

ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ТА РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

УДК 336.14.352

ФІНАНСОВІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

DOI 10.30838/ P.ES.2224.231018.41.245

Гавриленко А. С., к.е.н.

Військовий інститут телекомунікацій та інформатизації імені Героїв Крут

Основною метою статті – є аналіз основних фінансових аспектів децентралізації в Україні упродовж останніх років через вивчення її ключової проблематики та перспектив розвитку на майбутнє. Проаналізовано особливості законодавства з децентралізації, у контексті фінансового її забезпечення, зокрема, «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 року), Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Методику формування спроможних територіальних громад», затверджену Постановою Кабінету Міністрів України № 214 від 8 квітня 2015 р., інші нормативно-правові акти. Вивчено ключові аспекти проведення децентралізаційних реформ стало створення об'єднаних територіальних громад. Для дослідження ефективності децентралізації у фінансовому плані, проаналізовано дані доходності загального фонду місцевих бюджетів держави протягом 2015-2016 років та 2017-2018 років. На основі досліджень узагальнено основні аспекти фінансової діяльності територіальних громад у сучасних умовах та зроблено висновки щодо покращення фінансового стану територіальних громад.

Ключові слова: децентралізація; об'єднані територіальні громади (ОТГ); місцеві бюджети; фінансові результати

UDC 336.14.352

FINANCIAL ASPECTS OF DECENTRALIZATION IN UKRAINE

DOI 10.30838/ P.ES.2224.231018.41.245

Gavrilenko A., PhD in Economics

Military Institute of Telecommunications and Informatization named after Heroes of Krut

The main purpose of the article is to analyze the main financial aspects of decentralization in Ukraine in recent years through its key issues and prospects for future development. The peculiarities of legislation on decentralization have been analyzed in the context of its financial provision, in particular, «The Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine» (Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 333-r of April 1, 2014), the Law of Ukraine «On Voluntary Association of territorial communities», «Methodology for the formation of

capable territorial communities», approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 214 of April 8, 2015 and other legal acts. The key aspects of decentralization reforms have been considered and as the result the creation of united territorial communities have been analyzed. The data on the returns of the general fund of local budgets of the state during 2015-2016 and 2017-2018 years have been analyzed in order to study the financial aspects of effectiveness of decentralization. Based on the research, the main aspects of the financial activities of the territorial communities in the present conditions have been summarized and conclusions have been made regarding the improvement of the financial situation of the territorial communities.

Keywords: decentralization; united territorial communities (UTC); local budgets; financial results

Актуальність проблеми. Сьогодні Україна переживає найбільш бурхливий та неоднозначний період свого розвитку. Революція Гідності та анексія Криму, проведення АТО на сході України та запровадження безвізового режиму з Європейським Союзом, перезавантаження влади та кризові явища в економіці – ось які реалії сучасного життя. В таких умовах проведення реформи децентралізації в країні стало одним із найбільш глобальних трансформацій територіального устрою держави за весь час її існування. Децентралізація – це новий шлях розвитку регіонів, нові можливості для подальшої розбудови системи органів місцевої влади та місцевого самоврядування і одночасно нові виклики для системи влади та всього суспільства. Проте без адекватного грошового забезпечення та врегулювання актуальних питань фінансових взаємозв'язків між всіма суб'єктами децентралізації реалізація даної реформи просто неможлива.

Саме фінансовий аспект в процесі проведення децентралізації є одним із найсуттєвіших, від якого у великій мірі залежить і успішність функціонування ОТГ. Наявність економічно активних суб'єктів підприємницької діяльності, достатня кількість кваліфікованих трудових ресурсів, розвинена промислова та соціальна інфраструктура – все це та багато іншого є основою для успішного розвитку громади. Тому так важливо проаналізувати основні фінансові аспекти реформи децентралізації в Україні на сучасному етапі, виділити їх основну проблематику та перспективи подальшого розвитку.

Аналіз останніх наукових досліджень. Зміст та проблематику децентралізаційних процесів в Україні, а також їх фінансові аспекти розглядали у своїх працях В. Л. Андрющенко, О. М. Бориславська,

В. В. Зайчикова, Я. В. Казюк, О.П. Кириленко, І. О.Луніна, О. М. Москаленко, К. В. Павлюк, В. О. Русіна, Т.А. Таукешева, І. Я. Чугунова, В. Я. Швець та ін. Серед наукових проблем, що потребують вирішення та додаткових досліджень є питання підвищення фінансової спроможності громад у контексті децентралізації в Україні.

Мета роботи. Мета статті – проаналізувати основні фінансові аспекти децентралізації в Україні через вивчення її ключової проблематики та перспектив розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Україні реформа децентралізації назріла вже досить давно, фактично ще з 90-х років минулого століття. З року в рік питання децентралізації було предметом обговорення яке на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях, проте далі дискусій та теоретичних напрацювань справа не йшла. І лише після Революції Гідності у 2014 році розпочався новий етап у реформуванні органів місцевої влади та місцевого самоврядування, чи-то – децентралізації. І центральна влада, і влада на місцях, і широкі кола громадськості розуміли, що проблема децентралізації дійсно назріла і стала надзвичайно актуальною, особливо в світлі зближення з Європейським Союзом, де децентралізаційні моделі та концепції вже давно і ефективно функціонують.

Тому в квітні 2014 року Кабінет Міністрів України після тривалої підготовки та консультацій ухвалив своїм розпорядженням основоположний програмний документ для організації та проведення децентралізації в Україні - Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 року). Даний документ визначив шляхи, механізми та терміни формування дієвого місцевого самоврядування та територіальної організації влади на основі задоволення інтересів та потреб населення в усіх сферах суспільного життя на окресленій території, а також взаємопогодження інтересів ікомпетенцій держави та територіальних громад [1].

Даний програмний документ повністю відповідав Європейській хартії місцевого самоврядування – ключовому орієнтиру реформування системи місцевого самоврядування в Європі та Україні. До речі, її Україна ратифікувала ще в 1997 році і лише зараз її положення стали програмними вимогами Концепції. Разом з тим слід відзначити, що ще в

тому ж 1997 році був прийнятий Закон «Про місцеве самоврядування», який, незважаючи на чимало позитивних норм щодо децентралізації країни, так і не став джерелом її практичного втілення в життя.

Дана Концепція покликана вирішити такі ключові проблеми децентралізації:

1) надмірну подрібненість населених пунктів і відповідно низький рівень управління ними;

2) низький рівень самозабезпечення місцевих громад і залежність місцевих бюджетів від державного;

3) невідповідність принципу субсидіарності та неефективний розподіл власних і делегованих повноважень [1].

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначила основні об'єкти, які мають підлягати децентралізації:

- адміністративно-територіальний устрій;
- фінансові ресурси;
- розподіл повноважень.

Ключовим аспектом проведення децентралізаційних реформ стало створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) – нових адміністративно-територіальних утворень з автономною владою, яка підпорядковується обласному рівню. Питання ж про межі, обсяги, населення та взагалі про бажання об'єднуватися передані самим територіальним громадам – базовій, ключовій та визначальній одиниці самоорганізації населення держави.

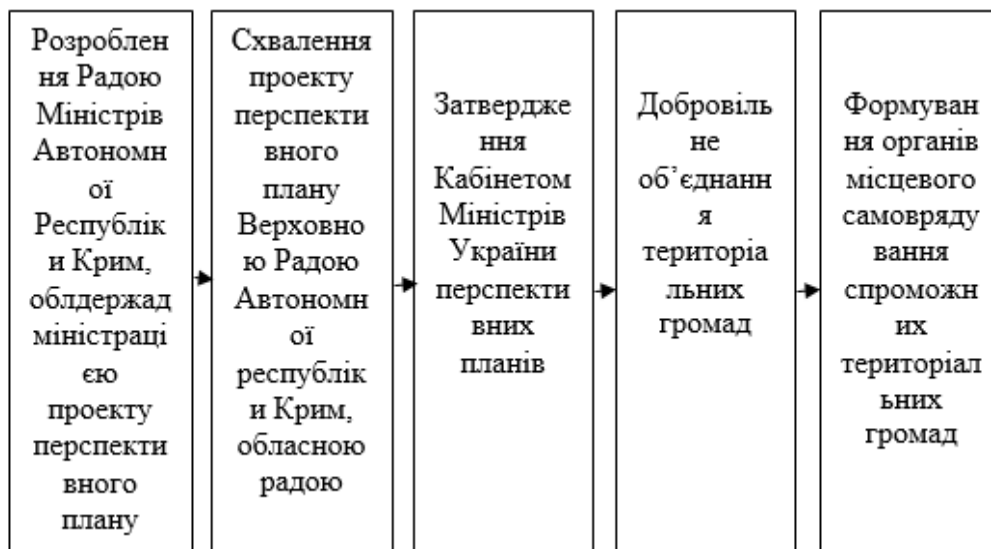
Для цього в 2015 році Верховною Радою України був прийнятий основоположний Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Механізми утворення ОТГ реально запрацювали, і ще в 2015 році були створені перші 159 громад. Всі вони дістали змогу самостійно управляти фінансовими ресурсами громади, в першу чергу у площині видатків, вийшли на прямі відносини з державним бюджетом та отримали додаткові фінансові кошти.

Крім того, Кабінет Міністрів України затвердив також Методику формування спроможних територіальних громад, яка визначила механізм, умови та особливості формування ОТГ та розробила концептуальні положення перспективних планів їх утворення (рис. 1)

Проте відразу ж як ідеологи децентралізаційної реформи (а серед них в першу чергу нинішній Прем'єр-міністр України В.Гройсман), так і

експерти та управлінці стикнулися з великою кількістю проблемних питань, у першу чергу у фінансовій площині:

- 1) низький рівень самозабезпечення місцевих територіальних громад;
- 2) прямо пропорційна залежність місцевих бюджетів громад від державного бюджету;
- 3) нерівномірність розподілу повноважень місцевої та центральної влади у фінансовій сфері;



*Рис. 1 Етапи формування спроможних територіальних громад
Джерело: розроблено автором за [5]*

- 4) невідповідність доходів та витрат значної частини новостворених ОТГ [4, 21].

Для вирішення цих проблем на законодавчому рівні Верховна Рада України прийняла такі нормативно-правові акти:

- Закон «Про співробітництво територіальних громад»;
- Закони «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»;
- Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин».

Саме з допомогою даних нормативних актів об'єднані територіальні громади змогли значно покращити власну матеріальну та фінансову базу, оскільки вищезгадані Закони затвердили:

- нову дієву систему прямих міжбюджетних відносин з держбюджетом;
- здійснення горизонтального вирівнювання за доходами, а не за видатками.

Після цього новостворені ОТГ стали формувати власні фінансові та матеріальні ресурси на основі принципово інших дохідних джерел, а саме в першу чергу за рахунок міст та містечок, які знаходяться на території відповідних об'єднаних територіальних громад.

Аналізуючи дані доходності загального фонду місцевих бюджетів держави протягом 2015-2016 років (табл. 1), відзначимо, що значно зросли фактично всі фінансові показники, серед них найбільша динаміка росту спостерігалася в:

- об'ємі податку на доходи фізичних осіб (темп приросту – 4151,4% (з 37 млн. грн.. до 1536 млн. грн..));
- розмірі освітньої субвенції (темп приросту – 3697% (з 40 млн. грн.. до 1479 млн. грн..));
- медичної субвенції (темп приросту – 1873% (з 41 млн. до 768 млн. грн.)).

Таблиця 1 – Виконання доходів загального фонду місцевих бюджетів та 159 об'єднаних територіальних громад за 2015–2016 рр.

Доходи	Місцеві бюджети			Бюджети об'єднаних громад		
	2015 р	2016 р	Темп приросту, %	2015 р	2016 р	Темп приросту, %
Податок на доходи фізичних осіб	47064	69505	147,7	37	1536	4151,4
Єдиний податок	10189	16228	159,3	159	415	160,2
Плата за землю	13183	21312	161,7	320	513	160,3
Акцизний податок	7011	10704	152,7	200	341	170,5
Інші податки та збори	10737	14059	130,9	106	126	118,9
Разом власні ресурси	88184	131808	149,5	922	2931	317,9
Базова дотація	4823	4349	90,2	-	261	-
Освітня субвенція	38786	39973	193,1	40	1479	3697,5
Медична субвенція	41428	39468	95,3	41	768	1873,2
Субвенція на формування інфраструктури ОТГ	-	889	-	-	889	-
Разом міжбюджетні трансферти	85037	84679	99,6	81	3397	4193,8
Всього	173221	216487	125,0	1003	6328	630,9

Джерело: створено автором за [5]

Загальний темп росту доходів місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад протягом 2015-2016 рр. зріс на 630,9% (з 1003 млн. грн.. до 6328 млн. грн..). Ці показники якісно відрізняються від аналогічних показників тих місцевих бюджетів, де ще відбулося об'єднання територіальних громад – ріст 125% (з 173221 млн. грн.. до 216487 млн. грн..).

З-поміж аналізованих 159 громад лише 34 ОТГ отримали повну фінансову незалежність від державного бюджету, а 125 ОТГ отримують базові дотаційні виплати з державного бюджету. Ці дані свідчать про наявність все ще чималих проблем у питанні незалежності їхніх бюджетів від дотаційних виплат з центру [5].

У 2017-2018 роках число об'єднаних територіальних громад різко зросло. Станом на червень 2018 року в Україні нараховувалося вже 665 ОТГ, причому всі вони, як і їхні попередники, мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Основні фінансові результати їх діяльності в порівнянні з місцевими бюджетами розглянуто в таблиці 2.

Таблиця 2 – Виконання доходів загального фонду місцевих бюджетів та 159 об'єднаних територіальних громад за 2017–2018 рр.

Доходи	Місцеві бюджети			Бюджети об'єднаних громад		
	2017 р	2018 р	Темп приросту, %	2017 р	2018 р	Темп приросту, %
Податок на доходи фізичних осіб	72261	70532	97,6	4339	8375	188,4
Єдиний податок	14765	12135	90,6	1233	3552	250,2
Плата за землю	19765	17668	94,3	1554	2698	176,3
Акцизний податок	11533	10554	97,7	877	1988	244,5
Інші податки та збори	18766	18890	104,1	543	872	138,9
Разом власні ресурси	137090	131808	96,5	8744	16431	195,9
Базова дотація	3523	4249	137,2	1675	2415	139,5
Освітня субвенція	31675	32543	105,1	1588	1743	126,5
Медична субвенція	41545	42332	106,3	1005	1183	104,2
Субвенція на формування інфраструктури ОТГ	1165	1089	98,3	1165	1089	98,3
Разом міжбюджетні трансферти	11908	84679	99,6	4333	6425	143,8
Всього	218998	216487	96,0	12077	22856	188,9

Джерело: розроблено автором за [6]

Зважаючи на досягнення певного балансу у фінансових відносинах ОТГ з центральними органами влади, експерти моніторингової організації Група фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Міністерстві економічного розвитку України спробували більш ґрунтовно та детально, ніж у попередні роки, проаналізувати фінансові аспекти проведення децентралізації на основі вивчення основних аспектів фінансової діяльності ОТГ, а саме:

1. власні доходи на одного мешканця (співвідношення обсягу надходжень власних доходів до кількості мешканців відповідної ОТГ);
2. динаміка надходжень місцевих податків і зборів у 2018 році порівняно з 2017 роком;
3. рівень дотаційності бюджетів (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів ОТГ без урахування субвенцій з державного бюджету);
4. питома вага грошових видатків на утримання апарату управління у ОТГ (питома вага видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування по відношенню до суми власних доходів загального фонду)[2].

Для проведення відповідних моніторингових процедур експерти всі 665 об'єднаних територіальних громад згрупували в 4 групи за критерієм чисельності їх населення:

- 1 група – більше 15000 жителів – 87 ОТГ;
- 2 група – від 10000 до 15000 жителів – 103 ОТГ;
- 3 група – від 5000 до 10000 жителів – 227 ОТГ;
- 4 група – менше 5000 жителів – 248 ОТГ (рис. 1)

Таблиця 3 – Розподіл ОТГ України на групи за чисельністю їх населення

Групи	Чисельність населення, осіб	Кількість ОТГ	Заг. чис. нас. в групі	% від усього нас. всіх ОТГ
Група 1	Понад 15 тис.	87	1866,2	33,4
Група 2	Від 10 до 15 тис	103	1267,3	22,7
Група 3	Від 5 до 10 тис	227	1596,5	28,5
Група 4	До 5 тис	248	863,3	15,4
Всього		665	5593,3	100

Джерело: створено автором за [2]

Порівнюючи результати фінансової діяльності ОТГ протягом 2017-2018 років, зауважимо, що переважна більшість показників змінилася в

кращу сторону. Так, зокрема, надходження до місцевих бюджетів у I півріччі 2018 року збільшилося в порівнянні з аналогічним періодом минулого року у 2,3 рази – до 9,1 млрд. грн.. При розрахунку фінансових надходжень на 1 мешканця громади приріст становив 906,8 грн., або 2,3 рази.

У всіх ОТГ спостерігається приріст надходжень до їхніх місцевих бюджетів, причому найбільший з них становить 704%. Разом з тим у 57 ОТГ зменшилися грошові надходження. По аналізованим групам ситуація така:

У групі 1 найвищий показник приросту місцевих податків і зборів становить 175,7%. Разом із цим, по п'яти громадах (або 5,7% від загальної кількості громад у групі) надходження зменшилися у порівнянні з минулим роком.

У Групі 2 найвищий показник приросту становить 165,2%. У десяти громадах (або 9,7% від загальної кількості громад у групі) зафіксовано від'ємний приріст.

У Групі 3 у 17 ОТГ (або 7,5% від загальної кількості громад у групі) зменшилися надходження, а найвищий показник приросту становить 202%.

У Групі 4 найвищий показник приросту складає 7,4 рази, однак 25 ОТГ мають від'ємний показник приросту (або 10,1% від загальної кількості громад у групі) [2].

Експерти зауважують на пріоритетності завдань оптимізації процесу оподаткування на місцевому рівні, що дасть змогу посилити фінансову стійкість та незалежність місцевих бюджетів з метою ефективного використання вже існуючого потенціалу території ОТГ та покращення робіт та послуг місцевому населенню. При цьому, наголошують вони, існує пряма залежність між збільшенням доходної частини місцевого бюджету та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, тому має бути постійна мобілізація місцевих податків і зборів.

Наступним аналізованим параметром фінансової діяльності ОТГ став рівень дотаційності місцевих бюджетів, або питомої ваги дотацій у структурі власних доходів місцевого бюджету. Він розраховується у вигляді співвідношення обсягів дотацій (як базових, так і реверсних) до загального обсягу всіх доходів місцевого бюджету, за виключенням субвенцій.

Моніторинг показав, що найменша залежність від дотацій з центру у ОТГ 1 групи – тільки у трьох громад рівень ротаційності вищий за 40%; у другій групі – відповідно у 12 громад, третій – 27 громад, четвертій – 12 громад. Ці дані свідчать про те, що ключовими завданнями для новостворених ОТГ у фінансовому плані є збільшення інвестиційної привабливості своєї інфраструктури, залучення додаткових інвестиційних коштів та відповідно збільшення кількості нових робочих місць. Лише таким чином ОТГ, причому неважливо, яку чисельність жителів чи територію вона має, може зменшити свою залежність від державного бюджету та збільшити власні надходження.

Останнім показником, який досліджували експерти Групи фінансового моніторингу, став показник питомої ваги видатків на утримання апарату управління ОТГ у системі власних ресурсів. Результати дослідження показали, що:

- в першій групі у 37 ОТГ (42,5% від їх загальної кількості) видатки перевищують 20% від обсягу доходів;
- в другій групі у 56 ОТГ (54,4% від їх загальної кількості) видатки перевищують 20%, причому найбільший показник – це 63,5%;
- в третій групі вже у 175 ОТГ (77,2% від їх загальної кількості) спостерігаємо перевищення за 20% (найбільший показник – 81,2%);
- в четвертій групі 219 ОТГ (88,3% від їх загальної кількості) перевищили 20-процентний поріг видатків на управлінські цілі, причому найвищий показник – 82,9% [2].

Головний висновок після здійснення розрахунків останнього параметру – чим більша фінансова спроможність та відповідно і місцевий бюджет ОТГ, тим меншою буде питома частка видатків на утримання управлінського апарату, оскільки такі витрати мають приблизно однакову величину в громадах усіх груп.

Виходячи з отриманих результатів, відомі експерти з фінансового моніторингу децентралізаційних процесів в Україні Я.Казюк, В.Венцель, І.Герасимчук вважають, що наразі ми спостерігаємо тенденцію, коли у невеликих за розмірами та чисельністю населення об'єднаних територіальних громадах і відносно низька фінансова спроможність. У таких громадах зазвичай недостатньо трудових ресурсів для свого власного розвитку, за винятком окремих виробничих підприємств чи

бюджетоутворюючих організацій (при умові, що останні розміщуються на території ОТГ).

Тому, за словами експертів, найбільш оптимальним шляхом покращення фінансового становища ОТГ, які мають невисокі показники чисельності населення та території, повинні приєднатися до іншої, більшої за даними показниками об'єднаної територіальної громади. Вони зазначають, що навіть при відсутності сьогоденних економічних, інфраструктурних, рекреаційно-культурних перспектив у таких ОТГ є великий шанс підвищити свої фінансові позиції за рахунок величини своєї території та більшої чисельності населення, яке дасть більше трудових ресурсів.

Висновки. Отже, з 2014 року в Україні розпочався активний процес децентралізації влади. В його основі лежить принцип створення ОТГ – об'єднаних територіальних громад, які в майбутньому мають стати ключовим суб'єктом місцевого самоуправління. А визначальним і вкрай важливим для їх подальшого успішного функціонування є саме фінансовий аспект – незалежність місцевого бюджету громади від центру, наявність власних джерел доходів, покращення інвестиційної привабливості інфраструктури ОТГ та ін. Для цього слід вирішити ті проблемні моменти, які на даний час не дозволяють громадам бути фінансово самостійними та самодостатніми – в першу чергу невеликі розміри території та чисельності населення багатьох ОТГ. Тому головною перспективою покращення фінансового стану ОТГ є неминучий, на думку експертів, процес їх подальшого укрупнення та консолідації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.
2. Експертний аналіз бюджетів 665 ОТГ за I півріччя 2018 року. Децентралізація. Експертний аналіз бюджетів. 6 місяців 2018 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/9680>
3. Місцевесамоврядування в умовах децентралізації повноважень. навч. посіб. / [А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] – К. : – 2017. – 110 с.

4. Таукешева Т. Д. Бюджетна децентралізація як чинник зміцнення місцевого самоврядування в Україні / Т. Д. Таукешева, Г. В. Даудова // Теорія та практика державного управління. – 2015. – № 1 (48). – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-1/doc/3/02.pdf>.
5. Фінансово-аналітичні матеріали. Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. Перше півріччя 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/detsentralizatsiya-mistsevi-byudzheti-159-obyednanih-teritorialnih-gromad-pershe-pivrichchya2016-roku/>.
6. Фінансово-аналітичні матеріали. Децентралізація. Виконання доходів місцевих бюджетів. 11 місяців 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/wpcontent/uploads/2016/12/Ukrayina-OTG.pdf>.
7. Децентралізація в Україні — райони, що зникають, нові області і мегаполіси. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://agropolit.com/spetsproekty/416-detsentralizatsiya-v-ukrayini-rayoni-scho-znikayut-novi-oblasti-i-megapolisi>
8. Децентралізація влади та реформи місцевого самоврядування в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : newukraineinstitute.org/media/news/528/file/DDecentral-15-1.pdf