

ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В СУМСЬКОМУ РЕГІОНІ

CARRYING OUT REFORM OF FINANCIAL DECENTRALIZATION IN SUMY REGION

УДК 321:303.01

Шалигіна І.В.к.е.н., доцент кафедри фінансів
Сумський національний аграрний
університет**Лук'яненко Т.І.**студентка
Сумський національний аграрний
університет

У статті визначено сутність та значення фінансової децентралізації в Україні. Розглянуто роль реформування місцевого самоврядування, зокрема в Сумському регіоні. Проведено оцінювання фінансових ресурсів Березівської ОТГ. За результатами дослідження визначено напрями її подальшого розвитку та перспективи залучення додаткових фінансових ресурсів.

Ключові слова: фінансова децентралізація, об'єднана територіальна громада, бюджетна субвенція, бюджет громади, органи місцевого самоврядування.

В статье определены сущность и значение финансовой децентрализации в Украине. Рассмотрена роль реформирования местного самоуправления, в частности в Сумском регионе. Проведено оценивание финансовых ресурсов Березовской ОТГ. По

результатам исследования определены направления ее дальнейшего развития и перспективы привлечения дополнительных финансовых ресурсов.

Ключевые слова: финансовая децентрализация, объединенная территориальная община, бюджетная субвенция, бюджет общины, органы местного самоуправления.

In the article, the essence and value of financial decentralization in Ukraine are defined. The role of reforming of local government, in particular, in the Sumy region is considered. The estimation of financial resources of Bereziv's'ka UTC is conducted. According to results of research, directions of its further development are determined.

Key words: financial decentralization, incorporated territorial community, budgetary subvention, community budget, local governments.

Постановка проблеми. На сучасному етапі Україна спрямовує свої зусилля на реалізацію євроінтеграційного курсу, виконання міжнародно-правових зобов'язань, зокрема щодо розвитку місцевої та регіональної демократії. Основним меседжем цієї реформи є досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях за принципами субсидіарності та децентралізації.

Впровадження реформи розпочато на основі таких програм розвитку, як Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Програма діяльності Уряду України, «Стратегія – 2020» Президента України, та відповідного плану їх реалізації. Створення законодавчої основи щодо реформування місцевого самоврядування було поштовхом для активізації процесу об'єднання територіальних громад, формування найбільш оптимальних їх конфігурацій, удосконалення механізмів та інструментів формування нової системи місцевого самоврядування вже на новій законодавчій базі [3, с. 106].

Подальша демократизація суспільства та децентралізація влади на засадах субсидіарності були і є найголовнішими пріоритетами розвитку України. Важливу роль у цих процесах відіграє реформування місцевого самоврядування відповідно до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Тому підвищення ефективності управління розвитком на певній території є актуальним на сучасному етапі розвитку держави загалом та регіонів зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження наукових літературних джерел свід-

чить про те, що вивченням процесу фінансової децентралізації та її значення для економічного зростання країни загалом та громад зокрема займалися І.О. Луніна, О.В. Слобожан, Ю.І. Ганущак, Б.М. Данилишин, Ю.В. Пасічник, М. Баймуратов, Н.В. Булеца, О.С. Власюк, І.З. Сторонянська, Л.Д. Тулуш, В.Д. Чекіна, Ю. Шемшученко, Н. Янюк. Однак це питання поки що залишається актуальним, оскільки окремі аспекти реформування місцевого самоврядування ще недостатньо вивчені, не знайшли практичного втілення, а отже, вимагають поглибленого дослідження та оцінювання.

Постановка завдання. Метою дослідження є оцінювання фінансових ресурсів вже функціонуючих об'єднаних територіальних громад Сумського регіону, зокрема Березівської ОТГ Глухівського району Сумської області, а також визначення напрямів її подальшого розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. 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.

Європейський досвід свідчить про те, що саме бюджетні реформи щодо децентралізації йдуть за інституційними змінами, але фактично їх впровадження може мати значні політичні дебати та обговорення. Бюджетна децентралізація – це перенесення надходження доходів або здійснення витрат грошових коштів на більш низький рівень уряду за збереження фінансової відповідальності. Саме механізм формування доходів та витрат місцевого

самоврядування в проведенні відповідних реформ має привести до ефективності формування цих громад [5, с. 43].

Процес фінансової децентралізації зробив автономними місцеві бюджети від державного бюджету. Це дало можливість планувати їх розвиток, дієвість втілення реальних інвестиційних та інфраструктурних проектів у громадах. Основним меседжем цієї реформи має бути досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях АТУ за принципами субсидіарності та децентралізації. Крім передачі органам місцевого самоврядування додаткових видаткових повноважень та стабільних джерел доходів для їх реалізації, закладено законодавчі основи для стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з ресурсним забезпеченням і повноваженнями, як і для міст обласного значення. Держава фінансово підтримує ОТГ, передбачивши їм в державному бюджеті субвенцію на формування інфраструктури територій громад [4, с. 51].

Всього у 2016 році отримано місцевими бюджетами 7,1 млрд. грн., з яких 46,5% (3,3 млрд. грн.) – це доходи від податків та зборів, 39,4% (2,8 млрд. грн.) – міжбюджетні трансферти, 14,1% (1,0 млрд. грн.) – субвенції на формування інфраструктури громад. Загалом відносно 2015 року спостерігається зростання місцевих доходів ОТГ України у 7 разів, чого навіть не очікувалось під час планування минулого року.

Тому подальший процес реформування місцевих бюджетів України через їх децентралізацію та зміну адміністративно-територіального устрою має забезпечити в подальшому територіальну відповідальність між повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також доходами, що будуть йти у їх розпорядження, та їх відповідними видатками. Також вони мають посилю-

ватись не через використання тільки адміністративних механізмів, а саме через впровадження ринкових, які мають різні форми та методи їх забезпечення [2, с. 14].

Значного свого розвитку на Сумщині реформи децентралізації зазнали саме у 2017 році, коли вона була одним з лідерів серед українських центрів регіонального розвитку. На Сумщині з початку 2017 року вже існували 18 ОТГ, а область посідала 6 місце саме за кількістю сформованих об'єднаних територіальних громад в регіоні.

Децентралізація є досить складною та глибокою реформою, що поступово перебудовує всю наявну до цього систему управління країною, відходячи від радянського адміністративного спадку в цьому напрямі. Навіть сучасні європейські країни пройшли цей шлях також не досить швидко. Зараз цю реформу можна вважати найбільш успішною, тому що завдяки тому, що повноваження та фінансові ресурси передані на місця, об'єднані громади мають можливість самостійно приймати всі рішення та особисто відповідати за їх впровадження. Визначається й позитивна тенденція до зростання дохідної частини бюджету громад, тому що збільшення їх ресурсної бази відбувається через передачу з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг та державного мита, а також за місцевими бюджетами закріплені 100% податку на майно та землю. Крім того, вони мають доходи через впровадження збору з роздрібного продажу підакцизних товарів за ставкою 5% від вартості реалізованої продукції, 60% податку на доходи фізичних осіб, а також передачу ним 25% екологічного податку. Також до бюджету громади спрямовуються 100% єдиного податку та 100% податку на прибуток установ комунальної власності [1, с. 123].

Вже понад два роки створена та функціонує Березівська об'єднана територіальна громада,

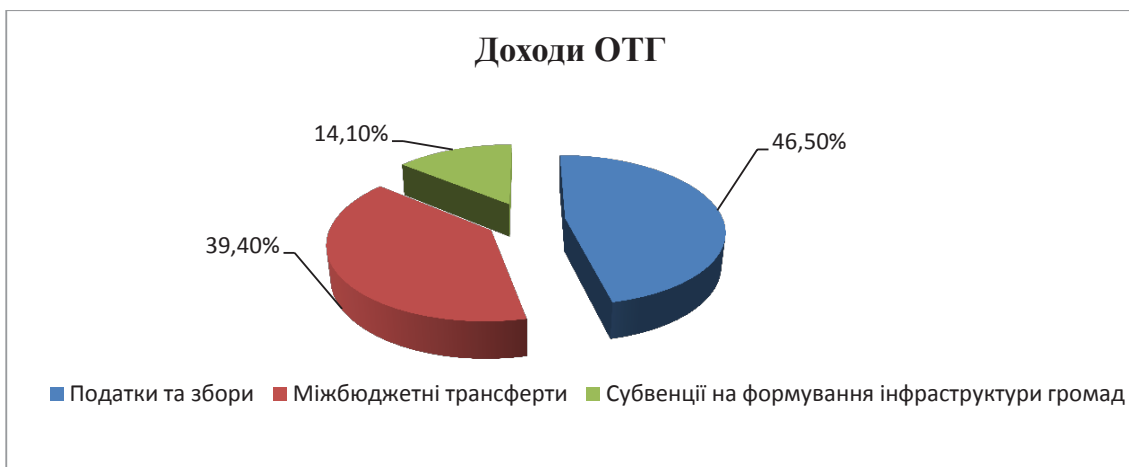


Рис. 1. Структура доходів місцевих бюджетів України у 2016 році, %

Джерело: дані Центрального офісу реформ

яка є однією з перших ОТГ на Сумщині. До неї входить 21 село Глухівського району з територіальним центром в селі Береза.

Розглянемо бюджет Березівської ОТГ на 2017 рік, що представлений в табл. 1.

З даних табл. 1 бачимо, що разом затверджені доходи цієї громади становлять 40,8 млн. грн., з яких 36,2 млн. грн. становлять кошти загального фонду, 4,6 млн. грн. – кошти спеціального фонду. Таким чином, майже 89,0% усіх її доходів становлять саме доходи до загального фонду. Щодо видатків громади, то їх загальна сума становить більше 44,2 млн. грн., з яких із загального фонду надходять 34,3 млн. грн., а зі спеціального фонду – 9,9 млн. грн. Затверджений бюджет громади можна вважати дефіцитним, тому що видатки перевищують його доходи, що не вважається позитивним фактом. Однак це не свідчить про негативні наслідки для громади, тому що вона тільки починає працювати та розвиватися.

Фінансову основу місцевого самоврядування ОТГ становлять:

1) фінансові ресурси місцевого бюджету, зокрема надходження від місцевих податків та зборів; кошти, отримані від приватизації об'єктів комунальної власності самої громади, а також від продажу земельних ділянок та інших об'єктів комунальної власності; трансферти до місцевого бюджету, що передаються громаді відповідно до чинного законодавства України; кошти, що можуть бути отримані від діяльності громади на фондовому ринку (розміщення цінних паперів або позик); інші надходження;

2) фінансові ресурси підприємств, установ та організацій комунальної власності громади,

зокрема ті, що перебувають та функціонують за межами громади;

3) доходи від корпоративних прав підприємств, установ та організацій, засновником яких є Рада відповідної громади;

4) інші фінансові ресурси.

Фактично ж до бюджету Березівської ОТГ надійшли 29 997 235,48 грн., з них до загального фонду – 26 559 547,52 грн. (тільки 73,3% до затверджених обсягів на рік), до спеціального фонду – 3 437 687,96 грн. (тільки 75,2%) (рис. 2).

Громадою було фактично отримано за 9 місяців 2017 року власних доходів у загальному фонді на суму 11 808 657,52 грн., що становить лише 71,4% від запланованого, а порівняно з аналогічним періодом 2016 року надходження зросли на 2 680,9 тис. грн.

ПДФО займає 43,1% у загальній сумі доходів загального фонду громади, що у вартісному розмірі становить 5 092 202,90 грн. (77,9% надходжень від запланованого показника). Відносно 2016 року його надходження зросло на 74%, або на 2 166 144,14 грн. в результаті підвищення з 1 січня 2017 розміру мінімальної заробітної плати до 3 200 грн.

Щодо плати за землю, то є виконання плану за цим видом надходжень на 80,6%, що становить 2 079 710,09 грн. В структурі доходів питома вага цього податку становить 27,3%.

Також акцизний податок отриманий й розмірі 879 904,83 грн., тобто 62,9% від виконання плану; єдиний податок з юридичних осіб та ФОП – 439 247,29 грн., що на 214 125,58 грн. більше, ніж

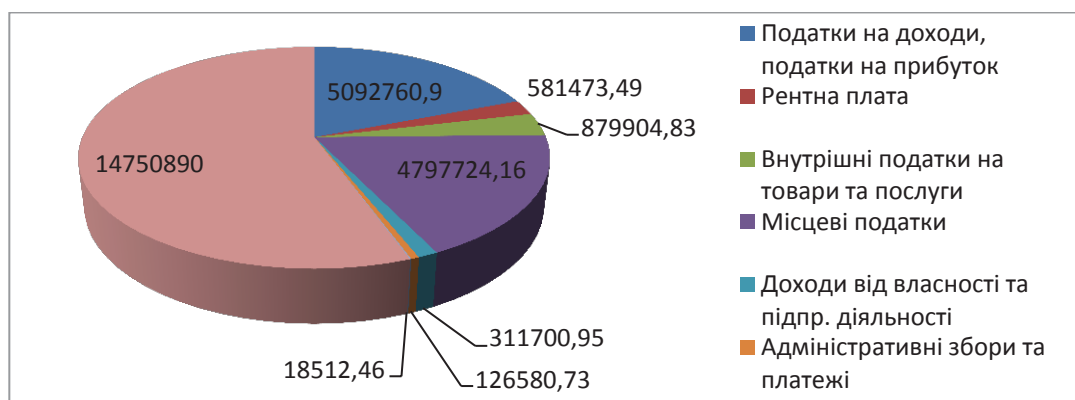


Рис. 2. Структура дохідної частини бюджету Березівської ОТГ (9 місяців 2017 року)

Джерело: власні розрахунки відповідно до звітності ОТГ

Таблиця 1

Затверджений бюджет сільської об'єднаної територіальної громади на 2017 рік

Показники	Доходи, грн.	Видатки, грн.
Всього	40 829 061,00	44 152 370,00
Загальний фонд	36 258 500,00	34 263 773,00
Спеціальний фонд	4 570 561,00	9 888 597,00

Джерело: складено за даними фінансової звітності ОТГ

у 2016 році; рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів – 581 473,49 грн., що на 259 060,99 грн. менше, ніж у 2016 році; єдиний податок із сільськогосподарських підприємств на суму 1 051 011,36 грн., що на 38 372,83 грн. менше, ніж у 2016 році. Зменшення є виправданим, тому що з 1 січня 2017 року 13,75% цього податку має бути перераховано до державного бюджету країни.

З державного бюджету Березівською громадою отримано дотацій на суму 3 336 100 грн., зокрема з них базові дотації склали 1 232 800 грн., а додаткова дотація місцевим бюджетам щодо утримання закладів освіти та охорони здоров'я становила 2 103 300 грн.

Ще з державного бюджету громадою отримано субвенції на суму 14 127 790 грн., структура яких зображена на рис. 3.

Щодо надходжень до спеціального фонду розглянемо табл. 2.

Найбільші надходження до спеціального фонду громади у 2017 році становили неподаткові надходження, а саме 320 560,64 грн., надходження з цільових фондів склали 398 893,0 грн. В структурі неподаткових надходжень найбільша питома вага належить іншим джерелам власних надходжень бюджетних установ, а саме 61,8%, що у вартісному виразі становить 198 167,8 грн.

Видаткова частина бюджету Березівської ОТГ профінансована в межах кошторисних призначень з огляду на наявний фінансовий ресурс.

Видатки бюджету Березівської ОТГ за 9 місяців 2017 року становлять 28 538 668,98 грн., або 64,6% до річного плану з урахуванням змін. З них видатки загального фонду становили 23 637 131 грн. (майже 69,0%), а видатки спеціального фонду – 4 901 537,98 грн. (49,6%).

Видатки на соціальне спрямування із загального фонду складають 17 021 997,99 грн., з них 11 099 547,07 грн. спрямувались на освіту (69,5% до затверджених річних призначень з урахуванням змін), 1 829 266,88 грн. – на охорону здоров'я (68,8%), 1 282 653,05 грн. – на соціальний захист і соціальне забезпечення (75,7%), 2 758 719,87 грн. – на культуру (78,9%), 51 811,12 грн. – на фізичну культуру й спорт (86,35%).

За 9 місяців 2017 року 17 513 901 грн. спрямовані на виплату заробітної плати з нарахуванням працівникам бюджетних установ, що фінансуються з бюджету ОТГ. Так, з них на виплату заробітної плати з нарахуваннями працівникам освіти спрямовано 9 598 870,36 грн. (86,5% видатків), охорони здоров'я – 1 454 857,21 грн. (79,5%), культури – 1 659 451,69 грн. (60,2%), а видатки соціального захисту та соціального забезпечення ста-

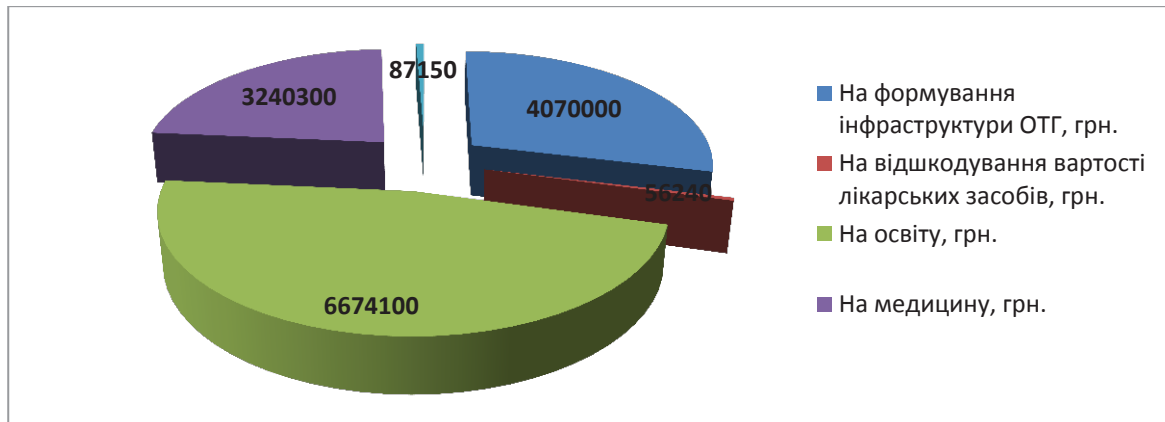


Рис. 3. Субвенції з державного бюджету до Березівської ОТГ (9 місяців 2017 року)

Джерело: власні розрахунки відповідно до звітності ОТГ

Таблиця 2

Надходження до спеціального фонду Березівської ОТГ (9 місяців 2017 року)

Показники	Сума
Екологічний податок	5 234,32 грн.
Неподаткові надходження, зокрема:	320 560,64 грн.
1) грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища	186,12 грн.
2) плата за послуги, що надаються бюджетними установами	122 206,72 грн.
3) інші джерела власних надходжень бюджетних установ	198 167,8 грн.
Цільові фонди	398 893,00 грн.

Джерело: складено за даними фінансової звітності ОТГ

Видатки бюджету Березівської ОТГ за загальним фондом, грн.

Назва	Затверджено на рік	Затверджено з урахуванням змін	Фактичне виконання	Виконання (%)	
				до затвердженого плану на рік	до уточненого плану на рік
Державне управління	6 117 577,00	6 025 344,00	4 307 339,73	70,41	71,49
Освіта	16 211 230,00	15 965 056,00	11 099 547,07	68,47	69,52
Охорона здоров'я	2 416 880,00	2 658 080,00	1 829 266,88	75,69	68,82
Соціальний захист та соціальне забезпечення	1 667 190,00	1 694 190,00	1 282 653,05	76,94	75,71
Культура й мистецтво	2 549 330,00	3 496 530,00	2 758 719,87	108,21	78,90
Фізична культура й спорт	45 000,00	60 000,00	51 811,12	115,14	86,35
Житлово-комунальне господарство	1 006 470,00	1 406 470,00	559 430,33	55,58	39,78
Правоохоронна діяльність та забезпечення безпеки держави	176 500,00	85 010,00	79 466,74	45,02	93,48
Сільське й лісове господарство, рибне господарство та мисливство	0,00	1 910,00	1 900,10	–	99,48
Видатки, що не віднесені до основних груп	2 538 823,00	2 871 183,00	1 666 996,11	65,66	58,06
Всього видатків	32 729 000,00	34 263 773,00	23 637 131,00	72,22	68,99

Джерело: складено за даними фінансової звітності ОТГ за 9 місяців 2017 року

новили 1 043 577,08 грн. (81,4%). Резервний фонд бюджету Березівської ОТГ протягом 2017 року не витрачався. Березівською ОТГ у 2017 році отримано цільову безповоротну допомогу в 1 млн. грн. щодо оновлення системи водопостачання с. Слоут в рамках співпраці зі Швейцарським центром ресурсів та консультацій з питань розвитку.

Згідно з даними, наведеними на офіційному сайті Березівської ОТГ, ця громада визначила основні напрями свого подальшого розвитку, що базуються на врахуванні конкурентних переваг та обмежень. Запропоновано три основні сценарії подальшого розвитку:

1) Песимістичний підхід, що базується на визначенні більшості зовнішніх та внутрішніх загроз, за настання яких ризику та незадовільні наслідки настануть з високою ймовірністю та значно погіршать наявну фінансову ситуацію.

2) Інерційний підхід, який базується на тому, що зовнішні ризики та загрози разом із зовнішніми можливостями будуть взаємнокомпенсовані та не вплинуть негативного на стан громади.

3) Модернізаційний підхід, який є найбільш ефективним для громади, тому що в разі його запровадження існує позитивна динаміка щодо успішної реалізації фінансової стратегії розвитку громади саме з підтримки сильних сторін зовнішніх можливостей.

Загалом подальший розвиток Березівської ОТГ визначений у розробленій Стратегії розвитку до 2025 року, що полягає у вирішенні спільних проблем усіх мешканців громади та реалізації спільних завдань для її економічного зростання, під-

вищенні конкурентоспроможності, інвестиційної привабливості території ОТГ, а також підвищенні якості життя та праці як через ефективне використання наявних фінансових ресурсів, так і через пошук інвестиційних ресурсів для розвитку більш прибуткового бізнесу громади.

Висновки з проведеного дослідження. Отже, надання місцевим органам самоврядування більших повноважень сприяє активізації мотиваційного чинника щодо збільшення їх фінансової бази як із внутрішніх джерел, так і з зовнішніх, а особливо інвестиційних, бюджетних та грантових. Через проведене оцінювання фінансового забезпечення Березівської об'єднаної територіальної громади Сумської області можемо зробити висновок про те, що зростання обсягу фінансових ресурсів у її розпорядженні буде сприяти створенню більш спроможної громади. Зростання дохідної частини бюджету громади дасть змогу профінансувати більше видатків на її розвиток, що приведе до підвищення рівня життя та працевлаштування її членів. При цьому кожна громада за рахунок наявних фінансових ресурсів зможе самостійно вирішувати питання кількості закладів освіти, охорони здоров'я, спортивних майданчиків тощо. Оскільки інфраструктура громад зараз є практично застарілою (або взагалі не розвиненою), без підтримки держави, зокрема Державного фонду регіонального розвитку та іноземних грантів, ефективного існування ОТГ неможливе на цьому етапі їх розвитку.

За підходами майбутнього розвитку, що визначені Березівською громадою на перспективу (до 2025 року), виявлено, що серед таких підходів,

як модернізаційний, інерційний та песимістичний, найбільш ефективним буде саме модернізаційний підхід. За використання песимістичного підходу до власного розвитку у 2020 році громада перестане функціонувати.

Таким чином, щоб держава була більш демократичною, а економіка була саме європейського типу, необхідно створювати більше сприятливих умов щодо реалізації реформ фінансової децентралізації в кожному окремому регіоні, підвищувати рівень життя населення та надати ширших повноважень місцевим органам самоврядування.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний кодекс України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. Віче. 2015. № 12. С. 14–17.
3. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
4. Сторонянська І.З. Фінансова спроможність регіонів у контексті бюджетно-податкової децентралізації. Фінанси України. 2015. № 6. С. 44–57.

5. Тулуш Л.Д. Дохідна база сільських бюджетів в умовах фіскальної децентралізації в Україні. Економіка АПК. 2015. № 3. С. 39–50.

REFERENCES:

1. Biudzhetni kodeks Ukrainy [The Budget Code of Ukraine]. Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (in Ukrainian).
2. Baimuratov M. (2015) Detsentralizatsiia ta kompetensiiia mistsevoho samovriadvannia v Ukraini [Decentralization and competence of local self-government in Ukraine], Veche, no. 12, pp. 14–17 (in Ukrainian).
3. Detsentralizatsiia v Ukraini: zakonodavchi novatsii ta suspilni spodivannia (2015) [Decentralization in Ukraine: legislative innovations and public expectations]. Kiev. Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine (in Ukrainian).
4. Storonianska I.Z. (2015) Finansova spromozhnist rehioniv u konteksti biuzhetno-podatkovoi detsentralizatsii [Financial capacity of regions in the context of fiscal decentralization], Finance of Ukraine, no. 6, pp. 44–57 (in Ukrainian).
5. Tulush L.D. (2015) Dokhidna baza silskykh biudzhetyv v umovakh fiskalnoi detsentralizatsii v Ukraini [Income base of rural budgets in conditions of fiscal decentralization in Ukraine]. Economy of agrarian and industrial complex, no. 3, pp. 39–50 (in Ukrainian).

Shalyhina I.V.

Candidate of Economic Sciences,
Senior Lecturer at Department of Finance
Sumy National Agrarian University

Luk'yanenko T.I.

Student of specialty
“Finance, Banking and Insurance”
Sumy National Agrarian University

CARRYING OUT REFORM OF FINANCIAL DECENTRALIZATION IN SUMY REGION

This article is devoted to the study of the essence and meaning of financial decentralization in Ukraine. Features and drawbacks of each stage of the implementation of the policy of financial decentralization are determined. The main directions of the formation of revenues of local budgets and intergovernmental fiscal relations, where the financial autonomy of local territorial units is provided mainly through the collection of direct local taxes, are analyzed. Problems of using budget funds at the level of the united territorial community are investigated. Currently, the role of local self-government finances is greatly enhanced in Ukraine, due to their decentralization. Therefore, there is a need for growth and, sometimes, to strengthen their financial base for a more effective implementation of their powers.

The main strategic task of modernizing the system of state administration and territorial organization of power, which are being implemented today, is the formation of effective local self-government, the creation of comfortable living conditions for citizens, provision of high-quality and affordable public services. Achieving these goals is impossible without the proper level of economic development of the respective territories, their financial support, and sufficient sources for filling local budgets.

In particular, in this article, an analysis of the theoretical basis for the formation and use of financial resources of created territorial communities is carried out on the example of the Berezhiv'ska United Territorial Community. Directions of the use of financial resources of the rural budget in the given community are determined. The methodology for the further development of the territorial community with the definition of prospects for attracting additional financial resources and their effective use for the needs of the community is developed.

The process of reforming the local budgets of Ukraine, through their decentralization and the change of the administrative-territorial system, should further ensure territorial responsibility between the powers of local self-government bodies, as well as the incomes that will go at their disposal and their respective expenditures is determined. They also need to be strengthened not through the use of only administrative mechanisms but rather through the introduction of market-based, different forms and methods of their provision.

It is concluded that the result of the reform was an increase in the interest of local self-government bodies in increasing revenues to local budgets, finding reserves for their filling, and improving the efficiency of administering taxes and fees. The united communities show high and dynamic growth rates of their own revenues. In the part of the use of funds, an attention is focused on the need to form the most optimal structure of budget expenditures, to create an effective non-large number of administrative apparatus, to carry out a constant analysis of budget expenditures, and to prevent cases of their inefficient spending.