

**Шалигіна І.В.**

к.е.н., доцент кафедри фінансів

Сумського національного аграрного університету

**Лук'яненко Т.І.**

студентка спеціальності

«Фінанси, банківська справа та страхування»

Сумського національного аграрного університету

**ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В  
СУМСЬКОМУ РЕГІОНІ  
CARRYING OUT OF REFORM OF FINANCIAL  
DECENTRALISATION IN SUMY REGION**

**Анотація.** У статті визначено сутність та значення фінансової децентралізації в Україні. Розглянуто роль реформування місцевого самоврядування, зокрема в Сумському регіоні. Проведено оцінку фінансових ресурсів Березівської ОТГ. За результатами дослідження були визначені напрямки подальшого її розвитку та перспективи залучення додаткових фінансових ресурсів.

**Ключові слова:** фінансова децентралізація, об'єднана територіальна громада, бюджетна субвенція, бюджет громади, органи місцевого самоврядування.

**Аннотация.** В статье определена сущность и значение финансовой децентрализации в Украине. Рассмотрены роль реформирования местного самоуправления, в частности в Сумском регионе. Проведена оценка финансовых ресурсов Березовской ОТГ. По результатам исследования были определены направления дальнейшего ее развития и перспективы привлечения дополнительных финансовых ресурсов.

**Ключевые слова:** финансовая децентрализация, объединенная территориальная община, бюджетная субвенция, бюджет общины, органы местного самоуправления.

In article the essence and value of financial decentralisation in Ukraine is defined. Are considered a role of reforming of local government, in particular in the Sumy region. The estimation of financial resources Berezovsky OTH is spent. By results of research directions of its further development.

**Keywords:** financial decentralisation, an incorporated territorial community, a budgetary subvention, the community budget, local governments.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі Україна спрямовує свої зусилля на реалізацію євроінтеграційного курсу, виконання міжнародно-правових зобов'язань, в тому числі з питань розвитку місцевої та регіональної демократії. Основним меседжем даної реформи є досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях за принципами субсидіарності та децентралізації.

Впровадження реформи розпочато на основі таких програм розвитку як: Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Програми діяльності Уряду України, «Стратегії – 2020» Президента України та відповідного плану їх реалізації. Створення законодавчої основи щодо реформування місцевого самоврядування було поштовхом для активізації процесу об'єднання територіальних громад, формування найбільш оптимальних їх конфігурацій, удосконалення механізмів та інструментів формування нової системи місцевого самоврядування вже на новій законодавчій базі [3, с. 106].

Подальша демократизація суспільства та децентралізація влади на засадах субсидіарності були і є найголовнішими пріоритетами розвитку України. Важливу роль у даних процесах відіграє реформування місцевого самоврядування відповідно до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Тому підвищення ефективності управління

розвитком на певній території є актуальним на сучасному етапі розвитку держави в цілому та регіонів зокрема.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження наукових літературних джерел свідчить про те, що вивчення процесу фінансової децентралізації та її значення для економічного зростання країни в цілому та громад займалися наступні науковці як: І.О. Луніна, О.В. Слобожан, Ю.І. Ганущак, Б.М. Данилишин, Ю.В. Пасічник М. Баймуратов, Н. В. Булеца, О. С. Власюк, І. З. Сторонянська, Л. Д. Тулуш, Чекіна В. Д., Ю. Шемшученко, Н. Янюк. Однак це питання поки що залишається значно актуальним, оскільки окремі аспекти реформування місцевого самоврядування ще недостатньо вивчені, не знайшли практичного втілення, а, отже, вимагають поглибленого дослідження та оцінки.

**Формулювання цілей дослідження.** Метою даного дослідження є оцінка фінансових ресурсів вже функціонуючих об'єднаних територіальних громад Сумського регіону, зокрема Березівської ОТГ Глухівського району Сумської області та визначення напрямів її подальшого розвитку.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** З початку 2015 року в Україні фактично запроваджена нова бюджетна модель, яка спрямована на забезпечення фінансової децентралізації, а саме: збільшення обсягу фінансових ресурсів у розпорядженні органів місцевого самоврядування, формування фінансово-спроможних територіальних громад.

Європейський досвід свідчить про те, що саме бюджетні реформи щодо децентралізації йдуть за інституційними змінами, але фактично їх впровадження може мати значні політичні дебати та обговорення. За визначенням бюджетна децентралізація є перенесення надходження доходів або здійснення витрат грошових коштів на більш низький рівень уряду при збереженні фінансової відповідальності. Саме механізм формування доходів та витрат місцевого самоврядування в проведенні відповідних реформ має привести до ефективності формування даних громад [5, с. 43].

Процес фінансової децентралізації зробив автономними місцеві бюджети від державного бюджету. Це дало можливість щодо планування їх розвитку та дієвість втілення реальних інвестиційних та інфраструктурних проектів в громадах. Основним меседжем даної реформи має бути досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях АТУ за принципами субсидіарності та децентралізації. Також, крім передачі органам місцевого самоврядування додаткових видаткових повноважень та стабільних джерел доходів для їх реалізації, було закладено законодавчі основи для стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з ресурсним забезпеченням і повноваженнями, як для міст обласного значення. Держава фінансово підтримує ОТГ передбачивши їм в державному бюджеті субвенцію на формування інфраструктури територій громад[4, с. 51].

Всього в 2016 році було отримано місцевими бюджетами 7,1 млрд.грн, з них 46,5% (3,3 млрд.грн) це доходи від податків та зборів, 39,4% (2,8 млрд.грн) – міжбюджетні трансферти та 14,1% (1,0 млрд.грн) - субвенції на формування інфраструктури громад. В цілому відносно 2015 року є зростання місцевих доходів ОТГ України у 7 разів, чого навіть не очікувалося при плануванні в минулому році.

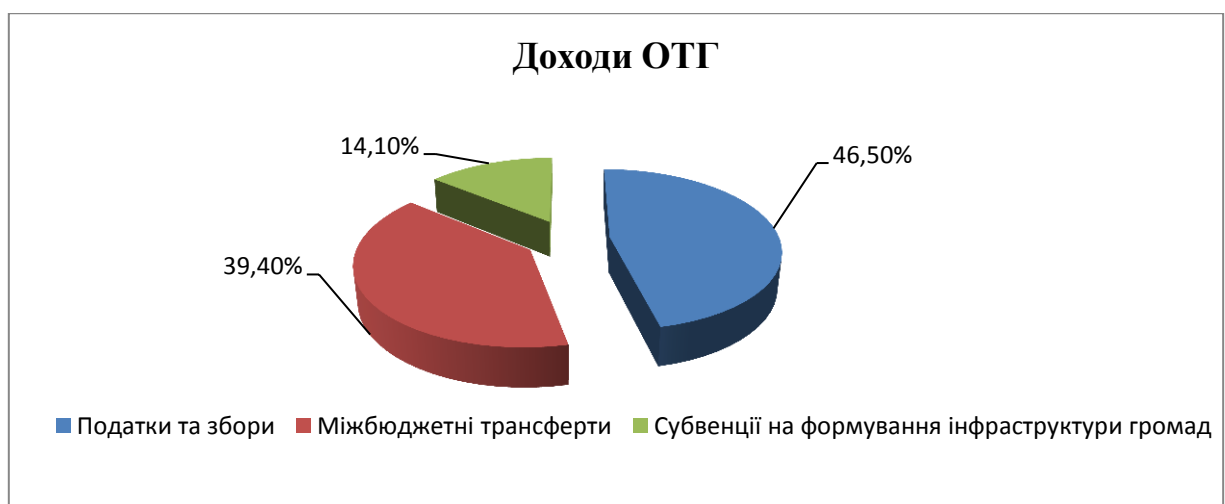


Рисунок 1 – Структура доходів місцевих бюджетів України, 2016 рік, %

\*джерело: дані Центрального офісу реформ

Тому подальший процес реформування місцевих бюджетів України через їх децентралізацію та зміну адміністративно-територіального устрою має забезпечити в подальшому територіальну відповідальність між повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також доходами, що будуть йти у їх розпорядження та відповідними їх видатками. Також вони мають посилюватись не через використання тільки адміністративних механізмів, а саме через впровадження ринкових, які мають різні форми і методи їх забезпечення [2, с. 14].

Значного свого розвитку на Сумщині реформи децентралізації зазнали саме в 2017 році, і на той час вона була однією із лідерів серед українських центрів регіонального розвитку. На Сумщині з початку 2017 року вже існувало 18 ОТГ і область займала 6 місце саме за кількістю сформованих об'єднаних територіальних громад в регіоні.

Децентралізація є досить складною та глибинною реформою, що поступово перебудовує всю існуючу до цього систему управління країною, відходячи від радянського адміністративного спадку в даному напрямку. Навіть сучасні Європейські країни пройшли цей шлях також не досить швидко. Зараз дану реформу можна вважати найбільш успішною, тому що завдяки тому що передані повноваження та фінансові ресурси на місця, об'єднані громади можливість самостійно приймати всі рішення та особисто відповідати за їх впровадження. Визначається й позитивна тенденція до зростання доходної частини бюджету громад, тому що збільшення їх ресурсної бази відбувається через передачу з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг та державного мита, а також за місцевими бюджетами закріплені 100% податку на майно та землю. Ще вони мають доходи через впровадження збору з роздрібного продажу підакцизних товарів за ставкою 5% від вартості реалізованої продукції, 60% податку на доходи фізичних осіб та передачу ним 25% екологічного податку. Також до бюджету громади спрямовується 100% єдиного податку та 100% податку на прибуток установ комунальної власності [1, с. 123].

Вже понад два роки як створена та функціонує Березівська об'єднана територіальна громада, яка є однією із перших ОТГ на Сумщині. До неї входить 21 село Глухівського району з територіальним центром в селі Береза.

Розглянемо бюджет Березівської ОТГ на 2017 рік, що представлений в наступній таблиці:

Таблиця 1. – Затверджений бюджет сільської об'єднаної територіальної громади на 2017 рік

	Доходи, грн.	Видатки, грн.
Всього, з них:	40 829 061,00	44 152 370,00
загальний фонд:	36 258 500,00	34 263 773,00
спеціальний фонд	4 570 561,00	9 888 597,00

\*Джерело: складено за даними фінансової звітності ОТГ

З даних таблиці бачимо, що разом затверджені доходи даної громади становлять 40,8 млн.грн, з них 36,2 млн. грн. це кошти загального фонду та 4,6 млн.грн – кошти спеціального фонду. Таким чином, майже 89,0% усіх її доходів становлять саме доходи до загального фонду. Щодо видатків громади, то їх загальна сума становить більш ніж 44,2 млн.грн, з яких з загального фонду є 34,3 млн.грн та 9,9 млн.грн зі спеціального фонду. Затверджений бюджет громади можна вважати дефіцитним, тому що видатки перевищують його доходи, що не вважається за позитивний факт. Однак це не свідчить про негативні наслідки для громади, тому що вона тільки починає працювати та розвиватися.

Фінансову основу місцевого самоврядування ОТГ становлять:

1) фінансові ресурси місцевого бюджету, в тому числі: надходження від місцевих податків та зборів; кошти, отримані від приватизації об'єктів комунальної власності самої громади, а також від продажу земельних ділянок та інших об'єктів комунальної власності; трансферти до місцевого бюджету, що передаються громаді у відповідності до чинного законодавства України; кошти, що можуть бути отримані від діяльності громади на фондовому ринку (розміщення цінних паперів або позик); також інші надходження;

2) фінансові ресурси підприємств, установ та організацій комунальної власності громади, в тому числі й ті, що знаходяться та функціонують за межами громади;

3) доходи від корпоративних прав підприємств, установ та організацій, засновником яких є Рада відповідної громади;

4) також й інші фінансові ресурси.

Фактично ж до бюджету Березівської ОТГ надійшло 29 997 235,48 грн., з них до загального фонду – 26 559 547,52 грн. (тільки 73,3% до затверджених обсягів на рік) та спеціального фонду – 3 437 687,96 грн. (тільки 75,2%) (рис. 2):

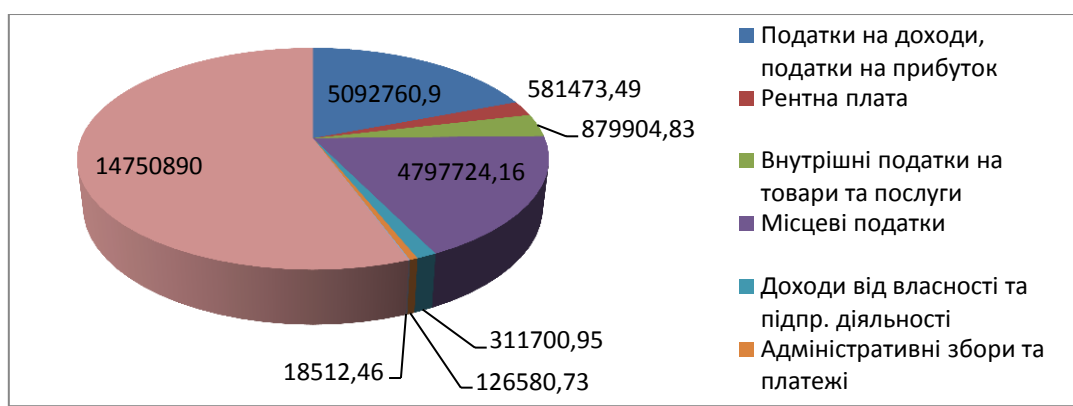


Рисунок 2 – Структура доходної частини бюджету Березівської ОТГ, (9 місяців 2017 року) \*Джерело: власні розрахунки у відповідності до звітності ОТГ

Громадою було фактично отримано за 9 місяців 2017 року власних доходів у загальному фонді на суму 11 808 657,52 грн., що становить лише 71,4% від запланованого, а в порівнянні із аналогічним періодом 2016 року надходження зросли на 2680,9 тис.грн.

ПДФО займає 43,1 % в загальній сумі доходів загального фонду громади, що у вартісному розмірі становить 5 092 202,90 грн (77,9% надходження від запланованого показника). Відносно 2016 року його надходження зросло на 74% або на 2 166 144,14 грн., в результаті зростання з 01.01.2017 розміру мінімальної заробітної плати до 3 200 грн.

Щодо плати за землю, то є виконання плану за цим видом надходжень на 80,6%, що становить 2 079 710,09 грн. В структурі доходів питома вага даного податку становить 27,3%.

Також було отримано: акцизного податку в розмірі 879 904,83 грн. , тобто 62,9% до виконання плану; єдиного податку з юридичних осіб та ФОП - 439 247,29 грн., що є на 214 125,58 грн. більше ніж у 2016 році; рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів – 581 473,49 грн., що на 259 060,99 грн. менше ніж у 2016 році; єдиного податку з сільськогосподарських підприємств на суму 1 051 011,36 грн., що є на 38 372,83 грн. менше ніж в 2016 році. Зменшення є виправданим, тому що з 01.01.2017 року 13,75% даного податку має бути перераховано до державного бюджету країни.

З державного бюджету Березівською громадою було отримано дотацій на суму 3 336 100 грн., зокрема з них базові дотації склали 1 232 800 грн. та додаткова дотація місцевим бюджетам щодо утримання закладів освіти та охорони здоров'я – 2 103 300 грн.

Ще з державного бюджету громадою було отримано субвенції на суму 14 127 790 грн., структура яких зображена на рисунку 3:

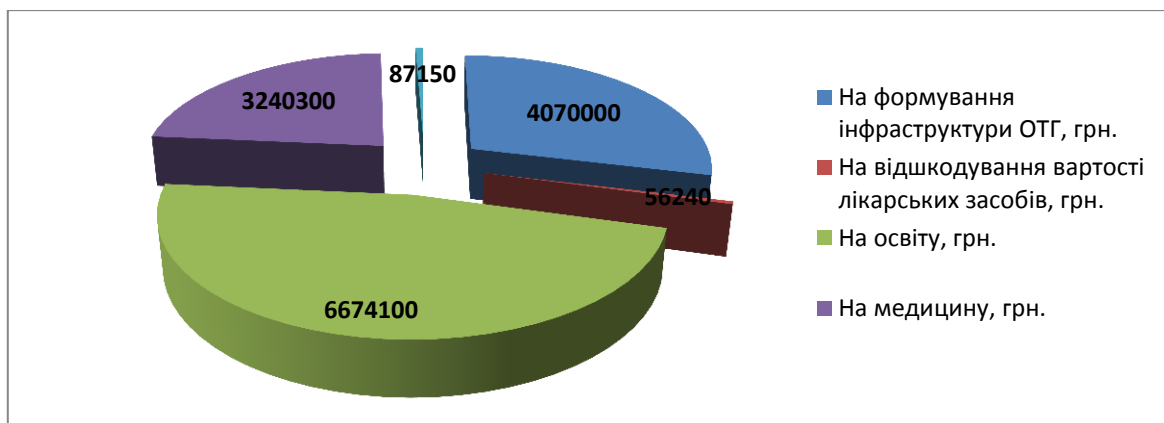


Рисунок 3 – Субвенції з державного бюджету до Березівської ОТГ, (9 місяців 2017 року) \*Джерело: власні розрахунки у відповідності до звітності ОТГ

Щодо надходжень до спеціального фонду розглянемо таблицю 2:

Найбільші надходження до спеціального фонду громади в 2017 році становили неподаткові надходження – 3 205 606,64 грн та з цільових фондів – 3 988 930,0 грн. В структурі неподаткових надходжень найбільша питома вага належить іншим джерелам власних надходжень бюджетних установ – 61,8%, що у вартісному виразі становить 1 981 678,8 грн.



Таблиця 2. - Надходження до спеціального фонду Березівської ОТГ, (9 місяців 2017 року)

Показники	Сума
Екологічний податок	5 234,32 грн.
Неподаткові надходження, в т.ч.	320 560,64 грн.
1) грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища	186,12 грн.
2) плата за послуги, що надаються бюджетними установами	122 206,72 грн.
3) інші джерела власних надходжень бюджетних установ	198 167,8 грн.
Цільові фонди	398 893,00 грн.

\*Джерело: складено за даними фінансової звітності ОТГ

Видаткова частина бюджету Березівської ОТГ була профінансована в межах кошторисних призначень, виходячи з наявного фінансового ресурсу:

Таблиця 3. - Видатки бюджету Березівської ОТГ по загальному фонду, грн.

Назва	Затверджено на рік	Затверджено з урахуванням змін	Фактичне виконання	Виконання (%)	
				до затвердженого плану на рік	до уточненого плану на рік
Державне управління	6117577,00	6025344,00	4307339,73	70,41	71,49
Освіта	16211230,00	15965056,00	11099547,07	68,47	69,52
Охорона здоров'я	2416880,00	2658080,00	1829266,88	75,69	68,82
Соціальний захист та соціальне забезпечення	1667190,00	1694190,00	1282653,05	76,94	75,71
Культура і мистецтво	2549330,00	3496530,00	2758719,87	108,21	78,90
Фізична культура і спорт	45000,00	60000,00	51811,12	115,14	86,35
Житлово-комунальне господарство	1006470,00	1406470,00	559430,33	55,58	39,78
Правоохоронна діяльність та забезпечення безпеки держави	176500,00	85010,00	79466,74	45,02	93,48
Сільське і лісове господарство, рибне господарство та мисливство	0,00	1910,00	1900,10	-	99,48
Видатки, що не віднесені до основних груп	2538823,00	2871183,00	1666996,11	65,66	58,06
Всього видатків	32729000,00	34263773,00	23637131,00	72,22	68,99

\*Джерело: складено за даними фінансової звітності ОТГ за 9 місяців 2017 року

Видатки бюджету Березівської ОТГ за 9 місяців 2017 року є у розмірі 28 538 668,98 грн., або 64,6% до річного плану з урахуванням змін. З них видатки загального фонду становили 23 637 131 грн. (майже 69,0%) та видатки спеціального фонду – 4 901 537,98 грн. (49,6%).

Видатки на соціальне спрямування із загального фонду складають 17 021 997,99 грн., з них: 11 099 547,07 грн. пішло на освіту (69,5% до затверджених річних призначень, з урахуванням змін), 1 829 266,88 грн. на охорону здоров'я (68,8%), 1 282 653,05 грн на соціальний захист і соціальне забезпечення (75,7%), 2 758 719,87 грн на культуру (78,9%) та 51 811,12 грн на фізичну культуру і спорт (86,35%).

За 9 місяців 2017 року було направлено 17 513 901 грн на виплату заробітної плати з нарахуванням працівникам бюджетних установ, що фінансуються з бюджету ОТГ. Так, з них на виплату заробітної плати з нарахуваннями працівникам освіти - 9 598 870,36 грн (86,5% видатків), охорони здоров'я – 1 454 857,21 грн. (79,5%), культури – 1 659 451,69 грн. (60,2%), а також видатки соціального захисту та соціального забезпечення становили 1 043 577,08 грн. (81,4%). Резервний фонд бюджету Березівської ОТГ протягом 2017 року не витрачався. Березівською ОТГ в 2017 році було отримано цільову безповоротну допомогу 1 млн. грн. щодо оновлення системи водопостачання с. Слоут, в рамках співпраці з Швейцарським центром ресурсів та консультацій з питань розвитку.

Згідно офіційного сайту Березівської ОТГ, дана громада визначила основні напрямки свого подальшого розвитку, що базуються на врахуванні конкурентних переваг та обмежень. Запропоновано три основні сценарії подальшого розвитку:

1. Песимістичний підхід, що базується на визначенні більшості зовнішніх та внутрішніх загроз, і при їх настанні ризики та незадовільні наслідки настануть з високою ймовірністю та достатньо погіршать існуючу фінансову ситуацію.

2. Інерційний підхід, який базується на тому, що зовнішні ризики та загрози разом із зовнішніми можливостями будуть взаємокомпенсовані і негативного не вплинуть на стан громади.

3. Модернізаційний підхід є найбільш ефективним для громади, тому що в разі його запровадження є позитивна динаміка щодо успішної реалізації фінансової стратегії розвитку громади саме з підтримки сильних сторін зовнішніх можливостей.

Загалом, подальший розвиток Березівської ОТГ визначений у розробленій Стратегії розвитку до 2025 року, що полягає у вирішенні спільних проблем всіх мешканців громади та реалізації спільних завдань для її економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності, інвестиційної привабливості території ОТГ, а також покращання якості життя та праці через ефективне використання наявних фінансових ресурсів так і пошуку інвестиційних ресурсів для розвитку більш прибуткового бізнесу громади.

**Висновки з проведеного дослідження.** Отже, при наданні місцевим органам самоврядування більших повноважень сприяє активізації мотиваційного чинника щодо збільшення їх фінансової бази як із внутрішніх джерел так і з зовнішніх, особливо інвестиційних, бюджетних та грантових. Через проведену оцінку фінансового забезпечення Березівської об'єднаної територіальної громади Сумської області можемо зробити висновок про те, що зростання обсягу фінансових ресурсів у її розпорядженні буде сприяти створенню більш спроможної громади. Зростання доходної частини бюджету громади дозволить профінансувати більш видатків на її розвиток, що в свою чергу призведе до покращання рівня життя та працевлаштування для її членів. При цьому кожна громада за рахунок наявних фінансових ресурсів зможе самостійно вирішувати питання щодо кількості закладів освіти, охорони здоров'я, спортивних майданчиків тощо. Оскільки інфраструктура громад зараз є практично застарілою (або взагалі не розвиненою), тоді без підтримки держави, зокрема Державного фонду регіонального розвитку та іноземних грантів, ефективного існування ОТГ не можливо на даному етапі їх розвитку.

За підходами майбутнього розвитку, що визначені Березівською громадою на перспективу (до 2025 року) виявлено те, що серед таких підходів як модернізаційний, інерційний та песимістичний, найбільш ефективним буде саме модернізаційний підхід. При використанні песимістичного підходу до власного розвитку, у 2020 році громада перестане функціонувати.

Таким чином, для того щоб держава була більш демократичною, а економіка була саме європейського типу необхідно створювати більш сприятливих умов щодо реалізації реформ фінансової децентралізації в кожному окремому регіоні, підвищувати рівень життя населення та надати більш ширших повноважень місцевим органам самоврядування.

### **БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:**

1. Бюджетний кодекс України URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні // Віче. 2015. № 12. С. 14–17.
3. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання/ К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
4. Сторонянська І.З. Фінансова спроможність регіонів у контексті бюджетно-податкової децентралізації // Фінанси України. 2015. № 6. С. 44–57.
5. Тулуш Л.Д. Дохідна база сільських бюджетів в умовах фіскальної децентралізації в Україні // Економіка АПК. 2015. № 3. С. 39–50.

### **REFERENCES:**

1. Biudzhetni kodeks Ukrainy [The Budget Code of Ukraine]. Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (in Ukrainian)
2. Baimuratov M. (2015) Detsentralizatsiia ta kompetensiia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Decentralization and competence of local self-government in Ukraine], Veche, no.12, pp.14-17. (in Ukrainian)
3. Detsentralizatsiia v Ukraini: zakonodavchi novatsii ta suspilni spodivannia (2015) [Decentralization in Ukraine: legislative innovations and public expectations]. Kiev. Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine. (in Ukrainian)
4. Storonianska I.Z. (2015) Finansova spromozhnist rehioniv u konteksti biuzhetno-podatkovoi detsentralizatsii [Financial capacity of regions in the context of fiscal decentralization], Finance of Ukraine, no.6, pp.44-57. (in Ukrainian)
5. Tulush L.D. (2015) Dokhidna baza silskykh biudzhativ v umovakh fiskalnoi detsentralizatsii v Ukraini [Income base of rural budgets in conditions of fiscal decentralization in Ukraine]. Economy of agrarian and industrial complex, no.3, pp.39-50. (in Ukrainian)

**Shalyhina I.V.**

PhD, Associate professor

Finance chair

Sumy National Agrarian University

**Lukyanenko T.I.**

student specialty

"Finance, Banking and Insurance"

Sumy National Agrarian University

## **CARRYING OUT OF REFORM OF FINANCIAL DECENTRALISATION IN SUMY REGION**

This article is devoted to the study of the essence and meaning of financial decentralization in Ukraine. The features and drawbacks of each stage of the implementation of the policy of financial decentralization was determined. The main directions of the formation of revenues of local budgets and intergovernmental fiscal relations, where the financial autonomy of local territorial units is provided mainly through the collection of direct local taxes was analyzed. The problems of using budget funds at the level of the united territorial community were investigated. Currently, the role of local self-government finances is greatly enhanced in Ukraine, due to their decentralization. Therefore, there is a need for growth and, sometimes, to strengthen their financial base for more effective implementation of their powers.

The main strategic task of modernizing the system of state administration and territorial organization of power, which are being implemented today, is the formation of effective local self-government, creation of comfortable living conditions for citizens, provision of high-quality and affordable public services. Achieving these goals is impossible without the proper level of economic development of the respective territories, their financial support and sufficient sources for filling local budgets.

In particular, in this article an analysis of the theoretical basis for the formation and use of financial resources of created territorial communities was carried out on

the example of the Berezivsky united territorial community. The directions of use of financial resources of the rural budget in the given community were determined. The methodology for further development of the territorial community with the definition of the prospects of attracting additional financial resources and their effective use for the needs of the community was developed.

The process of reforming the local budgets of Ukraine, through their decentralization and the change of the administrative-territorial system, should further ensure territorial responsibility between the powers of local self-government bodies, as well as the incomes that will go at their disposal and their respective expenditures was determined. They also need to be strengthened not through the use of only administrative mechanisms, but rather through the introduction of market-based, different forms and methods of their provision.

It is concluded that the result of the reform was an increase in the interest of local self-government bodies in increasing revenues to local budgets, finding reserves for their filling, and improving the efficiency of administering taxes and fees. The united communities show high and dynamic growth rates of their own revenues. In the part of the use of funds, the attention is focused on the need to form the most optimal structure of budget expenditures, to create an effective non-large number of administrative apparatus, to carry out a constant analysis of budget expenditures and to prevent cases of their inefficient spending.