

*e-mail: n.yakubovska@bigmir.net*

**Якубовська Н.С.**, головний економіст відділу бюджету бюджетного управління департаменту фінансів Тернопільської облдержадміністрації

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ – ШЛЯХ ДО ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВО СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

**Jakubovska N.S.**, *Chief Economist of the Budget Sector of Finance Department, Ternopil Regional State Administration*

## **DECENTRALIZATION – THE WAY TOWARDS A FINANCIALLY STRONG TERRITORIAL COMMUNITIES**

На сучасному етапі Україна спрямовує свої зусилля на реалізацію євроінтеграційного курсу, виконання міжнародно-правових зобов'язань, в тому числі з питань розвитку місцевої і регіональної демократії.

Демократизація суспільства, децентралізація влади на засадах субсидіарності були і залишаються пріоритетами України.

Важливу роль у цих процесах відіграє реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади відповідно до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування, яка стала невід'ємною складовою національного законодавства у цій сфері.

Реалізація реформи у напрямку бюджетної децентралізації опирається на адміністративно-територіальну реформу в Україні та нову ідеологію державного управління, яка визначає основний зміст діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування як діяльність щодо надання ефективних послуг. Реформа місцевого самоврядування має забезпечити самодостатність регіонів, створити умови для покращення життєдіяльності територіальних громад, а саме: формування територіальних громад, здатних і спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, чіткий розподіл повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Реформування повинно підвищити рівень якості життя людей у містах, селищах та селах через забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування створювати економічні та соціальні умови розвитку територіальних громад та їх об'єднань, забезпечити доступність жи-

телів громади до адміністративних, муніципальних, соціальних та інших послуг.

Першочерговим кроком на шляху реформи місцевого самоврядування є завдання щодо фінансової децентралізації, яка розпочалася через прийняття змін до Бюджетного і Податкового кодексів України, зокрема передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень та джерел доходів для їх реалізації; стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом з відповідним ресурсним забезпеченням тощо [4]

Наступним важливим кроком було прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України у квітні 2015 р. з метою запровадження правових засад формування спроможних територіальних громад шляхом підвищення їх фінансової та економічної спроможності.

Відповідно до вищезгаданої Методики остаточно сформовано набір критеріїв щодо формування спроможних громад (об'єднання). Перш за все враховується їхній соціально-економічний та інфраструктурний потенціал, беруться до уваги історичні, етнічні, культурні, природні чинники, що можуть відновити межі територій адміністративних одиниць, що існували в минулому. Також ключовим вважається принципи субсидіарності, що пояснює передачу владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш якісної їх реалізації [1].

Етапами формування спроможних територіальних громад згідно Методики [8] є: розроблення перспективного плану обласною державною адміністрацією; схвалення перспективного плану обласною радою; затвердження перспективного плану Кабінетом Міністрів України; добровільне об'єднання територіальних громад; формування органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад.

Новостворені громади отримали суттєві повноваження на правах субсидіарності. Вони можуть планувати свій економічний розвиток і формувати власний бюджет, залучати інвестиції, самостійно розвивати підприємство, малий і середній бізнес. Громади самостійно здійснюють управління земельними ресурсами, надають дозволи на будівництво, приймають будівлі в експлуатацію. До їхньої компетенції входить розвиток місцевої інфраструктури, утримання об'єктів комунальної власності, будів-

ництво доріг, водо-, тепло- і газопостачання, водовідведення, благоустрій території. А також громади можуть займатися організацією пасажирських перевезень на своїй території і забезпеченням пожежною охороною, а у центрах адміністративних послуг, які будуть створені в кожній територіальній громаді, можна буде отримати увесь їх спектр [7].

Основною умовою об'єднання громад є забезпечення якості та доступності публічних послуг в об'єднаних громадах на не гіршому рівні, ніж до об'єднання, акумуляція місцевих податків та створення кращих інвестиційних умов для бізнесу.

Формування дохідної частини бюджету об'єднаної громади відбувається за рахунок:

– податків: 60% податку на доходи фізичних осіб, 25% екологічного податку, 100% податку на прибуток підприємств комунальної власності, 100% єдиного податку, 100% податку на майно, 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів;

– зборів та інших платежів: державне мито, туристичний збір, плата за надання адміністративних послуг, збір за місця для паркування, плата за місцеві ліцензії та сертифікати, орендна плата за користування комунальним майном, рентна плата за користування надрами місцевого значення і орендна плата за користування водними об'єктами, 80% від доходів підприємств, що утримуються за рахунок громади, 75% коштів від відшкодування втрат лісового та сільського господарства, 50% грошових стягнень за шкоду навколишньому середовищу, плата за надання місцевих гарантій, 55% від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення і 10% вартості питної води від її реалізації через системи водопостачання;

– трансфертів з державного бюджету: базова дотація, медична, освітня субвенції та інші;

– інших джерел: власні надходження бюджетних установ, цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, надходження у рамках програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та Європейського Союзу, кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту, дивіденди, нараховані на акції господарських товариств із комунальною часткою власності, кошти від повернених кредитів із відповідними відсотками, місцеві запозичення та інші [2].

Помітними досягненнями реформ у сфері бюджетних відносин справедливо можна вважати: збільшення обсягу доходів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) – у 2015 р. порівняно із 2014 р. у 1,3 рази, у 2016 р. – у 1,4 рази порівняно із 2015 р.; відміну індикативного планування Міністерством фінансів України показників місцевих бюджетів, незалежне від термінів прийняття державного бюджету складання та затвердження місцевих бюджетів – до 25 грудня року, що передує плановому; надання права органам місцевого самоврядування самостійного вибору установи з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ; розширення прав органів місцевого самоврядування регулювати ставки та пільги з єдиного податку, податку на майно, збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору; спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення місцевих запозичень від міжнародних фінансових організацій; кардинальна зміна підходів до бюджетного вирівнювання доходної спроможності місцевих бюджетів; посилення відповідальності центральних органів державної виконавчої влади – Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України – за реалізацію державної політики та належне фінансування делегованих органам місцевого самоврядування повноважень у галузях освіти та охорони здоров'я шляхом надання з державного бюджету місцевим медичної та освітньої субвенцій [5, с. 10].

У 2015 р. 794 сільських, селищних та міських ради, до складу яких входили 2015 населених пунктів, добровільно об'єдналися у 159 територіальних громад. Найбільша кількість громад була створена в Тернопільській області – 26 та Хмельницькій області – 22. На початок 2017 р. на території зазначених областей діє вже 36 та 26 об'єднаних громад відповідно.

Унаслідок змін, внесених до податкового та бюджетного законодавства, інших законодавчих актів у контексті децентралізації, обсяг власних доходів бюджетів об'єднаних громад (без урахування трансфертів) Тернопільської області на 2016 р. при формуванні бюджетів становив 221,7 млн. гривень.

За 2016 р. до загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад області надійшло 355,5 млн. гривень власних доходів, уточнений план виконано на 114,8 відсотка.

Виконання забезпечено об'єднаними територіальними громадами по всіх основних видах податків та зборів. Податку та збору на доходи фізичних осіб отримано 191,6 млн. гривень (план виконано на 113,9 відсотка), податку на майно – 45,3 млн. гривень (план виконано на 116,7 відсотка), єдиного податку – 61,2 млн. гривень (120,2%). Забезпечено надходження акцизного податку з роздрібною торгівлі підакцизних товарів в обсязі 44 млн. гривень, одержано понад план 4,2 млн. гривень.

Додатковий фінансовий ресурс місцевих бюджетів (вільний залишок коштів та кошти, отримані від перевиконання дохідної частини) є вагомим резервом збалансування місцевих бюджетів, тому дотримання оптимальних пропорцій його розподілу є важливим та необхідним для забезпечення своєчасної виплати заробітної плати, стипендій та інших соціальних виплат протягом року.

За 2016 р. об'єднаними територіальними громадами області розподілено 115,9 млн. гривень додаткового ресурсу (у тому числі за рахунок вільного залишку – 28 млн. гривень та від перевиконання – 87,9 млн. гривень) [8].

Як бачимо, існує фінансова мотивація і логіка для об'єднань, і це є базисом добровільності. Держава не примушує об'єднуватись – вона відкриває можливості для того, щоб громади могли більше отримувати доходів і відповідно на свій розсуд розпоряджатися своїми ж видатками.

Проте, поряд із важливими здобутками реформи у напрямку децентралізації, залишаються проблеми, пов'язані із деклараційністю окремих заходів. Тому для проведення реальної фіскальної децентралізації слід:

– створити умови для активізації населення до самореалізації через створення власного бізнесу, в першу чергу, в пріоритетних галузях економіки України (сількому господарстві, туристичній галузі, ІТ-технологіях та ін.), що сприятиме збільшенню обсягу надходжень як до місцевих, так і до Державного бюджету;

– поряд із делегуванням органами державної влади повноважень та відповідальності органам місцевого самоврядування забезпечити реальне дотримання положень п. 1 ст. 85 Бюджетного кодексу України щодо відповідності переданих прав на здійснення видатків обсягу призначених для цього фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України;

– удосконалити порядок розрахунку базисної (реверсної) дотації з можливістю її коригування за об’єктивних обставин;

– переглянути склад доходів місцевих бюджетів з метою збільшення власних надходжень та зменшення трансфертів з державного бюджету [6, с. 84].

Подальше запровадження політики децентралізації має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, виходу з фінансової кризи, подолання суперечностей між різними рівнями влади, організації відносин між центром, регіонами та територіальними громадами на принципах розподілу сфер відповідальності й компетенції, а також партнерства у сфері забезпечення громадян України суспільними благами, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління.

#### Література:

1. Білорусов С.Г. Регіональні ініціативи та навчально-методичне супроводження стратегічного планування розвитку територіальних громад / Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції «Збалансований розвиток громад – основа формування Державної стратегії сталого регіонального розвитку до 2020». – Вінниця, ФОП Корзун Д.Ю., 2015. – С. 57–60.

2. Бюджетний кодекс України №2456-VI від 08.07.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

3. Закон України «Про державний бюджет на 2016 р.» від 25.12.2015 №928-VIII.

4. Казюк Я.М. Підтримка децентралізації в Україні / Я.М. Казюк // Ефективна економіка. – 2016. – Вип. 5.

5. Кізіма Т. Проблеми вдосконалення бюджетної політики держави в контексті фіскальної децентралізації / Кізіма Т., Лободіна З. // Світ фінансів. – 2016. – Вип. 4 (49). – С. 7–19.

6. Лопушняк Г. Фіскальна децентралізація в Україні: декларації та практична реалізація / Лопушняк Г., Лободіна З., Ливдар М. // Економічний часопис-XXI. – 2016. – №161 (9–10). – С. 79–84.

7. Пальчук В. Перший етап адміністративно-територіальної реформи – ухвалення перспективних планів формування спроможних територіальних громад / В. Пальчук // Резонанс. – 2015. – №53. – С. 2–18.

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 №214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.