

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

© 2016 ЯРОШЕНКО І. В., СЕМИГУЛІНА І. Б.

УДК 332.145

Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б.

Соціально-економічний розвиток територіальних громад в умовах фінансової децентралізації

Глибокі суспільно-політичні кризові явища практично в усіх сферах розвитку сучасної України визначили важливість і необхідність реалізації реформи децентралізації як дієвого фактора стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання фінансової кризи, врегулювання різномірних владних суперечностей на принципах ефективного розподілу повноважень, ресурсів і всебічної відповідальності, забезпечення громадян усіма суспільними благами та підвищення ефективності використання бюджетних коштів в усіх рівнях управління. Реалізація фінансової децентралізації на засадах адміністративно-територіальної реформи та нової ідеології державного управління в Україні створює можливості комфортних умов функціонування та саморозвитку спроможної громади, запровадження принципів сталого соціально-економічного розвитку, використання сучасної інфраструктури, отримання необхідних високоякісних послуг і забезпечення високого рівня добробуту власних жителів.

Ключові слова: реформа децентралізації влади, фінансова децентралізація, соціально-економічний розвиток, територіальні громади, система місцевого самоврядування, повноваження, ресурси.

Рис.: 2. **Табл.:** 4. **Бібл.:** 10.

Ярошенко Ігор Васильович – кандидат економічних наук, завідувач відділу макроекономічної політики та регіонального розвитку, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України (пер. Інженерний, 1а, 2 пов., Харків, 61166, Україна)

E-mail: iyaroshenko@i.ua

Семигуліна Ірина Борисівна – молодший науковий співробітник, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України (пер. Інженерний, 1а, 2 пов., Харків, 61166, Україна)

УДК 332.145

UDC 332.145

Ярошенко И. В., Семигулина И. Б. Социально-экономическое развитие территориальных общин в условиях финансовой децентрализации

Yaroshenko I. V., Semigulina I. B. Socio-Economic Development of Territorial Communities in the Context of Financial Decentralization

Глубокие общественно-политические кризисные явления практически во всех сферах развития современной Украины определили важность и необходимость реализации реформы децентрализации как действующего фактора стабилизации социально-экономической ситуации, преодоления финансового кризиса, урегулирования разноуровневых властных противоречий на принципах эффективного распределения полномочий и ресурсов, всесторонней ответственности, обеспечения граждан всеми общественными благами и повышения эффективности использования бюджетных средств на всех уровнях управления. Реализация финансовой децентрализации на основе административно-территориальной реформы и новой идеологии государственного управления в Украине создает возможности комфортных условий функционирования и саморазвития самодостаточной общины, внедрения принципов устойчивого социально-экономического развития, использования современной инфраструктуры, получения необходимых высококачественных услуг и обеспечения высокого уровня благосостояния собственных жителей.

Ключевые слова: реформа децентрализации власти, финансовая децентрализация, социально-экономическое развитие, территориальные общины, система местного самоуправления, полномочия, ресурсы.

Рис.: 2. **Табл.:** 4. **Библ.:** 10.

Ярошенко Игорь Васильевич – кандидат экономических наук, заведующий отделом макроэкономической политики и регионального развития, Научно-исследовательский центр индустриальных проблем развития НАН Украины (пер. Инженерный, 1а, 2 эт., Харьков, 61166, Украина)

E-mail: iyaroshenko@i.ua

Семигулина Ирина Борисовна – младший научный сотрудник, Научно-исследовательский центр индустриальных проблем развития НАН Украины (пер. Инженерный, 1а, 2 эт., Харьков, 61166, Украина)

The deep socio-political crisis in almost all areas of development of modern Ukraine have determined the importance and necessity of implementing the decentralization reform as an effective factor to stabilize the current socio-economic situation, overcome the financial crisis, regulate the contradictions between power structures at different levels on the principles of efficient allocation of powers and resources, comprehensive responsibility, provision of citizens with all social benefits and improvement of the efficiency of using budgetary funds at all levels of government. Implementing the financial decentralization on the basis of the administrative-territorial reform and a new ideology of public administration in Ukraine creates opportunities for providing comfortable operating conditions and self-development of a self-sufficient community, establishing principles of sustainable socio-economic development, using modern infrastructure, obtaining the necessary high-quality services and ensuring a high level of well-being of its own people.

Keywords: reform of power decentralization, financial decentralization, socio-economic development, territorial communities, local self-government system, powers, resources.

Fig.: 2. **Tabl.:** 4. **Bibl.:** 10.

Yaroshenko Igor V. – Candidate of Sciences (Economics), Head of the Department of Macroeconomic Policy and Regional Development, Research Centre of Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (2 floor 1a Inzhenernyi Ln., Kharkiv, 61166, Ukraine)

E-mail: iyaroshenko@i.ua

Semigulina Irina B. – Junior Researcher, Research Centre of Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (2 floor 1a Inzhenernyi Ln., Kharkiv, 61166, Ukraine)

Вступ. Глибокі суспільно-політичні кризові явища практично в усіх сферах діяльності сучасної України визначили важливість і необхідність реалізації реформи децентралізації як дієвого фактора стабілізації соціально-економічної ситуації, стимулювання місцевого соціально-економічного розвитку, подолання фінансової кризи, врегулювання різнорівневих владних суперечностей.

Нова організація відносин між центром, регіоном і територіальною громадою на принципах ефективного розподілу повноважень, ресурсів і всебічної відповідальності спрямована на забезпечення громадян всіма суспільними благами та підвищення ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління [9; 10].

Діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах проведення реформи фінансової децентралізації, територіальної організації влади та нової ідеології державного управління в Україні створює можливості функціонування та саморозвитку спроможної громади, запровадження принципів сталого соціально-економічного розвитку, використання сучасної інфраструктури, отримання необхідних високоякісних послуг і забезпечення високого рівня добробуту кожного громадянина.

Пріоритетність реалізації реформи децентралізації для вирішення проблем соціально-економічного розвитку території, враховуючи взаємозалежність практично з усіма сферами життєдіяльності суспільства і цілим колом суспільно-політичних процесів в країні, визначає значущість і перспективність оцінки та вивчення наведених у дослідженні питань.

Мета статті: оцінити поточні результати фінансової децентралізації для соціально-економічного розвитку територіальних громад в Україні, визначити проблеми щодо її реалізації, сформулювати пропозиції для їх вирішення.

Завдання статті: провести моніторинг і аналіз поточних результатів реалізації фінансової децентралізації в Україні, оцінити її значення для соціально-економічного розвитку й ефективного функціонування територіальних громад. Використати аналіз визначених проблемних питань її реалізації для надання пропозицій щодо подальшого вирішення.

Основні результати. Відповідно до законодавчих ініціатив щодо фінансової децентралізації, які прийняті в Бюджетному (в частині розподілу міжбюджетних трансфертів) і Податковому (в частині податкової реформи) кодексах України [1; 2] на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом у 2016 р. вийшли 159 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ, вибори в яких відбулися 25.10.2015 р.) із 23 областей, окрім Харківської. До складу громад увійшли 794 місцеві ради (2015 населених пунктів) (рис. 1).

Розпочатий у 2015 р. процес об'єднання відбувався нерівномірно серед регіонів країни, найбільша кількість новостворених громад утворилася в Тернопільській області (26 ОТГ), найменша кількість – в Київській, Миколаївській, Сумській і Херсонській областях (по 1 ОТГ).

За статистичними даними площа території 159 новостворених громад становить 35,8 тис. кв. км, або 6,2 % від площі території областей України, які мають ОТГ. Станом на 01.01.2016 р. у громадах проживає 1,4 млн осіб, або



Рис. 1. Об'єднані територіальні громади, в яких проведені перші вибори у 2015 р. [5; 7]

3,8 % населення цих областей, в тому числі 65 % (0,9 млн осіб) сільського і 35 % (0,5 млн осіб) міського населення.

Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» місцевим бюджетам цих ОТГ визначено обсяги міжбюджетних трансфертів, зокрема, базову та реверс-ну дотацію, освітню та медичну субвенції [3].

Базову дотацію отримують 125 громад (78,6 % від загальної кількості новостворених), фінансово самостійними від державного бюджету є 34 громади (або 21,4 %), з яких 23 бюджети затверджено з реверсною дотацією (вилучення коштів до державного бюджету), 11 бюджетів сформовано без дотацій. Обсяг освітньої та медичної субвенцій визначено відповідно до нормативно-законодавчих актів залежно від кількості отримувачів послуг (учнів, мешканців тощо).

Також у державному бюджеті на 2016 рік передбачено субвенцію на формування інфраструктури ОТГ у сумі 1 млрд грн (Постанова КМУ від 16.03.2016 № 200 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» [4]) для створення і модернізації інфраструктури, нового будівництва, реконструкції, капітального ремонту об'єктів комунальної форми власності тощо.

Загальна сума доходів новостворених громад за 1 півріччя 2016 р. становить 3093 млн грн і порівняно з відповідним періодом минулого року зросла в 6,7 разу (сума доходів за 1 півріччя 2015 р. становила 462 млн грн) [7]. У структурі доходів громад 42,8 % (1324 млн грн) є власні доходи громад і 57,2 % (1769 млн грн) – міжбюджетні трансферти (табл. 1, рис. 2).

Таблиця 1

Доходи місцевих бюджетів новостворених ОТГ в 1 півріччі 2016 року

Регіон	Кількість ОТГ	Доходи, млн грн	Власні ресурси, млн грн	Питома вага в доходах, %	Міжбюджетні трансферти, млн грн	Питома вага в доходах, %	Зростання (1 п. 2016 р. до 1 п. 2015 р.), рази	
							Доходи	Власні доходи
Тернопільська	26	435	136	31,3	299	68,7	10,0	3,3
Хмельницька	22	610	220	36,1	393	64,4	8,7	3,1
Дніпропетровська	15	448	293	65,4	155	34,6	7,3	4,8
Львівська	15	131	41	31,3	90	68,7	9,4	2,9
Полтавська	12	238	140	58,8	98	41,2	3,4	2,0
Чернівецька	10	148	40	27,0	108	73,0	9,9	2,7
Житомирська	9	117	43	36,8	74	63,2	9,8	3,6
Одеська	8	192	82	42,7	110	57,3	7,7	3,3
Запорізька	6	84	33	39,3	51	60,7	8,2	3,2
Волинська	5	58	16	27,6	42	72,4	9,7	2,7
Рівненська	5	66	17	25,8	49	74,2	14,0	3,6
Чернігівська	5	73,7	40,8	55,4	32,9	44,6	9,2	5,1
Донецька	3	133	66	49,6	67	50,4	1,7	1,9
Івано-Франківська	3	58	9	15,5	49	84,5	16,6	2,6
Черкаська	3	40	19	47,5	21	52,5	9,3	4,4
Вінницька	2	54	30	55,6	24	44,4	6,6	3,7
Закарпатська	2	78	31,8	40,8	45,8	58,7	8,2	3,3
Кіровоградська	2	47	25	53,2	22	46,8	7,0	3,7
Луганська	2	47	23	48,9	24	51,1	7,2	3,5
Київська	1	21	9	42,9	12	57,1	8,8	3,8
Миколаївська	1	9,6	4,2	43,8	5,4	56,3	19,2	8,4
Сумська	1	14,8	5,7	38,5	9,1	61,5	5,3	2,0
Херсонська	1	7	1,8	25,7	5,2	74,3	11,7	3,0
Разом	159	3093	1324	42,8	1769	57,2	6,7	3,2

Джерело: сформовано авторами за даними [5; 7]

Фінансово-аналітичні матеріали про стан виконання місцевих бюджетів за 9 місяців 2016 р. [8] підтверджують зберігання тенденції зростання доходів новостворених громад протягом 2016 року порівняно з відповідними по-

казниками попереднього року, в умовах першого року діючих законодавчих змін до Бюджетного і Податкового кодексів щодо реалізації реформи децентралізації в Україні. За січень – вересень 2016 р. доходи загального фонду

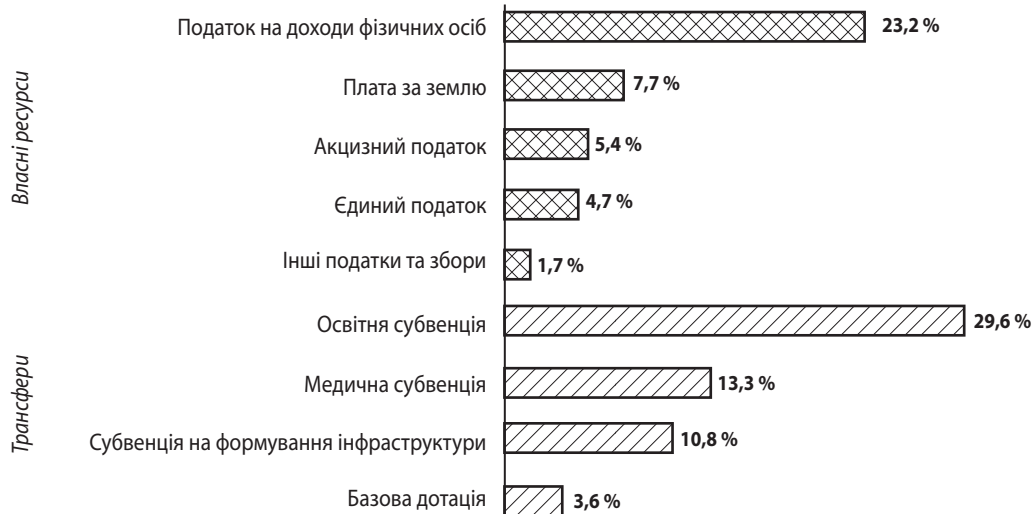


Рис. 2. Структура доходів громад за 1 півріччя 2016 р.

Джерело: сформовано авторами на основі [5; 7]

місцевих бюджетів громад (з урахуванням трансфертів із державного бюджету) збільшилися в 6,4 разу (за 9 місяців 2016 р. – 4979 млн грн, за 9 місяців 2015 р. – 782 млн грн), в тому числі власні доходи – в 3,1 разу (2245 млн. грн і 719 млн грн відповідно). Структура доходів за видами податків і напрямками наповнення (власні джерела або державні трансфери) практично не змінюється порівняно з попереднім інформаційним звітом (за 1 півріччя 2016 р.).

Проте більш широкий зміст аналітичної інформації щодо фінансових ресурсів і можливостей місцевих бюджетів 159 ОТГ за результатами 1 півріччя 2016 року дає можливість проведення детального аналізу, динаміки, оцінки структури, складових доходів і видатків громад у державному, регіональному та місцевому вимірі.

Так, за даними табл. 1 найбільший відсоток трансфертів у структурі доходів новостворених громад має місце в Тернопільській (68,7 %), Львівській (68,7 %), Чернівецькій (73,0 %), Волинській (72,4 %), Рівненській (74,2 %), Івано-Франківській (84,5 %), Херсонській (74,3 %) областях.

Структуру міжбюджетних трансфертів новостворених громад наведено освітньою субвенцією – 51,8 % (916 млн грн), медичною субвенцією – 23,2 % (410 млн грн), субвенцією на формування інфраструктури – 18,8 % (333 млн грн). На вирівнювання платоспроможності місцевих бюджетів ОТГ з державного бюджету спрямовано базову дотацію в сумі 110 млн грн (3,5 % від суми трансфертів), в тому числі отримано базову дотацію (125 громад) в сумі 142 млн грн і перераховано реверсну дотацію (23 громади) – 32 млн грн.

Найбільша фінансова залежність (дотаційність, на основі фактичних надходжень базової / реверсної дотації) бюджетів громад від державного бюджету України має місце в Івано-Франківській (45 %), Львівській (35 %), Чернівецькій (30 %), Тернопільській (27 %), Волинській (26 %) областях.

Розглянемо окремо ресурси наповнення бюджетів громад. Власні доходи громад формуються за рахунок надходження податків і зборів від результатів господарської діяльності суб'єктів господарювання на певній території,

тобто чим заможніше власні громадяни й активніше розвивається їх фінансово-господарська діяльність, тим заможніша громада, яка має більше фінансових ресурсів для надання якісних послуг, забезпечення необхідною комфортною інфраструктурою і перспективних можливостей для соціально-економічного розвитку власної території.

Під впливом змін до податково-бюджетного законодавства у контексті реформи децентралізації сума власних доходів новостворених громад за 1 півріччя 2016 р. порівняно з відповідним періодом минулого року зросла в 3,2 разу і становить 1324 млн грн (проти 418 млн грн за 1 півріччя 2015 р.) (табл. 1).

Із 23 (крім Харківської області) наведених в аналізі регіонів сума власних доходів новостворених громад перевищує (більше 50 % у структурі доходів) суму трансфертів в 5 областях: Дніпропетровській (65,4 %), Полтавській (58,8 %), Чернігівській (55,4 %), Вінницькій (55,6 %), Кіровоградській (53,2 %).

Порівняльний аналіз формування структурної складової доходів місцевих бюджетів в 2016 р. (на основі даних новостворених територіальних громад за 1 півріччя 2016 р. [5; 7]) в умовах діючих законодавчих змін щодо фінансової децентралізації порівняно із 2015 р. (на основі даних регіонального розподілу доходів місцевих бюджетів за 1 півріччя 2015 р. [6]) вказує на збереження існуючих в попередні роки тенденцій фінансових можливостей територій, тобто за показником забезпечення власними доходами (% до загальної суми доходів місцевих бюджетів) лідерами залишаються громади, створені в регіонах, які за різних причин мають найбільший потенціал (природний, економічний, соціальний тощо), а отже, кращі стартові фінансові можливості й умови для соціально-економічного розвитку та створення робочих місць (надходження в бюджет громади податку на доходи фізичних осіб).

Так, серед лідерів громади Дніпропетровської області (за 1 півріччя 2016 р. частка власних доходів становить 65,4 % (1 рейтингове місце); за 1 півріччя 2015 р. частка власних доходів по регіону в цілому становила 51,6 % (2 місце)); громади Полтавської області (58,8 % (2 місце))

і 43,4 % (5 місце) відповідно); громади Чернігівської області (55,4 % (4 місце) і 34,3 % (14 місце) відповідно); громади Вінницької області (55,6 % (3 місце) і 33,4 % (16 місце) відповідно).

Серед аутсайдерів громади Івано-Франківської області (за 1 півріччя 2016 р. частка власних доходів становить 15,5 % (23 місце), за 1 півріччя 2015 р. частка власних доходів по регіону в цілому становила 27,2 % (20 місце)); громади Херсонської області (25,7% (22 місце) і 29,9 % (19 місце) відповідно); громади Рівненської області (25,8% (21 місце) і 25,4 % (22 місце) відповідно); громади Чернівецької області (27,0 % (20 місце) і 25,0 % (23 місце) відповідно); громади Волинської області (27,6% (19 місце) і 27,2 % (21 місце) відповідно).

У структурі власних доходів громад найбільшою складовою є податок на доходи фізичних осіб – 54,3 % (719 млн грн), бюджетоутворюючими є плата за землю – 18,0 % (238 млн грн), акцизний податок – 12,6 % (167 млн грн) і єдиний податок – 11,0 % (146 млн грн), решта – 1 % (54 млн грн) представлені іншими податками і зборами (табл. 2).

Показник фактичних надходжень власних доходів у розрахунку на 1 особу дає можливість оцінити фінансовий рівень забезпеченості жителів громад по регіонах.

За даними 1 півріччя 2016 р., найбільш забезпеченими є жителі громад у Дніпропетровській (1855 грн на 1 особу), Полтавській (1578 грн), Чернігівській (1373 грн), Донецькій (1818 грн), Черкаській (1112 грн), Вінницькій (1054 грн), Миколаївській (1247 грн), Сумській (1031 грн) областях. Найменш фінансово спроможними є жителі громад Чернігівської (506 грн), Рівненської (547 грн), Херсонської (564 грн), Івано-Франківської (315 грн) областей.

Нерівномірність забезпечення жителів новостворених громад власними доходами в розрахунку на 1 особу становить 5,9 разу (найбільша сума – 1855 грн в Дніпропетровській, найменша – 315 грн в Івано-Франківській областях).

Порівняно з аналогічними показниками, за даними 1 півріччя 2015 р., рівень нерівномірності по зазначених громадах скоротився в 2,3 разу. Диспропорція показників забезпечення жителів новостворених громад власними доходами в розрахунку на 1 особу, за даними 1 півріччя 2015 р., по вказаних громадах становить 13,7 разу (найбільша сума – 1684 грн в Полтавській, найменша – 123 грн в Івано-Франківській області).

На рівень спроможності та самодостатності впливає структура касових видатків (видатки місцевих бюджетів ОТГ із урахуванням міжбюджетних трансфертів), тобто можливість громад витратити фінансові ресурси на першочергові та необхідні цілі, утримання персоналу й інфраструктури, соціально-економічний розвиток, надання якісних і в повному обсязі послуг, покращення умов життєдіяльності територій тощо.

Сучасний стан структури касових видатків громад за 1 півріччя 2016 р., узагальнений відповідно до регіонального рівня, наведений таким чином: основними є видатки на освіту – 45,6 % (1030,4 млн грн). Витрати на утримання органів місцевого самоврядування – 8,4 % (190,7 млн грн), видатки розвитку (капітальні видатки) – 7,0 % (159,2 млн грн).

Меншими є видатки на охорону здоров'я – 4,8 % (109,4 млн грн), культуру та фізичну культуру – 4,7 % (107,2 млн грн), соціальний захист та соціальне забезпечення – 1,6 % (35,1 млн грн), інші заходи – 5,6 % (125,9 млн грн) (табл. 3).

Рейтингова оцінка за показником спрямування коштів на фінансування видатків розвитку (капітальних видатків) в розрахунку на 1 жителя громади характеризує можливість витрачати кошти на фінансування соціально-економічного розвитку власних територій.

За даними 1 півріччя 2016 р., лідерами за цим показником є громади Полтавської (503 грн на 1 особу), Закарпатської (270 грн), Дніпропетровської (197 грн), Вінницької (186 грн) областей.

Найменші (або практично відсутні) фінансові можливості мають жителі громад Київської (0 грн на 1 особу), Херсонської (3 грн), Миколаївської (15 грн), Івано-Франківської (29 грн) областей. Рівень нерівномірності становить 167,7 разу (найбільша сума – 503 грн на 1 особу в громадах Полтавської, найменша – 3 грн в громадах Херсонської області) (табл. 3).

Лідером впровадження реформи децентралізації на місцях серед регіонів України стала Тернопільська область, де відповідно до рішень ЦВК (25.10.2015 р.) відбулися перші вибори голів і депутатів 26 ОТГ внаслідок об'єднання 166 місцевих рад (283 населених пунктів).

У статистичних регіональних показниках загальна площа новоутворених ОТГ складала 3829,8 кв. км (27,7 % території області) з чисельністю населення на 01.01.2016 р. 228,2 тис. осіб (21,3 % від загальної кількості жителів області) [5; 7].

Сума доходів громад за 1 півріччя 2016 р. порівняно з відповідним періодом минулого року зросла в 10 разів (за 1 півріччя 2016 р. – 435 млн грн, за 1 півріччя 2015 р. – 41 млн грн). Власні доходи зросли в 3,3 разу (136 млн грн проти 41 млн грн відповідно) і становлять 31,3 % від загальної суми доходів.

Державна підтримка місцевих бюджетів ОТГ області у вигляді трансфертів за 1 півріччя 2016 р. складає 68,7 % (299 млн грн), в тому числі освітня субвенція – 36 % (155 млн грн), медична субвенція – 15 % (67 млн грн), інфраструктурна субвенція – 11 % (47 млн грн), базова дотація – 7 % (30 млн грн), яку отримують 23 новостворених громади в регіоні.

Тобто фінансово залежними від державного бюджету є майже 90 % (23 громади із 26) бюджетів ОТГ області, найбільше Лопушненська – 58 % у доходах громади становить базова дотація, Колидьянська та Мельнице-Подільська – по 54 %, Золотопотіцька – 53 % та Коропецька – 50 % (табл. 4).

Внаслідок високого рівня дотаційності місцевих бюджетів стан фінансування видатків розвитку (капітальних видатків) в ОТГ області є одним із самих низьких по Україні. За результатами 1 півріччя 2016 р. можливість громад витрачати кошти на ремонт доріг, будівництво, благоустрій території, житлово-комунальне господарство, капітальний ремонт, реконструкцію закладів соціально-культурної сфери тощо становить лише 3 % (11 млн грн) від загальної суми власних касових видатків.

Таблиця 2

Структура власних ресурсів новостворених ОТГ за регіонами України за 1 півріччя 2015 р. і 1 півріччя 2016 р.

Регіон	Кількість ОТГ	Власні ресурси за 1 півріччя 2016 р., млн грн										Довідково: Власні ресурси за 1 півріччя 2015 р., млн грн				
		Всього	ПДФО	в тому числі:				Власні доходи на 1 особу, бу, грн	Ранг	Всього	в тому числі:			Власні доходи на 1 особу, грн		
				питома вага у власних ресурсах, %	Акцизний податок	Плата за землю	Єдиний податок				Інші	Акцизний податок	Плата за землю		Єдиний податок	Інші
Тернопільська	26	136	74	54,4	20	15	18	9	601	18	41	12	11	14	4	173
Хмельницька	22	220	111	50,5	30	44	29	6	793	15	70	15	29	21	5	253
Дніпропетровська	15	293	183	62,5	34	38	23	15	1855	1	61	21	23	15	3	383
Львівська	15	41	17	41,5	8	11	3	1	529	21	14	4	7	2	1	180
Полтавська	12	140	69	49,3	19	33	14	5	1578	3	71	9	24	8	30	1684
Чернівецька	10	40	19	47,5	8	5	5	3	506	22	15	5	3	5	2	190
Житомирська	9	43	21	48,8	3	11	4	4	788	16	12	1	7	2	2	234
Одеська	8	82	39	47,6	9	22	10	2	887	10	25	5	11	7	2	288
Запорізька	6	33	14	42,4	4	7	7	0,4	866	12	10,3	2	5	3	0,3	276
Волинська	5	16	6	37,5	3	4	2	1	658	17	6	2,7	1,7	0,8	0,8	200
Рівненська	5	17	10	58,8	1	3	2	1	547	20	4,7	0,6	2,2	1,1	0,8	180
Чернігівська	5	40,8	28,5	69,9	2	3	2	1	1373	4	8	2	3	2	1	369
Донецька	3	66	38	57,6	3	17	5	3	1818	2	35	2	11	3	19*	708
Івано-Франківська	3	9	4	44,4	1,6	1,2	2	0,2	315	23	3,5	1,1	0,9	1,2	0,3	123
Черкаська	3	19	12	63,2	0,4	3,5	1,8	0,6	1112	6	4,3	0,2	2,4	1,2	0,5	257
Вінницька	2	30	17	56,7	4	5	4	0,5	1054	7	8,2	1,8	3,2	2,7	0,5	375
Закарпатська	2	31,8	16,3	51,3	4,8	0,7	2,6	1,4	857	13	9,5	4,8	0,7	2,6	1,4	260
Кіровоградська	2	25	12	48,0	4,4	3,2	3,4	1,1	964	9	6,7	2,1	2,1	1,9	0,6	264
Луганська	2	23	16	69,6	1,6	2,2	2,7	0,4	885	11	6,5	1,1	1,7	1,8	1,9	256
Київська	1	9	6	66,7	1	1	1	0,2	832	14	2,4	0,3	0,9	1	0,2	230
Миколаївська	1	4,2	3,4	81,0	0,02	0,3	0,2	0,3	1247	5	0,5	0,01	0,2	0,2	0,1	137
Сумська	1	5,7	1,7	29,8	0,6	1,9	0,9	0,6	1031	8	2,8	0,3	1,5	0,4	0,6	516
Херсонська	1	1,8	0,7	38,9	0,01	0,6	0,4	0,01	564	19	0,6	0,0	0,4	0,2	0,0	205
Разом	159	1324	719	54,3	167	238	146	54	x	x	418	93	152	96	59	x

* – Лиманська міська рада (місто обласного значення) Донецької області (ПДФО за 1 півріччя 2015 р. становить 18 млн грн)

Джерело: сформовано авторами на основі [5; 7]

Таблиця 3

Структура видатків місцевих бюджетів ОТГ з урахуванням міжбюджетних трансфертів за 1 півріччя 2016 р.

Регіон	Кількість ОТГ	Касові видатки за 1 півріччя 2016 р., млн грн														Видатки розвитку на 1 особу, грн	Ранг
		Всього	в тому числі:														
			освіта	питома вага, %	охорона здоров'я	питома вага, %	культура і фізична культура	питома вага, %	соц. захист та забезпечення	органи місцевого самоврядування	питома вага, %	Інші видатки	кошти до бюджету розвитку (капіт. видатки)	питома вага, %	Трансферти район. (інш. місц.) бюджету		
Тернопільська	26	364,0	118,0	32,4	15,0	4,1	20,0	5,5	8,0	29,0	8,0	17,0	11,0	3,0	146,0	78	11
Хмельницька	22	495,0	273,0	55,2	22,0	4,4	32,0	6,5	11,0	33,0	6,7	24,0	19,0	3,8	81,0	83	9
Дніпропетровська	15	275,0	114,0	41,5	18,0	6,5	9,0	3,3	3,0	22,0	8,0	14,0	42,0	15,3	53,0	197	3
Львівська	15	87,0	50,0	57,5	9,0	10,3	4,0	4,6	1,0	9,0	10,3	3,0	2,0	2,3	9,0	72	13
Полтавська	12	112,0	41,0	36,6	0,3	0,3	5,0	4,5	1,0	14,0	12,5	10,0	16,0	14,3	25,0	503	1
Чернівецька	10	121,0	68,0	56,2	6,0	5,0	5,0	4,1	0,3	9,0	7,4	4,0	11,0	9,1	18,0	96	8
Житомирська	9	83,0	47,0	56,6	6,0	7,2	4,0	4,8	2,0	10,0	12,0	2,0	3,0	3,6	9,0	51	17
Одеська	8	145,0	48,0	33,1	4,0	2,8	6,0	4,1	1,0	12,0	8,3	11,0	15,0	10,3	48,0	166	5
Запорізька	6	56,0	30,0	53,6	3,0	5,4	3,0	3,0	1,0	7,0	12,5	3,0	3,0	5,4	6,0	62	15
Волинська	5	44,0	24,0	54,5	0,4	0,9	1,0	2,3	0,2	4,0	9,1	1,0	2,0	4,5	11,4	79	10
Рівненська	5	45,0	29,0	64,4	4,0	8,9	2,0	4,4	0,1	4,0	8,9	1,0	1,0	2,2	3,3	45	18
Чернігівська	5	48,0	20,0	41,7	0,2	0,4	2,0	4,2	0,3	5,0	10,4	2,0	5,0	10,4	13,0	156	6
Донецька	3	102,0	49,8	48,8	14,7	14,4	4,9	4,8	3,9	9,2	9,0	6,3	6,6	6,5	6,8	126	7
Івано-Франківська	3	45,0	27,0	60,0	2,0	4,4	2,0	4,4	0,3	3,0	6,7	1,5	1,0	2,2	7,8	29	20
Черкаська	3	29,0	14,4	49,7	1,0	3,4	1,0	3,4	0,3	4,0	13,8	2,0	1,0	3,4	5,0	78	12
Вінницька	2	41,0	15,0	36,6	0,0	0,0	1,0	2,4	0,1	2,0	4,9	2,0	6,0	14,6	15,0	186	4
Закарпатська	2	58,0	28,0	48,3	2,5	4,3	0,6	1,0	0,2	3,0	5,2	3,7	10,6	18,3	9,7	270	2
Кіровоградська	2	37,0	11,0	29,7	0,0	0,0	2,0	5,4	1,0	3,0	8,1	2,0	3,0	8,1	15,0	63	14
Луганська	2	34,0	3,0	8,8	0,0	0,0	0,5	1,5	0,1	3,0	8,8	15,0	0,3	0,9	12,0	45	19
Київська	1	21,0	11,0	52,4	0,0	0,0	1,0	4,8	0,1	2,0	9,5	1,0	0,0	0,0	6,0	0	23
Миколаївська	1	5,2	3,2	61,5	0,3	5,8	0,3	5,8	0,0	0,5	9,6	0,1	0,1	1,9	0,7	15	21
Сумська	1	10,0	4,0	40,0	0,6	6,0	0,8	8,0	0,2	2,0	20,0	0,3	0,3	3,0	1,3	53	16
Херсонська	1	4,0	2,0	50,0	0,4	10,0	0,1	2,5	0,0	1,0	25,0	0,0	0,3	7,5	0,0	3	22
Разом	159	2261,2	1030,4	45,6	109,4	4,8	107,2	4,7	35,1	190,7	8,4	125,9	159,2	7,0	502,0	x	x

Джерело: сформовано авторами на основі [5; 7]

Таблиця 4

Фінансова спроможність ОТГ Тернопільської області за 1 півріччя 2016 року

ОТГ	Площа, кв. км	Ранг	Населення на 01.01.2016 р., тис. осіб	Ранг	Фактичні надходження власних доходів на 1 особу, грн	Ранг	Дотаційність бюджету (фін. залежність від ДБ), %	Ранг	Видатки розвитку на 1 особу, грн	Ранг
Байковецька	86,2	18	5,7	15	3486	1	0	1	1002	1
Гусятинська	35,5	25	8,3	10	1132	2	0	2	69	5
Великогаївська	142,0	9	11,4	6	959	3	11	6	42	9
Заводська	28,8	26	4,4	20	775	4	0,5	4	142	3
Підволочиська	350,4	3	19,7	3	695	5	13	7	56	7
Скориківська	144,1	8	4,0	21	685	6	8	5	99	4
Почаївська	54,2	24	9,5	9	614	7	24	13	8	23
Теребовлянська	398,8	2	30,5	1	613	8	16	8	38	11
Скалатська	224,2	5	14,5	5	585	9	21	9	36	13
Микулинецька	93,9	16	8,0	12	518	10	22	10	17	18
Козлівська	95,6	15	4,6	18	484	12	24	12	29	14
Васильковецька	125,9	11	6,3	14	484	11	0	3	60	6
Золотниківська	284,3	4	8,1	11	463	13	26	15	28	15
Шумська	499,5	1	21,2	2	460	14	26	14	42	10
Іванівська	109,6	13	4,4	19	440	15	22	11	12	21
Скала-Подільська	149,9	7	9,6	8	426	16	32	18	14	20
Новосільська	91,8	17	3,5	23	416	17	30	16	167	2
Озерянська	56,8	22	2,6	25	400	18	33	19	28	16
Колодненська	78,9	19	2,8	24	398	19	30	17	3	25
Білобожницька	74,3	20	3,8	22	320	20	39	20	38	12
Озернянська	126,8	10	6,3	13	292	21	46	21	56	8
Коропецька	68,5	21	4,8	16	229	22	50	22	15	19
Золотопотіцька	123,8	12	10,9	7	203	23	53	23	18	17
Мельнице-Подільська	223,4	6	16,1	4	189	24	54	24	11	22
Коліндянська	108,0	14	4,6	17	188	25	54	25	0	26
Лопушненська	54,8	23	2,3	26	165	26	58	26	6	24
По області	3829,8	x	228,2	x	601	x	27	x	78	x

Джерело: сформовано авторами на основі [5; 7]

Крім того, оцінка фінансових ресурсів громад області вказує на значно різні можливості (в розрахунку на 1 жителя громади) для забезпечення соціально-економічного розвитку власних територій. Наприклад, за станом забезпечення новостворених громад власними доходами рівень нерівномірності становить 21,1 разу (найбільша сума – 3486 грн на 1 особу в Байковецькій громаді, найменша – 165 грн в Лопушненській), а за станом фінансування видатків розвитку (капітальних видатків) диспропорція показників дорівнює 1 тисячі разів (найбільша сума – 1002 грн на 1 особу в Байковецькій громаді за відсутності коштів в Коліндянській).

Висновки. Проведений аналіз фінансових показників доходів і витрат місцевих бюджетів новостворених

ОТГ в умовах їх переходу на прямі міжбюджетні взаємовідносини з державним бюджетом України за результатами 1 півріччя 2016 р. дозволяє зробити певні попередні висновки.

1. Основним надбанням фінансової децентралізації в перехідному періоді (2015–2017 рр.) є фактичне отримання новоствореними громадами повноважень для повноцінного та самостійного управління власними територіями та необхідних для їх здійснення фінансових ресурсів на рівні міст обласного значення, тобто перехід громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом і скасування залежності місцевих бюджетів від районного рівня.

2. Законодавчі зміни в Бюджетний і Податковий кодекси України в частині фінансової децентралізації сприяли зростанню доходів новостворених громад майже в 7 разів, а власних доходів – в 3 рази за 1 півріччя 2016 р. порівняно з відповідним періодом минулого року. Зазначені тенденції в умовах першого року діючих законодавчих ініціатив зберігаються і надалі (за 9 місяців) протягом року.
3. Більша частина фінансового ресурсу новостворених громад формується за рахунок міжбюджетних трансфертів (57,2 % або 1769 млн грн), які мають цільове використання. Сума власних доходів ОТГ перевищує (більше 50 % у структурі доходів) суму трансфертів лише в 5 (із 23) областях: Дніпропетровській (65,4 %), Полтавській (58,8 %), Чернігівській (55,4 %), Вінницькій (55,6 %), Кіровоградській (53,2 %).
4. Зберігаються існуючі в попередні роки тенденції різних фінансових можливостей територій, тобто за показником забезпечення власними доходами (% до загальної суми доходів місцевих бюджетів) лідерами залишаються громади, створені в регіонах, які за різних причин мають найбільший потенціал (природний, економічний, соціальний тощо), а отже, кращі стартові фінансові можливості й умови для соціально-економічного розвитку та створення робочих місць (надходження в бюджет громади податку на доходи фізичних осіб). Лідером є громади Дніпропетровської області (за 1 півріччя 2016 р. частка власних доходів становить 65,4 % (1 рейтингове місце); за 1 півріччя 2015 р. частка власних доходів по регіону в цілому становила 51,6 % (2 місце)); аутсайдером – громади Івано-Франківської області (15,5 % (23 місце) і 27,2 % (20 місце) відповідно).
5. Рівень фінансової залежності (дотаційності) новостворених громад у середньому залишається високим, що не вирішує у перспективі проблеми занедбаності та бідності територій і не створює умови для їх майбутнього самостійного розвитку. Фінансово самостійними від державного бюджету є лише п'ята частина громад (34 громади, або 21,4 %), решта отримують базову дотацію (125 громад, або 78,6 %). Найбільш дотаційними і надалі залишаються ОТГ західних регіонів України: Івано-Франківської (45 %), Львівської (35 %), Чернівецької (30 %), Тернопільської (27 %), Волинської (26 %) областей.
6. Значними є показники фінансової нерівномірності забезпечення мешканців громад (в розрахунку на 1 особу): як за рівнем забезпечення власними доходами – 5,9 разу (найбільша сума – 1855 грн в Дніпропетровській, найменша – 315 грн в Івано-Франківській областях), так і за рівнем спрямування коштів на фінансування видатків розвитку (капітальних видатків) – 167,7 разу (найбільша сума – 503 грн в громадах Полтавської, найменша – 3 грн в громадах Херсонської областей), тобто можливості громад витратити кошти на забезпечення повного спектра наданих повноважень,

фінансування соціально-економічного розвитку власних території і планування майбутніх стратегічних перспектив сильно відрізняються.

7. Враховуючи, що основним джерелом наповнення місцевих бюджетів громад є податок на доходи фізичних осіб (54,3 % у структурі власних доходів), необхідним є врегулювання державних і законодавчих механізмів щодо створення умов розвитку територій (пільгове кредитування, державна підтримка, гранти, державно-приватне партнерство тощо), пошуку точок економічного зростання територій, створення нових робочих місць, зростання добробуту громадян.
8. Для визначення фінансової спроможності і самодостатності громад недостатнім є показник загального зростання доходів в умовах бюджетних і податкових змін. Доцільним є комплексний підхід і практичні розрахунки необхідних видатків і наявних доходів у розрахунку на 1 мешканця громади, виходячи із забезпечення не тільки першочергових нагальних потреб громади (утримання закладів освіти, охорони здоров'я, інфраструктури, фінансування зарплат, соціальних виплат тощо), а й фінансування перспективних проектів соціально-економічного розвитку з метою покращення життєвого середовища і зростання добробуту громадян, планування майбутнього територіального розвитку тощо.
9. Доцільним є проведення детальних розрахунків на основі наукових і практичних досліджень і розробка економічно обґрунтованих індикаторів (критеріїв) спроможності територіальних громад, секторальних нормативів (стандартів) у сферах охорони здоров'я, освіти, публічних і соціальних послуг тощо із визначенням конкретних механізмів їх забезпечення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71-19>
2. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII / Законодавство України // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-19>
3. Про Державний бюджет України на 2016 рік: Закон України від 25.12.2015 № 928-VIII // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/928-19>
4. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 200 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF>

5. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: офіц. сайт. URL: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization>

6. Державна казначейська служба України: офіц. сайт. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/>

7. Фінансово-аналітичні матеріали КМУ: Децентралізація. Місцеві бюджети 159 ОТГ за 1 півріччя 2016 року // Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: офіц. сайт. URL: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/>

8. Фінансово-аналітичні матеріали: Децентралізація. Виконання доходів місцевих бюджетів. 9 місяців 2016 року // Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: офіц. сайт. URL: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/>

9. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Реалізація реформи децентралізації в Україні: актуальні питання модернізації системи публічного управління. *Проблеми економіки*. 2016. № 2. С. 67–73.

10. Ярошенко І. В., Семигуліна І. Б. Модернізація системи публічного управління в Україні: попередні підсумки та проблемні питання реалізації реформи децентралізації. *Бізнес Інформ*. 2016. № 5. С. 63–74.

REFERENCES

Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy: ofitsiyni sait. <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/>

«Finansovo-analitychni materialy KМУ: Detsentralizatsiia. Mistsevi biudzhety 159 OTH za 1 pivrichchia 2016 roku» [Financial-analytical materials of the Cabinet: Decentralization. Local budgets 159 GSS for the 1st half of 2016]. Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva

Ukrainy: ofitsiyni sait. <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/>

«Finansovo-analitychni materialy: Detsentralizatsiia. Vykonannia dokhodiv mistsevykh biudzhektiv. 9 misiatsiv 2016 roku» [Financial analysis materials: Decentralization. Execution of revenues of local budgets. 9 months of 2016]. Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy: ofitsiyni sait. <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/>

[Legal Act of Ukraine] (2016). Verkhovna Rada Ukrainy. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF>

[Legal Act of Ukraine] (2014). Verkhovna Rada Ukrainy. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71-19>

[Legal Act of Ukraine] (2014). Verkhovna Rada Ukrainy. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

[Legal Act of Ukraine] (2015). Verkhovna Rada Ukrainy. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/928-19>

Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy: ofitsiyni sait. <http://www.minregion.gov.ua/decentralization>

Yaroshenko, I. V., and Semyhulina, I. B. «Realizatsiia reformy detsentralizatsii v Ukraini: aktualni pytannia modernizatsii systemy publichnoho upravlinnia» [The implementation of decentralization reform in Ukraine: topical issues of modernization of public administration system]. *Problemy ekonomiky*, no. 2 (2016): 67-73.

Yaroshenko, I. V., and Semyhulina, I. B. «Modernizatsiia systemy publichnoho upravlinnia v Ukraini: poperedni pidsumky ta problemni pytannia realizatsii reformy detsentralizatsii» [Modernization of public administration system in Ukraine: preliminary results and problems of implementation of decentralization reform]. *Biznes Inform*, no. 5 (2016): 63-74.