

Отримано: 28 травня 2017 р.

Прорецензовано: 06 червня 2017 р.

Прийнято до друку: 19 червня 2017 р.

olha.demianchuk@oa.edu.ua

DOI: 10.25264/2311-5149-2017-5(33)-90-95

Дем'янчук О. І. Територіальна та фінансова децентралізація в Україні: практичні результати / О. І. Дем'янчук // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: науковий журнал. – Острогоз : Вид-во НУ«ОА», червень 2017. – № 5(33). – С. 90–95.

УДК: 336.26

JEL-класифікація: H 72, 73

Дем'янчук Ольга Іванівна,

кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів, обліку і аудиту
Національного університету «Острозька академія»

ТЕРИТОРІАЛЬНА ТА ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: ПРАКТИЧНІ РЕЗУЛЬТАТИ

У статті розкрито основні питання практичних результатів проведення територіальної та фінансової децентралізації в Україні. На основі методологічних досліджень визначено сутність цих правових форм децентралізації. Визначено, що практичним результатом територіальної децентралізації є забезпечення створення нових спроможних територіальних утворень – об'єднаних територіальних громад. А фінансової децентралізації – зростання фінансової спроможності ОТГ, можливості залучення нових джерел фінансових ресурсів.

Ключові слова: територіальна децентралізація, фінансова децентралізація, бюджетна та податкова складові, практичні результати.

Демьянчук Ольга Ивановна,

кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, учета и аудита,
Национальный университет «Острожская академия»

ТЕРИТОРИАЛЬНАЯ И ФИСКАЛЬНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ: ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

В статье раскрыты основные вопросы практических результатов проведения территориальной и фискальной децентрализации в Украине. На основе методологических исследований определена сущность этих правовых форм децентрализации. Определено, что практическим результатом территориальной децентрализации является обеспечение создания новых способных территориальных образований – объединенных территориальных общин. А фискальной децентрализации – рост финансовой состоятельности ОТГ, возможности привлечения новых источников финансовых ресурсов.

Ключевые слова: территориальная децентрализация, фискальная децентрализация, бюджетная и налоговая составляющие, практические результаты.

Olha Demianchuk,

PhD, associate professor of Finance, Accounting and Auditing Department, The National University of Ostroh Academy

TERRITORIAL AND FISCAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE: PRACTICAL RESULTS

The article reveals the major issues of practical results of territorial and fiscal decentralization in Ukraine. On the basis of methodological research the essence of the legal forms of decentralization is defined. It is determined that the practical result of territorial decentralization is ensuring the establishment of new capable territorial communities, which are also called unified territorial communities. While the practical result of fiscal decentralization is the growth of financial sustainability of unified territorial communities, and the opportunities of bringing in new financial resources. In the process of territorial decentralization, local self-governments receive more powers and the right to make their own decisions on the use of financial resources of the unified territorial community. When developing investment projects, the probability of attracting additional funds from the State Fund of Regional Development increases due to fiscal decentralization.

Key words: territorial decentralization, fiscal territorial decentralization, budget and tax components, practical results.

Постановка проблеми. Проведення реформи децентралізації в Україні має у своїй практичній реалізації дві відповідні правові форми – територіальну та фінансову. Під час перших етапів територіальної та фінансової децентралізації відбувається вплив на адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної влади та розподіл між ними функцій, повноважень, фінансових ресурсів, а також міжбюджетні відносини. Формування нових територіальних утворень, які є фінансово спроможними в забезпеченні якісно новими суспільними послугами населення, створення умов для кадрового зростання в місцевому самоврядуванні – все це, є основною метою під час реалізації реформи децентралізації та актуалізує дослідження її практичних результатів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значна кількість праць у вітчизняній науковій літературі присвячена дослідженню питання реформи децентралізації. Так, праця О. Бориславської, І. Заверухи [1] розкриває досвід функціонування й динаміки реформування адміністративно-територіального устрою. Ефективність бюджетної та податкової політики під час проведення реформи фіскальної децентралізації, обґрунтування оптимальних методів та інструментів управління бюджетними коштами, аналіз декларації та практичної реалізації фіскальної децентралізації, розкривають у своїх працях Т. Боголіб, Л. Лисяк, І. Луніна, Г. Лопушняк, І. Чугунов [2; 3; 4; 5; 6].

Враховуючи позитивний досвід реформи децентралізації в Польщі, значна кількість праць присвячена дослідженню цього питання польськими вченими. Так, професор Є. Рушковський [7] (E. Ruśkowski, 2006), аналізуючи територіальну децентралізацію виокремлює її основні системотворчі компоненти. Г. Бивалець [8] (G. Bivalets, 2012), не вважає процес децентралізації універсальним засобом для соціально-економічного зростання держави. Проте Я. Кулявік [9] (Kulawik J., 2016) стверджує, що бюджетна децентралізація є інструментом забезпечення фінансової самодостатності адміністративних територій.

Саме питання оцінки практичних результатів територіальної та фіскальної децентралізації в Україні набуває сьогодні актуальності.

Постановка завдання. На основі викладеного, можна сформулювати завдання дослідження, яке полягає у визначенні практичних результатів територіальної та фіскальної децентралізації в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Початок реформи децентралізації в Україні було проанонсовано процесом реформування місцевого самоврядування. Зокрема, 1 квітня 2017 року Урядом України було ухвалено «Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади». Відповідно до цієї Концепції, передбачалося створення спроможних територіальних громад, за умови передачі повноважень та ресурсів органам місцевого самоврядування (сільським та міським радам).

Тобто територіальна децентралізація, як сучасна реформа адміністративно-територіального устрою базується на двох принципових умовах її проведення: реформування адміністративно-територіальних утворень повинне відбуватися шляхом добровільного об'єднання територіальних громад (ОТГ); нові ОТГ повинні бути спроможними надавати якісно нові суспільні послуги.

На сьогодні умови територіальної децентралізації забезпечуються цілою низкою нормативно-законодавчих документів: Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-19; Методика формування спроможних територіальних громад, Постанова КМУ від 08.04.2015 р., № 214; Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 26.04.2015, підстава 288-19 та ін.

Зупиняючись на дослідженні сутності децентралізації, не повністю погоджуємось із думкою польських учених, що процес децентралізації потрібно розглядати за суб'єктами та сферами впливу, виділяючи при цьому територіальну, функціональну та предметну децентралізацію. Проте повністю розділяємо їх підхід у трактуванні територіальної децентралізації, як процесу створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування [10]. Польський професор Є. Рушковський, аналізуючи територіальну децентралізацію, виокремлював три її системотворчі компоненти: децентралізацію політичну (відповідний устрій), децентралізацію адміністративну та децентралізацію фінансову [11].

Аналогічно переважна більшість вітчизняних науковців виділяє адміністративну (територіальну) децентралізацію, фінансову (фіскальну), бюджетну та ін. Ми хочемо зупинитися на більш детальному аналізі змісту та практичних результатів двох напрямів процесу децентралізації: територіальній та фіскальній.

Оцінюючи практичні результати процесу децентралізації, зупинимось спочатку на її територіальній (адміністративній) складовій. 9 квітня 2015 року був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який усе ж дозволив органам місцевого самоврядування об'єднуватись у територіальні громади, а де-факто утворювати нові адміністративно-територіальні одиниці (АТО) – об'єднані територіальні громади (ОТГ). За фактично два роки в Україні було утворено 366 ОТГ, 159 – у 2015 році та 209 – у 2016 році (станом на 01.01.2017 р.).

У 2016 році темп створення об'єднаних громад пришвидшився: їхня кількість зросла зі 159 до 366, а чисельність населення більш як подвоїлася, перевищивши 3,1 млн осіб. На сьогодні вони об'єднали 1740 (близько 15%) колишніх міських, селищних та сільських рад. Змінилася й географія найактивніших у створенні ОТГ регіонів: уперед вийшли Житомирщина, Дніпропетровщина, Вінниччина, Запоріжжя. Натомість темпи об'єднання громад на Тернопільщині та Хмельниччині, що спершу лідирували, суттєво загальмувалися. Хоча наразі саме на Хмельниччині ОТГ мають найбільшу питому вагу – займають понад 43% площі області й концентрують близько третини жителів (434 тис.).

Загалом станом на квітень 2017 року створено 366 об'єднаних громад, де вже відбулися вибори до органів місцевого самоврядування, і 47, де вибори мають відбуватися 30 квітня поточного року. Крім того, за інформацією Мінрегіонбуду, на фінальному етапі формування перебувають ще 102 потенційні громади. Таким чином, ідеться про понад 500 ОТГ, які вже створені або можуть бути створені найближчим часом. 14 березня 2017 року підписано закон про особливості добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів, який дозволить провести перші вибори в низці ОТГ. А також, імовірно, пришвидшить процес створення нових, адже чимало сільських і селищних рад на межі різних районів тяжіють до центрів сусідніх. У деяких випадках аналогічна ситуація спостерігається й на межі областей, однак тут потрібно вже вносити зміни до Конституції [12].

Таким чином, основними практичними результатами територіальної децентралізації є: створення нових територіальних утворень – об'єднаних територіальних громад, одержання ними нових владних повноважень та самостійне право приймати управлінські рішення щодо використання власних фінансових ресурсів. Саме остання складова практичної цінності територіальної реформи переводить нас до фіскальної децентралізації.

Сутність фіскальної децентралізації полягає у здатності органів місцевого самоврядування незалежно і ефективно забезпечувати територіальну громаду суспільними послугами шляхом збалансування видатків та надходжень із місцевими потребами та можливостями. Саме тому є дві основні причини розвитку фіскальної децентралізації в Україні. По-перше, назріла реальна потреба в забезпеченні фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. По-друге, децентралізація необхідна для забезпечення ефективного надання послуг і максимального їхнього наближення до населення, вдосконалення системи управління та підвищення ефективності виконання завдань, що були передані на локальний рівень, на рівень територіальних об'єднань.

Виходячи зі своєї сутності, фіскальна децентралізація містить дві складові: податкову та бюджетну децентралізації.

Як економічна категорія, податкова децентралізація передбачає вдосконалення і зміцнення прав і повноважень місцевого і регіонального самоврядування щодо незалежного ухвалення рішень і формування територіальних бюджетів завдяки самостійному встановленню ставок податків, зборів і пільг. Бюджетна децентралізація є процесом перенесення надходження доходів та/або здійснення витрат грошових коштів на більш низький рівень уряду при збереженні фінансової відповідальності.

На практиці податкова децентралізація в Україні передбачає посилення закріплення за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та вдосконалення системи місцевого оподаткування.

Основу податкової децентралізації в Україні було закладено напередодні 2015 року, у результаті прийняття змін до Податкового кодексу. Тоді ж було проведено перший етап бюджетної децентралізації із прийняттям змін до Бюджетного кодексу. Окрім змін, у бюджетно-податковому законодавстві було прийнято ряд важливих документів, які сприяли імплементації процесу децентралізації в Україні. 6 серпня 2014 року Кабінет Міністрів затвердив нову Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року. Наприкінці 2014 року Верховна Рада внесла зміни до Бюджетного кодексу, зокрема до статті 241 про Державний фонд регіонального розвитку, що забезпечило можливість залучення додаткових фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування для реалізації проектів. На початку 2015 року Верховна Рада ухвалила закон «Про засади державної регіональної політики», яким було визначено мету, основні принципи та пріоритети державної регіональної політики; засади координації органів влади щодо розвитку регіональної політики тощо. На виконання цього закону Кабінет Міністрів затвердив Постанови №195 та №196, якими визначив порядок підготовки, оцінки та відбору проектів регіонального розвитку у 2015–2016 роках. 7 жовтня 2015 року Кабінет Міністрів України затвердив план заходів на 2015–2017 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку. 05 лютого 2015 року Верховна Рада України прийняла закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що забезпечило зростання їх фінансового забезпечення та відродження інфраструктури в цих населених пунктах.

Загалом фіскальна децентралізація в Україні у 2015–2016 роках пройшла перший етап, що забезпечило підвищення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів, стимулювання територіальних громад до добровільного об'єднання, вдосконалення міжбюджетних відносин, розширення можливостей до залучення додаткових фінансових ресурсів для реалізації проектів регіонального розвитку, забезпечено реформу регіональної політики. Ключові зміни процесу фіскальної децентралізації були забезпеченні відповідними нормативними документами та пройшли імплементацію (таблиця 1).

Таблиця 1

Ключові зміни процесу фіскальної децентралізації

| Ключова зміна | Законодавство | Імплементація |
|--|---|---|
| Здійснення фіскальної децентралізації, забезпечення фінансової стабільності місцевих бюджетів | Зміни до Податкового та Бюджетного законодавства | Нові правила для громад, що пройшли добровільне об'єднання |
| Здійснення реформи регіональної політики, запровадження ефективних механізмів підтримки регіонального розвитку | Зміни Бюджетного кодексу щодо Державного фонду регіонального розвитку, Закон про засади державної регіональної політики | Фінансування проектів з Фонду регіонального розвитку доступні для громад, що пройшли добровільне об'єднання |

За підсумками 2015 року, аналізуючи зміну обсягу доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів, на перший погляд, складалося враження протилежної дії фіскальної децентралізації, тобто відбулося зменшення обсягу цих доходів порівняно з 2014 роком на 1,3 млрд грн (таблиця 2). Проте за даними Міністерства фінансів України у 2016 році зростання обсягу доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів відбулося на 46,8 млрд грн, що є значно більшим за обсяг доходів 2014 року до проведення реформи децентралізації. Тобто зміни, які відбулися в бюджетній та податковій сферах у межах проведення фіскальної децентралізації, забезпечили свій фінансовий ефект. Зростання фінансових ресурсів у місцевих бюджетах відбулося не лише завдяки зростанню податкових надходжень, але і завдяки зміні міжбюджетних відносин. У складі доходів місцевих бюджетів суттєво зросли обсяги субвенцій, які мають цільове спрямування і забезпечують ефективніше використання бюджетних коштів на місцях.

Внаслідок імплементації фіскальної децентралізації в Україні було одержано перші практичні результати. Нова система вирівнювання, яка дозволяє залишати більшу частину коштів на місцях, забезпечила зміну частки дотаційних місцевих бюджетів, одночасно збільшивши втричі частку бюджетів донорів та забезпечивши наявність збалансованих бюджетів (рис. 1). Органи місцевого самоврядування стали менше залежати від прийнятих у центрі рішень.

Таблиця 2

Динаміка доходів та трансфертів місцевих бюджетів України впродовж 2013–2016 рр.

| Показник | Роки | | | | Абсолютний приріст | | |
|--|--------|--------|--------|--------|--------------------|-----------|-----------|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2014-2013 | 2015-2014 | 2016-2015 |
| Доходи місцевих бюджет (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн | 105,20 | 101,10 | 99,80 | 146,60 | -4,10 | -1,30 | 46,80 |
| Питома вага у доходах, % | 47,59 | 43,63 | 36,42 | 42,80 | -3,96 | -7,21 | 6,38 |
| Офіційні трансферти від органів державного управління, млрд грн, зокрема | 115,84 | 130,60 | 174,19 | 196,00 | 14,76 | 43,59 | 21,81 |
| Дотації, млрд грн | 61,22 | 64,43 | 5,26 | 4,70 | 3,21 | -59,17 | -0,56 |
| Субвенції, млрд грн | 54,62 | 66,16 | 168,93 | 191,30 | 11,54 | 102,77 | 22,37 |
| Питома вага у доходах, % | 52,41 | 56,37 | 63,58 | 57,20 | 3,96 | 7,21 | -6,38 |
| Всього доходів, млрд грн | 221,01 | 231,70 | 273,99 | 342,60 | 10,69 | 42,49 | 68,61 |

* Складено автором на основі даних Міністерства фінансів України [13; 14].

Згідно зі звітами Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, завдяки реалізації першого етапу фіскальної децентралізації, надходження власних доходів місцевих бюджетів України у 2016 році зросли в 1,5 рази (+ 49,3%) або на 48,5 млрд грн порівняно з 2015 роком та склали 146,6 млрд грн.

Створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), яких протягом першого етапу децентралізації було сформовано 159 одиниць, забезпечило їм вихід на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та одержання базової (реверсної) дотації, освітньої та медичної субвенції. Власні надходження бюджетів цих об'єднаних громад у 2016 році зросли більше ніж у 3 рази порівняно з 2015 роком (із 1 млрд грн до 3,3 млрд грн). Із розрахунку на 1 жителя, в середньому, власні доходи бюджетів ОТГ збільшилися на 1645 грн (із 700 грн до 2345 грн). Всього ресурси місцевих бюджетів 159 ОТГ (із трансфертами) зросли майже в 7 разів (порівняно з надходженнями 2015 року до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ) та склали 7,1 млрд грн. Поряд із цим державна фінансова підтримка у 2016 році на розвиток та інфраструктурні об'єкти склала 7,3 млрд грн, зокрема об'єднанні громади отримали майже 1,2 млрд грн, що дозволило їм реалізувати 1,5 тисячі проектів розвитку [16]. Саме завдяки зростанню власних коштів бюджетів ОТГ та можливості залучення коштів із Державного фонду регіональ-

ного розвитку, в багатьох населених пунктах, які входять до ОТГ було відновлено чи побудовано об'єкти інфраструктури (дошкільні заклади, водопровідні системи, сільські та міські дороги, освітлення доріг та ін.).

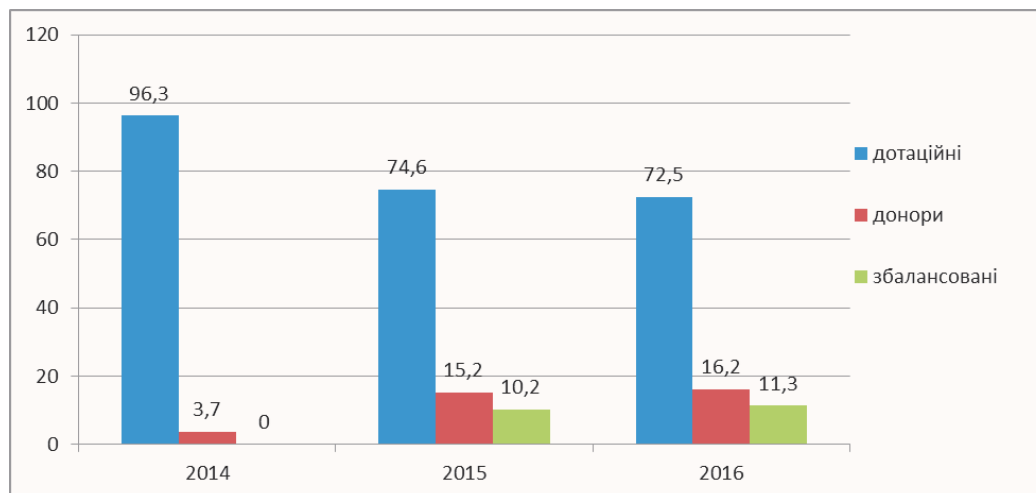


Рис. 1. Дотаційність місцевих бюджетів в 2014-2016 роках, % [15]

* Побудовано автором на основі даних Кабінету міністрів України.

Висновки. Отже, підбиваючи підсумки аналізу практичних результатів територіальної та фінансової децентралізації, варто наголосити на основних успіхах і фінансових зисках цієї реформи. Територіальна децентралізація забезпечила створення об'єднаних територіальних громад, які отримали розширення повноважень та самостійність у прийнятті рішень щодо використання коштів бюджету розвитку. Фінансова децентралізація забезпечила значне зростання власних доходів місцевих бюджетів та бюджетів ОТГ; її бюджетна складова стала основою вдосконалення міжбюджетних відносин та посилила фінансову самостійність місцевих бюджетів, поряд із посиленням відповідальності учасників бюджетного процесу. Фінансова та територіальна децентралізація в межах створення бюджетів ОТГ забезпечили суттєве зростання їх доходів, можливість залучення інших централізованих бюджетних коштів, що призведе до покращення соціально-економічного розвитку населених пунктів, які входять до ОТГ.

Література:

1. Децентралізація публічної влади : досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
2. Bogolib T. Budgetary system of Ukraine : a new reality and global challenges / Tetiana Bogolib // Економічний часопис – XXI. – 2016. – № 156 (1–2). – С. 41–43.
3. Бюджетна складова реалізації домінуючих напрямів суспільного розвитку / за ред. Л. В. Лисяк. – Дніпропетровськ : ДДФА, 2015. – 396 с.
4. Луніна І. О. Бюджетна децентралізація : цілі та напрями реформ / І. О. Луніна // Економіка України. – 2014. – № 11 (636). – С. 61–75.
5. Лопушняк Г. С. Фінансова децентралізація в Україні: декларації та практична реалізація / Г. С. Лопушняк, З. М. Лободіна, М. В. Ливдар // Економічний Часопис – XXI. – К., 2016. – № 161(9-10). – С. 79–84.
6. Chugunov I. Budget policy under economic transformation / Igor Chugunov, Valentyna Makogon // Економічний часопис – XXI. – 2016. – № 158 (3–4(2)). – С. 66–69.
7. Finanse publiczne a prawo finansowe. Wyd. 2 / C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.). – Warszawa : Dom wydawniczy ABC, 2006. – S. 163.
8. Bywalec G. Dylematy decentralizacji we współczesnym świecie / Grzegorz Bywalec // Gospodarka narodowa. – 2012. – № 11–12 (255–256). – S. 123–145.
9. Kulawik J. Federalizm fiskalny a rozwój wiejski / Jacek Kulawik // Zagadnienia Ekonomiki Rolnej. – 2016. – № 3 (348). – S. 41–66.
10. Woś T., Stelmach J., Bankowicz M., Grzybowak M. Władza o społeczeństwie. – Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2003. – S. 53, 365.
11. Finanse publiczne a prawo finansowe. Wyd. 2 / C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.). – Warszawa : Dom wydawniczy ABC, 2006. – S. 163.
12. Децентралізація: перетягування ковдри [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/Politics/191040>.

13. Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів «Виконання доходів місцевих бюджетів за 2015 рік» – Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vikonannya-dohodiv-miscevih-bjudzhetiv-za-n-2015-rik?category=bjudzhet&subcategory=local-budg>.
14. Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів «Виконання доходів місцевих бюджетів за 2016 рік» – Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vikonannya-dokhodiv-mistsevykh-bjudzhetiv-za--rik?category=bjudzhet&subcategory=local-budg>.
15. Завдяки фінансовій децентралізації хронічно дотаційних бюджетів в Україні зменшується [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.
16. Фінансово-аналітичні матеріали. Децентралізація. Виконання доходів місцевих бюджетів. 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansovo-analitichni-materiali-detsentralizatsiya-vikonannya-dohodiv-mistsevih-byudzhetiv-2016-rik>.