

Лисенко Ж.П.

доцент кафедри публічних, корпоративних фінансів
та фінансового посередництва,
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

Олексин А.Г.

доцент кафедри публічних, корпоративних фінансів
та фінансового посередництва,
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

Lysenko Zhanna, Oleksyn Artur

Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University

ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ РЕФОРМИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ З УРАХУВАННЯМ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ

У статті визначено сутність фінансової децентралізації публічних фінансів. Визначено причини проведення реформи децентралізації в Україні. Розглянуто німецьку, французьку та польську моделі децентралізації публічної сфери та визначено, за якою з них розвивається бюджетна децентралізація в Україні. Децентралізація є однією з можливих форм реалізації державної влади. Децентралізація включає в себе адміністративно-територіальний устрій держави із визначеними органами публічного адміністрування та достатній обсяг фінансових ресурсів на здійснення власних функцій та повноважень. Вивчення стану реформи показало, що Україні потрібно ще прийняти низку законодавчих актів. В Україні продовжується укрупнення територій. Однак державній владі потрібно удосконалити організаційний, правовий та фінансовий механізми для збільшення рівня фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад. Проведення реформи децентралізації має ґрунтуватися на добровільній участі в об'єднанні територій. При цьому держава повинна виконувати контроль за належним виконанням функцій, що покладені на ОТГ. Визначені проблеми проведення децентралізації в Україні й окреслені ефективні шляхи їх вирішення.

Ключові слова: децентралізація, місцеві бюджети, об'єднані територіальні громади, адміністративна реформа, фінансова спроможність.

Постановка проблеми. Інтегрування України до європейської економіки викликає потребу у підвищенні результативності у фінансовій сфері як на державному, так і на місцевому рівнях, що є можливим за умови підвищення фінансової незалежності територіальних громад. З огляду на досвід інших країн, делегування повноважень органам місцевого самоврядування сприяє їхній фінансовій незалежності, підвищує результативність виконання функцій держави, а також сприяє якісному наданню суспільних благ та послуг.

Наявна система не в змозі забезпечувати фінансову достатність місцевих бюджетів, оскільки місцеві податки і збори, які справляються на відповідній території, не можуть бути вагомим дохідним джерелом. Внаслідок цього виникає потреба у зміцненні дохідної бази, удосконаленні бюджетного регулювання з метою впливу на соціальний та економічний розвиток, фінансову безпеку.

Вектор реформ у бюджетній сфері в Україні спрямований на фінансову децентралізацію задля дієвої форми організації управління державними коштами,

оскільки вона всебічно відповідає новій системі економічних відносин, побудованих з урахуванням ринкових засад.

Однією з висхідних умов незалежності та нормального функціонування органів місцевої влади є фінансова децентралізація, оскільки розширює можливості місцевої влади щодо розвитку власної території, якісно підвищує рівень надання суспільних послуг через збалансування місцевих видатків із пріоритетними потребами місцевої громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти, особливості та проблеми процесу децентралізації відображені в наукових працях багатьох вітчизняних науковців: В. Андрущенко, В. Зайчикової, Р. Демчак, І. Габак, О. Кириленко, І. Луніної, З. Варналій, В. Базилевич, А. Гальчинський та ін. Серед іноземних науковців цього напрямку можна виділити Ш. Бланкарта, О.А. Гришанову, В.І. Лексіна, В. Оутса, Ч. Тібу, М. Кетинга, Дж. Скота, П. Джона та інших.

Попри численні дослідження науковців у цій сфері, питання визначення досягнення запланованих резуль-

татів реформи фінансової децентралізації потребує подальшого вивчення.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз ефективності фінансової децентралізації в умовах забезпечення соціально-економічного зростання з урахуванням міжнародного досвіду.

Виклад основного матеріалу. У багатьох країнах потреба проведення реформи децентралізації була зумовлена різноманітними причинами, від потреби підвищення ефективності державних витрат та розв'язання макроекономічних проблем (Аргентина, Бразилія, Індія, Нігерія) до використання децентралізації як інструменту забезпечення незалежності окремих регіонів з відмінними культурними, етнічними та політичними питаннями (Канада, Швейцарія, Бельгія, Китай, Ефіопія).

За період незалежності в Україні було розпочато низку реформ щодо децентралізації у сфері публічного управління, проте до 2014 року вони мали декларативний характер.

У ст. 132 Конституції України визначено основоположні засади територіального устрою держави: «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади» [1]. Ця стаття визначає децентралізацію як одну із можливих форм реалізації державної влади.

Підписання у 2014 році Угоди про асоціацію між Україною та ЄС поклало курс на фінансову децентралізацію. Так, 28 грудня 2014 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [2], згідно з яким з 2015 р. розпочато новий етап фінансової децентралізації.

Нововведення окреслили нові механізми реалізації бюджетних правовідносин, які забезпечують функціонування нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. У такій ситуації бюджети ОТГ стають ключовою ланкою в системі фінансових відносин між державою та регіоном, у них зосереджуються близько 75% обсягу фінансових ресурсів усіх органів місцевої влади.

У наукових працях сучасних вітчизняних дослідників децентралізацію розглядають як спосіб організації публічної влади в державі, коли місцеві органи влади отримують право самостійно вирішувати власні поточні та перспективні завдання в межах, закріплених законодавчо [3, с. 10].

Децентралізація – це передача частини повноважень та бюджетних ресурсів від центральних органів до органів місцевого самоврядування з метою більш ефективного управління ними та зменшення витрат [4].

Старт реформи фінансової децентралізації вніс зміни до всіх структурних складників системи місцевих фінансів, які почали пристосовуватися до нових умов. Так, територіальні громади отримали розширені повноваження щодо управління державними коштами для забезпечення соціального та економічного зростання регіону відповідно до стратегії розвитку держави. На владу державного рівня покладено функції із формування стратегії розвитку держави, розроблення механізмів та принципів фінансування міжбюджетних трансфертів для забезпечення виконання делегованих повноважень.

У результаті реформування бюджетного і податкового законодавства відбувся перерозподіл надходження ПДФО між місцевими бюджетами, в результаті чого зросла його частка серед інших дохідних джерел бюджетів ОТГ. Зважаючи на ту фіскальну роль, яку відіграє цей податок, він є вагомим стимулом до об'єднання територіальних громад. Проте зростання випадків, коли працівники підприємств працюють без оформлення трудових відносин та отримують заробітну плату у «конверті», гальмує поповнення доходів бюджету ОТГ. Наочно динаміка доходів місцевих бюджетів відображена на рис. 1.

З моменту активного впровадження фінансової децентралізації доходи місцевих бюджетів України стрімко зросли: якщо в 2014 р. їхній обсяг становив 101,1 млн грн., то за п'ять років, вони зросли майже в три рази та за підсумками 2019 р. становили 300,2 млн грн. Протягом 2018 р. надходження власних доходів до загального фонду місцевих бюджетів України (доходи без урахування міжбюджетних трансфер-

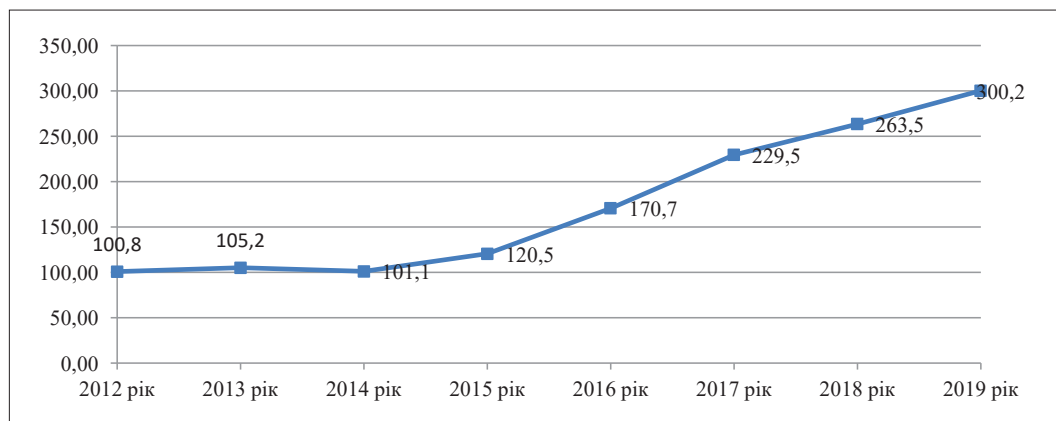


Рис. 1. Динаміка доходів місцевих бюджетів за 2012–2019 роки, млн грн.

тів) становили 234,1 млрд грн., що на 41,4 млрд грн., або на 21,5%, більше порівняно з 2017 р. [2].

З 2015 р. було визначено нові принципи міжбюджетного регулювання, відповідно до яких проводиться вирівнювання доходів регіонів з урахуванням індексу податкостроможності. Такий принцип закладено в основу розрахунку базової дотації, проте у процесі розподілу додаткової дотації Міністерство фінансів України відхилилося від нього, і додаткові кошти одержують не фінансово слабкі регіони, а ті, в яких найбільше населення: Дніпропетровська, Харківська та інші області. Варто зазначити, що такі регіони і так є фінансово стабільними, за рахунок власних дохідних джерел вони спроможні забезпечити обов'язкові статті видатків своїх місцевих бюджетів. Тому доцільно проводити розподіл додаткової дотації пропорційно індексу відносної податкостроможності зведеного бюджету областей.

У 2019 р. було проведено аналіз 806 ОТГ, за результатами якого спостерігається, що найменш залежними від дотацій із державного бюджету є громади, до складу яких входять міста обласного значення, де із 27 об'єднаних територіальних громад найбільший рівень дотаційності становить усього 9,1%. Серед ОТГ із чисельністю населення понад 15 тис. жителів цей показник становить 49,7%. ОТГ з кількістю населення від 10 до 15 тис. жителів – 57,5%, ОТГ з чисельністю населення від 5 до 10 тис. жителів – 63,5%; ОТГ з чисельністю населення менше 5 тис. жителів – 62,6%.

Серед областей, ОТГ яких є найбільш дотаційними, слід виділити Житомирську (27,7% від загальної суми дотації), Запорізьку (31,4%), Тернопільську (20%), Хмельницьку (24,0%), Чернівецьку області (22,7%).

З огляду на міжнародний досвід, однією з перших країн, у якій було проведено адміністративно-територіальну реформу, стала Німеччина. Там, як і в Україні, базовою ланкою місцевого самоврядування є територіальна громада, в якій є значний ступінь демократії.

У Франції були спроби провести примусову територіальну реформу, яка була націлена на злиття комун зі столітньою історією. Проте така ідея не знайшла підтримки серед населення і трансформувалася у співпрацю громад між собою. Тоді як багато країн не підтримують малі та неефективні територіальні утворення, Франція характеризується своїм консерватизмом. Нині в країні функціонують 36 565 комун, з яких 80% має населення менше 1000 жителів.

Сьогодні в Україні заплановано об'єднання районів: із 480 до 120. Під час розрахунку був використаний досвід Польщі, в якій успішно завершено процедуру децентралізації влади. Та, попри хороші результати реформи, є недоліки. Не враховано різницю між сільськими і міськими повітами, у розпорядженні яких є неоднакові обсяги ресурсів. Після адміністративно-територіальних змін збільшився розрив темпів розвитку між більшістю не досить розвинутих польських регіонів та успішних регіонів.

Загалом можна стверджувати, що в об'єднаних територіальних громадах нині є широкі можливості для їхнього повноцінного функціонування. Критерієм оцінки їхньої успішної діяльності є задоволення всіх потреб громади, адже якісне виконання всіх повноважень та ефективне використання бюджетних ресурсів є взаємозалежними і впливають на темпи соціально-економічної стабілізації в країні. Попри те, що до кінця 2020 року мала б завершитися процедура децентралізації влади, залишається низка не вирішених питань, частина яких зумовлена тим, що досі ще не прийнятий закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому мало би бути визначення засад державної політики у сфері територіального управління, визначення механізму реорганізації органів ОТГ. Невирішені проблеми створюють ризики для успішної реалізації реформи, серед яких варто наголосити на таких:

1) об'єднання територіальних громад часто не має підтримки з боку населення через недостатній рівень усвідомленості про процес децентралізації; через спротив та суперечки між районними адміністраціями та місцевими радами, які у процесі реорганізації старої владної системи на користь новостворених громад не бажають втрачати свої робочі місця;

2) різке зростання кількості об'єднаних територіальних громад без пропорційного збільшення суми субвенції на розвиток інфраструктури зменшує зацікавленість громад до об'єднання та їхні можливості соціального і економічного розвитку. Якщо у 2016 році державна субвенція на інфраструктуру громад становила 1 млрд грн. і була розподілена між бюджетами 159 ОТГ (1107 грн. на рік на одного жителя) пропорційно до площі громади та кількості сільського населення, то вже у 2019 році субвенція передбачена у розмірі 2,1 млрд грн. на 806 ОТГ (495 грн на рік на одного жителя) [6];

3) нині залишається неврегульованим питання розмежування повноважень між органами сформованих ОТГ та органами виконавчої влади;

4) у більшості створених ОТГ немає кадрів з відповідним рівнем підготовки та простежується їхній низький кваліфікаційний рівень, недостатній для виконання покладених функцій. Така ситуація зумовлює неефективне розпорядження коштами громади, неспроможність освоїти кошти державних субвенцій на розвиток. Новостворений апарат місцевої влади не готовий до формування стратегічних планів розвитку громади. Вирішення проблеми лежить у площині надання консультативних та методичних послуг з боку виконавчої гілки влади та впровадження дієвої системи підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування;

5) з метою попередження ризиків корупційних схем у процесі використання ресурсів місцевого бюджету набуває актуальності питання реалізації механізму контрольних заходів. Децентралізація бюджетної сфери зумовила потребу у проведенні контролю за діяльністю органів влади на всіх рівнях у процесі скла-

дання та виконання бюджету, розпорядження фінансовими ресурсами. Вирішення цієї проблеми вимагає:

- налагодити дієвий попередній та поточний державний фінансовий контроль;
- організувати прозору роботу місцевої влади та проведення громадського контролю.

Узагальнення досвіду розвинутих країн дає змогу визначити такі шляхи удосконалення реформи децентралізації в Україні, як:

- 1) чіткий розподіл повноважень, прав та обов'язків на всіх рівнях влади згідно з принципами демократії, які дадуть змогу збалансувати інтереси в системі публічних відносин;
- 2) розроблення та реалізація регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;
- 3) забезпечення реалізації принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- 4) забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їхнього життєзабезпечення;
- 5) проведення бюджетної реформи з урахуванням державних та місцевих інтересів [7].

Висновки. Загалом можна стверджувати, що в об'єднаних територіальних громад нині є широкі мож-

ливості для їхнього повноцінного функціонування. Критерієм оцінки їхньої успішної діяльності є задоволення всіх потреб громади, адже якісне виконання всіх повноважень та ефективне використання бюджетних ресурсів є взаємозалежними і впливають на темпи соціально-економічної стабілізації в країні.

За підсумками проведеного дослідження можемо стверджувати, що необхідно зміцнювати досягнення у сфері управління місцевими фінансами, а також визначити додаткові джерела поповнення доходів окремих ОТГ. Нині ще залишається багато громад із кризовим рівнем бюджетної децентралізації (Чернівецька, Тернопільська та Херсонська області), в яких залишився значний рівень фінансової залежності від державного бюджету. Сформованих доходів не вистачає на покриття базових потреб, а фінансування цілей довгострокового характеру задля забезпечення соціального та економічного розвитку регіону неможливе. Для забезпечення фінансового вирівнювання бюджетів територіальних громад, які не є фінансово достатніми, потрібно використовувати різні форми стимулювання їхнього розвитку, враховуючи потенційні можливості кожної з громад.

Отже, у процесі реалізації реформи децентралізації з метою покращення місцевого самоврядування і надання якісних послуг населенню провідну роль відіграють територіальні громади.

Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи між бюджетних відносин: Закон України від 28 грудня 2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19> (дата звернення: 15.04.2020).
3. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. *Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO»*. Київ: ТОВ «Софія», 2012. 128 с.
4. Беля А. Р. Аналіз формування доходів місцевих бюджетів в умовах адміністративно-фінансової децентралізації. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 1. С. 133–137.
5. Лисяк Л.В. Напрями вдосконалення бюджетної політики України в умовах децентралізації. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2017. № 2 (58). С. 42–56.
6. Бахур Н.В. Упровадження змін в організації діяльності громад задля підвищення їх фінансової спроможності. *Аналітична записка Серія «Регіональний розвиток»*. № 3, 2019.
7. Пігуль Н.В., Люта О.В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 9. С. 685–689.

References:

1. Konstytucija Ukrainy [The Constitution of Ukraine]. (1996, June 28). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian]
2. Zakon Ukrainy Pro vnesennja zmin do Bjudzhetnogho kodeksu Ukrajiny shhodo reformy mizh bjudzhetnykh vidnosyn : pryiniaty 28 ghrud. 2014 roku. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>. (accessed: 15.04.2020).
3. Boryslavs'ka O., Zaverukha I., Zakharchenko E. (2012). Detsentralizatsiya publichnoyi vlady: dosvid yevropeys'kykh krayin ta perspektyvy Ukrainy [The decentralization of public authority: European experience and prospects of Ukraine]. Shveysars'ko-ukrayins'kyu proekt "Pidtrymka detsentralizatsiyi v Ukraini" – DESPRO – Swiss-Ukrainian project "Decentralization Support in Ukraine" – DESPRO. Kyiv: TOV "Sofiya", p. 128 [in Ukrainian].
4. Belia A.R. (2018) Analiz formuvannia dokhodiv mistsevykh biudzhetiv v umovakh administratyvno-finansovoi detsentralizatsii [Analysis of the formation of local budget revenues in terms of administrative and financial decentralization]. *Socio-economic problems of the modern period of Ukraine*, vol. 1. pp. 133–137.

5. Lysiak L.V. (2017) Napriamy vdoskonalennia biudzhetnoi polityky Ukrainy v umovakh detsentralizatsii [Directions for improving Ukraine's budget policy in the context of decentralization]. *Scientific view: economics and management*, no. 2 (58), pp. 42–46.

6. Bakhur N.V. Uprovadzhennia zmin v orhanizatsii diialnosti hromad zadlia pidvyshchennia yikh finansovoi spromozhnosti [Implementation of changes in the organization of community activities to increase their financial capacity]. *Analytical Note Regional Development Series*, no. 3.

7. Pihul N.V., Liuta O.V. (2016), Foreign experience of decentralization reforms [Zarubizhnyi dosvid provedennia detsentralizatsii nykh reform], *Global and national problems of the economy*, issue 9, pp. 685–689.

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕФОРМЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ С УЧЕТОМ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА

В статье определена сущность финансовой децентрализации публичных финансов. Определены причины проведения реформы децентрализации в Украине. Рассмотрены немецкая, французская и польская модели децентрализации публичной сферы и определено, по какой из них развивается бюджетная децентрализация в Украине. Децентрализация является одной из возможных форм реализации государственной власти. Децентрализация включает в себя административно-территориальное устройство государства с определенными органами публичного администрирования и достаточный объем финансовых ресурсов на осуществление собственных функций и полномочий. Изучение состояния реформы показало, что Украине нужно еще принять ряд законодательных актов. В Украине продолжается укрупнение территорий. Однако государственной власти нужно усовершенствовать организационный, правовой и финансовый механизмы для увеличения уровня финансовой состоятельности объединенных территориальных общин. Проведение реформы децентрализации должно основываться на добровольном участии в объединении территорий. При этом государство должно выполнять контроль за надлежащим выполнением функций, которые возложены на ОТГ. Определены проблемы проведения децентрализации на Украине и очерчены эффективные пути их решения.

Ключевые слова: децентрализация, местные бюджеты, объединенные территориальные общины, административная реформа, финансовая состоятельность.

PROBLEMS AND WAYS TO IMPROVE FINANCIAL DECENTRALIZATION REFORM TAKING INTO ACCOUNT INTERNATIONAL EXPERIENCE

The article examines the essence of financial decentralization of public finances. Identified the reasons of reform of decentralization in Ukraine. The German, French and Polish models of decentralization of public sphere are considered. Defined which model of budgetary decentralization inherent to Ukraine nowadays. Decentralization is one of the possible forms of state power. Decentralization includes the administrative-territorial structure of the state with certain bodies of public administration and a sufficient amount of financial resources to carry out its own functions and powers. The results of estimation of reform of decentralization specify that it is needed to accept laws in this sphere. The financial decentralization in Ukraine did not yet make off. Now is association of territorial communities continues. However, the state authorities need to improve the organizational, legislative and financial mechanisms to increase the financial independence of the incorporated territorial communities. Decentralization reform should be based on voluntary participation all participants in the unification of territories. At the same time, the state must perform control functions over the proper performance of the functions assigned for incorporated territorial communities. The content and meaning of the financial decentralization as a factor in modern regional policy regulation of society economic and social development, as well as some aspects related to these necessary changes in the functioning organization of local communities is defined. The problems of decentralization in Ukraine are identified. An important problem is the lack of highly qualified personnel in the incorporated territorial communities. Also, many local budgets do not have enough financial resources to function properly. The government should expand the powers of territorial authorities. This will allow territorial communities to solve their own problems better. Also this will increase the socio-economic development of the regions, development of small and medium business in the community and attract investors.

Key words: decentralization, local budgets, united territorial communities, administrative reform, financial possibility.