

РЕАЛІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ:
ВИКЛИКИ ТА ДОСЯГНЕННЯ ГРОМАДIMPLEMENTATION OF FINANCIAL DECENTRALIZATION:
CHALLENGES AND ACHIEVEMENTS

У статті досліджено особливості впровадження децентралізаційних процесів в Україні. Проведено аналіз динаміки кількості об'єднаних територіальних громад в Україні за 2015–2017 роки. В результаті виявлено реальні темпи реалізації реформи. З метою оцінювання рівня фінансової спроможності ОТГ України здійснено аналіз фактичних надходжень та видатків їх бюджетів в динаміці та за структурою. Виявлено, обґрунтовано основні проблеми, пов'язані зі втіленням бюджетно-фінансової децентралізації в Україні.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, об'єднана територіальна громада, фактичні надходження бюджетів об'єднаних територіальних громад, власні ресурси об'єднаних територіальних громад, міжбюджетні трансферти об'єднаних територіальних громад.

В статье исследованы особенности внедрения децентрализованных процессов в Украине. Проведен анализ динамики количества объединенных территориальных общин в Украине за 2015–2017 годы. В результате обнаружены реальные темпы реализации реформы. С целью оценивания уровня финансовой состоятельности ОТГ Украины осуществлен анализ фактических поступлений и расходов их бюджетов в

динамике и по структуре. Выявлены, обоснованы основные проблемы, связанные с воплощением бюджетно-фискальной децентрализации в Украине.

Ключевые слова: бюджетная децентрализация, объединенная территориальная община, фактические поступления бюджетов объединенных территориальных общин, собственные ресурсы объединенных территориальных общин, межбюджетные трансферты объединенных территориальных общин.

In the article the features of introduction of decentralization processes in Ukraine are investigated. The analysis of the dynamics of the number of united territorial communities in Ukraine for 2015–2017 has been carried out. As a result, the real rates of realization of the reform are revealed. In order to assess the level of financial capacity of OTG of Ukraine, an analysis of the actual receipts and expenditures of their budgets in the dynamics and structure was performed. The main problems connected with the implementation of fiscal and fiscal decentralization in Ukraine were identified and substantiated.

Key words: fiscal decentralization, united territorial community, actual receipts of budgets of united territorial communities, own resources of united territorial communities, intergovernmental transfers of united territorial communities.

УДК 336.14:352(477):35.072.1

Варцаба В.І.

д. е. н., доцент,
завідувач кафедри
фінансів і банківської справи
Ужгородський національний університет

Мулеса Е.В.

магістр
Ужгородський національний університет

Постановка проблеми. Сьогодні розвиток громад в Україні відбувається в якісно нових умовах та характеризується високим ступенем інтенсивності й динаміки, що пов'язане передусім з проведенням реформи децентралізації, зокрема об'єднанням територіальних громад. При цьому одним з ключових чинників, що сприяють якісним змінам на місцевому рівні, є фінансове забезпечення територіальних громад. Саме тому аналіз бюджетних показників об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та результативності їх функціонування є важливим елементом дослідження для визначення проблемних аспектів проходження процесів децентралізації в Україні та пошуку напрямів їх удосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Актуальність питання функціонування та фінансового забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні підтверджує велика кількість наукових робіт провідних вчених та практиків, зокрема праць Л.В. Слухарської [10], О.І. Заславської, В.О. Огородник [2], О.Є. Нездойминого [6], Я.В. Казюк [3; 4], М.О. Стадник [9], О.Г. Чубарь, К.С. Машіко [11].

Постановка завдання. Метою статті є дослідження темпів впровадження децентралізаційних процесів в Україні та аналіз основних бюджетних показників створених ОТГ.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Україні вектор на проведення децентралізаційних процесів закріплений Концепцією реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади у 2014 році, головним завданням якої є 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 передбачаються створення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) і передача повноважень та ресурсів органам місцевого самоврядування [6].

Практична реалізація процесу об'єднання територіальних громад в Україні розпочалась у середині 2015 року. Аналіз показує, що на першому етапі з понад 11 тисяч добровільно об'єднались лише 786 міських, селищних та сільських рад (6,8%), отже, було утворено 159 громад (рис. 1). Їх більшість (107 громад, а саме 67%) об'єднали 2–4 ради. Водночас були створені громади, які об'єднали більше 20 рад (1 громада), 17–19 рад (6 громад). Це привело до значної неоднорідності ОТГ за кількістю населення та територією.

Понад 10% створених у 2015 році ОТГ мають кількість населення менше 3 тис. осіб, що ставить під сумнів їх самоврядну дієздатність. Дослідження Світового банку засвідчили, що економічно ефективною може бути діяльність органів місцевого самоврядування за кількості населення муніципалітетів щонайменше 5–6 тис. осіб. Водночас у низці випадків (гірські, віддалені території) функціонування громад з меншою кількістю мешканців цілком виправдане, однак вони мають користуватися значно вагомішою фінансовою підтримкою держави.

Загалом на початку 2016 року процес створення об'єднаних громад сповільнився, а станом на 1 жовтня 2016 року в Україні діяли 184 ОТГ, що охопили всього 8,1% міських, селищних і сільських рад. Ці дані підтверджують зарубіжний досвід щодо труднощів добровільного об'єднання громад.

Водночас такий досвід свідчить про можливості активізації об'єднання шляхом використання механізмів фінансового стимулювання. У 2016 бюджетному році певне фінансове стимулювання ОТГ здійснювалось через цільові субвенції на формування інфраструктури громад відповідно до розроблених планів їх соціально-економічного розвитку, а також з коштів Державного фонду регіонального розвитку.

Такий стимул частково відобразився у зростанні активності процесу об'єднання в четвертому кварталі 2016 року, в результаті чого на кінець року в Україні налічувалось уже 366 діючих ОТГ (рис. 1). Протягом першого кварталу 2017 року їх кількість не змінилась.

Новий імпульс до активізації процес формування ОТГ отримав після прийняття у 2017 році низки законів, що врегулювали проблемні питання об'єднання (Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 9 лютого 2017 року) [8]. За результатами моніторингу Міністерства регіонального розвитку на кінець 2017 року [5] в Україні утворені 710 ОТГ, з яких 45 ОТГ очікують рішень ЦВК про призначення перших виборів. Громади об'єднали 3 313 місцевих рад, що складає 29,5% загальної кількості рад базового рівня станом на 1 січня 2015 року.

Загалом у 2018 році взаємовідносини з державним бюджетом розпочали 1 288 місцевих бюджетів, а саме 24 обласні бюджети, 148 бюджетів міст обласного значення та бюджет м. Києва, 450 районних бюджетів та 665 бюджетів об'єднаних територіальних громад [4].

Рис. 1 підтверджує позитивну динаміку кількості ОТГ в Україні, а саме протягом 2015–2017 років їх кількість збільшилась у 4,2 рази (зі 159 ОТГ у 2015 році до 665 ОТГ у

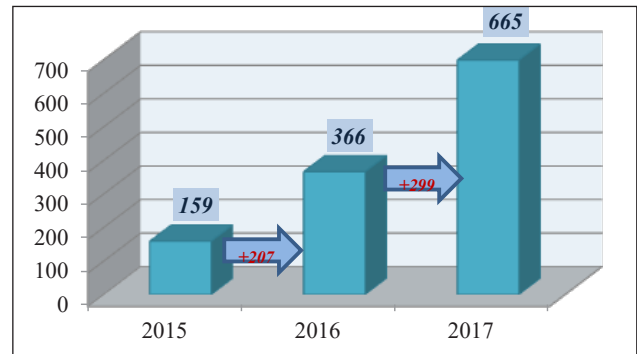


Рис. 1. Динаміка кількості ОТГ в Україні за 2015–2017 роки, од.

Джерело: сформовано на основі джерела [5]

П'ятірку передових областей за рівнем реалізації децентралізаційних процесів складають Дніпропетровська, Житомирська, Полтавська, Запорізька та Тернопільська області. Це ті області, які з урахуванням їхніх географічних та демографічних особливостей сформували найбільшу кількість територіальних громад на початок 2018 року. Останні сходинки в рейтингу займають Київська, Харківська, Луганська та Закарпатська області [5].

Успішність функціонування ОТГ залежить перш за все від достатності фінансових ресурсів та ефективності їх використання. З часу створення перших ОТГ в Україні обсяг фактичних надходжень доходів загального фонду їх бюджетів (з трансфертами з державного бюджету) збільшився майже у 8,5 разів (рис. 2). Найбільший обсяг доходів у 2017 році спостерігається в ОТГ Дніпропетровської області (в середньому 18% від загальної кількості доходів ОТГ України), найменший – в ОТГ Тернопільської та Львівської областей (в середньому 0,2%) [1].

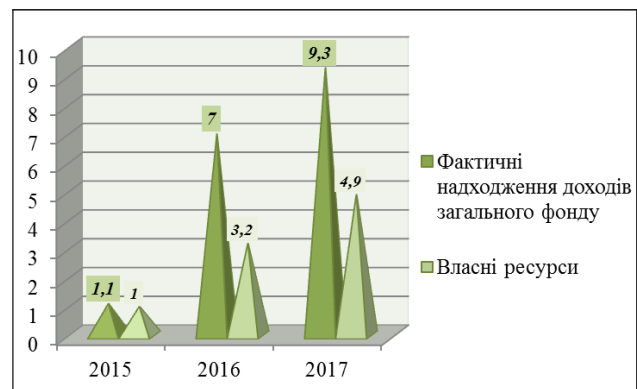


Рис. 2. Динаміка частки власних ресурсів у фактичних надходженнях загального фонду ОТГ України за 2015–2017 роки, млрд. грн.

Джерело: сформовано на основі джерел [1; 5]

Основним чинником зміцнення фінансової спроможності територіальних громад є висока

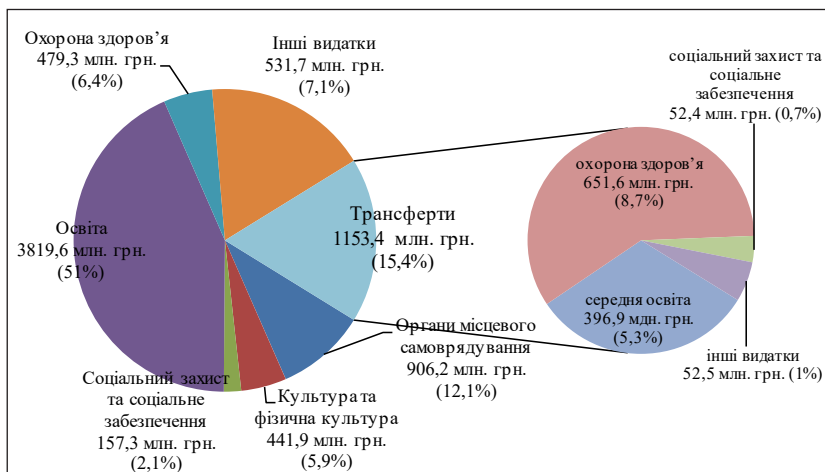


Рис. 3. Структура видатків місцевих бюджетів ОТГ з урахуванням міжбюджетних трансфертів за 2017 рік

Джерело: сформовано авторами на основі джерел [5; 7]

забезпеченість власними доходами місцевих бюджетів. У 2015 році власні ресурси займають основну частку загального обсягу доходів ОТГ України (92,6%) (рис. 2). У 2016 році розмір власних ресурсів збільшився у 2 рази (на 2,2 млрд. грн.), проте їх частка в загальному обсязі доходів склала 46,4% (решту складають субвенції) [1]. У 2017 році власні надходження склали більше половини (52,7%) загального обсягу доходів, а саме 4,9 млрд. грн. Загалом показник власних ресурсів ОТГ України протягом 2015–2017 років збільшився у 5 разів.

На сучасному етапі дохідна частина місцевих бюджетів значною мірою формується за рахунок податкових надходжень: якщо у 2015 році основними наповнювачами власних ресурсів бюджетів ОТГ були плата за землю (355,3 млн. грн.) та єдиний податок (283,4 млн. грн.), то у 2016 році та 2017 році основну частку власних доходів бюджетів зайняв ПДФО, а саме 1 744,6 млн. грн. та 3 206,3 млн. грн. відповідно [3; 7].

Це пов'язане з тим, що з початком нового бюджетного року вони перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державою, що передбачає не тільки зарахування міжбюджетних трансфертів, але й наділення додатковими власними фінансовими ресурсами (як міста обласного значення), зокрема збільшення відсотків зарахування вищезазначених податків та додатково 60% податку з доходів фізичних осіб, який раніше зараховувався до районного бюджету. Саме тому цей податок став основним наповнювачем бюджетів.

Особливу роль у стимулюванні діяльності ОТГ відіграють субвенції з державного бюджету [4]. У 2015 році субвенція була надана лише ОТГ Донецької області (81 млн. грн.). Однак у 2016 році та 2017 році ситуація кардинально змінилась, адже субвенції зайняли осно-

вну частку у загальному обсязі власних ресурсів бюджетів ОТГ (53,6% та 62,1% відповідно) і були надані кожному з бюджетів ОТГ. У 2017 році всі 366 ОТГ отримали субвенцію на формування інфраструктури в сумі 1,5 млрд. грн., за рахунок якої реалізовано понад 2 тисяч інфраструктурних проєктів [1]. Також вони отримали частину коштів з Державного фонду регіонального розвитку в обсязі 392млн.грн.та частину коштів субвенції у сумі 412 млн. грн., що сприяло підвищенню рівня соціально-економічного розвитку їх окремих територій.

Формування бюджетів новостворених ОТГ передбачає суттєво новий підхід не тільки до дохідної, але й до видаткової частин, адже, крім видатків на здійснення самоврядних повноважень, фінансуються видатки, які делегуються державою їм на виконання, а саме видатки на утримання закладів бюджетної сфери [8]. Оскільки у 2015 році фінансування цих видатків ще не здійснювалось, то порівнювати видаткову частину ОТГ за цей період недоцільно.

Загальний обсяг видатків з урахуванням міжбюджетних трансфертів ОТГ України у 2016 році склав 4,9 млрд. грн., більшу частку яких (81,3%, а саме 4,0 млрд. грн.) займають видатки, решту (18,7%, а саме 0,9 млрд. грн.) – міжбюджетні трансферти. У 2017 році сума видатків збільшилась на 52,8% і склала 7,5 млрд. грн. (84,6% – видатки, 15,4% – трансферти) [7]. Водночас на 1,2% збільшився обсяг капітальних видатків на 1 мешканця, а саме з 1 344 грн. у 2016 році до 1 360 грн. у 2017 році [5].

В розрізі по областях найбільший обсяг видатків протягом 2016–2017 років здійснювали ОТГ Хмельницької та Тернопільської областей. Це пов'язане з тим, що саме ці області стали одними з перших реалізаторів реформи місцевого самоврядування на практиці, а отже, лідерами за кількістю створених у 2015 році ОТГ в Україні (22 та 26 громад відповідно) [5].

Аналіз структури видатків (рис. 3) засвідчив, що у 2017 році найбільша частина в обсязі видатків ОТГ спрямовується у сферу освіти (51%), решта – на діяльність органів місцевого самоврядування (12,1%), охорону здоров'я (6,4%), культуру (5,9%), соціальний захист та соціальне забезпечення (2,1%).

Щодо трансфертів районного бюджету, то основну їх вагу займають трансферти у сферу охорони здоров'я (8,7%), решта (6,7%) спрямовується на фінансування середньої освіти, соці-

ального захисту та соціального забезпечення, а також інших видатків.

Загалом проведений аналіз свідчить про те, що ОТГ України рухаються в правильному напрямку для досягнення максимального рівня своєї фінансової самостійності, а вже в перші роки функціонування в новому статусі вони показали позитивні результати свого розвитку. Однак аналіз формування ОТГ та оцінка їх фінансової спроможності дали змогу виявити, що існує низка невирішених проблем, які супроводжують цей процес:

1) не завершене розроблення перспективних планів формування територіальних громад через безпосередньо постійне внесення до них змін щодо тих ОТГ, які пройшли процедуру об'єднання, хочуть провести перші місцеві вибори та отримати додаткові фінансові ресурси й управлінські повноваження;

2) недопрацьоване питання стабільного забезпечення державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад;

3) швидке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенцій на розвиток інфраструктури, що знижує мотивацію громад до об'єднання та їхні можливості щодо соціально-економічного розвитку;

4) не врегульоване питання розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом, а також місцевими радами ОТГ та районними державними адміністраціями й районними радами зокрема;

5) наявна значна кількість громад із числом населення до 5 тисяч мешканців (ОТГ Дніпропетровської, Львівської, Запорізької, Полтавської областей) [5], що робить їх менш спроможними у фінансовому та кадровому аспектах для виконання покладених на них повноважень порівняно з тими громадами, які мають кількість населення у 10 тисяч і більше;

6) відсутнє належне кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, недостатня кваліфікація службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій.

Крім вищезазначених проблем, існує низка негативних наслідків та ризиків для бюджетної системи країни, зокрема виникнення диспропорцій економічного та соціального розвитку територій через скорочення субвенцій у межах регіональної політики; недостатність коштів на місцевому рівні, а отже, небезпека зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування [11, с. 424]; неспроможність місцевих органів визначити пріоритети спрямування коштів, що приводить до поглиблення диспро-

порцій економічного та соціального розвитку територій; намагання центральної влади зберегти контроль за розподілом коштів; обмеженість політичної конкуренції на місцевому рівні, що сприяє росту корупції; розширення податкової автономії місцевих бюджетів, що поглиблює міжрегіональні відмінності у доходах, а отже, в рівні та якості бюджетних послуг [2, с. 448].

Висновки з проведеного дослідження. Підсумовуючи викладений вище матеріал, зазначимо, що процес реалізації реформи на сучасному етапі є успішним, адже з кожним роком збільшується кількість створених ОТГ, а аналіз основних бюджетних показників їх діяльності вказує на збільшення рівня фінансової забезпеченості та можливості повноцінно реалізовувати покладені на них функції.

Однак з урахуванням того, що процес бюджетної децентралізації в Україні перебуває на етапі становлення, для подальшої успішної його реалізації необхідно здійснювати постійний аналіз та моніторинг основних показників, недоліків, ризиків та переваг з метою вжиття заходів для вдосконалення реформи, основними з яких на цьому етапі є:

- чітке визначення функцій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування всіх рівнів; розробка системи належного контролю за їх роботою під час планування та виконання ними бюджетів, управління фінансовими ресурсами;

- удосконалення законодавчої бази щодо децентралізації владних повноважень у всіх галузях та сферах надання послуг населенню; розробка й затвердження в установленому порядку державних стандартів якості їх надання;

- забезпечення прямих міжбюджетних відносин об'єднаних територіальних громад із державним бюджетом; здійснення переходу від триступеневої до двоступеневої бюджетної системи;

- підвищення ефективності місцевих податків і зборів шляхом удосконалення механізму їх адміністрування та формування єдиної бази даних;

- удосконалення системи планування регіонального розвитку шляхом розроблення комплексу методичних рекомендацій щодо проведення моніторингу та оцінювання результативності регіональних стратегій щодо формування спроможних об'єднаних територіальних громад тощо.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Децентралізація. За рік доходи 366 об'єднаних територіальних громад – 9,3 мільярди. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2381199-za-rik-dohodi-366-obednanih-tergromad-93-milarda.html>.

2. Заславська О.І., Огородник В.О. Фінансова децентралізація в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку. Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Економіка». 2017. № 2 (50). С. 261–266.

3. Казюк Я.В. Громади наростили надходження від плати за землю – ці та інші дані бюджетів громад за 10 місяців. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/7516>.

4. Казюк Я.В. Державний бюджет 2018 року та децентралізація: експертний аналіз. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/7960>.

5. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 12 лютого 2018 року. URL: <https://www.slideshare.net/Decentralizationgovua/12-2018>.

6. Нездоймиго О.Є. Особливості формування бюджету територіальної громади. Мукачівський державний університет. Серія «Економіка і суспільство». 2017. № 11. С. 443–449.

7. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23608>.

8. Реформа децентралізації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi>.

9. Стадник М.О. Аналіз розподілу субвенції та формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2016–2017 роках. URL: <https://fea.org.ua/wp-content/uploads/2015/11/2017-12-21-subvenciyi-infrastruktury-2016-2017.pdf>.

10. Сухарська Л.В. Аналіз стану фінансового забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад у сучасній Україні. URL: <http://www.e-patp.academy.gov.ua/pages/dop/19/files/fb4bab59-69c4-415d-b4b0-cac93834d1ba.pdf>.

11. Чубарь О.Г., Машіко К.С. Децентралізація і фінансове забезпечення територіальної громади. Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Економіка». 2016. № 1 (47). С. 419–426.