

ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ТА РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

УДК: 336.153.2

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ФАКТОР ЗРОСТАННЯ ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Савицька О. І.

Волік К. В.

Сумський державний університет

Метою даної статті є аналіз та оцінка результатів реалізації перших кроків децентралізації влади в Україні та визначення характеру її впливу на фінансовий потенціал регіонів країни. У публікації було розглянуто кількісну характеристику процесу створення об'єднаних територіальних громад по областях України. Також проаналізовано стан місцевих бюджетів Сумської та Тернопільської областей, де на кінець 2015 року було створено найменшу та найбільшу кількість територіальних громад відповідно. У процесі дослідження виявлено, що проведення реформи децентралізації призвело до збільшення дохідної частини місцевих бюджетів. Таким чином, передача органам місцевого самоврядування частини повноважень стало поштовхом до активізації і зацікавленості цих органів у нарощенні фінансового потенціалу власного регіону, оскільки більша частина коштів буде залишатися у розпорядженні місцевих громад, що збільшує потенційні фінансові ресурси області для її соціально-економічного розвитку.

Ключові слова: децентралізація, об'єднана територіальна громада, місцевий бюджет, фінансовий потенціал регіону, місцеве самоврядування

UDC: 336.153.2

DECENTRALIZATION AS FACTOR OF GROWTH OF FINANCIAL POTENTIAL OF UKRAINIAN REGIONS

Savytska O.

Volik K.

Sumy State University

The purposes of this article are the analysis and evaluation of the implementation of the first steps of decentralization of power in Ukraine and determine the nature of its impact on the financial strength of the country's regions. The publication was considered a quantitative description of the process of creating united local communities in the regions of Ukraine. Local budgets of Sumy and Ternopil regions were analyzed at the end of 2015. In these regions were created the smallest and the largest number of communities. The study found that the decentralization reform led to

an increase in revenues of local budgets. Thus, the transfer to local authorities of powers triggered the activation and engagement of these bodies in increasing financial potential of their own region, as most of the funds will be available to local communities, increasing the potential financial resources of the region for its social and economic development.

Keywords: decentralization, combined local community, local budget, the financial potential of the region, local government.

Актуальність проблеми. Централізація влади була притаманною для України як і в часи, коли вона була в складі Радянського Союзу, так і після проголошення її незалежності. Вона передбачала зосередження значної частини фінансових ресурсів у державному бюджеті, що, у свою чергу, робило місцеві бюджети залежними від розподілу коштів у державному бюджеті та позбавляло місцеві органи влади й управління достатніх стимулів для ефективної діяльності, оскільки відбувався відтік фінансових ресурсів із промислово розвинених регіонів до центру. Також зникала зацікавленість збиткових регіонів у нарощенні виробничих потужностей внаслідок постійного очікування трансферної допомоги. Головними наслідками надмірної централізації влади стало обмеження повноважень органів місцевого самоврядування, постійний дефіцит фінансових ресурсів місцевих бюджетів, що з кожним роком загострювало відносини між органами центральної влади та органами місцевого самоврядування. Вирішенням цієї проблеми стало взяття курсу на політику децентралізації, яка розпочалася з ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Дана реформа повинна послабити залежність місцевих бюджетів від розподілу коштів на найвищому рівні та зменшити навантаження на державний бюджет.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Дослідженням різних аспектів реформи децентралізації влади в Україні займалися такі вітчизняні науковці як: І.О. Луніна, Т.Д. Таукешева, Ю.А. Глущенко, Т.Д. Таукешева, І.С. Волохова, С.М. Фролов, Є.О. Балацький, С.С. Слава, Н.М. Гапак, О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, Е.М. Захарченко та інші. Проте, наявні напрацювання у зазначеному напрямку, питання визначення результатів реалізації політики децентралізації та її вплив на фінансовий потенціал регіонів в Україні мало досліджений і, на нашу думку, є важливим для подальшого розгляду.

Мета статті – проаналізувати та оцінити результати реалізації перших кроків політики децентралізації в Україні, на прикладі Сумської та Тернопільської областей, де станом на 2015 рік було створено найменшу та найбільшу кількість територіальних громад відповідно, та визначити характер її впливу на їх фінансовий потенціал.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня [7]. Децентралізація передбачає здійснення низки реформ, які дадуть можливість наблизити процес прийняття рішень від центральних органів влади до громадськості, що дасть змогу краще розподіляти ресурси, які є в наявності регіону відповідно до його потреб.

Проведення цієї політики передбачається зробити у п'ять кроків (рис. 1).



Рис.1. П'ять кроків проведення децентралізації влади

Джерело: [2]

Основним документом відносно реформи децентралізації є Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), ухвалення якої відбулося 1 квітня 2014 року. В даній Концепції прописані основні завдання, принципи та етапи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Реформа децентралізації передбачала зміни в Бюджетному та Податковому кодексах України, тобто проведення бюджетної

децентралізації, направлені на передачу деякої частини дохідної бази від державного бюджету до бюджетів органів місцевого самоврядування, зокрема закріпити за місцевими бюджетами місцеві податки та збори, 60 % ПДФО та 10 % податку на прибуток підприємств.

Окрім цього планувалося створення трьохрівневої структури місцевого самоврядування – регіон, район, громада. Що було реалізовано прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Методики формування спроможних територіальних громад.

Планується, що новий адміністративно-територіальний устрій України складатиметься з:

- 27 регіонів;
- приблизно 100 районів (до проведення реформи їх кількість становить 490);
- приблизно 1500 громад (замість більше десяти тисяч наявних територіальних громад – міських, селищних і сільських рад) [6].

Отже, починаючи з 2015 року почалося практичне втілення в життя реформи децентралізації влади. Вже у 2015 році 794 сільських, селищних та міських ради, до яких входять 2015 населених пунктів, добровільно об'єдналися у 159 територіальних громад, найбільша кількість з яких була створена у Тернопільській області – 26 та у Хмельницькій області – 22 [1].

Проте це лише початок, протягом січня–жовтня 2016 року додатково було створено 25 об'єднаних громад та на грудень 2016 року планується проведення виборів у 184 громадах. Отже на кінець 2016 року Україна загалом матиме 368 об'єднаних територіальних громад. Проте не всім територіальним громадам Центральна виборча комісія (ЦВК) дозволила створити об'єднану громаду, внаслідок відсутності для цього правових підстав. В таблиці 1 наведена кількісна характеристика процесу створення об'єднаних територіальних громад станом на 10 жовтня 2016 року.

На рисунку 2 представлено порівняння кількості вже створених та тих, що планується створити, об'єднаних територіальних громад у розрізі областей України до та після запланованих місцевих виборів.

Як видно з рисунку 2, за результатами виборів найбільша кількість об'єднаних територіальних громад на кінець 2016 року матимуть Тернопільська, Дніпропетровська, Житомирська та Хмельницька області.

Таблиця 1 – Стан формування об'єднаних територіальних громад в Україні

| Назва області | Об'єднані громади, в яких відбулися перші місцеві вибори у 2015 та 2016 роках | Територ. громади у складі об'єднань, де відбулися перші місцеві вибори у 2015 та 2016 роках | Об'єднані громади, в яких призначено перші місцеві вибори на 11 та 18 грудня 2016 року | Територ. громади у складі об'єднань, де проводитимуться перші вибори 11 та 18 грудня 2016 року | Об'єднані громади, щодо яких ЦВК встановлено відсутність правових підстав для оголошення виборів | Територ. громади у складі об'єднань, щодо яких ЦВК встановлено відсутність правових підстав для проведення виборів |
|-------------------|---|---|--|--|--|--|
| Вінницька | 4 | 14 | 17 | 53 | 3 | 10 |
| Волинська | 7 | 28 | 8 | 32 | 1 | 5 |
| Дніпропетровська | 16 | 45 | 18 | 50 | 2 | 4 |
| Донецька | 3 | 20 | 3 | 23 | 1 | 6 |
| Житомирська | 10 | 54 | 22 | 156 | - | - |
| Закарпатська | 2 | 6 | 1 | 3 | - | - |
| Запорізька | 7 | 23 | 9 | 27 | - | - |
| Івано-Франківська | 4 | 19 | 7 | 41 | 1 | 5 |
| Київська | 2 | 6 | - | - | 1 | 3 |
| Кіровоградська | 3 | 9 | 2 | 7 | 1 | 2 |
| Луганська | 2 | 10 | 1 | 3 | - | - |
| Львівська | 16 | 58 | 6 | 28 | - | - |
| Миколаївська | 1 | 2 | 19 | 68 | 1 | 3 |
| Одеська | 8 | 40 | 3 | 10 | 2 | 8 |
| Полтавська | 14 | 50 | 4 | 18 | 3 | 6 |
| Рівненська | 14 | 43 | 4 | 24 | 2 | 14 |
| Сумська | 1 | 8 | 14 | 66 | - | - |
| Тернопільська | 26 | 166 | 10 | 39 | 3 | 41 |
| Харківська | 3 | 14 | 1 | 2 | - | - |
| Херсонська | 1 | 4 | 11 | 39 | 1 | 3 |
| Хмельницька | 22 | 45 | 4 | 36 | 2 | 13 |
| Черкаська | 3 | 8 | 3 | 16 | 2 | 8 |
| Чернівецька | 10 | 30 | 6 | 26 | 1 | 5 |
| Чернігівська | 5 | 19 | 11 | 89 | 1 | 5 |
| Всього по Україні | 184 | 721 | 184 | 856 | 28 | 141 |

Джерело: [1]

Отже, як можемо бачити, що процес об'єднання територіальних громад розпочатий та поступово реалізується.

Наступним кроком проведемо порівняльний аналіз того, як вплинув процес об'єднання територіальних громад на наповнення місцевих бюджетів Сумської та Тернопільської областей, де у 2015 році було створено найменшу та найбільшу кількість територіальних громад відповідно. Доходи обласних бюджетів Тернопільської та Сумської областей представлені в таблицях 2 та 3.

Аналізуючи стан бюджету до проведення децентралізації та після, можна сказати, що за результатами таблиці 2 приріст надходжень до загального фонду у 2015 році проти 2013 року склав 1103,3 млн. грн., тобто 47,9 %, що на 948 млн. грн., або 85,9 % більше приросту доходів 2014 року проти 2013 року. Серед доходів загального фонду найбільшу питому вагу на кінець 2015 року мали офіційні трансферти, що склали 92,8 % від усіх доходів цього фонду.



Рис.2. Порівняння кількості створених об'єднаних територіальних громад по областям України
Побудовано авторами

Структура спеціального фонду за 2015 рік кардинально змінилася. Якщо до 2015 року офіційні трансферти склали 61,9 % доходів фонду, то на кінець 2015 року офіційні трансферти займали лише близько 3 % доходів, а основним джерелом доходів фонду виступали неподаткові надходження. Зменшення частки дотації у загальному фонді бюджету 2015 року у порівнянні з 2013 роком вказує на зростання спроможності місцевого бюджету самостійно вирішувати питання місцевого значення, на це вказує також скорочення офіційних трансфертів до спеціального фонду бюджету області. Субвенції з державного бюджету повинні

забезпечувати реалізацію ключових зобов'язань держави, тому їх зростання може свідчити про підвищення соціальних стандартів. Отже, можна зробити висновок, що бюджет Тернопільської області став більш самостійним внаслідок проведення бюджетної децентралізації.

Таблиця 2 – Доходи обласного бюджету Тернопільської області за 2013-2015 роки

| Доходи | Рік | | | Темп росту 2014/2013, % | Темп росту 2015/2013, % |
|--|--------|--------|--------|----------------------------|----------------------------|
| | 2013 | 2014 | 2015 | | |
| Загальний фонд | | | | | |
| Податкові надходження, млн. грн. | 220,6 | 231,3 | 222,4 | 104,9 | 100,8 |
| Питома вага складових податкових надходжень, %: | | | | | |
| 1. Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості | 97,0 | 96,8 | 95,3 | 99,8 | 98,2 |
| 2. Збори за спеціальне використання природних ресурсів | 3,0 | 3,2 | 3,4 | 106,7 | 113,3 |
| Неподаткові надходження, млн. грн. | 15,9 | 15,6 | 20,1 | 98,1 | 126,4 |
| Разом доходів, млн. грн. | 236,6 | 246,9 | 242,5 | 104,4 | 102,5 |
| Офіційні трансферти, млн. грн. | 2066,4 | 2210,6 | 3163,1 | 107,0 | 153,1 |
| Питома вага складових офіційних трансфертів, %: | | | | | |
| 1. Дотації | 36,0 | 33,5 | 4,2 | 93,1 | 11,7 |
| 2. Субвенції, одержані з Державного бюджету | 64,0 | 66,5 | 95,8 | 103,9 | 149,7 |
| Всього доходів, млн. грн. | 2305,1 | 2460,4 | 3408,4 | 106,7 | 147,9 |
| Спеціальний фонд | | | | | |
| Разом доходів, млн. грн. | 103,5 | 90,9 | 127,8 | 87,8 | 123,5 |
| Питома вага складових доходів спеціального фонду, %: | | | | | |
| 1. Податкові надходження | 11,0 | 10,5 | 0,0 | 95,45 | 0 |
| 2. Неподаткові надходження | 88,3 | 89,3 | 99,8 | 101,1 | 113,0 |
| 3. Доходи від операцій з капіталом | 0,7 | 0,2 | 0,2 | 28,5 | 28,5 |
| Офіційні трансферти, млн. грн. | 26,1 | 147,5 | 3,3 | 565,1 | 12,6 |
| Всього доходів, млн. грн. | 129,6 | 238,4 | 131,1 | 187,0 | 101,2 |

Джерело: [5]

Аналізуючи таблицю 3, можна сказати, що наповнення бюджету Сумської області до початку реформи та після неї покращилося. На це вказує підвищення доходів загального фонду на 55,4 % проти 2013 року, яке відбулося основним чином за рахунок збільшення суми наданих офіційних трансфертів на 66,3 %. Основним джерелом власних доходів загального фонду виступають податкові надходження, а саме: податки на доходи, податки на прибуток та податки на збільшення ринкової вартості. Розглядаючи структуру спеціального фонду, основна частина доходів належить неподатковим надходженням.

Також не можна не відмітити той факт, що у бюджеті Сумської області, як і Тернопільської, спостерігається скорочення дотацій з державного

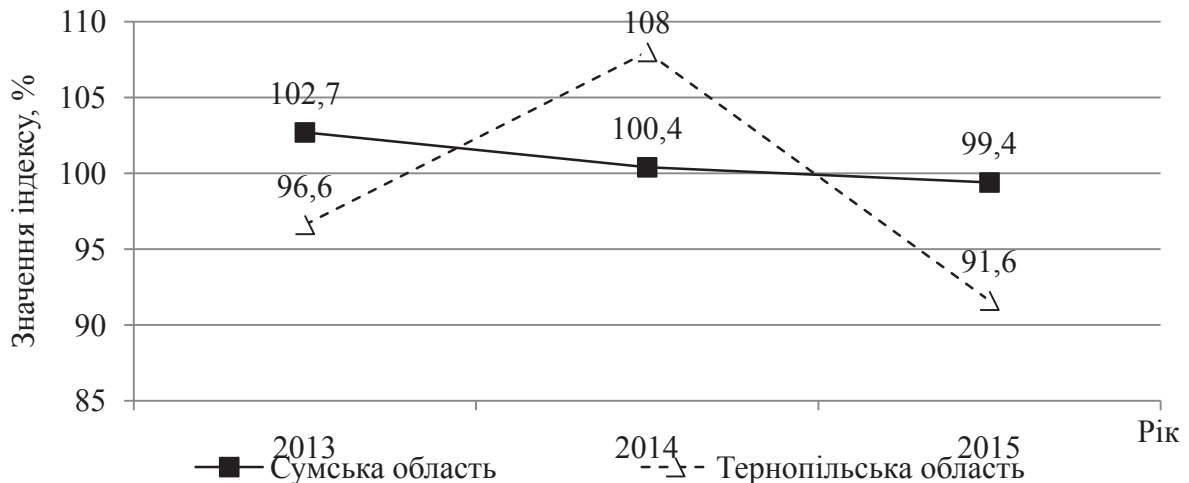
бюджету. Змінилася структура офіційних трансфертів загального фонду, якщо у 2013 році частка дотації займала 38,6 % трансфертів, то у 2015 році вона вже складала 19,6 %, що вказує на зміцнення місцевого бюджету області та нарощення його фінансової спроможності.

*Таблиця 3 – Доходи обласного бюджету Сумської області
за 2013-2015 роки, млн. грн.*

| Доходи | Рік | | | Темп росту 2014/2013, % | Темп росту 2015/2013, % |
|--|--------|--------|--------|----------------------------|----------------------------|
| | 2013 | 2014 | 2015 | | |
| Загальний фонд | | | | | |
| Податкові надходження, млн. грн. | 363,0 | 387,7 | 335,2 | 106,8 | 92,3 |
| Питома вага складових податкових надходжень, %: | | | | | |
| 1. Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості | 94,9 | 92,6 | 90,7 | 97,6 | 95,6 |
| 2. Збори за спеціальне використання природних ресурсів | 5,1 | 7,4 | 9,3 | 145,1 | 182,3 |
| Неподаткові надходження, в т. ч. | 20,2 | 19,2 | 43,0 | 95,0 | 212,9 |
| Разом доходів, млн. грн. | 383,2 | 406,9 | 378,2 | 106,2 | 98,7 |
| Офіційні трансферти, млн. грн. | 1979,5 | 2078,0 | 3292,3 | 105,0 | 166,3 |
| Питома вага складових офіційних трансфертів, %: | | | | | |
| 1. Дотації | 38,6 | 36,4 | 19,6 | 94,3 | 50,8 |
| 2. Субвенції, одержані з Державного бюджету | 61,4 | 63,6 | 70,5 | 103,6 | 114,8 |
| Всього доходів, млн. грн. | 2362,7 | 2484,9 | 3670,5 | 105,2 | 155,4 |
| Спеціальний фонд | | | | | |
| Разом доходів, млн. грн. | 113,2 | 113,8 | 137,2 | 100,5 | 121,2 |
| Питома вага складових доходів спеціального фонду, %: | | | | | |
| 1. Податкові надходження | 5,9 | 4,1 | 5,3 | 69,5 | 89,8 |
| 2. Неподаткові надходження | 84,5 | 67,5 | 78,1 | 79,9 | 92,4 |
| 3. Доходи від операцій з капіталом | 0,6 | 0,4 | 0,6 | 66,7 | 100,0 |
| 4. Цільові фонди | 0,0 | 17,6 | 16,0 | - | - |
| Офіційні трансферти, млн. грн. | 19,1 | 234,4 | 36,9 | 1227,2 | 193,2 |
| Всього доходів, млн. грн. | 122,2 | 336,3 | 165,6 | 275,2 | 135,5 |

Джерело: [8]

Для кращого бачення картини слід розглядати зміни в доходах бюджету у взаємозв'язку із індексом фізичного обсягу валового регіонального продукту (ВРП), що показує на скільки змінився обсяг ВРП не беручи до уваги зміну цін (рис. 3). Як видно з рисунку 3, фізичний обсяг ВРП Тернопільської області до 2014 року зростав, а після значно скоротився. Враховуючи спад виробництва регіону та зростання бюджетних надходжень, можна зробити висновок, про позитивні результати децентралізації в розрізі зростання доходів за рахунок закріплення деяких загальнодержавних доходів за місцевими бюджетами.



*Рис. 3. Динаміка індексу фізичного обсягу ВРП (у цінах попереднього року)
за 2013–2015 роки*

Джерело: [3, 4]

По Сумській області зміни в індексі фізичного обсягу ВРП за аналізований період були незначними, тобто обсяги виробництва в області є доволі стабільними, що вказує на те, що одним із факторів зростання суми доходів є вплив інфляції.

Порівнюючи обласні бюджети Тернопільської і Сумської області між собою, спостерігається однакова позитивна тенденція до збільшення доходів місцевих бюджетів. Таким чином, зростання надходжень до бюджетів регіонів стимулює його фінансовий потенціал та дає можливість нарощувати фінансові ресурси і ефективно їх використовувати.

Висновки. Підсумовуючи результати проведеного дослідження, можемо сказати, що надмірна централізація фінансових ресурсів є вкрай негативним явищем як для економіки регіону, так і для країни в цілому. Передача органам місцевого самоврядування більшої частини повноважень дасть можливість до активізації зацікавленості цих органів у нарощенні виробничих потужностей, адже більша частина коштів буде залишатися у розпорядженні місцевих громад. Аналіз обласних бюджетів показав, що після початку проведення реформи децентралізації відбувається приріст дохідної частини місцевих бюджетів. Таким чином, самостійна зацікавленість регіонів та її влади у нарощенні фінансового потенціалу на адміністративно виділеній території може бути здійснена за допомогою проведення політики децентралізації влади в країні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. 367 ОТГ: оприлюднено Карту процесу формування об'єднаних громад в Україні [Електронний ресурс] / Офіційний сайт «Децентралізація влади». – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3494>. – Назва з екрана.
2. 5 необхідних кроків для проведення реформи [Електронний ресурс] / Офіційний сайт «Децентралізація влади». – Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/5_steps. – Назва з екрана.
3. Валовий регіональний продукт [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Головного управління статистики у Тернопільській області. – Режим доступу: <http://www.te.ukrstat.gov.ua/files/NR/NR1.htm>. – Назва з екрана.
4. Валовий регіональний продукт Сумської області [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Головного управління статистики у Сумській області. – Режим доступу: <http://sumy.ukrstat.gov.ua/?menu=168&level=3>. – Назва з екрана.
5. Виконання бюджету [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Тернопільської обласної державної адміністрації. – Режим доступу: <http://www.oda.te.gov.ua/main/ua/594.htm>. – Назва з екрана.
6. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://newukraineinstitute.org/media/news/553/file/DDecentral-15-1.pdf>.
7. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.
8. Показники бюджету [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Сумської обласної державної адміністрації. – Режим доступу: <http://www.finansy.sm.gov.ua/index.php/uk/2013-04-18-21-50-35>. – Назва з екрана.