

УДК 336.6

Вплив реформи децентралізації на фінансову спроможність місцевих бюджетів

Гнидюк І.В.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів

Вінницького торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету

Дідківська Д.І.

студентка обліково-фінансового факультету
Вінницького торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету

Стаття присвячена аналізу фінансової спроможності місцевих бюджетів в умовах адміністративно-територіальної реформи. Розкриваються основні форми адміністративної децентралізації. Проаналізовані результати децентралізації за 3 роки у контексті дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів. Досліджена структура об'єднаних територіальних громад у країні.

Ключові слова: децентралізація, адміністративна реформа, об'єднана територіальна громада, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування.

Гнидюк И.В., Дидковская Д.И. ВЛИЯНИЕ РЕФОРМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ НА ФИНАНСОВУЮ СПОСОБНОСТЬ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Статья посвящена анализу финансовой способности местных бюджетов в условиях административно-территориальной реформы. Раскрываются основные формы административной децентрализации. Проанализированы результаты децентрализации за 3 года в контексте доходной и расходной частей местных бюджетов. Исследована структура объединенных территориальных общин в стране.

Ключевые слова: децентрализация, административная реформа, объединенная территориальная община, местное самоуправление, органы местного самоуправления.

Hnydiuk I.V., Didkivska D.I. THE IMPACT OF DECENTRALIZATION REFORM ON THE FINANCIAL VIABILITY OF LOCAL BUDGETS

The article is devoted to analysis of financial ability of local budgets in the conditions of administrative-territorial reform. The study describes the main forms of administrative decentralization. We analyzed the results of decentralization for 3 years in the context of revenue and expenditure of local budgets. To study the structure of the consolidated territorial communities in the country.

Key words: decentralization, administrative reform, the United territorial community, local government, local governments.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сьогодні економічна та політична ситуація в Україні є нестабільною. Однією із причин цього є неефективність чинної адміністративної системи державного управління та адміністративно-територіального устрою. Країна потребує суттєвих реформ, які повинні бути спрямовані на створення відкритої політичної системи, а також розвиток громадянського суспільства і зростання рівня благополуччя кожного громадянина.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемою децентралізації державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні займалися відомі вчені-юристи, такі як А. Ткачук, К. Линьов, В. Ковальова, Л. Белей та ін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є аналіз децентралізації державного управління, яка полягає у перерозподілі функцій і повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування у процесі адміністративної реформи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Про реформи говорять постійно: їх критикують, аналізують, розбирають на цеглинки, а отже – намагаються все ж таки їх зрозуміти. Будь-яка зміна ладу має супроводжуватися низкою законодавчих важелів, які скеровують напрям упровадження цих реформ.

Особливістю проведення децентралізаційної реформи в Україні є те, що фактично

одночасно з нею відбувається реформа адміністративно-територіального устрою. Проте цей факт активно замовчується, оскільки для проведення цієї реформи необхідно залучати відповідних науковців, які займаються цією проблематикою, та розширювати коло експертів.

Реформа децентралізації залишається пріоритетною і в 2017 році. Основне завдання цього року – секторальне просування реформи в освіті, медицині, системі надання адмінпослуг, земельних відносинах, дорожній інфраструктурі, сфері планування територій.

Поняття «децентралізація влади в системі державного управління» відображає цілеспрямований процес, орієнтований на покращення державного управління, передбачає переміщення від вищих до нижчих рівнів органів державної влади й місцевого самоврядування [2, с. 452].

Проте варто зазначити, що надмірна децентралізація може підмінити розумну самостійність регіонів на прояви сепаратизму навіть в унітарних державах. А це загалом вже суперечить економічним інтересам країни. Важливим є розуміння того, що для територіальних громад децентралізація – це перехід до них влади, відповідальності, фінансової самостійності, але не їхня незалежність одна від одної та від загальнодержавної політики.

Створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), передача повноважень та бюджетів із центру «на місця», розвиток ініціативи територіальних громад – це «три кити» реформи децентралізації. І саме на цих трьох напрямках зосереджені сьогодні зусилля реформаторів.

Громади мають бути спроможними взяти на себе широкі повноваження у вирішенні місцевих проблем. Отримавши відповідні економічні інструменти (насамперед податки і збори), вони мають заробити для себе необхідні ресурси.

Сьогодні більшість українських сіл – дотаційні, вони не можуть заробити навіть на утримання сільради. А це позбавляє сільську владу будь-яких стимулів для розвитку.

І справді – за нинішньої системи управління обраний голова села може нічого не робити взагалі, але він і ще декілька працівників сільради будуть отримувати зарплатню з держбюджету.

Щоб стимулювати добровільне об'єднання територіальних громад, цього року держава виділила з бюджету значні кошти на їхній розвиток (рис. 1):

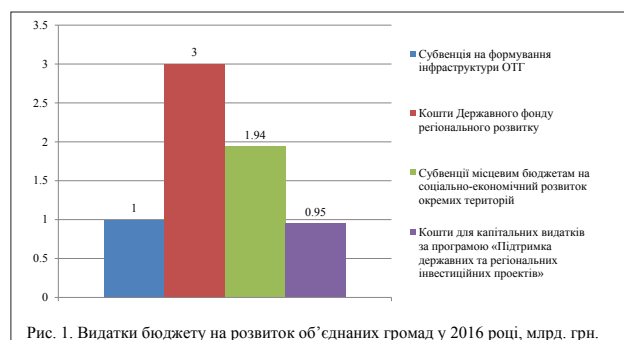


Рис. 1. Видатки бюджету на розвиток об'єднаних громад у 2016 році, млрд. грн.

Як бачимо з рис. 1, найбільші видатки з бюджету – це кошти державного фонду регіонального розвитку (3 млрд. грн.), у зв'язку з тим, що ці кошти спрямовуються на ті проекти, які повернуться у вигляді податків.

Таблиця 1

Форми адміністративної децентралізації

Форми децентралізації	Опис
Деконцентрація	Форма децентралізації, за якою передаються повноваження з управління, використання коштів та реалізації соціальної політики від центральних органів до органів у районах, але з умовою, що прямий контроль за виконанням цих повноважень ведеться з центру.
Делегування	Не передбачає відповідальності напівавтономних місцевих урядів за управління, використання коштів та реалізацію соціальної політики. Цей вид передбачає створення державно-приватних підприємств або корпорацій.
Деволуція	Передача всіх повноважень у сфері управління, використання коштів та реалізації соціальної політики на субнаціональному рівні до регіонального або місцевого уряду, чи уряду штату.
Відчуження	Означає перехід усіх підприємств, установ та організацій у приватну власність, причому має місце повне зняття з держави відповідальності за управління, використання фінансів та реалізацію соціальної політики.

Об'єднані громади отримують весь спектр повноважень та фінансових ресурсів, що їх уже мають міста обласного значення, зокрема зарахування 60% ПДФО на власні повноваження, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (зараз прямі відносини мають лише області, райони, міста обласного значення – УП), державні субвенції.

Сьогодні існують чотири основні форми адміністративної децентралізації (табл. 1).

Із 2015 року, коли була розпочата фінансова децентралізація, фактичні надходження власних доходів місцевих бюджетів збільшувалися щороку на понад 40%. Надходження 2015 року порівняно з попереднім зросли на 42%, а надходження 2016 року – на 49% порівняно з 2015 роком. Додаткові надходження місцеві бюджети отримали від підвищення мінімальної заробітної плати, а саме від збільшення надходжень від податку на доходи фізичних осіб.

Бюджетна децентралізація дала можливість територіальним громадам перейти на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та отримати у розпорядження фінансові ресурси на рівні міст обласного значення. Результат – надходження власних ресурсів 159 об'єднаних територіальних громад за 2016 рік зросли у понад 3 рази порівняно з 2015 роком, а загальний обсяг доходів (із трансфертами з державного бюджету) зріс майже у 7 разів. Загалом обсяг власних ресурсів місцевих бюджетів і частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України зросли з 45,6% у 2015 році до 49,3% у 2017 році [3].

Держава збільшує підтримку місцевих бюджетів для реалізації інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку. У 2017 році у Державний фонд регіонального розвитку закладено 9 млрд. грн., що у 2,3 рази більше, ніж минулого року.

Таблиця 2

Динаміка доходів місцевих бюджетів

Рік	Сума (млрд. грн.)
2015	120,5
2016	149,1
2017	183,6

Джерело: складено на основі даних [3]

За результатами 2016 року до місцевих бюджетів надійшло 149,1 млрд. грн. (116,3% від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами), що на 28,6 млрд. грн. або 25,3% більше, ніж у

2015 році [1]. Це свідчить про певні зрушення та дієвість реформи, однак це – лише початок. Водночас децентралізація влади йде на благо економічно розвинутих регіонам і громадам, натомість державним органам влади варто продумати заходи щодо підтримки менш розвинутих регіонів України.

Показник частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України є свідченням участі місцевого самоврядування у вирішенні проблем просторового розвитку держави. Нестача доходів місцевих бюджетів в умовах зростання видаткових повноважень приводила до виникнення трансфертної залежності місцевих бюджетів. Зростання частки державних трансфертів у доходах місцевих бюджетів свідчить про значну залежність місцевих бюджетів від державного та недостатність обсягу власних і закріплених доходів для виконання самоврядних і делегованих повноважень.

Про значущість реформи свідчить і активне обговорення децентралізації у громадському та експертному середовищах. За результатами опитування експертів Реанімаційного пакета реформ, яке було проведено Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва в лютому 2017 року, реформа децентралізації влади увійшла до п'яти найбільш успішних реформ в Україні [4].

Експерти Реанімаційного пакету реформ посередньо оцінили процес здійснення реформ в Україні у 2,52 бала (за 5-бальною шкалою).

Найвищим успіхом у здійсненні реформ більшість експертів вважає запровадження електронної системи публічних закупівель «ProZorro». Найбільшим провалом у сфері реформ експерти визнали судову реформу.

Для посилення ефективності роботи Реанімаційного пакету реформ експерти пропонують насамперед зосередити зусилля на роз'ясненні процесу реформ та комунікації з населенням, впливі на громадську думку через посилення PR-напрямку в діяльності РГР та його більш активному просуванні у ЗМІ.

За експертними оцінками змін, що сталися протягом 2016 року у різних сферах життя країни, істотні позитивні зрушення були відзначені лише у посиленні обороноздатності.

Завдяки проведеній фінансовій децентралізації власні надходження бюджетів об'єднаних громад зросли у понад 3 рази (на 2,3 млрд. грн.) порівняно з 2015 роком (з 1 млрд. грн. до 3,3 млрд. грн.).

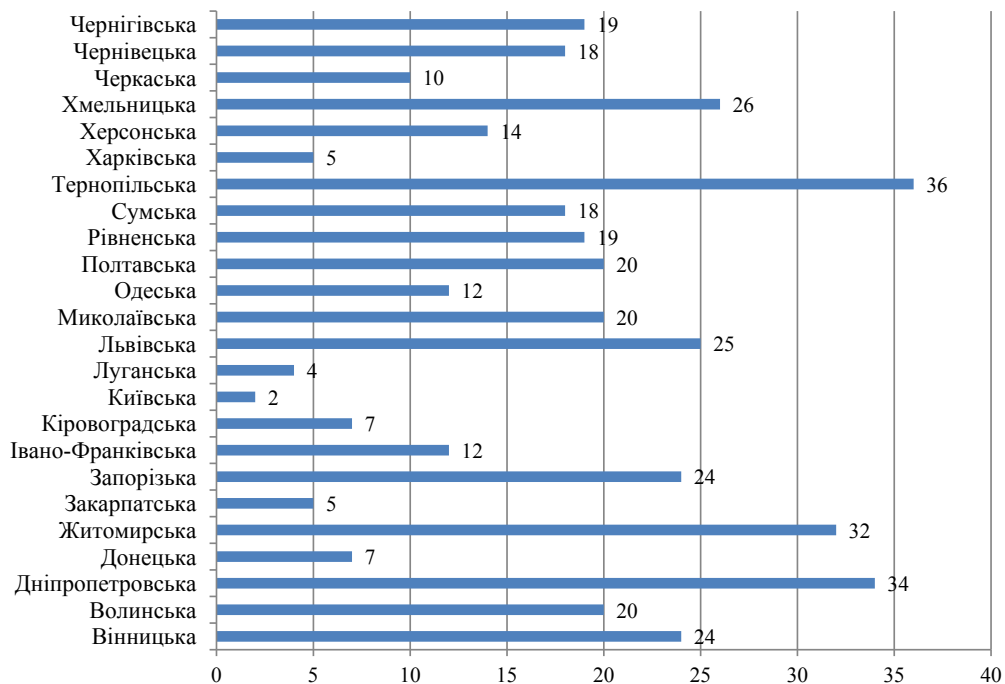


Рис. 2. Кількість об'єднаних територіальних громад станом на початок 2017 року

У 2015 році 794 сільських, селищних та міських ради добровільно об'єдналися у 159 територіальних громад. У 2016 році ще 946 сільських, селищних та міських рад добровільно об'єдналися у 208 територіальних громад.

На рисунку 2 зображено кількість об'єднаних громад у різних областях України.

Всі об'єднані територіальні громади, в яких 25 жовтня 2015 року відбулися вибори, у 2016 році вийшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та отримали базову (реверсну) дотацію, освітню та медичну субвенції.

Об'єднання громад дало змогу збільшити власні доходи бюджетів ОТГ на 1 жителя відповідної території. Середній показник власних доходів об'єднаних громад із розрахунку на 1 жителя ОТГ збільшився до 2345 грн. із 700 грн. (+ 1645 грн.) [5].

Висновки з цього дослідження. Децентралізація – одна з пріоритетних реформ в Україні. Її мета – зробити сильними громади і дати змогу людям контролювати органи влади. І здавалося, що місцеві вибори мали би посилити інтерес до цих питань, адже ці вибори були останніми після президентських і парламентських і мали завершити «перезавантаження» органів влади на всіх рівнях.

Уряд має на меті створити систему, за якої наявний фінансовий ресурс має ефективно працювати на українських громадян. Тому у рамках фінансової децентралізації мають збільшуватися не тільки доходи, а й зобов'язання, за якими місцеві громади мають діяти в інтересах місцевих мешканців. Цей принцип закладено в бюджет 2017 року.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Інформація щодо стану виконання місцевих бюджетів за січень-грудень 2016 року [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Міністерства фінансів України. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhetyv-za-rik?category=bjdzhet>.
2. Мінченко Р.М. Проблеми децентралізації державної влади і їх взаємодія з місцевим самоврядуванням в Україні / Р.М. Мінченко // Держава і право. – № 39. – С. 452.
3. Бюджет 2017 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://budget2017.info/pages/decentralization>.
4. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://dif.org.ua>.
5. Сидорчук О. Реформа децентралізації в Україні: перспективи і загрози [Електронний ресурс] / Олексій Сидорчук // Київ. – 2015. – Режим доступу : http://dif.org.ua/uploads/pdf/1453382324_3870.pdf.