

ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ

ДВНЗ «Український державний хіміко-технологічний університет», м. Дніпро

В статті досліджено вплив фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів. Зазначається, що зберігається значна нерівномірність між регіонами у здійсненні процесу об'єднання територіальних громад (ОТГ). В статті доводиться, що зараз по регіонах відсутній прямий зв'язок між темпом зростання загального фонду місцевих бюджетів і кількістю створених ОТГ і зростання в цих ОТГ доходів на одну особу. Зазначено, що запровадження політики децентралізації управління повинно стати дійсним фактором стабілізації соціально-економічної ситуації. Огляд наукової літератури вказує на те, що світова наука виробила велику різноманітність моделей економічного розвитку з урахуванням децентралізації. Децентралізація як метод, повинна мати на меті подолання суперечностей між різними рівнями влади та сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Децентралізація може стати могутнім поштовхом для сталого розвитку та гармонійного співіснування.

Ключові слова: децентралізація, об'єднані територіальні громади, соціально-економічний розвиток, регіон, доходи, бюджет.

Постановка проблеми

У світовій геоекономічній системі намітилися тенденції формування регіональних економічних угруповань, які використовують місцеві етнокультурні та інші особливості в якості фундаменту нових стратегій розвитку.

Сучасні трансформаційні процеси в економіці України все більшою мірою призводять до значних структурних зрушень. Необхідно відзначити, що можна очікувати значний вплив процесів децентралізації на дані структурні зрушення. Згідно з загальним визначенням, децентралізація – це процес розширення і зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів і організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів. Децентралізація – це специфічний метод управління, який є важливим для місцевої демократії та розвитку [1]. Отже, навчальний посібник для посадових осіб місцевих і регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування [1] визначає децентралізацію як метод управління у сфері регіонального розвитку.

За висновком українських вчених українська децентралізація повинна опиратися на со-

лідарність населення між собою, на взаємну допомогу регіонів, на самостійність рішень окремих громад з урахуванням технологічного, економічного, демографічного стану регіонів України. Децентралізація може стати могутнім поштовхом для сталого розвитку та гармонійного співіснування [2].

Аналіз останніх публікацій

Огляд наукової літератури вказує на те, що світова наука виробила велику різноманітність моделей економічного розвитку з урахуванням децентралізації. Дослідженнями впливу децентралізації на макроекономічну стабільність і економічне зростання займалися такі вчені як: Р. Барро, С. Ілмаз, Л. де Мелло, Дж. Стігліць, В. Оутс, В. Тіссен, Л. Фельд, К. Фукусакі, Х. Цзоу та ін. Серед українських вчених вагомих внесок у розробку комплексного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень України внесли такі вчені як: І. Бистряков, З. Варналій, Б. Данилишин, М. Долішній, М. Хвесик, А. Мельник, Г. Монастирський та ін. Однак, огляд робіт вітчизняних і зарубіжних вчених дає можливість нам зробити висновок, що не існує на сьогоднішній день загального чіткого розуміння самого методу децентралізації і підходу до економічного розвитку.

Формулювання цілей дослідження

Метою дослідження є визначення впливу фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні була розроблена та впроваджена у 2014 році. Головним завданням даної реформи є створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами з метою забезпечення місцевого економічного розвитку та надання населенню високоякісних і доступних публічних послуг [3]. Практична реалізація реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації розпочалась у 2015 році. Ключовою роллю об'єднаних територіальних громад є забезпечення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території.

У вересні 2016 р. Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням затвердив нову редакцію плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4]. А вже у 2017р. підвищення інституційної спроможності місцевого самоврядування визначено одним із пріоритетів розвитку держави (указ Президента України «Про першочергові заходи розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік» [5]).

У квітні 2017р. Урядом прийнято розпорядження «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» [6]. Передбачається, що 100% об'єднання місцевих рад базового рівня у спроможні територіальні громади повинно здійснитися до 2020 року.

У 2015 році було утворено 159 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), що об'єднали 793 територіальні громади. У 2016 році відбувся суттєвий прогрес у формуванні ОТГ – їх кількість зросла у 2,3 рази. Таким чином, станом на початок 2017 р. в Україні налічувалось 366 ОТГ, які об'єднали 1740 місцевих рад, в яких проведено перші місцеві вибори. Ці громади у 2017 році перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. У 2016 р. розпочався процес обрання старост у селах і селищах об'єднаних громад. У 2017 році після прийняття низки законів, що врегулювали проблемні питання об'єднання, процес формування ОТГ отримав новий імпульс до активізації. 30 квітня 2017 року відбулись перші місцеві вибори ще у 47 ОТГ. Таким чином, станом на

кінець квітня 2017 року в Україні утворено 413 ОТГ, що об'єднали 5258 населених пунктів, і в яких відбулись перші вибори органів місцевого самоврядування [7,8] (рис. 1).

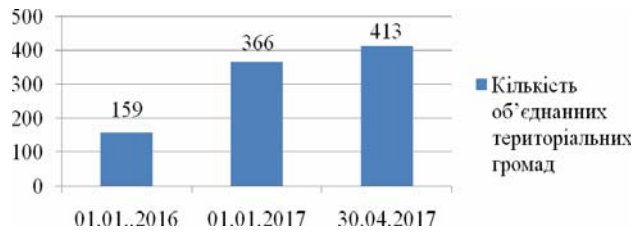


Рис. 1. Кількість об'єднаних територіальних громад [8]

Разом з тим, зберігається значна нерівномірність між регіонами у здійсненні процесу об'єднання територіальних громад (рис. 2).

Найбільшу кількість ОТГ створено у Тернопільській – 36 ОТГ, Дніпропетровській – 34 ОТГ, Житомирській – 32 ОТГ, Хмельницькій – 26 ОТГ, Львівській – 25 ОТГ, Вінницькій та Запорізькій областях – по 24 ОТГ. Сумарна частка перших трьох регіонів становить майже чверть всіх ОТГ країни – 24,6%. Треба відмітити, що окремі регіони суттєво відстають у процесі формування ОТГ, серед яких Київська – 2 ОТГ, Харківська та Закарпатська області – по 5 ОТГ.

Разом з тим, як зазначають науковці Національного інституту стратегічних досліджень (за результатами аналізу за I-е півріччя 2016 року), зростання обсягу надходжень до загального фонду місцевих бюджетів і кількості створених ОТГ у відповідних регіонах поки що не дозволяє зробити висновок про значний вплив фінансової децентралізації в частині створення ОТГ на розвиток регіонів [9] (таблиця).

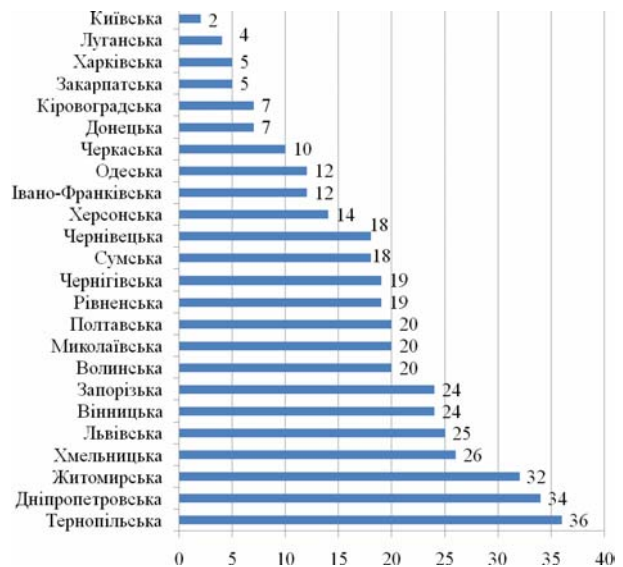


Рис. 2. Кількість створених об'єднаних територіальних громад в регіонах України [8]

Рейтинги регіонів України зі зростання загального фонду місцевих бюджетів у I півріччі 2016 року та створення і фінансування ОТГ [9,10,11]

Місце регіону у рейтингу по зростанню ЗФ місцевого бюджету	Назва території	Загальний фонд місцевих бюджетів, грн		%	Кількість ОТГ в регіоні		Місце регіону у рейтингу зао % зростання ЗФ ОТГ	Місце регіону у рейтингу за % зростання на 1 особу ОТГ
		станом на 01.07.2015	станом на 01.07.2016		Зростання	місце у рейтингу		
1	Закарпатська	801534372,0	1254367172,1	156,50	16	2	15	10
2	Львівська	2387284912,1	3678164995,3	154,07	3	15	12	16
3	Херсонська	760089781,3	1168968118,5	153,79	20	1	4	18
4	Одеська	2646873118,7	4069385384,5	153,74	8	8	16	14
5	Сумська	1012016053,4	1554309244,5	153,59	21	1	21	22
6	Миколаївська	1090554284,3	1661385515,5	152,34	22	1	1	1
7	Чернігівська	924439897,2	1407522573,1	152,26	10	5	10	4
8	Чернівецька	562060328,0	848850507,1	151,02	6	10	6	19
9	Запорізька	2256730396,2	3394633166,6	150,42	9	6	15	12
10	Кіровоградська	870615796,4	1308638798,6	150,31	17	2	18	5
11	М. Київ	7574789031,9	11361974668,8	150,00	24	0	24	24
12	Рівненська	841597829,9	1261745449,5	149,92	11	5	3	15
13	Хмельницька	1028748833,4	1539880154,6	149,68	2	22	11	13
14	Житомирська	1064520550,7	1589323135,1	149,30	7	9	7	9
15	Київська	2320306835,1	3461092963,5	149,17	23	1	13	6
16	Черкаська	1164713669,6	1732420233,5	148,74	13	3	9	3
17	Волинська	784294613,6	1152928576,2	147,00	12	5	8	11
18	Тернопільська	639757824,9	936083775,3	146,32	1	26	5	7
19	Харківська	3069180768,1	4465695396,0	145,50	25	0	25	25
20	Вінницька	1355478347,1	1966128681,4	145,05	18	2	20	27
21	Полтавська	1848343796,0	2652969683,7	143,53	5	12	22	23
22	Івано-Франківська	1031111229,1	1372456955,0	133,10	14	3	2	21
23	Дніпропетровська	5720651315,6	7239698345,3	126,55	4	15	19	2
24	Донецька	2895605294,0	3618028506,9	124,95	15	3	23	20
25	Луганська	895897989,0	1109632442,4	123,86	19	2	17	8
	Всього	45547196867,4	65806284442,8	144,48		159		

Отже, у 2016 році Закарпатська область займає 1-е місце за темпом зростання загального фонду місцевих бюджетів, але має на своїй території всього 2 ОТГ (16 місце у рейтингу) і займає лише 10 місце у рейтингу зростання доходів на 1 особу ОТГ. Одночасно Тернопільська область, яка займає 1-е місце за кількістю створених ОТГ, 7-е місце за відсотком зростання загального фонду місцевих бюджетів ОТГ та 5-е місце у рейтингу зростання доходів на 1 особу ОТГ, займає всього 18-е місце за темпами зростання загального фонду місцевих бюджетів регіону. По інших регіонах також відсутній прямий зв'язок між темпом зростання загального фонду місцевих бюджетів та кількістю створених ОТГ і зростання в цих ОТГ доходів на одну особу [9].

У 2016 році значно збільшилися доходи за-

гального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів за рахунок включення до них акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів (місцевий акциз).

Але надання додаткових джерел доходів цих бюджетів не кореспондувалося наданням відповідних повноважень. З одного боку, це підвищило рівень довіри до Уряду та Верховної Ради у чітких намірах проводити реформу децентралізації у всіх аспектах. З іншого боку, це стало однією з основних причин небажання деяких сільських, селищних і міських рад утворювати ОТГ, оскільки крім того, що ОТГ отримує суттєвий додатковий фінансовий ресурс (у вигляді 60% податку на доходи фізичних осіб, освітню та медичну субвенції), вона також отримує і широкі повноваження, які потребують значних

витрат [9].

Також, законопроектом № 5131 «Про внесення зміни до Бюджетного кодексу України» пропонується за рахунок освітньої субвенції здійснювати видатки лише на оплату праці педагогічного персоналу [12]. Таким чином, всі інші видатки пропонується передати на рівень місцевих бюджетів. На нашу думку такі поправки спричинять високий ризик погіршення рівня освітніх послуг, бо не кожен місцевий бюджет надалі зможе фінансувати повною мірою всі ті видатки, які фінансуються сьогодні. Також, зміни відповідних статей з яких вилучаються положення щодо права органів місцевого самоврядування направляти залишки зо освітньої та медичної субвенції на здійснення заходів з оптимізації мережі відповідних закладів можуть позбавити стимулів органи місцевого самоврядування проводити заходи оптимізації. Крім цього, зекономлені в 2016 році кошти місцева влада не зможе використати на оновлення матеріально-технічної бази відповідних закладів [13].

Таким чином, зменшення дохідної частини місцевих бюджетів базового рівня та покладання на органи місцевого самоврядування додаткового навантаження з видатків, що передбачається проектом бюджету – 2017, може знівелювати всі успіхи реформи децентралізації у всіх сферах, яких було досягнуто в 2015–2016 роках [9].

Урядом забезпечено виконання усіх зобов'язань згідно з бюджетним законодавством, зокрема в частині перерахування міжбюджетних трансфертів.

Як зазначає Міністерство фінансів України [14], станом на 01.01.2017 місцеві бюджети одержали 196,0 млрд. грн трансфертів, що складає 99,6% від передбачених розписом асигнувань на 2016 рік. Базова дотація перерахована в сумі 4,7 млрд грн або 98,0% до розпису асигнувань на рік.

Субвенції на соціальний захист населення перераховані в сумі 94,2 млрд грн (в межах фактичних зобов'язань) або 99,7% від передбачених розписом на рік.

Освітню субвенцію перераховано в сумі 44,5 млрд грн або 100,0% до розпису на рік.

Медичну субвенцію перераховано в сумі 44,4 млрд грн або 100,0% до розпису на рік.

Субвенцію на соціально-економічний розвиток окремих територій перераховано в сумі 3,3 млрд грн або 100,0% до розпису на рік.

Субвенцію на формування інфраструктури ОТГ перераховано в сумі 1,0 млрд грн або 100,0% до розпису на рік.

Необхідно відзначити, що у більшості центральних і східноєвропейських держав існують

національні агентства з питань регіонального розвитку як виконавчі агентства, що допомагають відповідному міністерству як відносно незалежні інститути. У Румунії вони мають законодавчо певні функції і є громадськими некомерційними організаціями, обов'язковими для регіонів. У Польщі та Чеській Республіці агентства регіонального розвитку – це неурядові організації з залученням державних інститутів, що функціонують як прибуткові асоціації, або як неприбуткові організації (фонди в Польщі, асоціації в Чехії).

Як відзначають українські дослідники [15]: «на сучасному етапі в Україні першочерговим завданням є збереження унітарного державного устрою України з одночасною децентралізацією – важливою складовою оптимізації системи органів державної влади і місцевого самоврядування. Надмірне посилення центральної влади – шлях до централізму, а результатом безмежної самостійності регіонів можуть стати сепаратизм і руйнування державності».

Висновки

Таким чином, продовження запровадження політики децентралізації управління повинно стати дійсним фактором стабілізації соціально-економічної ситуації. Децентралізація як метод, повинна мати на меті подолання суперечностей між різними рівнями влади та сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. З даного опису можна зробити наступний висновок, що увага українських вчених має бути зосереджена на розробці і реалізації механізму державної стратегії регіонального розвитку, а саме розробці та удосконаленню науковими економічними школами методу децентралізації і підходу до регіонального розвитку.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування.* – К.: ПРООН/МПВСР, 2007. – 269 с.
2. *Федотов А.* У пошуках траєкторії розвитку українських регіонів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pda.eurointegration.com.ua/experts/id_7026762/
3. *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні:* розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014р. № 333-р / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
4. *Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні:* розпорядження Кабінету Міністрів України від 22

вересня 2016р. № 688-р / Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402>.

5. *Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік*: Указ Президента України від 07.12.2016р. № 545/2016 / Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>.

6. *Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій ряду на 2017 рік*: розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017р. N 275-р / Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442>

7. *Сайт* Центральної виборчої комісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.dr.gov.ua/portal/lcm_core.cm_index?option=ext_gromada&prej=1&pmn_id=145

8. *Формування об'єднаних територіальних громад*: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення: аналітична доповідь / Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf

9. *Вплив фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів*: аналітична доповідь / Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/fin_decent-80fc9.pdf

10. *Довідка* про виконання місцевих бюджетів за доходами станом на 01.07.2016 р. (без урахування міжбюджетних трансфертів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category?cat_id=23596&page=0.

11. *Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад*. Перше півріччя 2016 року: фінансово-аналітичні матеріали [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Monitoriing_OTG.pdf.

12. *Проект* Закону «Про внесення зміни до Бюджетного кодексу України» № 5131 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60034.

13. *Аналіз* проекту Держбюджету на 2017 рік в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://auc.org.ua/sites/default/files/analityka_po_db2017_.docx.pdf.

14. *Інформація* щодо стану виконання місцевих бюджетів за січень-грудень 2016 року / Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhetiv-za-rik?category=bjuzhnet&subcategory=local-budg>.

15. *Роль* децентралізації для регіонального розвитку в Україні / М.А. Корявець // Польський фонд регіональних та міжнародних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pfirs.org/>

ФИНАНСОВАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В УКРАИНЕ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ

Федулова С.А.

В статье исследовано влияние финансовой децентрализации на социально-экономическое развитие регионов. Отмечается, что сохраняется значительная неравномерность между регионами в проведении процесса объединения территориальных общин (ОТО). В статье доказывается, что сейчас по регионам отсутствует прямая связь между темпом роста общего фонда местных бюджетов и количеством созданных ОТО и ростом в этих ОТО доходов на душу населения. Отмечено, что введение политики децентрализации управления должно стать действительным фактором стабилизации социально-экономической ситуации. Обзор научной литературы указывает на то, что мировая наука выработала большое разнообразие моделей экономического развития с учетом децентрализации. Децентрализация как метод, должна иметь целью преодоление противоречий между различными уровнями власти и способствовать повышению эффективности использования бюджетных средств на всех уровнях управления. Децентрализация может стать мощным толчком для устойчивого развития и гармоничного сосуществования.

Ключевые слова: децентрализация, объединенные территориальные общины, социально-экономическое развитие, регион, доходы, бюджет.

FINANCIAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE AND ITS INFLUENCE ON SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGIONS

Fedulova S.A.

The influence of financial decentralization on social and economic development of regions has been investigated in the article. It is noted that significant unevenness exists between regions in the process of unification of territorial communities (UTC). The article proves that now there is no direct correlation between the growth rates of the general fund of local budgets and the number of UTC created and the growth of per capita income in these UTC. It is noted that the introduction of a policy of decentralization of management should become a real factor in stabilizing the socio-economic situation. The review of the scientific literature points out that the world science developed a wide variety of models of economic development taking into account decentralization. Decentralization as a method should aim to overcome the contradictions between different levels of power and help to improve the efficiency of using budgetary funds at all levels of government. Decentralization can be a powerful impetus for sustainable development and harmonious coexistence.

Keywords: decentralization, united territorial communities, social and economic development, region, incomes, budget.

Надійшла до редакції 23.10.17
Рецензент: д.е.н., проф. Дубницький В.І.