigm of management of economic development of territorial communities of the base level]. *Ternopil: Ekonomichna dumka* [in Ukrainian].

8. Petrushenko, Yu.M. (2014). *Metodolohichni zasady finansuvannia mistsevoho rozvytku za uchasti terytorialnykh hromad* [Methodological fundamentals of local development financing with the participation of territorial communities]. *Visnyk Ternopil'skoho natsionalnoho ekonomichnoho universytetu – Herald of Ternopil national economic university*, 2, 112–123 [in Ukrainian].

9. Vydrin, I.V. (1992). *Terytorialnyiy kollektiv kak sub'ekt mestnogo samoupravleniya (gosudarstvenno-pravovyye aspekty)* [Territorial collective as a subject of local self-government (state-legal aspects)]. *Pravovedenie – Jurisprudence*, 4, 82–90 [in Russian].

10. Orzih, M. (1996). *Regionalizm v Ukraine: kriticheskiy analiz sovremennoy situatsii* [Regionalism in Ukraine: a critical analysis of the current situation]. *Yuridicheskiy vestnik – The legal bulletin*, 4, 62–71 [in Russian].

11. Baimuratov, M.O. (2011). *Terytorialna hromada v politychniy systemi i systemi mistsevoho samovriaduvannia Ukrainy*. [Territorial community in the political system and the system of local self-government of Ukraine]. In the book: *Municipal Law*

of Ukraine. (Eds. V.F. Pohorilko, O.F. Frytskyi). Kyiv [in Ukrainian].

12. Varda, Ya., Klosovski, V. (2003). *Ostrovy nadii. Rozrobka stratehii lokalnoho rozvytku [Islands of hope. Development of strategies for local development]*. Ivano-Frankivsk: Nova Zoria [in Ukrainian].

13. Liubchenko, P.M. (2011). *Konstytutsiini osnovy reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya v Ukraini [Constitutional foundations of reforming local self-government in Ukraine]*. *Yurydychnyi visnyk – Legal bulletin*, 3, 59–64 [in Ukrainian].

14. Rusanova, S.Yu. (2011). *Harantii prav terytorialnoi hromady: konstytutsiino-pravovyi aspekt [The guarantees of the rights of the territorial community: the constitutional and legal aspect]*. (Thesis 12.00.02). Available at: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe

15. Filippov, Yu.V., Avdeeva, T.T. (2000). *Osnovy razvitiya mestnogo hozyaystva [Fundamentals of local economy development]*. Moscow: Delo [in Russian].

16. Lapin, V.A., Krestyaninov, A.V., Konovalova, I.N. (2006). *Osnovy mestnogo samoupravleniya [Basics of local self-government]*. (Eds. V.A. Lapin). Moscow: Delo [in Russian].

17. Kochetkova, S.Yu. (2002). *Maloe predprinimatelstvo v ekonomicheskom razvitii mestno-*

go soobshchestva [Small business in the economic development of the local community]. (Thesis: 08.00.01). Krasnodar [in Russian].

18. Monastyrskiy, H. (2010). *Modernizatsiina paradyhma upravlinnia ekonomichnym rozvytkom terytorialnykh spilnot bazovoho rivnia [Modernization paradigm of economic development of territorial communities of the basic level]* *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy – Bulletin of the National academy of public administration under the President of Ukraine*, 4, 166–174 [in Ukrainian].

19. Alforov, S.V. (2013). *Terytorialna hromada: poniattia, oznaky, problemy funktsionuvannya v Ukraini [Territorial community: notions, signs, problems of functioning in Ukraine]*. *Visnyk Universytetu bankivskoi spravy Natsionalnoho banku Ukrainy – Bulletin of the University of banking of the National Bank of Ukraine*, 1, 47–50 [in Ukrainian].

20. *Ofitsiinyi sait Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy [Official site of the State statistics service of Ukraine]*. Available at: <http://www.ukrstat.gov.ua>

21. *Terytorialni hromady Ukrainy: Ternopil'ska oblast [Territorial communities of Ukraine: Ternopil region]*. Available at: <http://terhromady.info/.gov.ua>

Стаття надійшла до редакції 05.06.2017.