

Заславська О.І., Огородник В.О.

ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті розглянуто процеси реформування місцевого самоврядування та бюджетної децентралізації в Україні. Приділено увагу формуванню об'єднаних територіальних громад, вказано на переваги та ризики децентралізації влади на місцях. Здійснено аналіз доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів, висвітлено проблеми формування фінансової бази місцевих громад. Визначено ключові напрями удосконалення механізму бюджетної децентралізації з метою підвищення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: бюджетна система, місцевий бюджет, доходи місцевих бюджетів, реформа місцевого самоврядування, децентралізація влади, бюджетна децентралізація, об'єднана територіальна громада, спроможна територіальна громада.

Постановка проблеми. Досвід розвинених зарубіжних країн свідчить, що важливою передумовою економічного зростання країни є ефективно діючий механізм фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Розвиток України як незалежної держави з європейськими цінностями потребує підвищення якості державного управління у різних сферах економіки, формування ефективного місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади та бюджетної системи. Вирішення проблеми бюджетної децентралізації є частиною проблеми забезпечення ефективного функціонування багаторівневої бюджетної системи, головне призначення якої полягає у створенні умов для належного виконання органами місцевої влади своїх функціональних повноважень. Ефективний соціально-економічний розвиток регіонів об'єктивно обмежується рівнем його забезпечення фінансовими ресурсами, основу яких складають доходи місцевих бюджетів. У цьому контексті процес бюджетної децентралізації набуває особливого значення, оскільки реформи у бюджетній сфері покликані створити економічні стимули для органів місцевого самоврядування щодо розвитку своїх територій, розширення власної податкової бази та ефективного використання бюджетних коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність питань децентралізації влади,

реформування системи органів місцевого самоврядування та бюджетної децентралізації в Україні підтверджує численна кількість наукових робіт провідних вчених та практиків. Що стосується питань децентралізації влади та бюджетної децентралізації, то слід відзначити внесок таких науковців як: І.О. Луїної [2], А. Мельничук, П. Остапенка [3], С. Сergyна та Ю. Шарова [7]. Проте докладнішого дослідження вимагають саме питання фінансової децентралізації.

Формулювання цілей статі. Метою дослідження є аналіз та оцінка виконання місцевих бюджетів в умовах реформування системи місцевого самоврядування та бюджетної децентралізації в Україні, а також визначення напрямів удосконалення механізму забезпечення фінансової спроможності місцевих громад.

Основні результати дослідження. В Україні реформу місцевого самоврядування розпочато у 2014 році з ухвалення урядом «Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади». Головним завданням реформи визначено досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації. Відповідно до Концепції передбачається створення територіальних громад і передача повноважень та ресурсів органам місцевого самоврядування [6].

Процес утворення нових об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в Україні регулює Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», прийнятий у 2015 році. Реформа адміністративно-територіального устрою має дві принципові умови її проведення: по-перше, реформування повинно відбуватися

© Заславська Ольга Ігорівна, к.е.н., доцент кафедри фінансів і банківської справи Ужгородського національного університету, м. Ужгород, тел.: 050-101-16-95, e-mail: olykin@ukr.net

Огородник Валерія Олегівна, к.е.н., доц., доцент кафедри фінансів і банківської справи Ужгородського національного університету, м. Ужгород, тел.: +380509509640, e-mail: valeriya.ohorodnyk@uzhnu.edu.ua

шляхом добровільного об'єднання територіальних громад; по-друге, нові об'єднані територіальні громади мають бути спроможними [1].

Спроможні територіальні громади — це територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [5].

Із початку реформи системи місцевого самоврядування в Україні станом на 01.08.2017 р. створено 616 об'єднаних громад, із яких 203 громади очікують рішення ЦВК про призначення перших виборів, ще 79 громад знаходяться у процесі об'єднання. Варто зазначити, що у рейтингу областей щодо створення ОТГ Закарпатська область посідає одну з останніх позицій, випереджаючи лише Київську та Кіровоградську області. У регіоні створено 3 об'єднані громади, до яких входять одне місто і 19 сіл [8]. Таку ситуацію можна пояснити як об'єктивними причинами (площа регіону, кількість жителів, кількість населених пунктів тощо), так і суб'єктивними (брак об'єктивної інформації щодо процесу об'єднання, несприйняття населенням змін, побоювання, що буде ліквідовано освітні та медичні заклади, неготовність фінансово благополучних громад об'єднуватися з депресивними територіями тощо).

Однією з визначальних передумов формування фінансової незалежності територіальних громад є бюджетна децентралізація, яка представляє собою комплексну систему заходів щодо створення і використання фінансових ресурсів місцевих і державного бюджетів, а також інших джерел, відображає суспільно-економічні відносини щодо розподілу і перерозподілу грошових ресурсів, опосередковує рух грошової маси територіальних громад. Вона має передбачати такий рівень фінансування територіальних громад, який би надавав місцевому самоврядуванню право і можливість фінансування належного виконання функцій поточного і капітального характеру [7].

Процес бюджетної децентралізації розпочався у 2014 році зі внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, а саме:

1. Було визначено строки затвердження місцевих бюджетів незалежно від прийняття державного бюджету.

2. Закріплено за місцевими бюджетами близько 50 джерел доходів та започатковано стимулювання податкоспроможності громад.

3. Запроваджено нову систему бюджетного вирівнювання залежно від рівня надходжень податку на доходи фізичних осіб на одного жителя.

4. Перерозподілено видаткові повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до принципу субсидіарності.

5. Закріплено за галузевими міністерствами розподіл коштів субвенцій для передачі трансфертів органам місцевого самоврядування тощо.

Зазначені зміни фінансового забезпечення регіонів покликані зробити незалежними місцеві бюджети від державного бюджету і створити реальні можливості щодо розвитку об'єднаних громад, що наділяються додатковими повноваженнями та відповідними фінансовими ресурсами (як міста обласного значення), в яких залишається:

- 60 % податку на доходи фізичних осіб;
- 100 % податку на майно (нерухомість, земля, транспорт);
- 100 % єдиного податку;
- 100 % акцизного податку з роздрібною торгівлі (тютюн, алкоголь, нафтопродукти);
- 100 % податку на прибуток установ комунальної власності ОТГ;
- 100 % платежів за надання адміністративних послуг;
- 25 % екологічного податку;
- інші збори та платежі, міжбюджетні трансферти (дотації, субвенції);
- надходження у рамках програм і допомоги.

Окрім цього, об'єднані територіальні громади отримали можливість перейти на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, отримувати з державного бюджету кошти на розвиток інфраструктури громади, а також самостійно вирішувати питання розвитку своєї території [8].

Результати фінансової децентралізації свідчать про щорічне зростання обсягів власних ресурсів місцевих бюджетів та зростання частки місцевих бюджетів (із трансфертами) у структурі зведеного бюджету України (рис. 1).

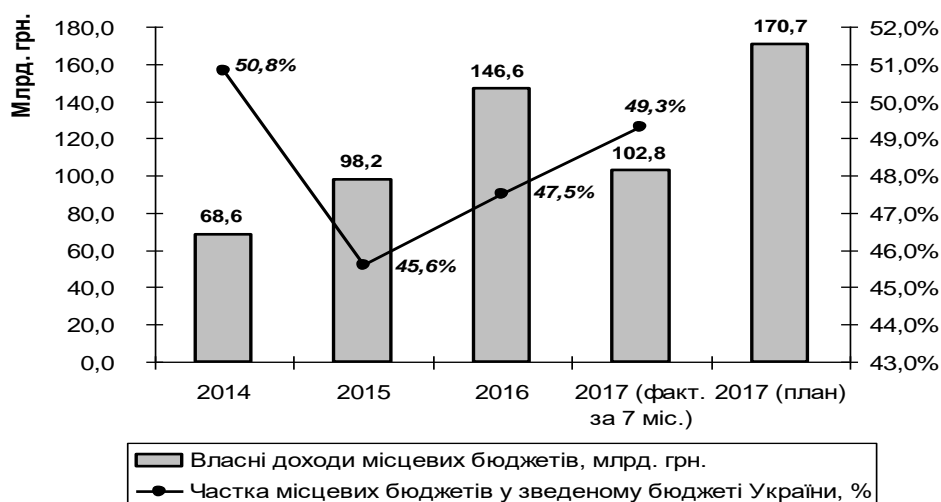


Рис. 1. Доходи місцевих бюджетів та їх частка у зведеному бюджеті України у 2014–2017 рр. (на кінець періоду)*

* Побудовано авторами на основі даних [4]

Дані, наведені на рис. 1, показують, що приріст доходів у 2015 році у порівнянні з 2014 роком становив 29,6 млрд грн. (42,1 %). Якщо доходи місцевих бюджетів у 2015 році склали 98,2 млрд грн., то у 2016 році цей показник зріс до 146,6 млрд грн., а приріст надходжень склав 48,4 млрд грн. (49,3 %). При цьому, сума податку на доходи фізичних осіб становила 79 млрд грн., що більше від показника 2015 року на 25 млрд грн. (47 %); плата за землю сягнула 23,3 млрд грн., що на 9 млрд грн. (61 %) перевищує показник попереднього року; єдиний податок склав 17 млрд грн., що більше надходжень 2015 року на 6,3 млрд грн. (58 %); податок на нерухоме майно — 1,4 млрд грн. Станом на 01.07.2017 р. доходи місцевих бюджетів склали 102,8 млрд грн., що становить 60 % від прогнозованого показника 170,7 млрд грн. на кінець 2017 року [4]. Аналізуючи доходи місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України, слід зазначити, що їх частка, починаючи з 2015 року, постійно зростала, що свідчить про позитивні тенденції розвитку регіонів, які отримали можливість спрямовувати кошти на розвиток територій, реалізацію інфраструктурних проектів тощо.

У цьому контексті уваги потребує питання «тимчасово невикористаних коштів» місцевих бюджетів, тобто накопичення залишків бюджетних коштів на рахунках місцевих бюджетів, обсяг яких на початок 2017 року склав 47,7 млрд грн, що на 35,5 % більше, ніж у 2015 році. На сьогодні сума коштів місцевих бюджетів на депозитних рахунках перевищує 14 млрд грн. Із цього приводу очільники Міністерства фінансів зазначили, що «ситуацію, коли державний інститут відволікає кошти і вкладає їх

в банківську систему в умовах дефіциту бюджету, ми вважаємо неприйнятною. Яке ми бачимо рішення: знаходити мотиватори і стимули максимально швидко і ефективно використовувати ресурс або ж шукати нові механізми розподілу повноважень і коригувати формули розподілу коштів» [4]. Втім варто зазначити, що за офіційними даними 85 % депозитів (6,3 млрд грн.) зосереджено на рахунках 20 великих міст, що складає тільки 6 % місцевих громад.

Основними показниками визначення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад є показники дохідності на одну особу, показники дотаційності бюджетів ОТГ, показники частки видатків розвитку у власних ресурсах територіальних громад та показники обсягу субвенцій з державного бюджету. Однак найбільш репрезентативним показником фінансової спроможності є дотаційність бюджетів новостворених ОТГ. Він показує реальний обсяг наповнення бюджетів місцевих громад. Згідно даних Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства лише 34 ОТГ (22 %) мають недотаційний бюджет. Серед 125 дотаційних бюджетів 50 ОТГ (40 %) мають відсоток дотаційності від 0,5 до 20 %, ще 50 ОТГ (40 %) мають відсоток дотаційності від 20 до 50 % і 25 ОТГ (20 %) — відсоток дотаційності понад 50 %. Отже, середній відсоток дотаційності бюджетів об'єднаних громад становить 27,6 %. Однак слід зазначити, що у бюджетах третини новостворених ОТГ не передбачені видатки на розвиток. Аналіз показників спроможності територіальних громад показав, що лише 20 % із них є фінансово

спроможними та мають відповідну територіальну структуру і лише 30 ОТГ відповідають урядовій Методиці формування спроможних територіальних громад [3].

Важливим показником, який характеризує соціально-економічний розвиток регіонів, є показник обсягу субвенцій з державного бюджету, які передбачені на формування їх інфраструктури (рис.2).

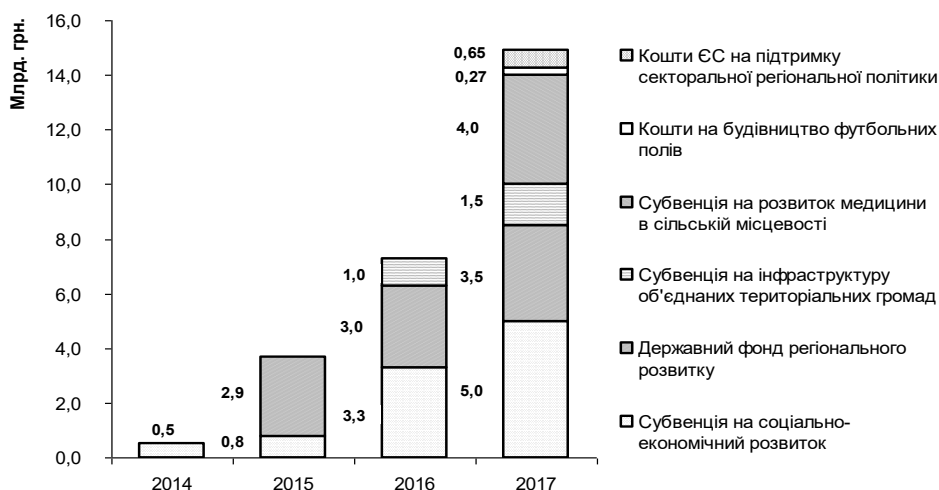


Рис. 2. Державна підтримка соціально-економічного розвитку регіонів України у 2014–2017 рр. (на кінець періоду) *

* Побудовано авторами на основі даних [4]

У 2014 році з державного бюджету на підтримку розвитку місцевих громад було передбачено лише 0,5 млрд грн., проте у 2016 році обсяг коштів зріс до 7,3 млрд грн., що забезпечило реалізацію 5904 регіональних інфраструктурних проєктів. На проєкти соціально-економічного розвитку отримали кошти 523 органи місцевого самоврядування. Щодо об'єднаних територіальних громад, то у 2016 році з державного бюджету було виділено субвенції у сумі 1 млрд грн., із яких 95 % використано на реалізацію 1383 проєктів соціальної інфраструктури. Необхідно зазначити, що розмір найбільшої субвенції перевищив найменшу майже у 60 разів. Якщо порівняти обсяг субвенції з величиною власних ресурсів об'єднаних територіальних громад, то у деяких випадках субвенції перевищували бюджети у декілька разів. На 2017 рік передбачена фінансова підтримка місцевого та регіонального розвитку на суму близько 14,9 млрд грн., із них:

- 5,0 млрд грн. — субвенція на соціально-економічний розвиток;
- 4,0 млрд грн. — субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості;
- 3,5 млрд грн. — кошти Державного фонду регіонального розвитку;
- 1,5 млрд грн. — субвенція на формування інфраструктури ОТГ; □

— 270,0 млн грн. — кошти на будівництво футбольних полів.

Окрім того, у 2017 році на проєкти регіонального розвитку передбачено виділити 650 млн грн. із коштів, отриманих від ЄС у рамках виконання Угоди про фінансування Програми підтримки секторальної регіональної політики України. Загалом обсяг загальної бюджетної підтримки регіонів, порівняно з 2014 роком, збільшився у 30 разів, що свідчить про ефективність державного регулювання бюджетної децентралізації [4].

Інформаційний супровід реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні забезпечується у рамках впровадження Проєкту «Експертна та інформаційна підтримка процесу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», що реалізується Інститутом громадянського суспільства за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». У всіх регіонах країни за сприяння Програми «U-LEAD з Європою» відкрито регіональні центри розвитку місцевого самоврядування. Підготовку регіональних експертів із місцевих фінансів здійснюють Департамент із питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади і Центральний офіс реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Окрему увагу експерти

Групи фінансового моніторингу приділяють питанням, які стосуються переваг об'єднаних територіальних громад, джерел наповнення доходів місцевих бюджетів, можливостей громад, видаткових повноважень органів місцевого самоврядування. Завданням експертів із питань децентралізації є консультаційна підтримка та практична допомога об'єднаним територіальним громадам у питаннях формування та виконання бюджету, здійснення аналізу та розрахунків фінансової спроможності майбутніх громад, які планують об'єднуватися чи приєднатися до вже існуючих громад.

Попри очевидні переваги бюджетної децентралізації цей процес породжує як фінансові, так і управлінські ризики. За оцінками експертів надмірна децентралізація бюджетної системи ускладнює реалізацію державою таких функцій, як стабілізація та перерозподіл доходів. Управлінські ризики пов'язують з низькою кваліфікацією управлінського апарату органів місцевого самоврядування, невідповідністю формування місцевих бюджетів цілям та завданням соціально-економічного розвитку територій, що у підсумку може нівелювати використання потенціалу бюджетної децентралізації.

Досвід Європейських країн показує, що розширення податкової автономії місцевих бюджетів поглиблює міжрегіональні відмінності у доходах, а отже і у рівні та якості бюджетних послуг. З одного боку, це може призвести до необхідності збільшити трансферти з державного бюджету та погіршення стану системи державних фінансів. З іншого боку, для багатих регіонів і територіальних громад існує загроза того, що зростання податкових надходжень дасть поштовх зростанню видатків, яке потім буде складно загальмувати, що, у свою чергу, може ускладнити фінансування місцевих видатків у періоди погіршення економічної ситуації [2].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що бюджетна децентралізація є необхідною умовою становлення ефективної системи місцевих фінансів, вона передбачає стимулювання регіонів до фінансової автономії,

пошуку додаткових власних ресурсів, активізацію внутрішнього потенціалу розвитку регіонів. На думку фахівців для подальшої реалізації реформи бюджетної децентралізації та забезпечення ефективності системи місцевого самоврядування необхідно здійснити такі заходи [7]:

— удосконалити законодавчу базу щодо децентралізації владних повноважень у всіх галузях та сферах надання послуг, чітко визначити функції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування всіх рівнів;

— державним органам виконавчої влади привести концептуальні засади реформування, зокрема системи освіти, охорони здоров'я, інших соціальних галузей у відповідність до основних положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;

— розробити та затвердити в установленому порядку державні стандарти (нормативи) якості адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню у відповідних сферах;

— забезпечити прямі міжбюджетні відносини об'єднаних територіальних громад із державним бюджетом та здійснити перехід від триступеневої до двоступеневої бюджетної системи;

— підвищити ефективність місцевих податків і зборів шляхом удосконалення механізму їх адміністрування та формування єдиної бази даних;

— удосконалити систему планування регіонального розвитку шляхом розробки методичних рекомендацій щодо проведення моніторингу та оцінки результативності регіональних стратегій щодо формування спроможних об'єднаних територіальних громад тощо.

Питання дотичні проблематиці фінансової децентралізації потребують подальшого поглиблення через фрагментарність наявних досліджень. Особливу увагу необхідно зупинити саме на межах відповідальності органів місцевого самоврядування, що і є перспективою подальших наукових досліджень.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-19 від 05.02.2015 р. / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>
2. Луніна І. О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ / І. О. Луніна // Економіка України. — 2014. — № 11. — С. 61-75.
3. Мельничук А., Остапенко П. Децентралізація влади: реформа № 1 (аналітичні записки) / А. Мельничук, П. Остапенко. — К.: ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я. О. — 2016. — 35 с.
4. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua>

5. Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 р. № 214 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>

6. Розпорядження Кабінету міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 № 333-р / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>

7. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти: монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородин, Н. Т. Гончарук [та ін.]; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2016. — 276 с.

8. Фінансова децентралізація в Україні. Перший етап успіхів / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.decentralization.gov.ua>

REFERENCES

1. Zakon Ukrainy «Pro dobrovil'ne obyednannya terytorial'nykh hromad» [The Law of Ukraine «On voluntary association of territorial communities»]. (2015, February 5) *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://www.zakon.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].

2. Lunina, I. O. (2014) Byudzhethna detsentralizatsiya: tsili ta napryamy reform [Budget Decentralization: Goals and Directions of Reform]. *Ekonomika Ukrainy — Economy of Ukraine*, 11, 61-75 [in Ukrainian].

3. Mel'nychuk, A., Ostapenko, P. (2016) *Detsentralizatsiya vlady: reforma № 1 (analytychni zapysky) [Decentralization of Power: Reform № 1 (analytical notes)]*. K.: GCP «Globe» [in Ukrainian].

4. Ofitsiyniy sait Ministerstva rehional'noho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunal'noho hospodarstva Ukrainy [The official website of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine]. *minregion.gov.ua*. Retrieved from: <http://www.minregion.gov.ua> [in Ukrainian].

5. Postanova Kabinetu ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennya Metodyky formuvannya spromozhnykh terytorial'nykh hromad» [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Methodology for the Formation of Capable Territorial Communities»] (2015, April 8) *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://www.zakon.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].

6. Rozporyadzhennya Kabinetu ministriv Ukrainy «Pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovyryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini» [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine»] (2014, April 1) *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://www.zakon.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].

7. Ser'ohin, S. M., Sharov, Yu. P., Borodin, Ye. I., Honcharuk, N. T. (2016) *Upravlinnya stratehichnym rozvytkom obyednanykh terytorial'nykh hromad: innovatsiyini pidkhody ta instrumenty [Management of strategic development of united territorial communities: innovative approaches and tools]*. D.: DRIDU NADU [in Ukrainian].

8. Finansova detsentralizatsiya v Ukraini. Pershyy etap uspihiv [Financial Decentralization in Ukraine. The First Stage of Success]. *www.decentralization.gov.ua*. Retrieved from <http://www.decentralization.gov.ua>. [in Ukrainian].

Одержано 3.09.2017 р.