

УДК 336.13

ОЦІНКА РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ НА ПРИКЛАДІ БЮДЖЕТУ НЕДОБОЇВСЬКОЇ ОТГ

Грубляк О.М., Юзва О.Ю.

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

Досліджено сутність та значення фінансової децентралізації в Україні. Визначено теоретичну базу формування та використання фінансових ресурсів створених територіальних громад. Проведено оцінку ресурсної бази Недобоївської об'єднаної територіальної громади. Проаналізовано напрями використання фінансових ресурсів сільського бюджету Недобоївської ОТГ. Побудовано сценарій подальшого розвитку територіальної громади з обґрунтуванням перспектив залучення додаткових фінансових ресурсів та ефективним їх використанням на нагальні потреби жителів громади.

Ключові слова: децентралізація, органи місцевого самоврядування, об'єднана територіальна громада, бюджет, фінансові ресурси.

Постановка проблеми. На сучасному етапі Україна неухильно спрямовує свої зусилля на реалізацію євроінтеграційного курсу, виконання міжнародно-правових зобов'язань, в тому числі з питань розвитку місцевої і регіональної демократії.

Впровадження реформи розпочато на основі Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Програми діяльності Уряду, «Стратегії – 2020» Президента України та відповідного плану з їх

реалізації. Створення законодавчої основи щодо реформування місцевого самоврядування стало поштовхом для активізації процесу об'єднання територіальних громад, формування найбільш оптимальних їх конфігурацій, удосконалення механізмів та інструментів формування нової системи місцевого самоврядування на новій законодавчій базі.

Подальша демократизація суспільства, децентралізація влади на засадах субсидіарності були і залишаються пріоритетами України. Важливу

роль у цих процесах відіграє реформування місцевого самоврядування відповідно до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Тому підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території є особливо актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед відомих авторів, які займалися вивченням процесу фінансової децентралізації та її значення для економічного зростання країни в цілому та громаді, зокрема, є наступні вчені: М. Баймуратов [2], Н. В. Булеца [3], О. С. Власюк [4], І. З. Сторонянська [5], Л. Д. Тулуш [6], Чекіна В. Д. [7], Ю. Шемшученко [8], Н. Янюк [9]. Так, теоретичні аспекти реформування місцевого самоврядування розкрито у працях М. Баймуратова, Н. Булеци, О. Власюка, Ю. Шемшученка [2–4, 8]; питання реформування та зміцнення фінансової бази бюджетів органів місцевого самоврядування досліджували вчені: І. Стронянська, Л. Тулуш, В. Чекіна, Н. Янюк [5–7, 9].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Процес децентралізації вивчали провідні науковці, але при цьому залишається достатньо багато дискусійних питань щодо особливостей проведення процесу децентралізації, ефективності функціонування створених об'єднаних громад та вибору сценарію їх розвитку.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз фінансових ресурсів створених ОТГ, напрямів їх використання, оцінка ефективності функціонування об'єднаних громад та розробка сценаріїв їх подальшого розвитку.

Виклад основного матеріалу. З початку 2015 року в Україні фактично запроваджена нова бюджетна модель, яка спрямована на забезпечення фінансової децентралізації, а саме: збільшення обсягу фінансових ресурсів у розпорядженні органів місцевого самоврядування, формування фінансово спроможних територіальних громад.

У процесі здійснення фіскальної децентралізації в Україні рішенням Чернівецької обласної ради 28 липня 2015 року був схвалений Перспективний план формування громад, а 14 серпня створені перші 10 громад в області. Зокрема, жителі сіл Долиняни, Керстенці, Недобоївці та Ставчани Хотинського району об'єдналися та створили об'єднану територіальну громаду, яка була затверджена рішенням сесії Чернівецької обласної ради від 14 серпня 2015 року № 123–33/15 «Про утворення Недобоївської сільської об'єднаної територіальної громади Хотин-

ського району Чернівецької області та призначення перших місцевих виборів».

Децентралізація – це складна й глибока реформа, яка перебудовує всю систему управління країною, позбавляючи її радянського адміністративного спадку. Європейські країни торували цей шлях десятиліттями. Разом з тим, вже сьогодні реформу можна назвати найуспішнішою. Саме завдяки передаванню повноважень і фінансів на місця громади отримали можливість самостійно ухвалювати рішення і відповідати за їх реалізацію.

Помітною є тенденція до зростання дохідної частини бюджету громад, що об'єдналися. Так, збільшення ресурсної бази об'єднаних територіальних громад відбулось через передачу з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг та держмита. Окрім того, за місцевими бюджетами закріплюється 100% податку на майно, землю. До того ж, бюджети отримують доходи через впровадження збору з роздрібного продажу підакцизних товарів за ставкою 5% від вартості реалізованого товару, закріплення за місцевими бюджетами 60% податку на доходи фізичних осіб, передачу до бюджету територіальної громади 25% екологічного податку. Разом з тим, до бюджету спрямовуватимуться 100% єдиного податку та 100% податку на прибуток установ комунальної власності [1]. Всі ці доходи поступають в один «об'єднаний» бюджет територіальної громади.

Основні показники місцевого бюджету на 2016 рік були затверджені рішенням сесії Недобоївської сільської ради від 24.12.2015 року № 35/3/15 «Про сільський бюджет на 2016 рік». У бюджеті визначено доходи загального фонду (без врахування трансфертів) у розмірі 2827 тис. грн., що на 445,2 тис. грн. перевищують доходи за 2015 рік та на 1903 тис. грн. – доходи за 2014 рік.

Основним джерелом формування доходів місцевого бюджету є податок на доходи фізичних осіб, обсяг якого у 2016 рік становить 1075 тис. грн., що на 698,9 тис. грн. більше, ніж у 2014 році та на 1075 тис. грн. – ніж у 2015 році (табл. 1).

Дане збільшення було спричинене тим, що у 2014 році лише 25% податку на доходи фізичних осіб залишалося у розпорядженні сільських рад, а у 2015 році даний податок взагалі не надходив до бюджетів сіл, тому що усі 60% ПДФО перераховувалися до районного бюджету. Тільки створення ОТГ на території даних сіл дало можливість отримувати ПДФО в місцевий бюджет.

Таблиця 1

Динаміка та склад надходжень до місцевого бюджету (без врахування міжбюджетних трансфертів) за 2014–2016 роки

тис. грн.

Назва доходів	2014 рік	2015 рік	2016 рік	Відхилення (+,-) звітнього періоду до	
				2014 року	2015 року
Податок на доходи фіз. осіб	376,1	0	1075,0	698,9	1075,0
Акцизний податок	0	947,4	907,0	907,0	-40,4
Земельний податок з фіз. осіб	181,7	365,7	394,0	212,3	28,3
Орендна плата з юр. осіб	199,9	363,3	194,0	-5,9	-169,3
Єдиний податок з фіз. осіб	0	377,6	106,0	106,0	-271,6
Єдиний податок з с/г виробників	16,9	133,4	73,0	56,1	-60,4
Інші надходження	183,2	194,4	78,0	-88,3	-116,4

Джерело: розроблено авторами

Загальна кількість платників ПДФО у Недобоївській об'єднаній територіальній громаді становить 35. Найбільшими платниками даного податку є Ставчанський професійний ліцей, навчально-виховні комплекси сіл Недобоївці та Ставчани, загальноосвітні школи сіл Долиняни та Керстенці, ДП «Хотинське держспецлісництво АПК», ФГ «Тарас», ПП «Роса-Агро», ФГ «Нівалсад», ПП «Пан Індик».

Другим важливим джерелом наповнення бюджету громади є акцизний податок. Надходження цього податку у 2016 році складає 907 тис. грн., що на 40,4 тис. грн. менше, ніж у 2015 році та 907 тис. грн. більше, ніж у 2014 році. У Недобоївській об'єднаній територіальній громаді є 18 платників акцизного податку. Основними серед них є супермаркети «Добре» та «Холодмаркет», а також автозаправна станція у селі Недобоївці.

Наступним вагомим джерелом надходжень є земельний податок з фізичних осіб, обсяг якого у 2016 році становить 394 тис. грн., що на 28,3 тис. грн. більше, ніж у 2015 році та на 212,3 тис. грн. – ніж у 2014 році.

У процесі трансформації місцевого самоврядування принципове значення має належне забезпечення матеріально-фінансової автономії територіальних громад, яка можлива за умови реалізації конституційного принципу самостійності місцевих бюджетів. Дану тенденцію можемо прослідкувати за даними рис. 1.

Аналізуючи рис. 1 бачимо, що обсяг доходів Недобоївського сільського бюджету збільшився у 2016 році, а тому відбулося зростання фінансової спроможності територіальної громади завдяки розширенню дохідної бази місцевого бюджету. Також спостерігаємо тенденцію до зростання частки власних доходів у загальній структурі надходжень до бюджету, а саме: у 2016 році власні надходження займають 16,1%, що на 5,9% перевищить частку власних доходів у 2015 році та на 8,7% – у 2014 році. Це відбудеться завдяки тому, що збільшено перелік податкових надходжень, які зараховуватимуться до місцевого бюджету.

Однак, результатом децентралізації має бути створення спроможної громади, здатної взяти на себе повноваження і нести відповідальність за розвиток своїх територій, а зібраних податків має вистачати, щоб громадяни могли отримати якісну освіту, охорону здоров'я, комунальні послуги.

Зростання загального обсягу видатків громади відображено на рис. 2.

Ці дані підтверджують, що з 2016 року відбулося розширення повноважень громади на здійснення видатків, однак частка видатків, які фінансуються за рахунок власних надходжень зменшилася з 81% у 2015 році до 16% у 2016 році. Дана ситуація скла-

лася через те, що після створення об'єднаної територіальної громади на фінансування з бюджету ОТГ було передано 4 амбулаторії загальної практики сімейної медицини та 4 заклади освіти, фінансування яких здійснюється в основному за рахунок субвенцій із державного бюджету та, на які припадає значна частина видатків Недобоївської ОТГ (61% у загальній сумі видатків).

Після створення об'єднаної територіальної громади стало можливим здійснення капіталь-

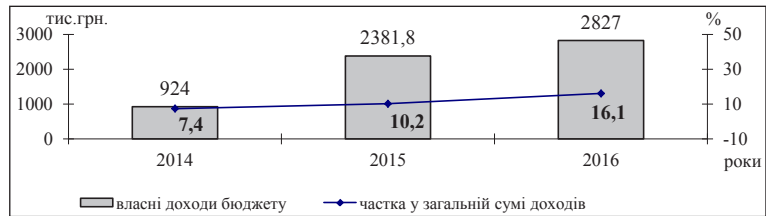


Рис. 1. Динаміка власних доходів Недобоївського сільського бюджету за 2014–2016 роки та їх частки у загальній структурі доходів

Джерело: розроблено авторами



Рис. 2. Динаміка видатків Недобоївського сільського бюджету за 2014–2016 роки

Джерело: розроблено авторами

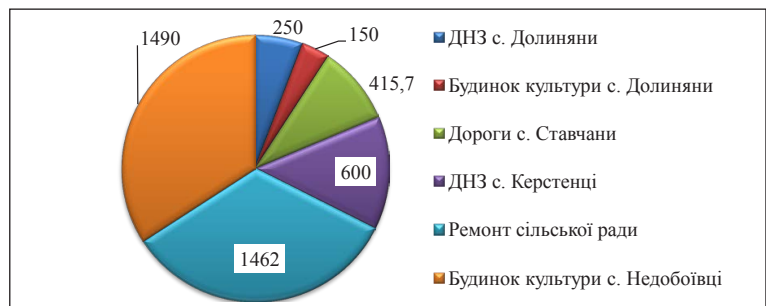


Рис. 3. Капітальні видатки Недобоївської ОТГ у 2016 році

Джерело: розроблено авторами

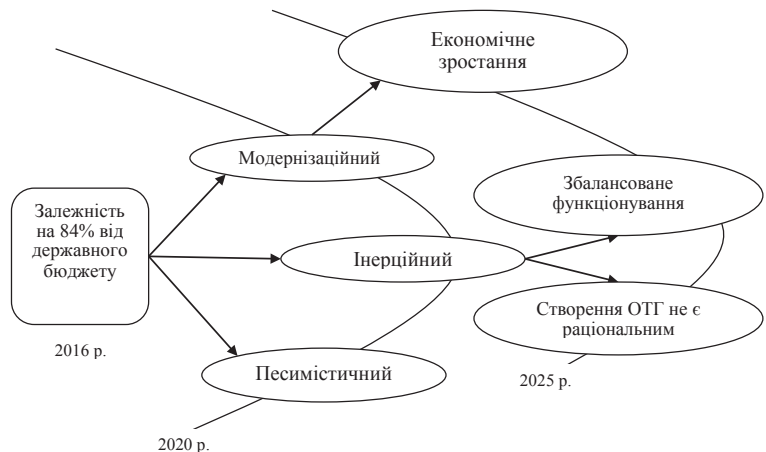


Рис. 4. Схема сценаріїв розвитку Недобоївської ОТГ

Джерело: розроблено авторами

них видатків (рис. 3), які у попередні роки не фінансувалися.

За рахунок субвенції з державного бюджету на формування інфраструктури у сумі 4367,7 тис. грн. на 2016 рік у Недобоївській ОТГ здійснено ремонт дошкільного навчального закладу у с. Долиняни та с. Керстенці, будинку культури у с. Долиняни та с. Недобоївці, відремонтувати дороги у с. Ставчани, а також приміщення сільської ради у зв'язку із збільшенням чисельності працівників.

Недобоївська об'єднана територіальна громада бачить свій розвиток як розвиток самостійного багатофункціонального утворення з стійкою та збалансованою економікою, активним і взаємовідповідальним громадянським суспільством, комфортним сільським середовищем, яке б забезпечувало високий рівень життя населення та сприятливі умови для суспільної та господарської діяльності.

Розвиток Недобоївської ОТГ до 2025 року полягає у вирішенні спільних проблем громадян усіх сіл, які увійшли до складу ОТГ та реалізації спільних завдань для економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності, інвестиційної привабливості території, покращення якості життя у громаді завдяки ефективному використанню наявних ресурсів та реалізації спільних інтересів влади, громади та бізнесу.

Сценарій розвитку Недобоївської ОТГ на наступні роки базується на врахуванні конкурентних переваг та обмежень. Розглянемо три головних сценарії розвитку на рис. 4.

1. Песимістичний: більшість зовнішніх загроз і багато внутрішніх проблем «спрацюють» і ці ризики настануть з високою імовірністю, значно погіршать існуючу ситуацію незважаючи на зусилля з упровадження стратегії.

2. Інерційний: усе в зовнішньому оточенні «йде, як сьогодні», зовнішні можливості та загрози, що виникають, взаємокомпенсуються.

3. Модернізаційний: демонструє позитивну динаміку, яка буде можлива за умови успішної реалізації стратегії розвитку, докладання зусиль «з середини системи» або через вдалий

збіг обставин і підтримку сильних сторін громади зовнішніми можливостями.

Висновки і пропозиції. Надання органам місцевого самоврядування більш широких повноважень має на меті активізацію мотиваційного чинника розширення власної фінансової бази за рахунок внутрішніх джерел та вироблення відповідних механізмів акумуляції додаткових фінансових ресурсів до місцевих бюджетів. Завдяки дослідженню ресурсного забезпечення Недобоївської об'єднаної територіальної громади визначено, що збільшення обсягу фінансових ресурсів у розпорядженні органів місцевого самоврядування сприятиме формуванню спроможних територіальних громад, які зможуть профінансувати необхідні видатки за рахунок одержаних доходів. Зокрема, відбулося зростання власних доходів бюджету об'єднаної громади на 445,2 тис. грн, порівняно із 2015 роком.

Проведений аналіз видаткової частини сільського бюджету Недобоївської ОТГ засвідчив, що з утворенням об'єднаної територіальної громади структура видатків стає більш оптимальною та забезпечує задоволення потреб мешканців. Також створена громада повинна самостійно вирішити скільки їй потрібно закладів освіти та охорони здоров'я. Проте, важливим є здатність громади їх профінансувати, що на даний момент можливо за рахунок отримання коштів із державного бюджету, а не тільки власних доходів. Оскільки інфраструктура Недобоївської ОТГ є застарілою, то без підтримки Державного фонду регіонального розвитку та залучення іноземних інвесторів функціонування об'єднаної територіальної громади ставиться під сумнів.

Тому, нами було складено сценарій розвитку до 2025 р., представлені у вигляді схеми, що дають можливість спрогнозувати 3 можливих варіанти розвитку об'єднаної громади: модернізаційний, інерційний та песимістичний. Відповідно до запропонованої схеми, економічного зростання у Недобоївській ОТГ можна досягти завдяки модернізаційному шляху розвитку. У випадку песимістичного сценарію розвитку існування об'єднаної територіальної громади припиниться у 2020 р.

Список літератури:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Баймуратов М. Децентралізація та компетенції місцевого самоврядування в Україні / М. Баймуратов // Віче. – 2015. – № 12. – С. 14–17.
3. Булеца Н.В. Фіскальна децентралізація та соціально-економічний розвиток регіонів / Н.В. Булеца // Ефективна економіка. – 2015. – № 12. – С. 53–58.
4. Власюк О.С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні / О.С. Власюк // Регіональна економіка. – 2015. – № 1. – С. 5–18.
5. Сторонянська І.З. Фінансова спроможність регіонів у контексті бюджетно-податкової децентралізації / І.З. Сторонянська, Л.Я. Бенюк // Фінанси України. – 2015. – № 6. – С. 44–57.
6. Тулуш Л.Д. Дохідна база сільських бюджетів в умовах фіскальної децентралізації в Україні / Л.Д. Тулуш // Економіка АПК. – 2015. – № 3. – С. 39–50.
7. Чекіна В.Д. Податково-бюджетні інструменти розвитку соціальної сфери України в умовах децентралізації: аналіз та пропозиції щодо їх удосконалення / В.Д. Чекіна // Фінанси України. – 2017. – № 3. – С. 51–69.
8. Шемшученко Ю. Концептуальні проблеми регіональної політики і децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів / Ю. Шемшученко // Віче. – 2015. – № 12. – С. 3–6.
9. Янюк Н. Бюджетна децентралізація та формування фінансових ресурсів на місцевому рівні / Н. Янюк // Казна України. – 2015. – № 4. – С. 16–19.
10. Сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/>

Грубляк О.М., Юзва О.Ю.

Черновицкий национальный университет имени Юрия Федьковича

ОЦЕНКА РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ НА ПРИМЕРЕ БЮДЖЕТА НЕДОБОВСКОЙ ОТГ

Аннотация

Исследовано сущность и значение финансовой децентрализации в Украине. Определено теоретическую базу формирования и использования финансовых ресурсов созданных территориальных громад. Проведено оценку ресурсной базы Недобовской объединенной территориальной громады. Проанализировано направления использования финансовых ресурсов сельского бюджета Недобовской ОТГ. Разработан сценарий дальнейшего развития территориальной громады с обоснованием перспектив привлечения дополнительных финансовых ресурсов и эффективным их использованием на потребности жителей громады.

Ключевые слова: децентрализация, органы местного самоуправления, объединенная территориальная громада, бюджет, финансовые ресурсы.

Grubliak O.M., Yuzva O.Y.

Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University

ASSESSMENT OF THE POWER DECENTRALISATION REFORM IMPLEMENTATION IN UKRAINE BASED ON THE BUDGET OF THE NEDOBOIVTSI UNITED LOCAL COMMUNITY

Summary

The essence and the efficiency of financial decentralization in Ukraine are investigated. The theoretical basis of the formation and utilization of the financial resources within created local communities are distinguished. The assessment of the resource base of the Nedobovtsi united local community is conducted. The fields of the financial resources utilization of the Nedobovtsi ULC village budget are analyzed. The model of the further development of the local community is introduced along with the grounding and highlighting of prospect for mobilization of additional financial resources and their efficient utilization for the needs of the community members.

Keywords: decentralization, local governments, united local community, budget, financial resources.