

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)

Ефективна ЕКОНОМІКА



Дніпровський державний
аграрно-економічний
університет



Видавництво ТОВ «ДКС-центр»

Ефективна економіка № 5, 2017

УДК 35.072.1(352/354+336.14)

О. М. Парубець,

*к. е. н., доцент, доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування,
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів*

Д. О. Сугоняко,

*к. е. н., доцент, доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій,
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів*

М. С. Парубець,

магістр, Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів

ДОСЛІДЖЕННЯ ВПЛИВУ РЕФОРМИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА СТАН МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

O. M. Parubets,

*Ph.D., assistant professor of the Department of Finance, Banking and Insurance,
Chernihiv National University of Technology, Chernihiv*

D. O. Sugonyako,

*Ph.D., assistant professor of the Department of Public Management and Management of Organizations,
Chernihiv National University of Technology, Chernihiv*

M. S. Parubets,

Master, Chernihiv National University of Technology, Chernihiv

INVESTIGATION OF THE INFLUENCE FISCAL DECENTRALIZATION REFORM ON THE STATE OF UKRAINE LOCAL BUDGETS

У статті здійснено аналіз впливу реформи фінансової децентралізації на зміну показників місцевих бюджетів та зміцнення фінансової автономії об'єднаних територіальних громад. Розглянуто досвід децентралізації як складової регіональної фінансової політики країн ЄС, головною метою якої є передача центральною владою своїх повноважень та фінансових ресурсів на місця, що сприймається як їх право самостійно розпоряджатися місцевими фінансовими ресурсами. Проведений аналіз стану місцевих бюджетів за останні три роки під час фінансової децентралізації дав змогу зробити висновок про дієвість здійснення зазначеної реформи, поряд з цим виявив основні проблеми, пов'язані з формуванням об'єднаних територіальних громад в Україні.

The impact of fiscal decentralization reform on changing indicators and strengthening local budgets combined financial autonomy of local communities analyzes in the article. The experience of decentralization as part of the regional financial policy of the EU, whose mission

is the transfer of central government powers and their financial resources in place that is perceived as their right to dispose of local financial resources is detected. The analysis of local budgets for three years when fiscal decentralization has made it possible to conclude that the efficacy of the implementation of these reforms, along with that found major problems associated with the formation of united local communities in Ukraine.

Ключові слова: місцеві бюджети, об'єднані територіальні громади, децентралізація, доходи, видатки.

Keywords: local budgets combined local communities, decentralization, revenues, expenses.

Постановка проблеми. Система місцевих фінансів, основною складовою якої є місцеві бюджети, почала формуватися після проголошення незалежності України і на протязі цього часу зазнала суттєвих законодавчо-правових змін. В Законі України «Про бюджетну систему» [1] зазначалося, що бюджетна система складалася із трьох рівнів, а саме державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим, що об'єднує республіканський бюджет та бюджети районів і міст республіканського підпорядкування; а також місцевих бюджетів, до яких належать обласні, міські, районні, районні в містах, селищні і сільські бюджети. Касове виконання бюджетів здійснювалося установами Державного бюджетного банку України.

В 1996 р. була прийнята Конституція України [2], в статті 7 якої зазначено, що в Україні гарантується місцеве самоврядування. У статтях 140-146 визначаються права і обов'язки органів місцевого самоврядування, матеріальна і фінансова основа їх функціонування тощо. Прийняття Конституції дало змогу приєднатися до Європейської Хартії про місцеве самоврядування, стаття 9 якої стосується формування фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування.

Прийнятий у 1997 р. Закон України «Про місцеве самоврядування» [3] чітко визначив право комунальної власності, участь держави у формуванні доходів місцевих бюджетів, доходи і видатки місцевих бюджетів, утворення цільових фондів органами місцевого самоврядування та ін.

Бюджетним Кодексом України (БКУ) від 2001 р. було встановлено, що бюджетна система України, як унітарної держави, є дворівневою і складається з державного та місцевих бюджетів, які мають казначейську форму обслуговування. Проведено класифікацію доходів і видатків місцевих бюджетів, порядок їх формування і використання, джерела формування та напрямки погашення дефіциту таких бюджетів, заборонено органам місцевого самоврядування створювати позабюджетні цільові фонди, встановлено критерії розмежування видатків між різними бюджетами. Завдяки прийняттю БКУ за місцевими бюджетами різних рівнів була чітко закріплена частина від загальнодержавних податків і зборів, що передаються на місцевий рівень, встановлено види міжбюджетних трансфертів [4].

Оновлений БКУ, який почав діяти з 1 січня 2011 р. зі внесеними до нього змінами щодо реформування міжбюджетних відносин спрямований на врегулювання питань забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів, підвищення якості бюджетного менеджменту, зокрема на основі здійснення децентралізації бюджетних процесів [5].

На вирішення системних проблем, пов'язаних з недостатнім обсягом власних місцевих фінансових ресурсів, подоланням дотаційності більшості місцевих бюджетів в Україні спрямована реформа фінансової децентралізації, що передбачає прийняття низки законодавчо-нормативних актів її регулювання.

Як зазначається в аналітичній записці, підготовленій Національним інститутом стратегічних досліджень [6], у 2015 році здійснено перший етап бюджетної децентралізації завдяки внесенню змін до Бюджетного та Податкового кодексів України щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень, закріплення стабільних джерел доходів для їх реалізації, підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні.

Реформа фінансової децентралізації ще не завершена, але вже можливо провести аналіз отриманих результатів ефективності її здійснення для розробки подальших пропозицій щодо вдосконалення на основі узагальнення національного і світового досвіду забезпечення фінансової автономії місцевих органів влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання здійснення реформи децентралізації в Україні досліджували в розрізі: потенціалу місцевих бюджетів щодо фінансування публічних послуг О. О. Бойко, В. В. Мамонова;

процесу децентралізації влади в Україні в контексті бюджетних прав, обов'язків і відповідальності Н. А. Бак, зміни казначейського обслуговування в умовах фіскальної децентралізації бюджетних повноважень О. В. Зварич; обґрунтування цілей бюджетної децентралізації та її ключових завдань О. І. Луніна, визначення послідовності проведення реформи бюджетної децентралізації Б. С. Малиняк; формування міжбюджетних фінансових потоків в умовах запровадження в Україні бюджетної децентралізації Л. Л. Тарангул; проведення сучасного стану проведення реформи децентралізації та визначення її етапів А. Мельничук, П. Остапенко; фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад І. В. Патока, переваг та ризиків бюджетної децентралізації Г. В. Возняк та багато інших.

Проблеми збільшення власних місцевих фінансових ресурсів, оптимізації дохідної і видаткової частини місцевих бюджетів, забезпечення самостійності місцевих органів самоврядування в умовах проведення реформи фінансової децентралізації потребують проведення подальших досліджень в напрямку порівняння національного і зарубіжного досвіду їх здійснення.

Метою статті є проведення аналізу впливу реформи фінансової децентралізації на зміну показників місцевих бюджетів та зміцнення фінансової автономії об'єднаних територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Реалізація євроінтеграційних намірів України потребує приведення законодавства в сфері місцевих фінансів до європейських вимог та дослідження удосконалення напрямків реформи децентралізації на основі вивчення досвіду країн Європейського Союзу (ЄС). Одним із напрямків регіональної фінансової політики ЄС є децентралізація, головною метою якої є передача центральною владою своїх повноважень та фінансових ресурсів на місця, що сприймається як їх право самостійно розпоряджатися місцевими фінансовими ресурсами.

Реформи децентралізації в більшості країн ЄС почали проводитися в другій половині минулого століття і в деяких з них на сьогоднішній день є незавершеними. Поряд із забезпеченням ефективності місцевого самоврядування децентралізація спрямована на підвищення якості управління на місцях завдяки об'єднанню територіальних громад (ОТГ). Наслідки реформи децентралізації спрямовані на зменшення кількості муніципалітетів наведено на в таблиці 1.

Таблиця 1.
Результати реформи децентралізації окремих країн ЄС

Країна	Період проведення реформи	Кількість адміністративно-територіальних одиниць
Естонія	1995-2016 рр.	кількість муніципалітетів скорочено з 254 до 213
Данія	1970 р. та 2007 р.	98 муніципалітетів та 13 адміністрацій провінцій замінено на п'ять регіонів
Латвія	1992-2009 рр.	зменшення з 586 міст та сільських муніципалітетів і 26 районів до 110 муніципалітетів і 9 міст
Литва	1994 р.	зменшення з 581 до 56 самоврядних муніципалітетів
	2000 р.	збільшення кількості муніципалітетів до 60
Польща	Кінець 1990-х років	з 49 воєводств залишено 16, а кількість повітів і гмін скорочено до 379 і 2479 відповідно
Фінляндія	2001-2016 рр.	скорочено кількість муніципалітетів з 448 до 313
Швеція	Початок 1960-х років	скорочено кількість муніципалітетів з 1000 до 290

Джерело: складено авторами на основі [7]

В більшості країн ЄС реформа децентралізації, спрямована на укрупнення територіальних громад, є добровільною. Наприклад, в Естонії проведення такої реформи є добровільним волевиявленням до встановленої дати і передбачає надання різноманітних фінансових стимулів у формі державних грантів та виплати компенсації для голів рад і мерів, чий повноваження припиняються в результаті такого об'єднання. Однак, для муніципалітетів, які не погоджуються на добровільне об'єднання, планують ініціювати злиття без фінансових компенсацій [7].

В Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. [8] передбачено інтегрований підхід до поєднання секторальної, управлінської та територіальної частин. Остання спрямована на досягнення рівноваги та збалансування

розвитку територій та міжрегіонального співробітництва між ними.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [9] визначає два етапи реалізації реформ – 2014 р. та 2015-2017 рр. Серед очікуваних результатів реалізації Концепції особливо важливими в напрямку проведення реформи децентралізації є посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадження їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування; утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення.

У лютому 2015 р. було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», в якому у статті 10 зазначено, що держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Остання надається об'єднаній територіальній громаді у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади [10].

На сайті Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в розділі децентралізація зазначено, що в результаті такого об'єднання кількість регіонів складе – 27, із 490 районів планується залишити 150-200, 10279 сільських рад будуть об'єднані в 1500-2000 громад. Станом на кінець 2016 р. було створено 366 ОТГ. В цілому за три роки децентралізації в Україні бюджети ОТГ зросли у 7,1 рази, власні ресурси більше ніж у 3 рази, залишки коштів загального фонду практично у 4 рази; за рахунок державної субвенції було реалізовано 1383 проекти розвитку інфраструктури, при цьому 380 громад скористалися механізмом співробітництва для реалізації спільних проектів [11].

Основними складовими фінансової децентралізації є бюджетна і податкова. Проведемо аналіз виконання місцевих бюджетів України в розрізі зазначених складових за останні три роки (табл. 2).

Таблиця 2.

Результати зміни стану місцевих бюджетів в Україні під час проведення фінансової децентралізації

Показники	Роки		
	2014	2015	2016
Доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів), млн грн	101087,6	120461,7	170645,4
з них			
загальний фонд, млн грн	80230,1	110574,7	146648,3
спеціальний фонд, млн грн	20857,5	18887,0	23997,1
Міжбюджетні трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам, млн грн	130600,7	173980,0	195395,3
з них			
загальний фонд, млн грн	116782,3	173196,8	194706,2
спеціальний фонд, млн грн	13818,4	783,2	689,1
Міжбюджетні трансферти, що передаються із місцевих бюджетів до державного бюджету, млн грн	2118,0	3144,0	4171,6
Надходження місцевих податків і зборів до дохідної частини місцевих бюджетів, млн грн	8055,2	27041,2	42261,5
Частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, %	8,0	22,4	24,8
Рівень перерозподілу ВВП через місцеві бюджети, %	14,27	13,99	14,7
Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, %	45,6	47,5	49,3
Частка доходів бюджету розвитку у доходах місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів), %	11,0	19,9	27,5

Джерело: складено авторами на основі [12]

Вищезазначене дає можливість зробити висновок про дієвість реформи бюджетної децентралізації, спрямованої на досягнення фінансової спроможності місцевих органів самоврядування; разом з тим вказує на наявність ряду проблем, пов'язаних з формуванням ОТГ, які потребують розробки відповідних механізмів їх вирішення. До основних серед яких відносяться складність об'єднання територіальних громад, що знаходяться у різних адміністративних районах; зменшення в поточному році обсягу державної фінансової підтримки ОТГ; негативний вплив людського фактору при вирішенні питань об'єднання громад; передача на місцевий рівень раніше не притаманних для нього повноважень без забезпечення їх виконання достатньою ресурсною базою; виникнення конфліктних ситуацій в межах ОТГ, пов'язаних з нерівноцінним розподілом коштів на отримання публічних послуг; відсутність єдиних підходів до державної реєстрації ОТГ; недостатній рівень поінформованості сільських рад про можливості об'єднання і побудову прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом тощо.

Висновки та подальші дослідження. Ефективність реформи фінансової децентралізації можливо досягти при умові одночасної зміни окремих її складових, а саме проведення бюджетної, податкової, адміністративно-територіальної реформ, реформування місцевих органів представницької та виконавчої влади на місцях, підвищення ролі малого і середнього підприємництва в реформуванні місцевої економіки. Перспективними напрямками подальших досліджень в цьому напрямку стануть питання сучасного стану та перспектив розвитку вищезазначених складових фінансової децентралізації з врахуванням передового досвіду країн ЄС та можливостей його застосування в національній практиці.

Література.

1. Про бюджетну систему України [Електронний ресурс] / Верховна Рада УРСР; Закон від 05.12.1990 № 512-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/512-12>.
2. Конституція України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / Верховна Рада України; Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
4. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України; Кодекс України, Кодекс, Закон від 21.06.2001 № 2542-III. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2542-14/page4>.
5. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
6. Аналіз та оцінка реалізації бюджетної децентралізації в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/2242/>.
7. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Misceve-samovryaduvannya-v-krayinah-Skandiinaviyi-ta-Baltiyyi.pdf>.
8. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України; Постанова, Стратегія, Перелік від 06.08.2014 № 385. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Концепція від 01.04.2014 № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>.
10. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] / Верховна Рада України; Закон від 05.02.2015 № 157-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
11. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/>.
12. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2016 рік / [В. В. Зубенко., І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін.]; ІБСЕД Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ – II) впровадження», USAID. – К., 2017. – 90 с.

References.

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1990), The Law of Ukraine “About the budgetary system of Ukraine”, available at:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/512-12>. (Accessed 15 May 2017).

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Law of Ukraine “Constitution of Ukraine”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. (Accessed 15 May 2017).

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine “About local self-government in Ukraine”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. (Accessed 15 May 2017).

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Code of Ukraine “Budget Code of Ukraine”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2542-14/page4>. (Accessed 15 May 2017).

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Code of Ukraine “Budget Code of Ukraine”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. (Accessed 15 May 2017).

6. The National Institute for Strategic Studies (2016), “Analysis and evaluation of the implementation of budget decentralization in Ukraine”, available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/2242/>. (Accessed 15 May 2017).

7. Decentralization of power (2016), “Local self-government in the Nordic and Baltic countries”, available at: <http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Misceve-samovryaduvannya-v-krayinah-Skandiinaviyi-ta-Baltiyyi.pdf>. (Accessed 15 May 2017).

8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the State Strategy of Regional Development 2020””, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п> (Accessed 22 April 2017).

9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine””, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>. (Accessed 22 April 2017).

10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine “About the voluntary association of local communities”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (Accessed 15 May 2017).

11. The Ministry for Regional Development, Building and Housing of Ukraine (2017), “Decentralization”, available at: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/>. (Accessed 22 April 2017).

12. Zubenko, V. V., Samchynska, I. V. and Rudyk A. Yu. *Biudzhetyj monitoring: Analiz vykonannia biudzhetu za 2016 rik* (2017), [Budget Monitoring: Analysis of Budget Execution in 2016]; IBSED Proekt «Zmitsnennia mistsevoi finansovoi initsiatyvy (ZMFI – II) vpvadzhennia», USAID. – Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 20.05.2017 р.



812 567

Брошу

ТОВ "ДКС Центр"