

ФІНАНСОВА СКЛАДОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

д.е.н., Чечетова Н. Ф.,

д.е.н., Чечетова-Терашвілі Т. М.,

к.е.н., Лелюк Н. Є.,

Україна, м. Харків

Харківський національний університет міського господарства ім. О.М. Бекетова

DOI: https://doi.org/10.31435/rsglobal_ws/31052019/6521

ARTICLE INFO

Received: 07 March 2019

Accepted: 15 May 2019

Published: 31 May 2019

KEYWORDS

fiscal decentralization policy,
budget system, local governments,
intergovernmental transfers,
financial sustainability, united
territorial communities,
decentralization.

ABSTRACT

The article analyzed the results of reform fiscal decentralization. Investigated the combined budget figures of communities that already have a direct relationship with the state budget. The state of intergovernmental relations. The main problematic aspects of fiscal decentralization reforms. Grounded key areas to improve the mechanism of fiscal adjustment and offered practical recommendations aimed at solving urgent problems of further implementation of reforms. Direction of future research is to assess the budgetary risks in the context of the reform of fiscal decentralization.

Citation: Чечетова Н. Ф., Чечетова-Терашвілі Т. М., Лелюк Н. Є. (2019) Finansova Skladova Detsentralizatsii: Suchasnyi Stan ta Tendentsii Rozvytku. *World Science*. 5(45), Vol.3. doi: 10.31435/rsglobal_ws/31052019/6521

Copyright: © 2019 Чечетова Н. Ф., Чечетова-Терашвілі Т. М., Лелюк Н. Є. This is an open-access article distributed under the terms of the **Creative Commons Attribution License (CC BY)**. The use, distribution or reproduction in other forums is permitted, provided the original author(s) or licensor are credited and that the original publication in this journal is cited, in accordance with accepted academic practice. No use, distribution or reproduction is permitted which does not comply with these terms.

Вступ. Аналіз останніх досліджень реформи децентралізації підтверджує її позитивний вплив на соціально-економічний розвиток регіонів, водночас ураховуючи гостроту та актуальність цієї реформи і, зокрема, її важливої фінансової складової, можемо зазначити, що низка питань усе ще залишається для вивчення та визначення напрямів удосконалення.

Проблемі децентралізації присвячені численні праці як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Ці питання досліджували відомі вчені, такі як З. С. Варналій, Б. М. Данилишин, В. І. Жук, С. А. Романюк, С. М. Ромашко, І. З. Саврас, Р. Г. Селівестров, Р. В. Юринець, І. О. Луніна та ін. Серед зарубіжних науковців, які приділили увагу зазначеній проблемі можна виділити праці Р. Д. Барро, Д. Дж. Савоя, Б. Х. Хіггінса. У кожного з названих науковців є власне бачення проблеми децентралізації, шляхів її реалізації. Водночас, як зазначають більшість з науковців, реформа децентралізації, яка здійснюється в Україні, йде власним шляхом і не копіює досвід будь-якої іншої країни. Звідси виникають певні питання щодо удосконалення реформи та вироблення нових інструментів її реалізації.

Результати досліджень. До початку реформи децентралізації в Україні базовий рівень місцевого самоврядування був обмежений інституційно щодо виконання своїх повноважень які передбачені Європейською хартією місцевого самоврядування. Зокрема, був обмежений рівень передачі певних управлінських повноважень на місцевий рівень, який є максимально наближеним для споживачів публічних послуг, з врахуванням вимоги щодо додержання належних стандартів їх надання. Адже відповідно до Хартії, яку Україна ратифікувала у 1997 році, «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування

в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення».

Більшість органів місцевого самоврядування мали низьку фінансову спроможність виконувати самоврядні та делеговані повноваження. Проте фінансовий потенціал міст обласного значення дозволяв органам місцевого самоврядування здійснювати свої повноваження на більш менш належному рівні. Відповідно, одним із перших важливих завдань початку реформи децентралізації було створення належних інституційних та фіскальних умов для підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування для виконання своїх самоврядних та делегованих державою функцій. Вирішувати такі завдання передбачалося шляхом створення спроможних територіальних громад, із широкими повноваженнями, відповідним ресурсним забезпеченням та чітко окресленою відповідальністю перед громадою та державою. Реформа децентралізації влади передбачає внесення суттєвих змін в систему управління та вирішення глобальних, як для української регіональної спільноти проблем, а саме: зменшити залежність територій від центру; подолати інфраструктурну та фінансову слабкість громад; призупинити зубожіння сільської місцевості; зменшити рівень дотаційності громад; підвищити інвестиційну привабливість територій тощо. Самодостатні та потужні територіальні громади мають стати основою місцевого і регіонального розвитку країни.

Досліджуючи фінансову складову децентралізації вважаємо доцільним звернути увагу на поняття, які характеризують цю економічну категорію, зокрема, на такі поняття як фінансова та бюджетна самодостатність громад, які певним чином різняться за своєю суттю. Якщо поняття фінансової самодостатності території включає сукупність усіх фінансових ресурсів, то бюджетна складова є частиною цих ресурсів. Самостійність бюджету як один з принципів, що характеризують бюджетну систему регіону і країни в цілому, забезпечується наявністю власних джерел доходів і правом визначати напрями їх використання і витрачання. Саме обсяг бюджетних прав органів місцевого самоврядування показує дійсний рівень їх самостійно, є його найважливішою характеристикою, яка розкриває економічні відносини між певним регіоном та державою.

Також для успішного регулювання державою всієї системи бюджетних відносин важливе значення має вивчення такого базового поняття, як бюджетна забезпеченість місцевих громад, який покладено в основу механізму бюджетного регулювання, що застосовується як в Україні, так і за кордоном. Разом з тим економічний зміст цього поняття не визначений законодавчо. Натомість Бюджетний кодекс України містить визначення фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, під яким розуміється «гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів рівень фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів».

Водночас, слід звернути увагу й на те, що поняття бюджетної забезпеченості пов'язують з таким показником як доходи відповідного бюджету на одну особу. На наш погляд, не можна повною мірою погодитися з таким підходом, адже бюджет не тільки концентрує фінансові ресурси, але є й фондом їх використання. Більш прийнятним вважаємо показник бюджетної забезпеченості, який розраховується як видатки бюджету на одну особу. Таким чином визначається забезпеченість бюджетними коштами відповідного обсягу суспільних послуг, який держава фактично надає в розрахунку на кожного громадянина в сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, правопорядку тощо. Бюджетна самозабезпеченість спирається в основному на власні можливості і джерела надходжень до відповідного місцевого бюджету.

У затвердженій Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Методиці формування спроможних територіальних громад від 8 квітня 2015 р. надається визначення спроможної територіальної громади, згідно з яким «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».

За результати моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів за 2018 рік за напрямом «фінансова самодостатність» перші п'ять місць зайняли м Київ, Полтавська, Дніпровська, Харківська та Донецька області. А останні п'ять місць серед областей України

зайняли Одеська, Запорізька, Закарпатська, Кіровоградська та Волинська області. Найбільший темп зростання доходів місцевих бюджетів (без трансфертів), у відсотках до попереднього року (2018 до 2017 рр.) мали такі області як Полтавська (127,5%), Харківська (122,2%), Тернопільська (119,7%), Херсонська (117,7%) та м. Київ (118,3%).

За 2018 рік доходи місцевих бюджетів (без трансфертів) у розрахунку на одну особу населення становили: по Україні – 6,3 тис. гривень, а по областях відповідно: Дніпропетровська - 8,0 тис. грн., Київська- 7,8 тис. грн., Полтавська – 7,6 тис. грн., Запорізька – 6, 8 тис. грн., Одеська – 6.8 тис. грн., Харківська- 6,4 тис. грн. В цих областях показник вищий за середній по Україні, а інших областях України показник доходи місцевих бюджетів (без трансфертів) у розрахунку на одну особу населення менший за показник по Україні.

Суттєвим кроком у впровадженні фінансової децентралізації було прийняття у 2010 році нової редакція Бюджетного кодексу України, яка була спрямована на приведення у відповідність положень окремих статей кодексу до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, цим законом були закладені підвалини для підвищення якості управління бюджетними коштами, демократизації та децентралізації фінансових ресурсів, що акумулюються в місцевих бюджетах. Водночас з прийняттям Податкового кодексу України було зроблено перший крок до зміцнення фінансової бази інституту місцевого оподаткування в Україні. Основний етап розвитку фінансової децентралізації в Україні розпочався наприкінці 2014 року коли була ухвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Концепція визначила напрями, механізми та терміни формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності. Концепція визначила три цілі: об'єднати близько 12 тисяч громад у більшій ОТГ; визначити повноваження та керівну структуру областей і районів; реформувати систему фінансів з тим, щоб забезпечити відповідність між фінансуванням та новим розподілом повноважень.

Важливою перевагою децентралізації є близькість місцевої влади до населення, а частота взаємодії між ними дозволяє сформувати канали комунікацій, за допомогою яких громадяни можуть висловлювати свої інтереси. Місцева влада, володіючи самостійністю, з одного боку, отримує більше стимулів до збільшення доходів в рамках своєї компетенції, але при цьому не може переступити певні межі акумуляції ресурсів в силу відкритості економіки. З іншого боку, вона більш раціонально витрачає кошти, оскільки залежать від платника податків, які здатні більш точно визначити місцеві потреби в суспільних благах та раціонально використовувати накопичений інфраструктурний потенціал.

Ключовим моментом на шляху формування спроможних громад стало ухвалення Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (5 лютого 2015 р.) та затвердження Методики формування спроможних територіальних громад (8 квітня 2015 р.), розробленої Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово комунального господарства України. Закон надав об'єднаним територіальним громадам такі самі повноваження, як у міст обласного значення; унормував прямі міжбюджетні відносини громад із Державним бюджетом; передбачив фінансову підтримку громад (загальний обсяг спеціальної державної підтримки розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно їхній площі та кількості населення) тощо.

Фінансова децентралізація також відзначається своєю специфікою управління фінансами об'єднаних територіальних громад, а саме:

фінанси об'єднаної територіальної громади охоплюють територію декількох населених пунктів, що, відповідно, активізує змагальність окремих адміністративних одиниць у повноцінному наповненні бюджету об'єднаної територіальної громади;

запроваджуються прямі міжбюджетні відносини між бюджетом об'єднаної територіальної громади та державним бюджетом, водночас обсяг трансфертів має бути достатнім для фінансування, насамперед, соціальної сфери об'єднаної територіальної громади;

відбувається збільшення надходження фінансових ресурсів до бюджету об'єднаної територіальної громади, якими розпоряджаються органи управління об'єднаної територіальної громади;

чинне законодавство, яке регламентує функціонування об'єднаних територіальних громад передбачає, що якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

Слід відзначити, що процес формування об'єднаних територіальних громад в Україні проходить достатньо інтенсивно. Так, станом на 2015 р. в Україні було сформовано 159 таких громад, водночас, станом на березень 2019 р.- вже 884 об'єднані громади, а територія сформованих об'єднаних територіальних громад складає більш ніж третину (38,5%) загальної площі України. У таких громадах проживає понад 9,1 млн людей (що становить 25,7% від загальної чисельності населення України).

Після внесення змін до податкового та бюджетного законодавства, основними податками, які наповнюють місцеві бюджети (міста обласного значення, районів, об'єднаних територіальних громад) стали: 60% податку на доходи фізичних осіб, 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів, сто відсотків єдиного податку, податку на майно (нерухомість, земля, транспорт), плати за землю, податку на прибуток підприємств комунальної власності, плати за надання адміністративних послуг та 25% екологічного податку.

Найвагомішим результатом бюджетної децентралізації є зростання частки місцевих податків та зборів у доходах місцевих бюджетів з 2,5 % у 2012-2014 роках до 30 % у 2018 році, в основному за рахунок передання окремих податків та зборів до місцевих бюджетів. У 2018 році обсяг місцевих бюджетів вперше перевищив обсяг державного бюджету і склав 52 % консолідованого бюджету України. Для порівняння, у 2014 році ця частка складала 42 %.

Водночас слід зауважити, що на сьогодні фінансові ресурси місцевих громад формуються переважно за рахунок міжбюджетних трансфертів. Частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП у 2018 році становила 7,1 % (у 2014 році – 5,1 %), у 2019 році складе 6,8 % (прогноз), а самі власні доходи місцевих бюджетів зросли з 68,6 млрд грн. у 2014 р. до 234,1 млрд грн. у 2018 році, за прогнозом на 2019 рік – 267 млрд грн. Власні доходи на одного мешканця зросли з 203,4 грн. у 2016 році до 415,4 грн. у 2018 році (+31,5 %), а за прогнозом на 2019 рік складуть 503,9 грн. (+23,1 %).

Сумарний обсяг фінансового ресурсу місцевих бюджетів у 2019 році складе 588,9 млрд грн., що на 35,6 млрд грн. або на 6,4% більше, ніж у 2018 році. Аби збільшити ресурс місцевих бюджетів, на місцях залишаються надходження від: податку на доходи фізичних осіб від доходів за здавання в оренду земельних ділянок; 5 % рентної плати за видобуток вуглеводнів; земельний податок за лісові землі; 13,44% акцизного податку з пального. Загалом на 2019 рік для всіх територіальних громад залучено додатковий ресурс в обсязі 44,6 млрд грн. За оцінкою Міністерства фінансів України, доходи місцевих бюджетів у 2019 році зростуть у порівнянні з 2018 роком на 41,4 млрд грн. (на 16,6%) до 291,1 млрд грн.

Між тим, залишається проблемою практична залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету. В Законі України «Про Державний бюджет на 2018 рік» обсяг міжбюджетних трансфертів для місцевих бюджетів становив 314 млрд грн. З них міжбюджетні трансферти із загального фонду – 300 млрд грн., із спеціального – 14 млрд грн. У Законі України «Про Державний бюджет на 2019 рік» до місцевих бюджетів передбачено спрямувати загалом 40 різних видів дотацій та субвенцій, з них 29 субвенцій та 5 видів дотацій - з загального фонду державного бюджету. Це створює потенційну можливість «ручного» втручання у фіскальну сферу об'єднаних територіальних громад.

У 2012 р. в Україні запроваджено новий механізм фінансового забезпечення регіонального розвитку – Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) у складі загального фонду державного бюджету України, що, на думку авторів відповідного рішення, мало сприяти зменшенню диспропорцій між регіонами. Згідно зі ст. 241 Бюджетного кодексу України, кошти ДФРР спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, які, зокрема, мають на меті розвиток регіонів та відповідають пріоритетам Державної стратегії регіонального розвитку. Кошти ДФРР розподіляються таким чином: 80 % - всім регіонам відповідно до чисельності населення; 20 % - регіонам, у яких показник валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу менше 75 відсотків середнього показника по Україні. Розподіл коштів Державного фонду регіонального розвитку є централізованим, адже цей «фонд», по суті, є лише статтею в Державному бюджеті. Незважаючи на конкурсні принципи фінансування, в останні роки спостерігається посилення адміністративного втручання в його діяльність.

За останніми даними функціонування ДФРР у 2015-2017 рр., переважна більшість проектів, що фінансувалися фондом, стосувалися комунальної та соціальної інфраструктури. Крім того, фонд фінансує тільки розвиток і капітальні витрати, і ці кошти не дозволено витрачати на фінансування розвитку людського капіталу (наприклад, на закупівлю освітніх чи консультаційних послуг). На травень 2019 року до фонду надано 18 887 проектів на суму 2755,0 млрд. гривень. Зокрема, від Харківської області надійшло 706 проектів на суму 32,4 млрд. гривень, які знаходяться на розгляді.

Вважаємо, що найбільш важливим питанням подальшої фінансової децентралізації є не питання удосконалення механізму централізованого фінансування, а розбудова сталих господарських комплексів, які можуть стати основою збільшення фінансової спроможності громад та, відповідно, підвищення якісної життєдіяльності громади у довгостроковій перспективі. Тому базисом дієздатності громади у довгостроковому періоді має вважатися формування сталих власних джерел доходів на основі реалізації місцевого природного, економічного, людського та соціального потенціалів, залучення інвестиційних ресурсів, сприяння розбудові мережі місцевих комунальних та приватних підприємств, створення на цій основі достатньої кількості робочих місць, які одночасно є засобом інклюзії членів громади.

Крім того, створення об'єднаних територіальних громад надає громаді нові, розширені можливості для сприяння розвитку бізнесу на території громади, адже: відбувається спрощення адміністративних процедур завдяки розширенню повноважень самоврядування; збільшення фінансового ресурсу місцевого бюджету, який може спрямовуватись на проекти з підтримки бізнесу, муніципально-приватного партнерства; можливості реалізації масштабних проектів на основі міжмуніципальної співпраці, участі у міжрегіональній та міжнародній (в т.ч. транскордонній) співпраці. Створення середовища, «дружнього до розвитку», стає дієвим інструментом громади у конкуренції за залучення зовнішнього інвестування та, що значно важливіше, важелем, який запобігає витоку ресурсів з регіону.

Зміцнювати фінансову базу об'єднаних територіальних громад допоможе організація муніципальних позик та спеціальних фондів для фінансування окремих проектів за добровільною участю членів громади. Натомість чинне законодавство суттєво обмежує перелік можливих суб'єктів муніципальних запозичень. Зазначимо, що запроваджена у 2019 році заборона об'єднаним територіальним громадам розміщувати бюджетні кошти на депозитних рахунках суттєво ускладнила фінансування вартісних проектів, які потребують накопичення значних коштів, можливо, впродовж декількох років.

Вкрай популярними інструментами та механізмами залучення громадськості наразі є електронні петиції та громадські бюджети (бюджет участі, громадський бюджет, партисипаторний бюджет). Електронні петиції є дієвим способом активізувати громаду навколо конкретної проблеми, проте більшість петицій не доходять до стадії розгляду депутатськими комісіями задля реального вирішення та обмежуються відповіддю відповідно до Закону України «Про звернення громадян». Бюджети участі допомагають громадськості згуртуватися та дають практичний досвід залучення до ухвалення рішень та відчуття, що зусилля можуть бути дієвими. Разом із тим, визначення поняття бюджету участі відсутнє у Бюджетному кодексі, що може бути підставою для деяких органів місцевої влади його не запроваджувати. Окремо варто відзначити, що наразі громадськість майже не має впливу на процес формування та затвердження місцевих бюджетів, який є основним механізмом реалізації інтересів представників територіальної громади.

Висновки. У процесі фінансової децентралізації необхідно удосконалити механізм формування місцевих бюджетів України для того, щоб не тільки підвищити самостійність місцевих органів влади, але й перш за все створити умови для забезпечення повною мірою інтересів громадян щодо місцевих суспільних благ та послуг, ефективного використання бюджетних ресурсів і завдяки цьому створити умови для підвищення суспільного добробуту. Подальша реалізація реформи бюджетної децентралізації та забезпечення ефективності механізму бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку потребує розширення прав місцевих органів влади, зміцнення їх бюджетної самостійності та визначення відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/2456-17>;
2. Закон України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/928-19>;
3. Закон України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/1801-19>;
4. Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/2246-19>;
5. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>;
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
7. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
8. Методика формування спроможних територіальних громад Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово комунальних послуг України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.minregion.gov.ua/>;
9. Електронний ресурс. – Режим доступу: // <http://decentralization.gov.ua>.
10. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>