

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ЧИННИК ЗМІЦНЕННЯ ЕКОНОМІКИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У період, який переживає Україна під час реформування місцевого самоврядування до питання бюджетної децентралізації прикута особлива увага. Це зумовлено тим, що за своїм змістом, вона має забезпечити перерозподіл дохідних джерел та повноважень між рінями влади, сформувати максимальне фінансове підґрунтя як соціальних стандартів, так і проектів розвитку підвідомчих територій.

Поняття «децентралізація» має декілька значень, в класичному розумінні означає: послаблення централізації; таку систему управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління. Децентралізації поділяється на: економічну, політичну, адміністративну, географічну, фіскальну (бюджетну) тощо [1].

За економічним змістом бюджетна децентралізація покликана підвищувати ефективність функціонування бюджетної системи. Передача повноважень на місця та самостійність у прийнятті рішень при формуванні доходів та використанні бюджетних коштів – це теж позитивні ознаки бюджетної децентралізації. Територіальна наближеність влади до населення спонукає до посилення громадянської активності та підзвітності громаді, а обізнаність з проблемами сприяє ефективнішому їх задоволенню, а ніж у централізованому випадку. Основним завданням бюджетної децентралізації є формування обсягів фінансових ресурсів, для того щоб у достатній мірі можна було забезпечити фінансову незалежність місцевих бюджетів.

Першим значним кроком за останні роки у напрямку бюджетної децентралізації стали прийняті Верховною Радою України зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, які набрали чинності з січня 2015 року. До внесених змін у бюджетне та податкове законодавство частка дотаційних бюджетів в Україні була дуже високою та складала від 50% до 90% бюджетів різних рівнів. Після впровадженої реформи кількість дотаційних бюджетів зменшилася майже вдвічі.

Важливим кроком реалізації підходів до децентралізації влади є прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який став основним кроком до зміни адміністративно-територіального устрою країни та визначає конкретний механізм добровільного об'єднання територіальних громад. Даний закон регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст.

Створення потужних, самостійних та самодостатніх територіальних громад є важливою частиною процесу децентралізації. Нові підходи до фінансування об'єднаної територіальної громади відбуваються за рахунок надходжень відповідно до нових змін Бюджетного кодексу України та змін до Податкового кодексу України. Дані зміни дозволили [2; 3]:

- розширити принципи самостійності місцевих бюджетів (визначено терміни затвердження місцевих бюджетів, незалежно від прийняття державного бюджету);
- перерозподілити видаткові повноваження між органами влади різних рівнів відповідно до принципу субсидіарності;
- замінити систему балансування на систему горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств (для обласних бюджетів) на одного жителя;
- закріпити за місцевими бюджетами певний перелік джерел, які сприятимуть нарощенню власної ресурсної бази;
- закріпити за галузевими міністерствами певні види субвенцій для фінансування делегованих повноважень;
- диверсифікувати напрями розміщення коштів місцевих бюджетів; змінити взаємовідносини між державним бюджетом та бюджетами базового рівня тощо.

У результаті добровільного об'єднання територіальні громади здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Від ефективної самоорганізації та самозабезпечення громад залежить не тільки відродження місцевої інфраструктури, освіти, медицини, а й громадської свідомості. Відповідно до статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» держава

здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад (табл. 1) [4].

Таблиця 1

Форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад

Назва підтримки	Спосіб застосування	Ключові завдання
Інформаційна	Організація Всеукраїнської інформаційної компанії з децентралізації: проведення круглих столів, семінарів, онлайн-конференцій, інформаційних зустрічей тощо за участі представників асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських організацій та засобів масової інформації.	Доведення до суспільства переваг реформи для нарощення потенціалу місцевих громад
Методична	Розробка Методики формування спроможних територіальних громад та надання пояснень до її основних положень з метою формування ефективного територіального устрою на базовому рівні в межах певної області.	Затвердження Перспективного плану формування територій громад
Фінансова	Надання коштів у вигляді субвенцій, розширення дохідної бази місцевих бюджетів, залучення коштів з Державного фонду регіонального розвитку на проекти, спрямовані на підтримку добровільно об'єднаних територіальних громад тощо.	Фінансова самостійність місцевих бюджетів
Організаційна	Спільне з Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) забезпечення регіональних офісів реформ приміщеннями, технікою та іншими матеріалами. Розробка та утримання сайтів та електронних платформ на підтримку реформи.	Створення матеріально-технічної бази реформи

Джерело: складено за даними [4; 5].

Разом з тим, вже перший рік функціонування об'єднаних територіальних громад засвідчив існування низки проблемних моментів, на які доцільно звернути увагу [6].

По-перше, у більшості випадків у даний період здійснюється фінансування соціальних потреб громади, а потрібно, щоб кошти працювали на громаду та на збільшення економічної активності. По-друге, постає питання, як вдало органи місцевого управління можуть адмініструвати податки та забезпечувати належне виконання покладених на них обов'язків, завдань та функцій. Оскільки, якщо не звертати уваги на інвестиційні проекти розвитку територіальних утворень, то заснування об'єднаних громад з часом матиме суто формальний характер без ніякого прогресу у розвитку. По-третє, у зв'язку з отриманням доволі вагомих фінансових ресурсів, більша частина громад не впоралась із ними самостійно і передала частину своїх повноважень, у першу чергу це відноситься до галузі освіти та медицини. У наслідок цього виконання даних повноважень, а також і кошти були перекладені на районні бюджети. По-четверте, на фінансові можливості місцевих бюджетів територіальних утворень доволі добре вплинули заходи бюджетної децентралізації, однак фінансова самостійність органів місцевого самоврядування відбулась не за рахунок зростання фінансових ресурсів, а була пов'язана із факторами їх збільшення. До основних факторів доволі різкого зростання доходів ОТГ у 2016–2017 рр. можна віднести: перерозподіл загальнодержавних податків, цільових фондів, інфляцію.

Реформа децентралізації передбачає подолання багатьох проблем, серед яких слід назвати: залежність територій від центру; інфраструктурну та фінансову слабкість громад; деградацію сільської місцевості; високий рівень дотаційності громад; низький рівень інвестиційної привабливості територій.

Беззаперечним є факт, що провадження бюджетної децентралізації здатне забезпечити набагато більшу ефективність та якість надання суспільних послуг, аніж розподіл мобілізованих коштів на суспільні потреби через центральний рівень бюджетної системи. Водночас задля подолання викликів на шляху проведення бюджетної децентралізації необхідним є подальше напрацювання питань, що забезпечили б успішність реформи та мали позитивний вплив на всю економічну систему країни. Зокрема, необхідним є подальше провадження змін щодо підвищення ефективності місцевих податків та зборів (особливо в частині спрощення адміністрування податку на нерухоме майно); потребує

подальшого узгодження й питання адміністрування акцизного податку, оскільки надходження з такого податку є нерівномірними для різних територій. Доцільним на даний момент є також збільшення частки надходжень таких загальнодержавних податків як податок на доходи фізичних осіб та податок на прибуток підприємств до місцевих бюджетів.

Список використаних джерел:

1. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. URL: <http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Miscevesamovryaduvannya.pdf> (дата звернення 1.05.2018).

2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (зі змінами та доповненнями). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran211#n211> (дата звернення 1.05.2018).

3. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI (зі змінами та доповненнями). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення 1.05.2018).

4. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-viii> (дата звернення 1.05.2018).

5. Бурковська А. В., Лункіна Т. І., Корабахіна А. Ю. Вплив фінансової децентралізації на суспільно-економічний розвиток регіонів України. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. С. 13-19.

6. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». К. : НІСД, 2017. 928 с.