

Савченко Ю.А.,
Начальник відділу підготовки аналітичних,
інформаційних матеріалів апарату
Запорізької обласної державної адміністрації

РЕЗУЛЬТАТИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Савченко Ю.А. Результати фінансової децентралізації та бюджетне регулювання територіального розвитку в Україні. У статті проаналізовано результати фінансової децентралізації та бюджетного регулювання територіального розвитку в Україні. Наведено показники фінансової децентралізації зростання місцевих бюджетів, спостерігається поступове збільшення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, що, безпосередньо, вказує на зміцнення фінансової бази та посилення платоспроможності місцевих бюджетів. Наведено динаміку державної фінансової підтримки місцевого та регіонального розвитку на інфраструктуру, на будівництво спортивних об'єктів, розвиток медицини у сільській місцевості, на підтримку секторальної регіональної політики. Розглянуті та перелічені низка ризиків, які впливають на подальше ефективне втілення реформи: по-перше, соціально-економічний дисбаланс між добре забезпеченими та економічно незахищеними громадами; по-друге, послаблення здатності держави перерозподіляти доходи і багатство, тобто зменшувати економічну нерівність; по-третє, зменшення ефективності управління у порівнянні з централізованою державною вертикаллю; в-четверте, зменшення макроекономічної стабільності; в п'яте, корупція. Зроблені пропозиції та рекомендації щодо зменшення негативних проявів та зменшення ризиків за рахунок: посилення підтримки об'єднаної громади; розробку та удосконалення законодавства; належна реалізація запланованих реформ; враховування специфіки регіональної реформи разом із підтримкою проєктів, спрямованих на моніторинг уряду, та розвиток соціокультурних ініціатив.

Ключові слова: бюджетне регулювання, власні доходи, ефективність фінансової децентралізації, територіальний розвиток, місцеві бюджети, фінансові ресурси, фінансова децентралізація.

Савченко Ю.А. Результаты финансовой децентрализации и бюджетное регулирование территориального развития в Украине. В статье проанализированы результаты финансовой децентрализации и бюджетного регулирования территориального развития в Украине. Приведены показатели финансовой децентрализации увеличения местных бюджетов, наблюдается постепенное увеличение доли местных бюджетов в сводном бюджете, что непосредственно указывает на укрепление финансовой базы и усиление платежеспособности местных бюджетов. Приведена динамика государственной финансовой поддержки местного и регионального развития на инфраструктуру, на строительство спортивных объектов, развитие медицины в сельской местности, в поддержку секторальной региональной политики. Рассмотрены и перечислены ряд рисков, которые влияют на дальнейшее эффективное воплощение реформы: во-первых, социально-экономический дисбаланс между обеспеченными и экономически незащищенными общинами; во-вторых, ослабление способности государства перераспределять доходы и богатство, то есть уменьшать экономическое неравенство; в-третьих, уменьшение эффективности управления по сравнению с централизованной государственной вертикалью; в-четвертых, уменьшение макроекономической стабильности; в пятых, коррупция. Сделанные предложения и рекомендации по уменьшению негативных проявлений и уменьшения рисков за счет: усиления поддержки объединенной общины; разработка и усовершенствование законодательства; надлежащая реализация запланированных реформ; учет специфики региональной реформы вместе с поддержкой проєктов, направленных на мониторинг правительства, и развитие социокультурных инициатив.

Ключевые слова: бюджетное регулирование, собственные доходы, эффективность финансовой децентрализации, территориальное развитие, местные бюджеты, финансовые ресурсы, финансовая децентрализация.

Savchenko Yu.A. Financial decentralization and budgetary regulation of territorial development in Ukraine. The article analyzes the results of financial decentralization and budgetary regulation of territorial development in Ukraine. The indicators of financial decentralization of local budgets growth are presented, there is a gradual increase of the share of local budgets in the consolidated budget, which directly indicates the strengthening of the financial base and strengthening of the solvency of local budgets. The dynamics of state financial support for local and regional development for infrastructure, construction of sports facilities, development of medicine in rural areas, support for sectoral regional policy are presented. A number of risks that influence the further effective implementation of the reform are considered and listed: first, the socio-economic imbalance between well-to-do and economically disadvantaged communities; second, the weakening of the state's ability to redistribute income

and wealth, that is, reduce economic inequality; third, a decrease in the efficiency of management compared to the centralized state vertical; fourth, a reduction in macroeconomic stability; in the fifth, corruption. Suggestions and recommendations were made to reduce the negative effects and reduce the risks by: enhancing the support of the united community; development and improvement of legislation; proper implementation of the planned reforms; taking into account the specificities of regional reform, together with support for government monitoring projects and the development of socio-cultural initiatives.

Key words: budget regulation, own revenues, efficiency of financial decentralization, territorial development, local budgets, financial resources, financial decentralization.

Постановка проблеми. Ринкова економіка та її мета – це підвищення життєвого рівня населення, а на місцевому рівні вирішити ці проблеми можна значно ефективніше. Для цього і необхідно провести фінансову децентралізацію, тобто, провести передачу відповідних повноважень на органи місцевого і регіонального самоврядування. Головним завданням реформи децентралізації – це упорядкування адміністративно-територіального устрою і удосконалення системи організації влади. Посилення спроможності громади є основою для сталого розвитку громади на засадах інклюзивності [1, с. 4]. Ось чому фінансова децентралізація та бюджетне регулювання територіального розвитку, є актуальною проблемою, які вимагають свого дослідження. Сьогодні проблеми важко вирішити із-за відсутності у законодавстві відповідних положень, а іноді і політичні аспекти превалюють над економічними [2; 3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблеми фінансової децентралізації та бюджетного регулювання територіального розвитку знайшли відображення в працях А. Гальчинського, Я. Жаліло, О. Даниляк, А. Ткачука, І. Волохової, І. Сікори, М. Бризіцького та інших вчених. Незважаючи на це багато проблем фінансової децентралізації та ризиків процесу децентралізації залишаються невирішеними.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз результатів фінансової децентралізації та бюджетного регулювання територіального розвитку в Україні. Запропонувати пропозиції та рекомендації щодо зменшення негативних проявів та зменшення ризиків, які впливають на подальше ефективне втілення реформи.

Вклад основного матеріалу дослідження. Об'єднання ОТГ відкриває двері для використання ресурсів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Відповідно до закону обсяг коштів ДФРР становив 1 % від запланованих доходів державного бюджету. Як на своєму веб-сайті зазначено: «...ДФРР закладе фундамент для фінансування проектів регіонального розвитку на конкурентній основі та планів дій щодо їх розвитку впровадження» [4, с. 67]. Крім того, проекти громад повинні відповідати пріоритетам, визначеним у Стратегії регіонального розвитку. Об'єднаним територіальним громадам надається право використовувати субвенцію для створення та сприяння розвитку їх інфраструктура. У 2016 році з державного бюджету було спрямовано більше 1 млрд. грн. для цієї мети. У 2017 році ця сума не змінилася. Зі зростанням кількості новоутворених громад, тому стимулюючий ефект субвенції зменшиться. Фонди субвенції розподіляються між новоствореними підрозділами місцевого самоврядування через чітку формулу. Проекти фінан-

суються з субвенції відповідно до планів соціально-економічного розвитку громади.

З 2015 року місцеві бюджети отримують субвенції на охорону здоров'я та освіту. Однак питання створення центрів первинної медичної допомоги та оптимізація шкільної інфраструктури на рівні громади залишається невирішеною. Крім того, публічні послуги для шкіл та закладів охорони здоров'я, а також видання підручників будуть фінансуватися з місцевих бюджетів. Відповідні кошти будуть вилучені з охорони здоров'я та освітні субвенції. Результати фінансової децентралізації зростання місцевих бюджетів наведено (табл. 1).

Таблиця 1
Результати фінансової децентралізації зростання місцевих бюджетів за 2015 – 2017 роки

Показники	Роки		
	2015	2016	2017
Частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП, %	5,1	6,2	6,5
Власні доходи загального фонду місцевих бюджетів, млрд грн	98,2	146,6	192,7
Частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті України, %	45,6	47,5	51,2
Частка місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів (загальний фонд), %	26,6	28,8	27,3

Джерело: узагальнено автором за даними [7]

Обсяг коштів ДФРР повинен бути суттєво збільшений, але експерти серед громадянського суспільства побоюються що кошти не можуть бути перераховані, оскільки ДФРР має поповнюватися за рахунок спеціальних надходжень. Багато експертів стверджують, що очікування уряду занадто високі [5], хоча реформа децентралізації в Україні не була здійснена відповідно до встановлених часових рамок, досягнутий прогрес суттєвий [6].

З таблиці 1 можна побачити, що починаючи із 2015 року спостерігається поступове збільшення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, що, безпосередньо, вказує на зміцнення фінансової бази ОМС, вагоме зростання загального обсягу їх доходів та є прямим наслідком реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була ухвалена 1 квітня 2014 року. Із початком реалізації реформи ситуація змінилася, а саме, якщо основну частину надходжень загального фонду місцевих бюджетів займали трансферти, то з 2016 року частка трансфертів склала трохи більше 1/3, а основну вагу в доходах бюджетів займають власні

ресурси. Також можна побачити і зниження частки дотацій, що свідчить про посилення платоспроможності місцевих бюджетів. Разом з тим, відбувається значне збільшення державної підтримки на розвиток громад та розбудову інфраструктури, що є ще одним позитивним наслідком бюджетної децентралізації (табл. 2) [8].

З таблиці 2 можна побачити, що дійсно з 2014 року зросла державна підтримка місцевого та регіонального розвитку. Крім того з 2016 року втілено субвенцію на інфраструктуру, а з 2017 року передбачена субвенція на будівництво спортивних об'єктів, розвиток медицини у сільській місцевості, на підтримку секторальної регіональної політики. Більшість профільних міністерств є головними розпорядниками і відповідальними виконавцями бюджетних програм, бенефіціарами яких є регіони, зокрема, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Відтак, можна із впевненістю говорити про більш ніж позитивну тенденцію щодо виконання доходів місцевих бюджетів починаючи з 2015 року. Наприклад, за 2015 рік до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 99,8 млрд. грн., що складає 116,0% від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами, за 2016 рік – 146,6 млрд. грн., що складає 116,3% від річного обсягу надходжень, за 2017 рік – 191,9 млрд. грн., що складає 107% від річного обсягу надходжень. Приріст надходжень до загального фонду у 2015 році + 29,6 млрд. грн. (42,1 %), у 2016 році – +48,4 млрд. грн. (49,3 %), у 2017 році – + 45,3 млрд. грн. (30,9 %) [6-8].

Загалом обсяг надходжень ПДФО за 2015 рік склали 53 625,8 млн. грн., рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами становить 113,7%, надходжень плати за землю – 14 466,6 млн. грн., рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами – 112,2%. У 2016 році – 79,0 млрд. грн., рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами становить 112,9%, надходження плати за землю – 23,3 млрд. грн., рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами – 114,7%. У 2017 році – 110,0 млрд. грн., рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами, становить 105,8%, надходження плати за землю становили 26,4 млрд. грн., рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами складає 103,8% [6-8].

Також, треба зауважити, що урядом забезпечується виконання усіх зобов'язань згідно з бюджетним зако-

нодавством, зокрема в частині перерахування міжбюджетних трансфертів. Так, у 2015 році місцеві бюджети одержали 174 195,7 млн. грн. трансфертів, що складає 98,7% від передбачених розписом асигнувань на рік, у 2016 році – 196,0 млрд. грн. трансфертів, що складає 99,6%, у 2017 році – 272,9 млрд. грн., що складає 97,8%, зокрема [6-8]:

- базова дотація у 2015 році перерахована в сумі 5 261,9 млн. грн. або 98,2% розпису асигнувань, у 2016 році – 4,7 млрд. грн. або 98,0%, у 2017 році – 5,8 млрд. грн. або 98,4%;

- субвенції на соціальний захист населення перераховані у 2015 році в сумі 63298,2 млн. грн. або 99,4% від передбачених розписом на цей період в межах фактичних зобов'язань, у 2016 році – 94,2 млрд. грн. (в межах фактичних зобов'язань) або 99,7%, у 2017 році – 124,7 млрд. грн. (в межах фактичних зобов'язань) або 99,0%;

- освітню субвенцію у 2015 році перераховано в сумі 44 085,3 млн. грн. або 100,0% до розпису на відповідний період, у 2016 році – 44,5 млрд. грн. або 100,0%, у 2017 році – 51,5 млрд. грн. або 98,3%;

- медичну субвенцію у 2015 році перераховано в сумі 46 177,0 млн. грн. або 100,0% до розпису на відповідний період, у 2016 році – 44,4 млрд. грн. або 100,0%, у 2017 році – 56,2 млрд. грн. або 100%;

- субвенцію на підготовку робітничих кадрів у 2015 році перераховано в сумі 5 486,1 млн. грн. або 100,0% до розпису на відповідний період;

- субвенцію на соціально-економічний розвиток окремих територій у 2016 році перераховано в сумі 3,3 млрд. грн. або 100,0% до розпису на рік;

- субвенцію на формування інфраструктури ОТГ у 2016 році перераховано в сумі 1,0 млрд. грн. або 100,0% до розпису на рік.

Протягом 3 років відбулися відчутні зрушення в територіальній, адміністративній та фінансовій площині, а реформу неодноразово називали однією з найуспішніших в країні. Громади, які скористались процедурою добровільного об'єднання, отримали значні повноваження та ресурси і в більшості демонструють безпрецедентні досягнення в облаштуванні транспортної і соціальної інфраструктури, наданні адміністративних послуг, оптимізації витрат. Результати також підтверджуються громадською думкою: соціологічні дослідження три роки поспіль фіксують близько 40 % респондентів, які бачать покращення у своїх населених пунктах, проти 5 %, які стверджують що стало гірше [9].

Таблиця 2

Державна фінансова підтримка місцевого та регіонального розвитку, млрд. грн.

Показники	Роки					
	2014	2015	2016	2017	прогноз 2018	прогноз 2019
Всього	0,5	3,7	7,3	16,1	19,37	20,75
Субвенція на соціально-економічний розвиток	0,5	0,8	3,3	6,2	5,0	4,7
Державний фонд регіонального розвитку		2,9	3,0	3,5	6,0	7,7
Субвенція на інфраструктуру ОТГ			1,0	1,5	1,9	2,1
Кошти на будівництво спортивних об'єктів				0,27	0,37	0,75
Субвенція на розвиток медицини у сільській місцевості (*в т. ч. 4 млрд. грн. – перехідний залишок з 2018 р.)				4,0	5,0	5,0
Кошти на підтримку секторальної регіональної політики				0,65	1,1	0,5

Джерело: узагальнено автором за даними [7]

Однак справді масштабні зміни все ще попереду, зокрема, найбільш болючим для центральної влади та непередбачуваним для держави в цілому буде реформатування місцевих державних адміністрацій з передачею значної частки їхніх повноважень органам місцевого самоврядування. Разом з передачею окремих функцій від інших державних органів і, відповідно, ресурсів, цей крок може суттєво збільшити частку видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті (поширений критерій «децентралізованості»), перетворивши Україну в одну з найбільш децентралізованих держав. Для порівняння, сьогодні цей показник складає 32% при середньосвітовому 24%, а серед держав-членів Організації економічного співробітництва та розвитку (об'єднує 34 країни, більшість з яких мають високий дохід громадян та Індекс людського розвитку і розглядаються як розвинені) – 40%. Такі реформи неодмінно повинні враховувати властиві ризики як децентралізації в цілому, так і вітчизняних умов її реалізації [9].

З 2014 року, впроваджуючи державну регіональну політику, Уряд України щороку збільшує обсяг державної підтримки розвитку регіонів та громад. Кошти державної підтримки розвитку територій спрямовуються за напрямками: регіональний розвиток (в т.ч. розвиток інноваційної економіки та інвестицій, розвиток людського потенціалу, сільський розвиток, розвиток туризму, загальноукраїнська солідарність, розвиток проблемних територій, ефективне управління регіональним розвитком), розвиток дорожньої та транспортної інфраструктури, розвиток сільських територій, енергоефективність, екологічна безпека та сталий розвиток, розвиток спортивної інфраструктури, розвиток у сфері освіти, розвиток у сфері культури, розвиток у сфері охорони здоров'я, розвиток інфраструктури адміністративних послуг (ЦНАПи), розвиток інфраструктури (соціальне забезпечення).

Висновки. З вищевикладеного можна зробити наступні висновки, що з 2014 року Уряд України кожного року збільшує обсяг державної підтримки розвитку регіонів та громад. Кошти спрямовуються на регіональний розвиток, розвиток дорожньої та транспортної інфраструктури, розвиток сільських територій, енергоефективність, екологічну безпеку та сталий розвиток, розвиток спортивної інфраструктури, розвиток у сфері освіти, розвиток у сфері культури, розвиток у сфері охорони здоров'я, розвиток інфраструктури адміністративних послуг тощо.

Тим не менш, існує низка ризиків, які впливають на подальше ефективне втілення реформи: по-перше, соціально-економічний дисбаланс між добре забезпеченими та економічно незахищеними громадами; по-друге, послаблення здатності держави перерозподіляти доходи і багатство, тобто зменшувати економічну нерівність; по-третє, зменшення ефективності управління у порівнянні з централізованою державною вертикаллю; в-четверте, зменшення макроекономічної стабільності; в п'яте, корупція. З наведених тверджень можна зробити низку рекомендацій, тобто ризики можна зменшити за рахунок: посилення підтримки об'єднаної громади (повноваження мають передаватися тим територіальним одиницям, які є достатньо великими аби забезпечити їх фінансування, а також отримувати економічний ефект від масштабу); розробку та удосконалення законодавства про місцеве самоврядування (законодавче регулювання повинне забезпечувати прозорість, підзвітність і збалансованість); належна реалізація правоохоронних, освітянських, медичних та земельних реформ; враховування специфіки регіональної реформи разом із підтримкою проектів, спрямованих на моніторинг уряду, та розвиток соціокультурних ініціатив (державна не повинна самоусуватись від виконання функцій на місцях).

Список використаних джерел:

1. Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів?. Аналітична доповідь. 2018. Київ. 24 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/Dopovid_Decentralization-ready-474fa.pdf
2. Ступницька Т.М., Немченко Г.В. Проблеми фінансової децентралізації в Україні. *Економіка харчової промисловості*. 2016. Т 8. Вип. 1. С. 67-72.
3. Ткачук А. Прес-центр ініціативи «Децентралізація влади». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/5268>
4. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Державний фонд регіонального розвитку. URL: <http://dfrr.minregion.gov.ua/pro-konkurs>
5. Сікора І. Держбюджет-2017: як попередити популізм і політичну корупцію. 2016. URL: <https://dt.ua/macrolevel/derzhbyudzheth-2017-yak-poperediti-populizm-i-politichnu-korupciyu-.html>
6. Серед головних пріоритетів діяльності Уряду на 2017 рік – продовження реформи децентралізації. 2016. URL: <http://khoda.gov.ua/sered-golovnix-prioritetiv-diyalnosti-uryadu-na-2017-rik-prodovzhennya-reformidecentralizaci%D1%97/>
7. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Національний проект Децентралізація. 2018. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua>
8. Бюджетна децентралізація як фактор забезпечення фінансової автономії регіонів і формування самодостатніх громад. URL: <https://knute.edu.ua/file/NjY4NQ==/1184477cfe14b1a0b3d7485c43c363d0.pdf>
9. Бризницький М. Ризики децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/columns/11589>