

УДК 336.14

## ВПЛИВ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ НА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ

Петик Л.О., Західна О.Р., Дзєбас А.В.

Львівський національний університет імені Івана Франка

Досліджено вплив реформи бюджетної децентралізації на місцеві бюджети. Проаналізовано результати бюджетної децентралізації за 2014–2017 роки. Проведено оцінку державної підтримки розвитку громад та розбудову інфраструктури. Досліджено окремі показники моніторингу фінансової спроможності ОТГ. Окреслено напрямки підвищення ефективності реалізації реформи бюджетної децентралізації.

**Ключові слова:** бюджетна децентралізація, місцевий бюджет, об'єднана територіальна громада, місцеві податки і збори, власні доходи місцевих бюджетів.

**Постановка проблеми.** Реформа бюджетної децентралізації в Україні спрямована на врегулювання міжбюджетних відносин, підвищення фінансової самостійності та розширення дохідної бази місцевих бюджетів, формування фінансово спроможних територіальних громад. Це, у свою чергу, потребує оновлення інструментів впливу бюджетної політики на розвиток регіонів.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання децентралізації, зокрема бюджетної, висвітлюються у працях багатьох провідних вітчизняних науковців-фінансистів, а саме в роботах В. Опаріна, Ю. Пасічника, В. Федосова, І. Чугунова, І. Луніної, які неодноразово наголошували на важливості та необхідності започаткування такої реформи, яка б сприяла підвищенню ефективності місцевого самоврядування для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Попри великий інтерес науковців до питань реформи децентралізації в Україні, постійні зміни та реформи в цьому напрямку вимагають продовження досліджень та обґрунтування нового погляду на питання формування спроможних місцевих бюджетів.

**Формулювання цілей статті.** Завданням роботи є дослідження впливу реформи бюджетної децентралізації в Україні на доходи місцевих бюджетів та на формування фінансово спроможних територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ефективне функціонування органів місцевого самоврядування і виконання усіх покладених на них завдань та функцій матимуть місце лише тоді, коли у їх розпорядженні буде наявний достатній обсяг фінансових ресурсів. Варто відзначити, що місцем концентрації фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, а отже, фінансовою основою їх діяльності є саме місцевий бюджет [6].

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації їхніх пріоритетів і етапів із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Напрямок проведення реформи місцевого самоврядування було визначено у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [3], затвердженій Кабінетом Міністрів 1 квітня 2014 року. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективно-

го місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [3].

У Концепції передбачається розв'язання проблем місцевого самоврядування. Основними завданнями реформи є:

- забезпечення доступності та якості публічних послуг;
- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;
- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [3].

Реформа децентралізації – одна з небагатьох реформ в Україні, яка має свій план, стратегію, чітку концепцію. Її особливістю є те, що в контексті децентралізації одночасно проводиться декілька реформ у сфері державного управління: реформа територіальної організації влади; реформа місцевого самоврядування та реформа регіональної політики. Цим вона відрізняється від аналогічних реформ, проведених в інших європейських країнах. Також реформа в Україні вирізняється досить високою швидкістю [4].

Першим вагомим інструментом втілення реформи став ухвалений у лютому 2015 року Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2]. Місцеві громади отримали можливість напрацювати перспективні плани формування спроможних територіальних громад та швидко пройти процес об'єднання.

Фінансова децентралізація почалася шляхом ухвалення змін до Бюджетного та Податкового кодексів щодо передавання на місця додаткових бюджетних повноважень та стабільних джерел доходів для їх реалізації. За три роки реформи місцеві бюджети зросли на 100 млрд грн. (рис. 1).

З реалізацією окремих кроків бюджетно-податкової децентралізації також було розширено фінансову самостійність місцевих бюджетів

через: встановлення єдиних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків; відміну системи індикативного планування Міністерством фінансів України показників місцевих

бюджетів; формування єдиного кошика доходів загального фонду та розширення джерела його наповнення; формування та введення в дію системи вирівнювання податкової спроможності території тощо [8].

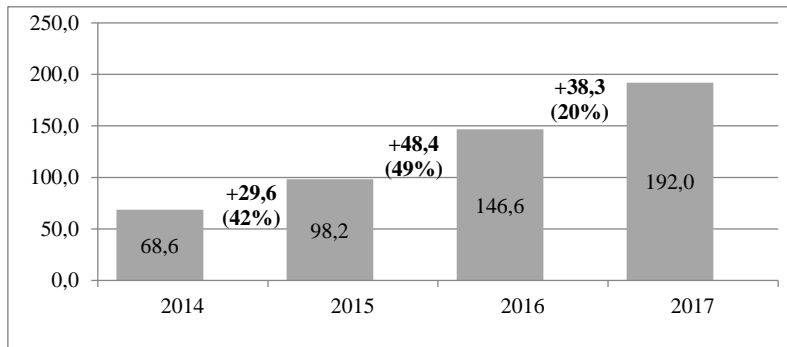


Рис. 1. Динаміка власних доходів місцевих бюджетів протягом 2014–2017 рр., млрд. грн.

Джерело: [7]

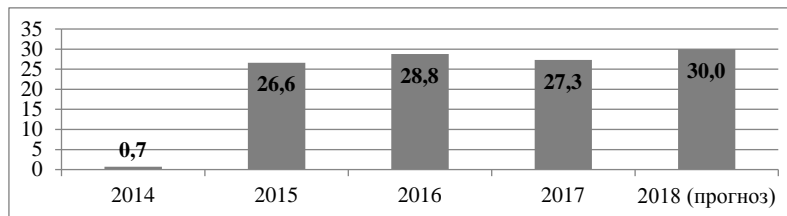


Рис. 2. Частка місцевих податків і зборів у власних доходах місцевих бюджетів (загальний фонд) протягом 2014–2018 рр., %

Джерело: [7]

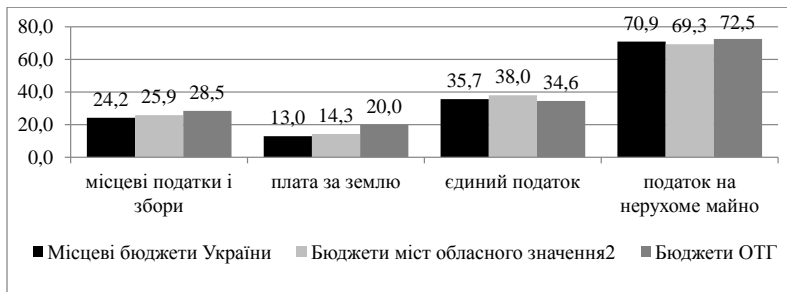


Рис. 3. Темп зростання місцевих податків та зборів місцевих бюджетів у 2017 р. порівняно з 2016 р. (за рівнями бюджетів), %

Джерело: [7]

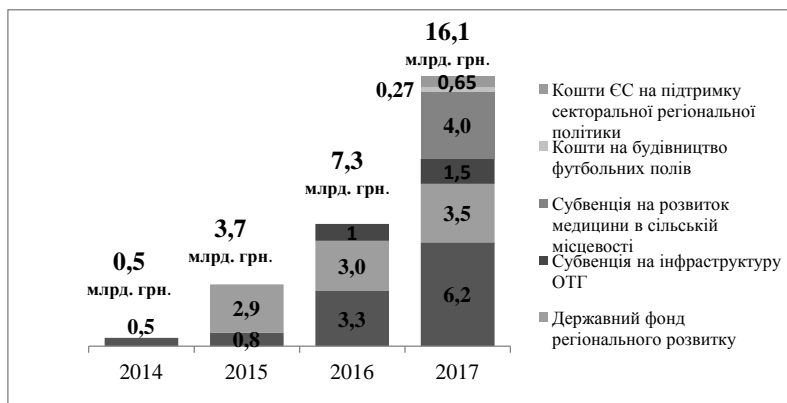


Рис. 4. Динаміка державної підтримки на розвиток громад та розбудову інфраструктури протягом 2014–2017 рр., млрд. грн.

Джерело: [7]

Основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів є податкові доходи, які визначаються як передбачені податковим законодавством України загальнодержавні та місцеві податки, збори й інші податкові платежі. В процесі реформи місцевого самоврядування відбулося розширення доходної бази місцевих бюджетів в результаті перерозподілу загальнодержавних податків та зборів та запровадження нових податкових платежів (рис. 2). Состерігається також і зростання місцевих податків та зборів місцевих бюджетів (рис. 3).

Держава підтримує громади, надаючи додаткові фінансові інструменти. Державна допомога громадам у 2017 році – це субвенція для розвитку інфраструктури ОТГ – 1,5 млрд грн, Державний фонд регіонального розвитку – 3,5 млрд грн, субвенція на соціально-економічний розвиток – 4 млрд грн. (рис.4).

Ще один інструмент державної підтримки місцевих громад – Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР). У 2016 році за його кошти було реалізовано 498 проектів. У 2017 році уряд затвердив 767 проектів регіонального розвитку майже на 3,4 млрд грн. З них до кінця 2017 року 531 об'єкт буде зданий в експлуатацію [5].

Сьогодні громади мають можливість працювати ефективно, довгостроково планувати і реалізовувати проекти, які покращують якість інфраструктури. Важливим є питання ефективного використання коштів. Адже кошти йдуть під відповідальність та повноваження. Зростання залишків на казначейських рахунках або на банківських депозитах свідчить про те, що кошти не матеріалізуються у новій якості життя людей. 1 січня 2016 року залишки на казначейських рахунках місцевих бюджетів становили 32 млрд грн, на 1 січня 2017 року – 55 млрд грн. Станом на 1 січня 2018 року на депозитах – понад 14 млрд грн. Це кошти громад, які слід використати на делеговані державою повноваження, у першу чергу – на розбудову інфраструктури (рис. 5).

Реформа децентралізації вийшла на такий етап, коли кількісні показники повинні конвертуватися у нову якість. Основним завданням реформи на сучасному етапі є її секторальне просування – в освіті, медицині, земельних відносинах і т.д. [5].

Важливою складовою стратегічної перспективи реформи є розробка інструментів оцінки дієвості кожної громади та області у просуванні децентралізації та запровадження основних параметрів ефективності та спроможності ОТГ.

Мінрегіон запровадив фінансовий моніторинг спроможності ОТГ. Одним із основних показників є обсяги власних ресурсів у бюджеті громади на одного мешканця (рис. 6).

Цей показник дозволяє бачити перспективу доходів завдяки обліку землі, нерухомості, акцизного податку і вказує на ефективність управлінських рішень на місцях.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальшого розвитку в цьому напрямку.** 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. Першочерговими кроками на нинішньому етапі мають стати, зокрема: внесення змін до Конституції України, передусім у частині децентралізації повноважень органів виконавчої влади та передачі їх органам місцевого самоврядування. Їх суть полягає у чіткому розмежуванні повноважень органів місцевого самоврядування та держави, забезпеченні передачі функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня, забезпеченні повноважень органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами шляхом їх участі в загальнодержавних податках та компенсації їх витрат, якщо вони виникли внаслідок рішень органів державної влади.

Одним із ключових завдань є формування моделі розподілу повноважень за рівнями бюджетів (місцевий, субрегіональний, регіональний) за принципом субсидіарності і закріплення згідно повноважень фінансових джерел, що потребує визначення чіткого переліку власних та закріплених повноважень та законодавче їх закріплення шляхом внесення змін до статті 86 Бюджетного кодексу України.

У зв'язку із можливістю збільшення фінансування розширених повноважень органів місцевого самоврядування за рахунок скорочення дотацій вирівнювання, враховуючи дотаційність більшості навіть обласних бюджетів, необхідним

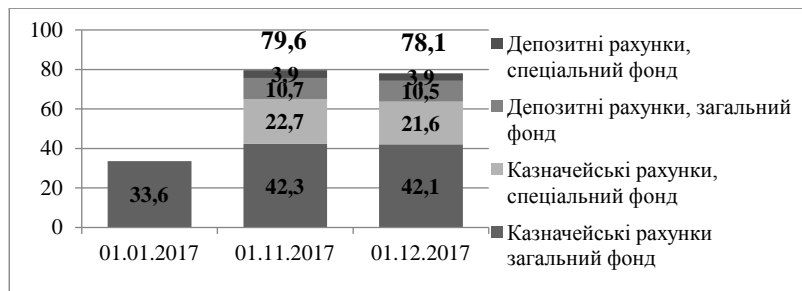


Рис. 5. Залишки коштів місцевих бюджетів України, млрд. грн.

Джерело: [7]

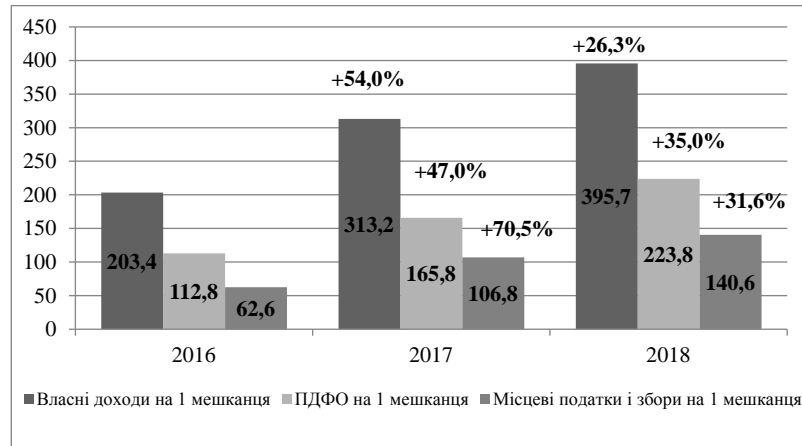


Рис. 6. Динаміка доходів загального фонду місцевих бюджетів у розрахунку на 1 мешканця за січень 2016–2018 рр., % та грн.

Джерело: [7]

є встановлення чітких щорічних параметрів витрат місцевих бюджетів та створення механізму перевірки місцевими державними адміністраціями дотримання місцевими бюджетами даних вимог. Не менш важливим є питання визначення чітких принципів надання місцевим бюджетам субвенцій та інших цільових виплат.

Для забезпечення ефективності управління бюджетними коштами необхідно удосконалити процедуру фінансування програм та проектів регіонального розвитку.

І, насамкінець, забезпечення системності та узгодженості нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу в Україні. Адже загальна ефективність системи фінансового вирівнювання та бюджетного регулювання визначається насамперед збалансованою системою нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу. Формування ефективної бюджетної політики та дієвої моделі управління державними фінансами є запорукою стабілізації динаміки соціально-економічного розвитку та забезпечення реалізації державних функцій.

## Список літератури:

1. Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
2. Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/157-19>.
3. Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/print>.

4. Децентралізація в Україні: досягнення, надії і побоювання. <http://www.international-alert.org/ukraine>.
5. Зубко Г. ГРОМАДна реформа: що дала децентралізація / Геннадій Зубко. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/08/4/627740/>.
6. Кульчицький М.І. Тенденції та проблеми формування доходів місцевих бюджетів в Україні / Кульчицький М.І., Пазовська Л.Е. // Східна Європа: економіка, бізнес та управління. – 2017. – № 3(08). – С. 296–301.
7. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2018 року / Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/>.
8. Раделицький Ю. Проблеми наповнення місцевих бюджетів в Україні в контексті фінансової децентралізації / Юрій Раделицький // Світ фінансів. – 2017. – № 2(51). – С. 29–41.

**Петык Л.О., Захидна О.Р., Дзебас А.В.**

Львовский национальный университет имени Ивана Франко

## **ВЛИЯНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ НА МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ**

### **Аннотация**

Исследовано влияние реформы бюджетной децентрализации на местные бюджеты. Проанализированы результаты бюджетной децентрализации за 2014–2017 годы. Проведена оценка государственной поддержки развития общин и инфраструктуры. Исследованы отдельные показатели мониторинга финансовой способности ОТГ. Определены направления повышения эффективности реализации реформы бюджетной децентрализации.

**Ключевые слова:** бюджетная децентрализация, местный бюджет, объединенная территориальная община, местные налоги и сборы, собственные доходы местных бюджетов.

**Petyk L.O., Zahidna O.R., Dzebas A.V.**

Ivan Franko National University of Lviv

## **INFLUENCE OF BUDGET DECENTRALIZATION ON LOCAL BUDGET IN UKRAINE**

### **Summary**

The effect of fiscal decentralization reform on local budgets is researched. The results of budget decentralization for 2014–2017 years are analyzed. An assessment of state support for community development and infrastructure development has been conducted. The separate indicators of monitoring of financial capability of UTC (united territorial community) are investigated. The directions of increasing the efficiency of realization of budget decentralization reform implementation are identified.

**Keywords:** budget decentralization, local budget, united territorial community, local taxes and fees, own revenues of local budgetary incomes.