

Т. А. Крушельницька, доктор наук
з державного управління, професор кафедри
економіки та регіональної економічної політики
Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління Національної
академії державного управління
при Президентіві України

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: РЕЗУЛЬТАТИ І ПЕРШІ ПІДСУМКИ

Досліджено процес бюджетної децентралізації в Україні. Виділено основні особливості, переваги й дискусійні питання цього процесу. Проведений аналіз фактологічного матеріалу дозволив дійти висновку про перші позитивні результати бюджетної децентралізації в Дніпропетровській області.

Ключові слова: державне управління; територіальні громади; бюджетна децентралізація; податково-бюджетна консолідація; бюджет.

We explored the process of for budget decentralization in Ukraine. The author highlights the main features, advantages and disputable issues in this process and analyzes the factual material. The author concluded that the first positive results budgetary decentralization in the Dnipropetrovsk region.

Key words: public administration; municipalities; fiscal decentralization; fiscal consolidation; budget.

Постановка проблеми. В умовах територіальної та владної децентралізації в Україні набуває актуальності й бюджетна децентралізація як комплексна система заходів створення і використання фінансових ресурсів місцевих і державного бюджетів. Вона має передбачати такий рівень фінансування територіальних громад, який би надавав місцевому самоврядуванню право і можливість фінансування належного виконання функцій, у тому числі делегованих у зв'язку з розширенням повноважень територіальних громад.

Світовий досвід показує, що основна ідея формування державного і місцевих бюджетів у територіальних громадах полягає в тому, що вони мають виходити лише з обсягу наявних ресурсів, які можуть бути залучені й використані для досягнення загального результату в майбутньому: забезпечення належних умов для розвитку здорової нації та для задоволення соціальних потреб нині, причому не мінімальних, а достатніх для життєдіяльності і зростання індивідуума. Тому вирішення питань створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) власних і делегованих повноважень у територіальних громадах є однією з визначальних передумов розвитку територій і стало поштовхом для запуску реформи державного управління і місцевого самоврядування

© Т. А. Крушельницька, 2016

в частині перерозподілу функцій, повноважень і ресурсів. Відповідно до цього результати й перші підсумки функціонування ОМС в умовах здійснення децентралізації набувають особливої актуальності, оскільки вони є основними економічними орієнтирами розвитку всього суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Механізми запуску реформування місцевого самоврядування в Україні через процес децентралізації, формування оптимальної територіальної організації владних інститутів, створення самодостатніх спроможних громад і підтримка повноцінного життєвого середовища для громадян та широкого залучення самих громадян до прийняття управлінських рішень нині набирають обертів і лежать у площині наукових інтересів багатьох вітчизняних і зарубіжних дослідників. Причиною такої наукової уваги є залежність соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень країни будь-якого рівня від обсягу і структури його фінансових ресурсів, основу яких становлять доходи місцевих бюджетів із власних надходжень, з державного бюджету й альтернативних джерел. Для виходу з економічних криз, що завдавали шкоди економікам країн світу протягом ХХ ст., теоретики опрацьовували, а уряди застосовували заходи різного спрямування, в тому числі у сфері докорінного реформування бюджетної системи.

Так, були розроблені й поступово знайшли широке застосування механізми корекції циклічного розвитку за допомогою зміни податкових ставок у відповідь на розвиток чи затухання кризи, названі Дж. Кейнсом “вбудованими стабілізаторами” [1]. У поєднанні з іншими елементами бюджетного та грошово-кредитного регулювання, запропонованими, наприклад, прихильниками монетаризму [2], вони зумовили зміну парадигми державного управління податковою системою в Європі та світі, вже починаючи із 40-х рр. ХХ ст. С. Мартін, Н. Ріс та П. Сміт на прикладі фінансування державою сфери охорони здоров’я започаткували практику використання програмно-цільового методу замість балансового методу планування витрат спочатку в бюджетному процесі США, яка потім була поширена у багатьох інших країнах світу [3].

В Україні варіанти створення самодостатніх територіальних громад розглядали у своїх працях М. Деркач, Я. Жовнірчик, Ю. Криворотько та ін. Зарубіжний досвід децентралізації бюджету, можливостей усунення проблем, удосконалення міжбюджетних відносин досліджено такими вченими, як С. Боринець, М. Гнатюк, А. Нечай, Б. Сайдель, В. Швець, О. Шевченко та ін. Вирішення питань удосконалення формування місцевих бюджетів пропонуються в наукових працях Н. Бойцун, Ю. Ганущака, Л. Івашової, С. Лекаря, І. Луніної, П. Саблука, І. Щербини та ін. Утім в умовах реформування місцевого самоврядування чинна система управління місцевими фінансами, характер міжбюджетних відносин, які склались в Україні у результаті проведення першого етапу децентралізації, зазнали досить глибоких змін і вже мають перші результати, які потребують вивчення й інтерпретації.

Мета статті – визначити основні результати і перші підсумки бюджетної децентралізації в Україні для об’єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) і суспільства в цілому.

Виклад основного матеріалу. Вирішення питань створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень у територіальних громадах є однією з визначальних передумов розвитку територій. Тому й децентралізація виступає складним процесом системних змін, який передбачає не просто переформатування

функцій, відповідальності й ресурсів, а також і переосмислення ролі кожного громадянина в розвитку суспільства, громади, особистості.

Децентралізація в цілому – це комплексна система заходів зі створення й використання певних механізмів функціонування органів місцевого самоврядування, котра передбачає перерозподіл функцій між державними та місцевими владними інститутами і приведення у відповідність до цих функцій фінансових ресурсів. І як будь-яка система бюджетна децентралізація характеризується цілісністю, котра є найважливішим системотвірним аспектом, визначенням загальної мети функціонування, єдністю елементів, міцними внутрішніми зв'язками між ними, неможливістю існування окремих елементів поза межами системи, складною ієрархічною будовою на основі суб'єктно-об'єктної архітекτονіки. Водночас бюджетна децентралізація – одна з ланок системи публічного управління, має на меті такий перерозподіл фінансових ресурсів місцевих і державного бюджетів, який має забезпечити належний рівень фінансування територіальних громад; право і можливість місцевому самоврядуванню фінансувати виконання функцій на якісно новому рівні, а мешканцям – достатній рівень життя.

Територіальне і бюджетне управління у різних країнах світу має свою специфіку та рівень децентралізації, проте провідні європейські країни надають місцевим органам влади дуже високий рівень фінансової автономії, що дозволяє останнім практично не залежати або незначно залежати від бюджетів центральної адміністрації. Наприклад, у таких країнах, як Іспанія, Австрія, Швейцарія, Швеція фінансова автономія місцевих бюджетів досягає рівня від 70 до 98 %, у Франції, Фінляндії, Бельгії значення названого показника коливається від 55 до 70 %. Високий рівень самостійності місцевих бюджетів зарубіжних країн значною мірою визначається вагомою часткою власних доходів, які складають, наприклад, у Швеції понад 70 %, в Іспанії – 50, у Норвегії – 56 % доходів бюджетів місцевих урядів [4], тобто власні доходи в названих країнах є основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів.

Окрім того, поширеною практикою для більшості розвинутих країн є поділ місцевих бюджетів на два самостійні функціональні різновиди місцевих бюджетів: місцеві поточні (адміністративні) бюджети й місцеві бюджети розвитку (інвестиційні бюджети). Кожен із бюджетів має власні доходи, які відповідно спрямовуються за цільовим призначенням. Так, доходи місцевого поточного бюджету формуються за рахунок місцевих податків і зборів, платежів, загальних субсидій, що надаються державною владою, та інших доходів. Доходи бюджету розвитку формуються здебільшого за рахунок неподаткових надходжень й альтернативних джерел: за рахунок банківських кредитів, муніципальних (комунальних) позик, інвестиційних субсидій, що надаються державною владою, доходів від участі в інших підприємствах тощо. При цьому законодавство більшості цих країн забороняє використання доходів бюджетів розвитку на видатки поточних бюджетів і навпаки [5].

В Україні, враховуючи загострення економічної кризи, рецесію в економіці, протягом останніх років спостерігається суттєве зменшення надходжень доходів місцевих бюджетів, тому наявні ресурси спрямовуються на фінансування “захищених” статей витрат, а потреби розвитку фактично фінансуються, на жаль, за “остаточною” ознакою.

Зазначимо також, що досить дискусійне питання ліквідації малих територіальних громад, і доволі гострим залишається питання створення механізмів фінансування їх існування у визначальному чи об'єднаному вигляді. Отже, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами міс-

цевого самоврядування власних і делегованих повноважень у територіальних громадах – одна з визначальних, але не єдина з передумов прийняття громадою рішення щодо об'єднання, розмежування чи іншої альтернативи.

Так що дає об'єднання територіальним громадам та їхнім мешканцям в Україні? Нині в рамках реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні вже проводиться активна робота з формування спроможних територіальних громад [6]. Так, у частині здійснення бюджетної децентралізації до Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) внесено зміни в межах проведення реформи, якими передбачається розширення джерел наповнення місцевих бюджетів, що має стати однією з визначальних передумов формування фінансової незалежності територіальних громад.

У відповідь на потребу розширення джерел наповнення бюджетів ОТГ, окрім податкових надходжень до бюджетів ОТГ, залишаються також міжбюджетні відносини і, відповідно, доходи з державного бюджету, які реалізуються насамперед через розподіл і здійснення видатків. Звичайно, постійна фінансова підтримка нечисленних не територіальних громад на такому рівні через районні бюджети з використанням системи дотацій вирівнювання обтяжлива для державного бюджету і стримує розвиток малих міст і великих селищ [6]. З іншого боку, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом мають лише 672 бюджети, в тому числі 24 обласні бюджети, бюджет м. Києва, 173 бюджети міст обласного значення та 474 районні бюджети [6]. Нині запроваджено новий механізм бюджетного регулювання і забезпечення, який передбачає цільові субвенції (освітню, медичну й субвенцію формування інфраструктури) та дотацію вирівнювання (горизонтальне вирівнювання) податкоспроможності відповідного бюджету. Для покриття можливих фактичних диспропорцій під час запровадження нової моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами у законі про державний бюджет передбачено впродовж трьох років затверджувати стабілізаційну дотацію (як додаткову дотацію з державного бюджету місцевим бюджетам) в обсязі не менше 1,0 % обсягу надходжень податків і зборів до місцевих бюджетів. Розмір стабілізаційної дотації на поточний рік установлено в сумі 2 млрд грн. Отже, чинна система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів замінена прогресивнішою системою вирівнювання податкоспроможності. Така система сприятиме зацікавленості місцевих органів влади до залучення додаткових альтернативних надходжень і розширення наявної бази оподаткування.

Одним із найцінніших результатів децентралізації, на нашу думку, стане те, що бюджети ОТГ, які створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. За попередніми розрахунками в результаті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні планується сформувати близько 1800 місцевих бюджетів. Після закінчення процесу об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст усі місцеві бюджети матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У результаті поступово планується забезпечити виконання одного з напрямів реформи міжбюджетних відносин – перехід від триступеневої до двоступеневої бюджетної системи.

Проте найважливішою залишається робота щодо моніторингу і контролю за доцільністю, законністю і цільовою спрямованістю витрачання коштів бюджету ОТГ. Ця робота має тривати в декількох напрямках, зокрема:

- моніторинг цільового спрямування витрат коштів бюджету громади;
- контроль доцільності витрачання коштів;
- моніторинг і контроль ефективності й обґрунтованості витрачання коштів бюджету ОТГ.

Виходячи з цього, бюджетна незалежність ОТГ передбачає дещо нові, не притаманні раніше національній економіці, аспекти фінансово-бюджетної діяльності місцевих органів, які, по-перше, потребують опанування з боку посадових осіб фінансових відділів ОТГ (як трансформованої професійної діяльності), по-друге, потребують ретельної уваги з боку громадськості, мешканців і старост. До таких видів фінансово-бюджетної діяльності згідно з БКУ належать:

- самостійне формування місцевих бюджетів (ст. 75);
- затвердження місцевих бюджетів, незалежне від термінів прийняття державного бюджету (до 25 грудня року, що передує плановому) (ст. 77);
- надання місцевих гарантій і здійснення місцевих запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу “мовчазної згоди” за погодженням таких операцій з Мінфіном за спрощеною процедурою (ст. 74);
- здійснення місцевих зовнішніх запозичень усім містам обласного значення (це право мають і ОТГ) (ст. 16);
- самостійний вибір установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів і власних надходжень бюджетних установ (ст. 78) [7].

Також у формуванні місцевих бюджетів необхідно враховувати, що вони мають частково розв’язувати проблеми спрощення механізму фінансування та забезпечення більшої прозорості надання пільг і субсидій населенню, адже “...їх фінансування може бути децентралізовано (принаймні, частково), тобто може частково відбуватися за рахунок місцевих бюджетів. Звичайно, такий крок має супроводжуватися відповідним розширенням бази надходжень місцевих бюджетів” [8, 301].

З початку 2016 р. в Україні запущено механізм масштабної реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. Серед перших вагомих її результатів: добровільне об’єднання понад 800 громад (7 % від загальної кількості) у 172 спроможні територіальні громади, зростання місцевих бюджетів в ОТГ на 49 % здебільшого завдяки фінансовій децентралізації. На Дніпропетровщині процес децентралізації триває, у 2015–2016 рр. зареєстровано й ефективно функціонують 15 об’єднаних територіальних громад. Вони більш спроможні фінансово й самостійно організаційно та функціонально порівняно з іншими громадами України.

Надання певних бюджетних привілеїв для ОТГ щодо формування їхніх бюджетів у 2016 р., дало змогу констатувати факт збільшення доходної частини наповнення бюджетів у першому кварталі 2016 р. Нині вже можна підбити перші підсумки. Виконання плану доходів загального фонду бюджетів ОТГ Дніпропетровської області за січень–квітень 2016 р. (у порівняльних показниках) наведено в табл. 1 (за даними Дніпропетровської ОДА).

Найцікавіший той факт, що найбільші за обсягом ОТГ (наприклад, ОТГ смт Ювілейне, ОТГ с. Вербки) показали досить низький рівень виконання плану щодо наповнення бюджету, натомість малі за розмірами ОТГ (ОТГ с. Жовтневе, ОТГ с. Ляшківка і особливо ОТГ с. Грушівська) навпаки продемонстрували суттєву ділову активність щодо наповнення бюджету.

Зауважимо, що високу питому вагу у формуванні доходів бюджетів ОТГ мають надходження від податку на доходи фізичних осіб (рис. 1), що свідчить про значну фінансову залежність місцевих бюджетів від цього податку. Це свідчить про недостатню активність органів місцевого самоврядування щодо розширення кола джерел наповнення бюджетів ОТГ та тяжіння до звичних механізмів.

Виконання плану доходів загального фонду бюджетів ОТГ
Дніпропетровської області за січень–березень 2016 р.

Назва ОТГ	Доходи загального фонду, тис. грн		Рівень виконання плану, %	Рейтингова позиція за показниками виконання плану	
	План	Фактичне виконання		у тис. грн	у %
ОТГ м. Апостолове	11 490,15	15 256,23	132,78	6	8
ОТГ с. Богданівка	15 823,69	19 309,14	122,03	3	12
ОТГ с. Вербки	18 397,76	21 936,90	119,24	2	13
ОТГ селище Єлізарове	1952,82	3144,52	161,02	8	5
ОТГ с. Жовтневе	762,00	1514,79	198,79	13	2
ОТГ м. Зеленодольськ	10 245,21	14 418,68	140,74	5	7
ОТГ с. Грушівська	873,06	1784,70	204,42	11	1
ОТГ с. Ляшківка	546,00	703,93	128,93	15	9
ОТГ с. Могилів	1979,20	2542,42	128,46	9	10
ОТГ с. Нива Трудова	1162,39	1852,09	159,33	10	6
ОТГ с. Новоолександрівка	9827,81	17 183,56	174,85	4	3
ОТГ смт Новопокровка	861,39	1472,59	170,95	14	4
ОТГ смт Солоне	8932,59	10 452,20	117,01	7	14
ОТГ с. Сурсько-Литовське	1314,94	1683,09	128,00	12	11
ОТГ смт Ювілейне	75 516,83	80 717,75	106,89	1	15

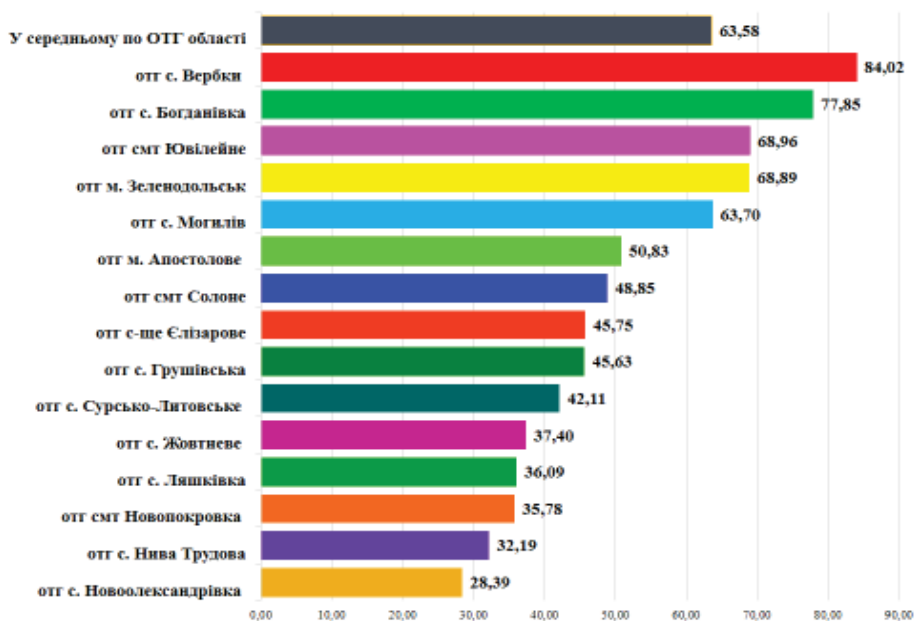


Рис. 1. Частка податку на доходи фізичних осіб у наповненні бюджету ОТГ у I кварталі 2016 р. у Дніпропетровській області (за даними Дніпропетровської ОДА)

Отже, процес фінансової децентралізації вже розпочато, проте для зміцнення фінансової основи самодостатніх територіальних громад в Україні та сприяння залученню альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів необхідно виконати низку комплексних завдань в умовах провадження децентралізації та об'єднання громад, а саме:

- узгодити положення нормативно-правового забезпечення з вимогами процесу децентралізації;
- створити дійові механізми бюджетної децентралізації;
- запровадити політику податково-бюджетної консолідації;
- запровадити механізми контролю і моніторингу бюджетного процесу і процесу витрачання фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

Саме останнє завдання передбачає створення прозорого підзвітного ефективного бюджету і лежить у площині розширення можливостей залучення до бюджетного процесу як контролерів і спостерігачів громадян, громадських діячів і старост.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Виходячи з вищенаведеного, можемо зробити такі висновки.

1. Бюджетна децентралізація – це комплексна система заходів щодо створення й використання фінансових ресурсів місцевих і державного бюджетів, а також інших джерел, яка відображає суспільно-економічні відносини щодо розподілу і перерозподілу грошових ресурсів, опосередковує рух грошової маси територіальних громад. Вона має передбачати такий рівень фінансування територіальних громад, який би надавав місцевому самоврядуванню право і можливість фінансування належного виконання функцій поточного й капітального характеру.

2. У процесі бюджетної децентралізації система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів замінена прогресивнішою системою вирівнювання податкоспроможності. Така система сприяє більшій зацікавленості місцевих органів влади до залучення додаткових альтернативних надходжень і розширення наявної бази оподаткування.

3. Для успішного продовження процесу бюджетної децентралізації в Україні та сприяння залученню альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів необхідно виконати низку комплексних завдань в умовах провадження децентралізації та об'єднання громад, а саме: узгодити положення нормативно-правового забезпечення з вимогами процесу децентралізації; створити й імплементувати інноваційні механізми бюджетної децентралізації; запровадити механізми контролю і моніторингу бюджетного процесу і процесу витрачання фінансових ресурсів; запровадити політику податково-бюджетної консолідації у ланцюзі “держава – ОТГ – суспільство”.

Подальші наукові дослідження проводитимуться в напрямках визначення можливих суперечностей процесу реформування місцевого самоврядування та опрацювання механізмів їх усунення.

Список використаних джерел:

1. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег / Дж. М. Кейнс ; пер. с англ. проф. Н. Н. Любимова ; под ред. д.э.н., проф. Л. П. Куракова. – М. : Гелиос АРВ, 1999. – 352 с. (Серия “Классики экономической науки – XX век”).
2. Кириленко В. В. Історія економічних вчень : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В. В. Кириленко, О. М. Стрішенець. – Тернопіль : Економічна думка, 2008. – 525 с.
3. Martin S. Does health care spending improve health outcomes? Evidence from English programme budgeting data / S. Martin, N. Rice, P. C. Smith // Journal of Health Economics. – 2008. – № 24. – P. 826–842.

4. Музика-Стефанчук О. Місцеві бюджети в зарубіжних країнах / О. Музика-Стефанчук // Юридичний вісник України. – 2012. – № 42. – 694 с.

5. Малярчук А. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів / А. Малярчук // Вісник ТАНГ. – 2012. – № 1. – С. 23–27.

6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

7. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI, прийн. ВРУ у ред. від 13 лют. 2016 р. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

8. Івашова Л. М. Удосконалення системи фінансування у сфері надання пільг та субсидій населенню на прикладі Дніпропетровської області / Л. М. Івашова // Фінансова система регіонів: проблеми та перспективи : монографія / колектив авторів ; за заг. ред. А. Б. Кондрашихіна. – К. : Вид-во АМУ, 2013. – С. 276–302.



UDC 338.43

D. A. Mishchenko, Ph.D. in Public Administration,
Professor of Finance Department,
University of Customs and Finance
L. O. Mishchenko, Ph.D., Associate Professor
of Finance Department, University of Customs
and Finance

MODERN APPROACHES OF IMPROVING THE PUBLIC MANAGEMENT OF LOCAL FINANCE

The article investigates theoretical aspects of the local financial management, analyzes the contemporary approaches to the determination of the composition of the local financial management. Methods of financial management, local taxation and state audit are complemented.

Key words: local financial management; local governments; methods; financial planning; financial control; financing; local taxation.

Досліджено теоретичні аспекти управління місцевими фінансами, проведено критичний аналіз сучасних підходів до визначення складу методів управління місцевими фінансами та доповнено методами управління фінансування, місцевого оподаткування і державного аудиту.

Ключові слова: управління місцевими фінансами; органи місцевого самоврядування; методи; фінансове планування; фінансовий контроль; фінансування, місцеве оподаткування.

© **D. A. Mishchenko, L. O. Mishchenko, 2016**