

УДК 336.14

А. В. Степанюк,
студент, Київський національний університет імені Тараса Шевченка
ORCID ID: 0000-0003-4662-5690

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.3.83

РОЛЬ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УПРАВЛІННІ СИСТЕМОЮ ФІНАНСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

A. Stepaniuk,
Student of Taras Shevchenko National University of Kyiv

THE ROLE OF FINANCIAL DECENTRALIZATION IN THE MANAGEMENT OF THE LOCAL GOVERNMENT FINANCE SYSTEM

Розглянуто вплив децентралізації влади на управління системою фінансів місцевого самоврядування в Україні. Узагальнено та проаналізовано законодавчі акти в контексті децентралізації та визначено їх вплив фінансову систему країни. Проведено аналіз структури джерел надходжень місцевих бюджетів, їх динаміку. Встановлено збільшення державної підтримки місцевого та регіонального розвитку, зокрема значне зростання ресурсів Фонду регіонального розвитку, субвенцій на інфраструктуру та соціально-економічний розвиток об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Запропоновано заходи для розв'язання комплексу проблем функціонування місцевих фінансів в умовах реформи децентралізації в найближчій перспективі, серед яких запровадження і розвиток на рівні центральної влади ефективного механізму моніторингу та ідентифікації проблем планування та виконання бюджету, підвищення рівня освіти керівництва громад, а також залучення громадськості до бюджетного процесу.

The article studies a set of problems which arise in the process of budgeting for unified territorial communities (UTCs) due to actions or inactions of local government units. Financial decentralization has acted as an instrument of transformation in the regulation of intergovernmental relations. The main changes were related to allocation of taxes and fees between State budget and budgets of local self-governments. It was the driving force that gave stimulus to local communities for solving problems that was crucial for decades. Decentralization reform led to delegation of significant powers and budgetary resources from central government to the UTCs. Local authorities, who better understands the problems and needs of its communities than central, can solve the issues and challenges in more effective way to satisfied citizens and other stakeholders.

The impact of decentralization on governance of finance of local self-governments in Ukraine was considered. Legislative acts in the context of decentralization were generalized and their impact on the finance system of country was discovered. We analysed structure and dynamics of sources of revenues of local budgets. State support for local and regional development was increased; in particular, the significant increase in Regional Development Fund resources, infrastructure subsidies and socio-economic development of united territorial communities. Poorly developed communications between the authorities of UTCs and the territorial communities is the systemic problem with the quality of budget planning in UTCs, which required significant attention for future development of decentralization in Ukraine. We proposed measures to address the complexities of local finance in the context of decentralization reform in the near term, including the introduction and development of an effective mechanism at central government level for monitoring and identifying

budget planning and implementation problems, improving the level of education of community leadership and involving the public in the budget process. Listed actions will have crucial impact on problem solving in the context of decentralization.

Ключові слова: децентралізація, об'єднані територіальні громади, бюджетні трансферти, податки і збори, доходи і видатки місцевих бюджетів.

Key words: decentralization, united territorial communities, intergovernmental transfers, taxes and fees, revenues and expenditures of local budgets.

ВСТУП

Функціонування демократичної держави на сучасному етапі розвитку є неможливим без ефективного управління місцевими громадами. Проблема управління фінансами була наріжним каменем розвитку вітчизняної економіки протягом всього періоду незалежності. Важливим у процесах децентралізації є створення самостійних місцевих бюджетів, які повною мірою задовільняли б виконання функцій та повноважень місцевих органів влади.

Фінансова децентралізація є частиною великої реформи, яка покликана змінити систему управління країною та взаємодію місцевих органів управління із органами центральної влади, надати більше повноважень місцевим громадам самостійно формувати та реалізовувати пріоритети соціально-економічного розвитку. Реформа триває з 2014 р. і вже має значні позитивні результати, але разом з тим залишається низка проблем, які гальмують формування фінансово спроможних та ефективно функціонуючих об'єднаних територіальних громад.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичні та практичні аспекти функціонування місцевих фінансів в умовах реформи децентралізації влади досліджуються багатьма вітчизняними вченими, серед яких варто відзначити праці Б. Малиняка, Л. Фурдичко, А. Дешко, Т. Дурнєвої.

У своїх працях Б. Малиняк, А. Дешко, Т. Дурнєва акцентують увагу на процесі планування місцевих бюджетів, аналізі бюджетних програм та ступеня залучення громадскості до процесу формування та використання бюджетів ОТГ [6; 7]. Л. Фурдичко у своїх дослідженнях звертає увагу на джерела формування фінансових ресурсів ОТГ та ефективну взаємодію із державним бюджетом через міжбюджетні трансферти [11].

Зважаючи на значний внесок праць учених щодо досліджень сутності, переваг та проблемних моментів процесу децентралізації, досі відкритим залишається питання управління фінансами місцевого самоврядування та їх взаємодії із органами центральної влади.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз ролі фінансової децентралізації в управлінні місцевими фінансами, визначення основних проблем проведення реформи та шляхів їх вирішення.

Об'єктом дослідження є фінанси місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є визначення впливу реформи децентралізації влади на функціонування місцевих фінансів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Відповідно до прийнятого 28 грудня 2014 р. Верховною Радою України Закону "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин" [5], з 2015 р. було розпочато новий етап децентралізації місцевих фінансів. Даний Закон України зокрема, передбачав зміни стосовно розподілу податкових надходжень, врегулювання питань міжбюджетних відносин та впровадження нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів. У тому ж році було проведено перші вибори до новостворених об'єднаних територіальних громад, а вже у 2016 р. вони перейшли на нові міжбюджетні відносини із державним бюджетом.

За цей час вже сформований і діє основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи (табл. 1).

Зміни в законодавстві передбачали передачу місцевим органам влади не тільки додаткових бюджетних повноважень для реалізації ними власних та делегованих

Таблиця 1. Законодавчі акти децентралізації влади

Законодавча ініціатива	Результати прийняття
Закони щодо внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України	Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація: місцеві бюджети за останні роки зросли на 198,5 млрд грн: з 68,6 млрд у 2014 р. до 267,1 млрд грн в 2019 р.
Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. Протягом 2015-2019 рр. в Україні створено 1029 об'єднаних територіальних громад
Закон України «Про співробітництво територіальних громад»	Створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо
Закон України «Про засади державної регіональної політики»	Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 41,5 разів: з 0,5 млрд у 2014 р. до 20,75 млрд грн у 2019 р. За рахунок цієї підтримки в регіонах та громадах реалізовано протягом 2015-2019 рр. більше 10 тисяч проєктів
Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг	Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо

Джерело: [9].

державою функцій, але і закріплення стабільних джерел доходів місцевих бюджетів для їх реалізації [3]. Основні зміни, що стосуються розподілу податків і зборів між бюджетами різних рівнів наведено в таблиці 2.

Важливі зміни стосувалися взаємовідносин бюджетів різних рівнів: об'єднанні територіальні громади отримали право перейти на прямі бюджетні відносини. Це також дало стимул для малих містечок, сіл, селищ об'єднуватись і формувати спроможні громади і, відповідно, мати переваги у формуванні власних доходів і видатків для розвитку територій. Значні зміни відбулися в сфері міжбюджетних трансфертів, зокрема запроваджено нові види трансфертів: базова дотація, реверсна дотація, освітня субвенція, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру [11, с. 25].

На сьогодні в законодавстві визначено такі нормативи зарахування окремих видів доходів до місцевих бюджетів:

- 60% податку на доходи фізичних осіб;
- 25% екологічного податку;
- 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів;
- 100% єдиного податку;
- 100% податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності;
- 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт);
- державне мито;
- туристичний збір;
- збір за місця для паркування транспортних засобів;
- плата за ліцензії та сертифікати на певні види господарської діяльності;

Таблиця 2. Розподіл податків і зборів між бюджетами різних рівнів

Податки та збори	До внесення змін до Податкового кодексу України	Сучасний стан
Податок на доходи фізичних осіб	75% податкових надходжень – до місцевих бюджетів, 25% – до обласних бюджетів (із бюджету Києва на користь державного бюджету вилучається 50% надходжень, Севастополь зберігає їх у повному обсязі)	60% податкових надходжень – до бюджетів міст обласного значення, 15% – до місцевих бюджетів, 25% – до державного бюджету (із бюджету Києва на користь державного бюджету вилучається 75% надходжень)
Податок на прибуток підприємств	Основну частину податкових надходжень отримує державний бюджет (за винятком податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної форми власності, який перераховується до місцевих бюджетів)	90% – до державного бюджету, 10% – у міські та обласні бюджети. Надходження від податку на прибуток підприємств комунальної форми власності перераховуються в повному обсязі до місцевих бюджетів
Екологічний податок	35% податкових надходжень – до місцевих бюджетів, 65% – до державного	25% податкових надходжень – до місцевих бюджетів, 55% – в обласні, 20% – до державного
Державне мито	100% до місцевих бюджетів	100% до місцевих бюджетів
Плата за землю	Загальнодержавний податок	Місцевий податок
Інші платежі	50% зборів за спеціальне використання лісових ресурсів, води, користування надрами (крім нафтових, газових і газового конденсату), які перераховувалися до міських бюджетів Києва та Севастополя	50% рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, води, 25% рентної плати за користування надрами (крім нафтових, газових і газового конденсату), які перераховувалися до міських бюджетів Києва та Севастополя

Джерело: [2; 10].

- плата за надання адміністративних послуг, адміністративні штрафи та штрафні санкції;
- надходження від орендної плати за користуванням майном, що перебуває в комунальній власності;
- рентні плати за користування надрами, за спеціальне використання води та водних об'єктів, лісових ресурсів;
- інші надходження [4].

Переконаливими фактами, що свідчать про ефективність впровадження фінансової децентралізації, стало стрімке зростання власних доходів місцевих бюджетів. Власні ресурси місцевих бюджетів зросли майже в чотири рази протягом останніх 5 років, що в номінальному виразі із 68,6 млрд грн у 2014 р. до 267,1 млрд грн за підсумками 2019 року.

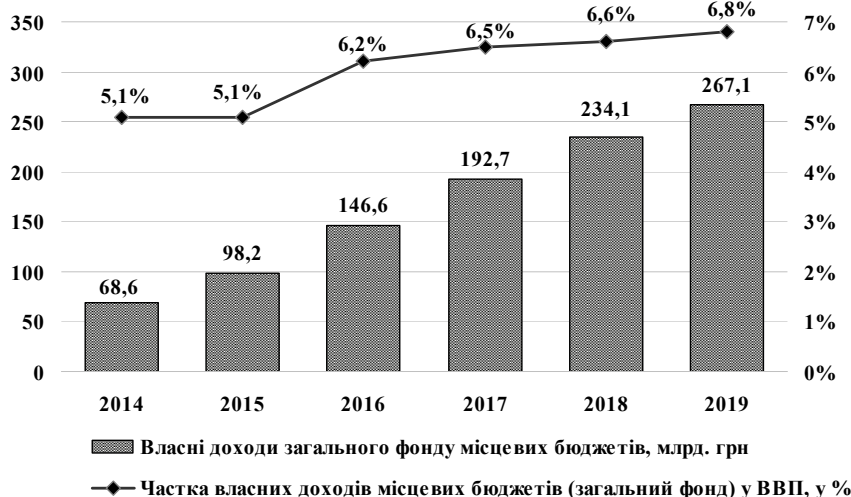


Рис. 1. Зростання місцевих бюджетів (2014–2019 роки)

Джерело: [8, с. 15].

Дані рисунка 1 свідчать, що високі та стабільно зростаючі доходи бюджетів уже зараз дають змогу ОТГ не лише покривати поточні видатки сіл, селищ, а й інвестувати кошти у власний розвиток. Важливу роль відіграє вкладання коштів у розвиток інфраструктури ОТГ, будівництво шкіл, лікарень та інших об'єктів соціального добробуту.

У 41,5 рази в 2019 р. (20,75 млрд грн), порівняно з 2014 р. (0,5 млрд грн) зросла державна підтримка місцевого та регіонального розвитку. Державна фінансова підтримка місцевого та регіонального розвитку у 2019 році розподілилася таким чином: кошти на підтримку секторальної регіональної політики — 0,5 млрд грн; субвенція на розвиток медицини у сільській місцевості (в т.ч. 4 млрд грн перехідного залишку з 2018 р.) — 5 млрд грн; кошти на будівництво спортивних об'єктів — 0,75 млрд грн; субвенція на інфраструктуру ОТГ — 2,1 млрд грн; Державний фонд регіонального розвитку — 7,7 млрд грн; субвенція на соціально-економічний розвиток — 4,7 млрд грн. Крім того, на 2019 р. передбачена субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення в сумі 14,7 млрд грн [8, с. 21].

Фундаментальні зміни, що відбулися внаслідок проведення реформи передбачали не лише значне збільшення обсягів ресурсів місцевого самоврядування та джерел їх надходжень, а передусім розвиток системи управління місцевими бюджетами. Нововведення насамперед стосуються розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління місцевими фінансами, збільшення їх відповідальності перед громадами за виконання бюджетних програм та розвиток територій [7, с. 5]. Завдяки цьому особливої важливості набуває питання планування бюджетів на місцях, визначення довгострокових цілей розвитку та джерел їх забезпечення. Організацій економічного розвитку та співробітництва (ОЕСР) надає рекомендації, що визначають підходи до планування місцевих бюджетів:

- тісне узгодження бюджетів зі стратегічними пріоритетами органів влади;

- сприяння цілісності та якості бюджетних прогнозів, фінансових планів та виконання бюджету через сувору гарантію якості, включаючи незалежний аудит;

- дотримання чітких, достовірних і передбачуваних обмежень фінансової політики;

- розробка структури інвестиційної складової бюджету, яка відповідає потребам розвитку;

- забезпечення відкритості, прозорості та доступності бюджетних документів і даних;

- забезпечення інклюзивних, активних й реалістичних дебатів щодо бюджету;

- створення умов, за яких невід'ємною частиною бюджетного процесу є оцінка співвідношення ціни та якості [1, с. 133].

Реформа децентралізації вийшла на такий етап, коли кількісні показники повинні конвертуватися у нову якість: нову якість надання послуг, нову якість життя. Реформа мусить просуватися вглиб, тож основне завдання — її секторальне просування — в освіті, медицині, сфері безпеки, земельних відносинах. Завдяки реалізації програми U-LEAD з Європою було відкрито Центри розвитку місцевого самоврядування. У Києві

працює Центральний офіс реформ, до якого входить 24 відділення (для кожної з областей), основні завдання яких: стратегічне планування, посилення соціальних комунікацій, проектний менеджмент і розробка інвестиційних маршрутних карт в ОТГ. Ці центри надалі координуватимуть реалізацію реформи на регіональному рівні [3].

Разом із значними досягненнями у проведенні реформи, досі залишається ряд проблем, що гальмують процес децентралізації в Україні:

- відсутність системного зв'язку бюджетів ОТГ з комплексом пріоритетів соціально-економічного розвитку. У значній частині громад відсутні плани реалізації цілей стратегічного розвитку і обмежуються виключно річними програмами соціально-економічного розвитку, на основі яких формуються бюджети [7, с. 42];

- дуже низький рівень залучення громадськості у бюджетний процес ОТГ. Діалог між органами влади ОТГ і громадянами у сфері бюджетного планування нерідко дуже обмежений, зокрема через недосконалість інформування й недовіки консультування [6, с. 91];

- неузгодженість між зобов'язаннями ОТГ за видатками та їх джерелами і обсягами фінансування. Значна частина новостворених ОТГ досі залишається дотаційною через слабкий економічний розвиток певних територій і, відповідно, відсутність стабільних джерел бюджетних надходжень.

ВИСНОВКИ

Соціально-економічний розвиток регіонів в першу чергу залежить від ефективності управління бюджетами ОТГ та встановлення чітких законодавчих взаємозв'язків між органами місцевої та центральної влади. На нашу думку, головними заходами для розв'язання комплексу виявлених проблем функціонування місцевих фінансів в умовах реформи децентралізації в найближчій перспективі мають стати:

1. Запровадження і розвиток на рівні центральної влади ефективного механізму моніторингу та ідентифікації проблем планування та виконання бюджету органами місцевого самоврядування. Поточний підхід моніторингу процесу децентралізації, який базується на кількісних показниках, варто доповнити показниками ефективності використання коштів бюджету ОТГ. Прозорі принципи моніторингу бюджетів дозволять скласти рейтинг фінансової успішності ОТГ, який спонукатиме органи місцевої влади удосконалювати свою діяльність.

2. Ефективне управління не можливе без підготовлених кадрів. Завдяки цьому необхідно підвищувати рівень освіти керівників органів місцевого самоврядування, вдосконалити систему підвищення кваліфікації, привести її у відповідність до сучасних вимог та викликів актуальних для управління фінансовими ресурсами ОТГ.

3. Необхідно покращити комунікацію органів управління ОТГ з громадськістю. Залученість громадськості до бюджетного процесу значно покращить його планування, визначення пріоритетних напрямів стратегічного розвитку та прозорість використання фінансових ресурсів громади. Ефективна комунікація — це завжди двосторонній процес, який потребує зусиль з обох сторін. Представникам місцевої влади необхідно роз-

робити ефективний алгоритм співпраці з населенням. Активізація громадськості у бюджетному процесі, участь її представників у генеруванні ідей і пропозицій щодо розвитку ОТГ та контроль діяльності влади в бюджетному процесі можливі за умови проведення ефективної просвітницької кампанії на загальнодержавному рівні.

Важливо підкреслити, що на цьому етапі розвитку української державності ефективне функціонування органів місцевого самоврядування все ж потребує залучення органів центральної влади в контексті консультацій, фінансової підтримки певних сфер діяльності ОТГ, а також контролю за ефективністю використання фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Новим етапом децентралізації має стати високий ступінь залучення громадськості до процесу формування бюджетів громад та контролю за їх виконанням.

Література:

- White J. (2014) What are budgeting's purposes? Comments on OECD's principles of good budgetary governance. OECD Journal on Budgeting. Vol. 3. P.131—148.
- Бюджетний кодекс України. Редакція від 01.01.2020 № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
- ГРОМАДна реформа: що дала децентралізація / Економічна правда. — 2017 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2017/0804/627740/>
- Джерела доходів місцевих бюджетів / Національний проект децентралізація. — 2019 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/369/2019.pdf>
- Закон України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин" № 2456-VIII. Редакція від 01.01.2017 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19>
- Малиняк Б.С. Недоліки планування бюджетів об'єднаних територіальних громад органами місцевого самоврядування та шляхи їх усунення [Електронний ресурс] / Б.С. Малиняк // Фінанси України. — 2019. — № 5. — С. 79—96. — Режим доступу: <https://doi.org/10.33763/finukr2019.05.079>
- Малиняк Б., Дешко А., Дурнєва Т. Аналітичний звіт за результатами аналізу місцевих бюджетів в проєкті "Бюджетний сканер". За ред. Богдана Малиняка. — 2019. — 64 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://iser.org.ua/uploads/pdf/Бюджетний_сканер_аналітичний_звіт_\(1\).pdf](http://iser.org.ua/uploads/pdf/Бюджетний_сканер_аналітичний_звіт_(1).pdf)
- Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування / Національний проєкт децентралізація. — 2020 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>
- Офіційний веб-сайт реформи децентралізації в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/about>
- Податковий кодекс України. Редакція від 29.12.2019 № 2755-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
- Фурдичко Л.Є. Фінансова децентралізація: формування і використання місцевих бюджетів України, їх вплив на розвиток країни / Л.Є. Фурдичко // Інвестиції: практика та досвід. — 2017. — № 23. — С. 23—30. — Режим доступу: http://www.investplan.com.ua/pdf/23_2017/6.pdf

References:

- White, J. (2014), "What are budgeting's purposes? Comments on OECD's principles of good budgetary governance", OECD Journal on Budgeting, vol. 3, pp.131—148.
- The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Budget code of Ukraine. Revision from 01.01.2020 № 2456-VI", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (Accessed 15 Jan 2020).
- Economic truth (2017), "Culture reform: what gave decentralization", available at: <http://www.epravda.com.ua/columns/2017/0804/627740/> (Accessed 15 Jan 2020).
- Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine (2019), "Sources of local budget", available at: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/369/2019.pdf> (Accessed 15 Jan 2020).
- The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On Amendments to the Budget Code of Ukraine on Intergovernmental Relations Reform № 2456-VIII. Revision from 01.01.2017", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19> (Accessed 15 Jan 2020).
- Malyniak, B. (2019), "Shortcomings of local governments in budgeting for unified territorial communities and their possible solutions", Local Finance, vol. 5, pp. 79-96, available at: <https://doi.org/10.33763/finukr2019.05.079> (Accessed 15 Jan 2020).
- Malyniak, B. Dushko, A. and Durnieva, T. (2019), "Analytical report on the results of the analysis local budgets in the Budget Scanner project", available at: [http://iser.org.ua/uploads/pdf/Бюджетний_сканер_аналітичний_звіт_\(1\).pdf](http://iser.org.ua/uploads/pdf/Бюджетний_сканер_аналітичний_звіт_(1).pdf) (Accessed 15 Jan 2020).
- Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine (2020), "Monitoring the process of decentralization of authorities and reforming local self-government as of January 10", available at: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf> (Accessed 15 Jan 2020).
- Official site of decentralization reform in Ukraine (2020), "Why decentralization is needed?", available at: <https://decentralization.gov.ua/about>
- The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), "Tax code of Ukraine. Revision from 29.12.2019 № 2755-VI", Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (Accessed 15 Jan 2020).
- Furdychko, L. E. (2017), "Financial decentralization: formation and use of local budgets of Ukraine, their impact on the development of the country", Investments: practice and experience, vol. 23, pp. 23-30, available at: http://www.investplan.com.ua/pdf/23_2017/6.pdf (Accessed 15 Jan 2020).

Стаття надійшла до редакції 10.02.2020 р.