

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Гончаренко М. В.,

*к.держ.упр., доц., доцент кафедри економічної теорії та фінансів,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Стаття присвячена дослідженню чинних механізмів формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування та визначенню додаткових можливостей фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад в контексті проведення реформи децентралізації.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, об'єднані територіальні громади, власні доходи, міжбюджетні трансферти, цільова субвенція, додаткова дотація.

Goncharenko M. V.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv*

MECHANISMS FOR FORMING FINANCIAL RESOURCES OF TERRITORIAL COMMUNITIES UNDER DECENTRALIZATION CONDITIONS

The paper is devoted to investigation of the existing mechanisms for forming financial resources of local governments and determining extra opportunities for financial support of associated territorial communities in the context of the decentralization reform.

Key words: decentralization, local government, associated territorial communities, own revenues, interbudgetary transfers, targeted subvention, supplementary grant.

Постановка проблеми. Вже декілька років Україна тримає курс на проведення реформи децентралізації влади, яка передбачає передачу значних повноважень та ресурсів від державних органів місцевому самоврядуванню. Починаючи з 2015 р. система фінансового забезпечення місцевого розвитку значно укріпилася за рахунок розширення переліку доходних джерел місцевих бюджетів та появи інших фінансових можливостей, втім аналіз функціонування 159 об'єднаних у 2015 р. територіальних громад виявив низку проблемних аспектів та несподіваних перешкод фінансового забезпечення місцевого розвитку. Реформа децентралізації тільки набирає обертів, тому ще завчасно вважати систему фінансового забезпечення місцевого самоврядування остаточно сформованою. З огляду на це актуальними залишаються дослідження можливостей подальшого вдосконалення механізмів формування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні засади управління місцевими фінансами є предметом зацікавлення багатьох вчених, серед яких О. Молдован, В. Кравченко, О. Кириленко, І. Луніна, В. Федосов, С. Юрій та ін. З початку впровадження в Україні реформи децентралізації суттєво змінилася філософія формування та використання фінансових ресурсів місцевого самоврядування, практичні механізми їх реалізації також зазнали відчутних змін. Сучасні процеси розбудови системи місцевих бюджетів, фінансові аспекти об'єднання територіальних громад досліджують Ю. Ганущак, Я. Казюк, Г. Маркович, Т. Станкус та ін. Разом з тим практичне втілення реформи бюджетної децентралізації в Україні вимагає подальшого вдосконалення механізмів формування фінансово спроможних територіальних громад.

Метою статті є систематизація чинних механізмів формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування та визначення впливу додаткових можливостей фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад в контексті проведення реформи децентралізації на підвищення рівня фінансової забезпеченості місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. За даними Державного казначейства України, до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) у 2016 р. надійшло 366,0 млрд грн, що на 14,1 %, або на 41,6 млрд грн, більше за відповідний показник минулого року. Без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 170,6 млрд грн, що на 50,2 млрд грн, або на 41,7 %, більше, ніж у 2015 р. [2].

Реформа децентралізації знайшла своє вираження перш за все у зміцненні власної фінансової бази місцевого самоврядування. Так, починаючи з 2015 р. бюджети сіл, селищ, міст районного значення отримали повний обсяг надходжень від плати за землю (з 2015 р. набула статусу місцевого податку), 100 % податку на нерухоме майно, єдиного податку, збору за паркування автотранспорту, туристичного збору, плати за надання адміністративних послуг, податку на прибуток підприємств комунальної власності, рентної плати за користування надрами місцевого значення, плати за ліцензії та за державну реєстрацію, адміністративних штрафів та штрафних санкції, дивідендів, місцевих позичок та плати за видачу місцевих гарантій, власних доходів бюджетних установ. Також ці бюджети отримали 25 % екологічного податку, 90 % коштів від продажу земель несільськогосподарського призначення та інші доходи.

Значні переваги отримали об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ), бюджети яких були прирівняні до бюджетів міст обласного значення і районів. Крім зазначених податків вони одержують ще й 60 % ПДФО, трансферти з державного бюджету, а також інші доходи, у тому числі кошти державного фонду регіонального розвитку.

Так, за 2016 р. фактичні надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів 159 ОТГ (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) склали 7,1 млрд грн, що більше майже в 7 разів порівняно з надходженнями 2015 р. до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ [3].

Об'єднання громад дозволило збільшити власні доходи бюджетів ОТГ на 1 жителя відповідної території. Середній показник власних доходів об'єднаних громад із розрахунку на 1 жителя ОТГ збільшився до 2345 грн з 700 грн (+ 1645 грн). Із розрахунку на 1 жителя найбільше коштів за 2016 рік отримала Слобожанська ОТГ Дніпропетровської області – 16 тис грн [3].

У власних доходах місцевих бюджетів найбільшу питому вагу займають надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб – 77,8 млрд грн або 57,7 % від загальної суми доходів місцевих бюджетів та плати за землю (відповідно 19,9 млрд грн і 14,8 %) [9].

Перелік доходних джерел місцевих бюджетів включає податки, обсяг надходжень від яких залежать від активності і політичної волі місцевої влади. Наприклад, сприяння розвитку місцевого підприємництва, створення належного клімату вплине на надходження ПДФО та єдиного податку. Також велике значення для наповнення бюджету мають заходи місцевої влади щодо легалізації виплат заробітної плати на підприємствах та у сфері малого підприємництва.

Організація належної роботи по наданню адміністративних послуг безпосередньо на територіях об'єднаних громад, створення Центрів надання адміністративних послуг призведе до збільшення надходжень від плати за їх надання. До речі, по бюджетах об'єднаних територіальних громад плата за

надання адміністративних послуг за 9 місяців 2017 р. збільшилася майже в 5 разів у порівнянні із відповідним періодом минулого року [9].

Інвентаризація земель, розробка або осучаснення генерального плану території дасть змогу розширити базу оподаткування земельним податком, наявні вільні ділянки можуть бути запропоновані інвесторам.

Моніторинг зафіксував динамічне зростання доходів від сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Упродовж січня-вересня надходження склали 1,8 млрд грн, що перевищує минулорічний показник в 1,7 рази (на 69,3 %) [9]. Однак потенціал цього податку використовується не у повній мірі, і причиною цього являється неналежний стан обліку нерухомості.

Місцеві збори, а саме туристичний збір та збір за паркування автотранспорту, на жаль, не відіграють суттєвої фінансової ролі, не всі території мають відповідну податкову базу. Як правило, ці збори є помітними лише у бюджетах великих міст або територій з наявністю розвинутої готельної мережі та туристичних об'єктів загальнодержавного значення.

Стосовно джерел формування доходної частини місцевих бюджетів у 2018 р. у законодавстві значних змін не відбулося, крім того, що з 1 січня 2018 р. до місцевих бюджетів зараховуватиметься:

- 5 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та/або виключної (морської) економічної зони України), з яких 2 % – до обласних бюджетів і 3 % – до бюджетів міст обласного значення, ОТГ та районів (2 % – до районного бюджету, 1 % – до сільських, селищних та міських бюджетів у складі району);

- 100 % єдиного податку, що сплачується платниками єдиного податку четвертої групи (сільгосптоваровиробники) [5].

Протягом 2018–2019 рр. зберігається норма щодо зарахування 13,44 % акцизного податку з пального до місцевих бюджетів. З 2020 р. 100 % акцизного податку з пального відповідно до норм Бюджетного кодексу зараховуватиметься до спеціального фонду державного бюджету [5].

Приріст надходжень до місцевих бюджетів починаючи з 2015 р. підтверджує правильність обраного вектору реформи децентралізації, однак використання всіх наявних резервів для подальшого зміцнення власної фінансової спроможності громад залежить у великій мірі від зацікавленості органів місцевого самоврядування у мобілізації коштів до своїх бюджетів, від активної позиції місцевої влади у розробці та реалізації заходів щодо наповнення доходної бази місцевого розвитку.

2017 р. є третім роком імплементації нової моделі міжбюджетних відносин, запровадженої у грудні 2014 р. Головною відмінністю нової системи горизонтального вирівнювання є скасування дотації вирівнювання (вилучення) і запровадження базової (реверсної) дотації, розрахунок обсягу яких залежить від індексу податкоспроможності відповідного бюджету, обчисленого у розрахунку на одного жителя. Нормативним вважається середній рівень таких надходжень по Україні на одного жителя $\pm 10\%$. У разі, якщо такий рівень буде перевищено на 10 %, то 50 % надлишкових надходжень вилучатимуть до державного бюджету (реверсна дотація). Якщо ж виникне зворотна ситуація, і надходження будуть на 10 % менші за середній рівень, то з державного бюджету буде компенсовано лише 80 % суми, необхідної для досягнення цього рівня.

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів здійснюється окремо за податком на доходи фізичних осіб та податком на прибуток. Решта доходів місцевих бюджетів вирівнюванню не підлягають і залишаються у повному розпорядженні органів місцевої влади.

За результатами горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів базова дотація у 2018 р. визначена в сумі 8,2 млрд грн, реверсна – 5,4 млрд грн проти відповідно 5,9 млрд грн. та 3,9 млрд грн. у 2017 р. Базову дотацію отримуватимуть 738 місцевих бюджетів (на рівні 2017 р.), реверсна дотація передбачена для 169 бюджетів (у 2017 р. – 156 бюджетів), по 137 бюджетах (у 2017 р. – 104 бюджети) вирівнювання не здійснювалося, оскільки індекс податкоспроможності знаходиться в межах від 0,9 до 1,1 до середнього показника по Україні. Тобто збільшується кількість бюджетів, які є самодостатніми і фінансово незалежними [6].

Найбільшу питому вагу в складі трансфертів загального фонду, що є інструментами вертикального вирівнювання, займають субвенції:

- на здійснення державних програм соціального захисту. Їх обсяг, а це чотири субвенції (допомога сім'ям з дітьми, пільги та житлові субсидії, соціальна допомога на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування), складає 116,6 млрд грн (44,8 % в загальному обсязі);

- медична – 60,4 млрд грн (23,2 %);

- освітня – 52,4 млрд грн (20,1 %) [6].

Змінами, які увійшли у силу з 2015 р., впроваджено механізм, за якого держава шляхом надання спеціальних трансфертів – освітньої та медичної субвенції – повністю бере на себе відповідальність щодо фінансового забезпечення поточних видатків установ медичної та освітньої сфери, що належать до повноважень місцевих бюджетів і складають значний обсяг у їх видатках.

Розподіл освітньої субвенції у 2018 р. між місцевими бюджетами здійснюватиметься на основі нової формули, яка враховуватиме нормативну наповнюваність класів, що дасть змогу запровадити стимулюючий механізм під час проведення оптимізації мережі загальноосвітніх навчальних закладів.

Медична субвенція розподіляється між місцевими бюджетами відповідно до Формули розподілу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 р. № 618, однак ця Формула може бути змінена у разі прийняття Верховною Радою України законопроектів щодо реалізації реформи фінансування системи охорони здоров'я.

Згідно з законодавством, держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до ОТГ шляхом надання їм коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади. Загальний обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами ОТГ пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів [2].

Крім розглянутих вище субвенцій значну питому вагу в обсязі міжбюджетних трансфертів, які надають з державного бюджету на місцевий рівень мають цільові субвенції:

- на виконання заходів щодо радіаційного та соціального захисту населення міста Жовті Води, відповідно до Державної цільової програми радіаційного і соціального захисту населення м. Жовті Води на 2013–2022 рр., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 25.06.2012 р. № 579;

- на придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії;

- на придбання медикаментів та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої медичної допомоги;

- на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань;

- на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами;
- на виплату грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для сімей загиблих осіб, визначених чинним законодавством;
- на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [5].

Місцеві бюджети отримують кошти з державного бюджету також за рахунок додаткових дотацій на:

1) фінансування переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я. Така додаткова дотація надається з 2017 р. у зв'язку із передачею на фінансування з місцевих бюджетів усіх видатків (крім видатків на оплату праці педагогічних працівників) по загальноосвітніх закладах та видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв для закладів охорони здоров'я;

2) компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку. З 2018 р. відповідно до Податкового кодексу України звільняються від сплати земельного податку суб'єкти космічної діяльності та літакобудування. Обсяг додаткової дотації в розрізі місцевих бюджетів визначається на підставі інформації щодо сум звільнення від сплати земельного податку, наданої відповідно Державним космічним агентством України та Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, до компетенції яких відноситься питання контролю за відповідністю таких суб'єктів вимогам законодавства;

3) забезпечення утримання соціальної інфраструктури міста Славутич. Ця додаткова дотація планується відповідно до п. 4 ст. 13 Закону України "Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблоку цієї АЕС на екологічно безпечну систему" [5].

Частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів за 2016 р. становила 53,4 %, що менше показника минулого року на 5,7 в. п. Більшість трансфертів, що надійшли з державного бюджету, спрямовувалися на соціально-культурну сферу. При цьому, на відміну від минулого року, відсутня субвенція на підготовку робітничих кадрів (її фактичний обсяг у 2015 р. складав майже 5,5 млрд грн) [2].

Під час визначення обсягів трансфертів на 2018 р. до розрахунків включено 1045 місцевих бюджетів (без невідконтрольних територій – 34), яким відповідно до норм Бюджетного кодексу України (станом на кінець серпня п. р.) можуть передбачатися у 2018 р. міжбюджетні трансферти з державного бюджету. Тобто, до розрахунку на 2018 р. вже включено бюджети 47 ОТГ, у яких в квітні 2017 р. відбулися перші місцеві вибори.

При доопрацюванні проекту бюджету на 2018 р. до другого читання бюджету ОТГ, у яких відбудуться перші місцеві вибори відбулися 28 жовтня 2017 р., будуть враховані при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Ресурси на розвиток ОТГ віднедавна стали доступними через новий інструмент бюджетного фінансування – Державний фонд регіонального розвитку (далі – ДФРР). Згідно з Бюджетним кодексом при складанні проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди державний фонд регіонального розвитку визначається в обсязі не менше 1 % прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період [1]. На державну підтримку фінансування інвестиційних

програм та проектів регіонального розвитку через ДФРР у 2018 р. планується спрямувати 8,5 млрд грн.

У 2016 р. було передбачено 3 млрд грн з ДФРР на проекти розвитку ОТГ, додатково до субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ у розмірі 1 млрд грн. Згідно з моніторингом використання коштів державного фонду регіонального розвитку у 2016 р. було освоєно 89,8 % запланованого обсягу [7]. За даними Мінрегіону, темпи використання коштів ДФРР у 2016 р. хоч і дещо покращилися (порівняно з 2015 р., коли невикористаними залишилися 0,51 млрд грн з запланованих 2,89 млрд), але залишаються на незадовільному рівні. Приблизно 30 % поданих на розгляд Міжвідомчої комісії інвестиційних програм і проектів, які претендували на кошти ДФРР, не відповідали визначеним Урядом умовам та критеріям відбору [8]. Отже, має місце парадоксальна ситуація: в умовах низької активності приватних інвесторів, за нагальної потреби у розбудові інфраструктури, модернізації (передусім – енергетичної) приміщень шкіл, дитсадків, медзакладів заплановані бюджетні інвестиції другий рік поспіль не використовуються повною мірою.

На сьогодні є ще один доступний зовнішній ресурс для розвитку громад – міжнародна технічна допомога, або так звана донорська допомога, яка може надаватися у формі як грошових коштів (безповоротні гранти), так і консалтингових послуг, обладнання, матеріалів, які надаються українським реципієнтам на безповоротній основі. Отримати донорську підтримку можна, як правило, на конкурсних засадах через представлення проектної заявки, яка відповідає вимогам донора. Це потребує певного розуміння логіки донора та навичок щодо підготовки проектів. Важливим фактором, крім цього, є відповідність проектної заявки стратегічному плану розвитку громади чи регіону (тобто наявність такого плану є обов'язковою умовою). Донори, зазвичай, неохоче підтримують проекти, які переслідують короткотермінові цілі “латання дір”, надаючи перевагу проектам розвитку, які мають високі шанси на життєздатність на етапі після завершення донорського фінансування.

Всього в Україні, за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі, у 2014–2015 рр. було зареєстровано 133 донорські проекти на 920 млн дол. Це в півтора разу більше, аніж за попередні п'ять років (з 2008 по 2013 рр.). Однак кількісні та якісні показники реалізації більшості проектів міжнародної технічної допомоги залишаються низькими [8, с. 86].

Подібна ситуація з використанням ще одного виду зовнішнього ресурсу – пільговими (під 0–5 % річних) кредитами міжнародних фінансових організацій (з Україною працюють Світовий банк, Європейський інвестиційний банк, Європейський банк реконструкції і розвитку, Німецька установа KfW). За попередні два роки було підписано контрактів на загальну суму позик у 3,5 млрд дол., але практична реалізація практично усіх цих проектів затримується [8, с. 87].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Проведений аналіз є свідченням підвищення рівня фінансової забезпеченості місцевих бюджетів та підтвердженням позитивних тенденцій зростання їх ресурсної бази в результаті фінансової децентралізації та формування спроможних об'єднаних територіальних громад.

Однак, виявилось, що законодавче закріплення розширеного переліку власних доходних джерел місцевих бюджетів, виділення значних обсягів бюджетних коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів та коштів ДФРР, а також розширення можливостей щодо залучення додаткових фінансових ресурсів не є достатніми умовами розвитку громад та не означають автоматичного підвищення якості публічних послуг на місцях. Викликами

на шляху до отримання альтернативних фінансових ресурсів для місцевого розвитку являються наявність політичної волі та активної позиції місцевої влади, рівень взаєморозуміння та співпраці влади з громадою, розвиток професійних якостей у сфері стратегічного планування, фандрайзингу, грантрайтингу тощо. Якщо “на місцях” бракує стратегічного бачення пріоритетів, спроможності місцевої влади та підтримки місцевих мешканців, то дефіцит таких ресурсів неможливо покрити навіть значними обсягами коштів. З огляду на це, існує потреба розробки комплексних заходів до зміцненню фінансової спроможності громад, які враховуватимуть не тільки суто фінансовий, а також і комунікаційний, інноваційний та людський виміри.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Голос України* від 04.08.2010. № 143.
2. Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. . та ін. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2016 ік / ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження”, USAID. Київ, 2017. 92 с.
3. Децентралізація: місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад за 2016 ік. Фінансово-аналітичні матеріали. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/De-centr_297x210_April-2017.pdf (дата звернення: 01.10.2017).
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 3. – Ст. 1.
5. Про особливості складання проектів місцевих бюджетів: лист Міністерства фінансів України від 01.08.2017 р. № 05110-14-21/20701. URL: <https://uteka.ua/publication/Ob-osobennostyax-sostavleniya-proektov-mestnyx-byudzheto> (дата звернення: 01.10.2017).
6. Маркович Г. Формування місцевих бюджетів на 2018 рік. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/6634> (дата звернення: 01.10.2017).
7. Моніторинг використання коштів державного фонду регіонального розвитку за 2016 рік. URL: <http://dfr.minregion.gov.ua/monitoring-vikoristannya-koshtiv-derzhavnogo-fondu-regionalnogo-rozvitku-za-2016-rik> (дата звернення: 01.10.2017).
8. Ткачук А., Дацишин М. Внутрішні та зовнішні ресурси для розвитку громади або Чому брак грошей не є первинною проблемою громади?: навч. модуль. Київ: ІКЦ “Легальний статус”, 2016. 152 с.
9. Фінансова децентралізація виконує поставлені завдання, - експерт про дані Моніторингу реформи за 9 місяців 2017 р. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/7222?page=2> (дата звернення: 01.10.2017).

Надійшла до редколегії 20.10.2017 р.