

Фінанси, банківська справа та страхування

УДК 336.72

Куцик Марія Романівна

*асистент кафедри фінансів, обліку та аналізу
Інститут підприємництва та перспективних технологій
Національного університету «Львівська політехніка»;
аспірант кафедри економіки
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Куцик Марія Романовна

*ассистент кафедры финансов, учета и анализа
Института предпринимательства и перспективных технологий
Национального университета «Львовская политехника»;
аспирант кафедры экономики
Львовского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины*

Kutsyk Mariia

*Assistant of the Department of Finance, Accounting and Analysis
Institute of Entrepreneurship and Advanced Technologies of
Lviv Polytechnic National University;
Graduate Student of the Department of Economics
Lviv Regional Institute of Public Administration of the
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
ORCID: 0000-0002-5152-6649*

ДІЯЛЬНІСТЬ, СТАН ТА ВИКЛИКИ ОТГ В УМОВАХ ПОЛІТИКИ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, СОСТОЯНИЕ И ВЫЗОВЫ ОТГ В УСЛОВИЯХ
ПОЛИТИКИ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ
ACTIVITIES, CONDITION AND CHALLENGES OF OTG IN THE
CONDITIONS OF BUDGET DECENTRALIZATION**

Анотація. Стаття присвячена важливому питанню сьогодення - діяльності, розвитку та об'єднанню територіальних громад, децентралізації управління бюджетом, передачі влади на вищі рівні - нижчі. Звертається увага на вплив ролі децентралізації на розвиток місцевого самоврядування, розглядаються позитивні та негативні аспекти децентралізації станом на 2019-2020 роки та аналіз діяльності протягом 2014-2020 років. Також аналізується стан ОТГ від часу початку реформи та вплив законодавства на регіональний розвиток. У статті також відображається динаміка загальних доходів. Велика увага приділяється проблемам створення дохідної бази для наповнення місцевих бюджетів для задоволення потреб населення та пошуку резерву для наповнення. Питання об'єднаних територіальних громад займає не перше місце серед дискусій фінансових аналітиків та серед широких верств населення. Швидкий перехід від централізованого типу управління бюджетом до децентралізації свідчить про збільшення спроможності органів місцевого самоврядування та збереження їх незалежності. Децентралізація повинна забезпечити ефективну координацію розробки та реалізації політики у багатьох функціях, таких як освіта, охорона здоров'я тощо, оскільки сфери, які належним чином розглядаються та керуються змінами, стають ефективними. Ефективна реформа децентралізації вимагає значних зусиль для здійснення змін, оскільки існує низка викликів зростанню громади, створенню ефективної відкритої політичної системи та добробуту кожного громадянина. Децентралізація повинна призвести до того, що кожна громада стане інноваційною та

креативною у всіх аспектах - нові послуги та політики у галузі охорони здоров'я, системи освіти, податкове законодавство, адміністративний ресурс тощо. Тому питання є актуальним і вимагає детального вивчення. Аналізуючи вплив децентралізованих процесів на місцеві бюджети України, велика увага приділяється проблемам створення бази доходів для наповнення місцевих бюджетів та пошуку резерву для наповнення. Також у статті ми проаналізуємо фактичні надходження загального фонду місцевих бюджетів України протягом 2013-2019 років, відобразатимуть значне збільшення загальних доходів.

Ключові слова: *бюджетна децентралізація, об'єднані територіальні громади, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, бюджет, місцеві фінанси.*

Анотація. *Статья посвящена актуальным вопросам современности - деятельности, развитию и объединению территориальных сообществ, децентрализации управления бюджетом, передаче власти вышестоящим уровням - нижним. Уделено внимание влиянию децентрализации на развитие местного самоуправления, рассмотрены положительные и отрицательные аспекты децентрализации на 2019-2020 годы и проведен анализ деятельности в 2014-2020 годах. Также анализируется состояние ОТГ после начала реформы и влияние законодательства на региональное развитие. В статье также отражена динамика общей выручки. Большое внимание уделяется проблемам создания доходной базы наполнения местных бюджетов для обеспечения потребностей населения и поиска резерва для наполнения. Проблема единых территориальных сообществ - не первое место среди дискуссий финансовых аналитиков и среди населения в целом. Быстрый переход от централизованного типа управления бюджетом к децентрализации свидетельствует об увеличении возможностей местных*

органов власти и сохранении их независимости. Децентрализация должна обеспечивать эффективную координацию разработки и реализации политики во многих функциях, таких как образование, здравоохранение и т.п., По мере того, как области, которые должным образом рассматриваются и управляются с целью изменения, становятся эффективными. Эффективная реформа децентрализации требует значительных усилий для внесения изменений, поскольку существует ряд проблем, препятствующих росту сообщества, созданию эффективной открытой политической системы и благополучию каждого гражданина. Децентрализация должна привести к тому, что каждое сообщество будет новаторским и творческим во всех аспектах - новых медицинских услугах и политике, системах образования, налоговом законодательстве, административных ресурсах и т. Д. Таким образом, этот вопрос актуален и требует детального изучения. При анализе влияния децентрализованных процессов на местные бюджеты Украины большое внимание уделяется проблемам создания доходной базы для наполнения местных бюджетов и поиска резерва для наполнения. Также в статье мы проанализируем фактические доходы общего фонда местных бюджетов Украины за 2013-2019 годы, отразим значительный рост общих доходов.

Ключевые слова: *бюджетная децентрализация, объединенные территориальные общины, местное самоуправление, органы местного самоуправления, бюджет, местные финансы.*

Summary. *The article is devoted to an important issue of today - the activities, development and unification of territorial communities, decentralization of budget management, the transfer of power to higher levels - lower. Attention is paid to the impact of decentralization on the development of local self-government, the positive and negative aspects of decentralization as of 2019-2020 and the analysis of activities during 2014-2020 are considered. Also,*

the state of OTG after the beginning of the reform and the impact of legislation on regional development are analyzed. The article also reflects the dynamics of total revenues. Much attention is paid to the problems of creating a revenue base for filling local budgets to meet the needs of the population and finding a reserve for filling. The issue of united territorial communities is not the first place among the discussions of financial analysts and among the general population. The rapid transition from a centralized type of budget management to decentralization indicates an increase in the capacity of local governments and maintaining their independence. Decentralization should allow for effective coordination of policy development and implementation in many functions, such as education, health, etc., as areas that are properly addressed and managed for change become effective. Effective decentralization reform requires significant efforts to bring about change, as there are a number of challenges to the growth of the community, the creation of an effective open political system, and the well-being of every citizen. Decentralization should lead to every community being innovative and creative in all aspects - new health services and policies, education systems, tax legislation, administrative resources, etc. Therefore, the issue is relevant and requires detailed study. Analyzing the impact of decentralized processes on local budgets of Ukraine, much attention is paid to the problems of creating an income base for filling local budgets and finding a reserve for filling. Also in the article we will analyze the actual revenues of the general fund of local budgets of Ukraine during 2013-2019, reflect a significant increase in total revenues.

Key words: *budget decentralization, integrated territorial communities, local self-government, local self-government bodies, budget, local finances.*

Постановка проблеми. Сучасний стан України перебуває в нестійкому становищі, як в політичних так і в економічних аспектах. Діяльність органів влади, пандемія, інфляція, безробіття, неабияким чином

впливають на розвиток країни як в регіонах так і у цілому в країні. Тому, в 2014 році країна вибрала курс на реформування влади та децентралізацію бюджетних коштів. Для ефективного проведення реформи децентралізації необхідно докласти значних зусиль для здійснення змін, оскільки існує низка проблем щодо зростання суспільного устрою громади, створення ефективної відкритої політичної системи, а також забезпечення благоустрою кожного громадянина.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення питання бюджетної децентралізації, та ролі місцевого самоврядування є важливим питанням сьогодення, дослідженням якого займаються низька вчених та науковців. Серед яких такі вітчизняні науковці: А. О. Пелехатий [8], С. П. Тимофєєв [11], Г. В. Возняк [8], О. Ф. Новікова [10], В. І. Варцаба [7], Л. М. Логачова [10] та інші. Однак, оскільки питання розширене та багатогранне, потребує додаткового дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання) – проаналізувати проведення реформи бюджетної децентралізації, яка полягає в перерозподілі завдань, функцій та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади станом на сьогодні, охарактеризувати діяльність і стан об'єднання територіальних громад та перспективи розвитку ОТГ.

Виклад основного матеріалу. Бюджетна децентралізація сприяє покращенню показників ВВП не лише розвинених країн але і країн, що розвиваються [8, с. 121]. У квітні 2014 року Україна зробила важливий крок: уряд ухвалив основний концептуальний документ - Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Питання об'єднаних територіальних громад (ОТГ) займає, що не перше місце серед дискусій фінансових аналітиків та широких верств населення. Стрімкий перехід від централізованого типу управління

бюджетними коштами до децентралізованості свідчить про збільшення можливостей органів місцевого самоврядування та збереження їх самостійності [7, с. 135].

Що ж означає для населення бюджетна децентралізація? На нашу думку, основну суть децентралізації висвітлює наявність нових перспектив та інновацій. Діяльність органів місцевого самоврядування отримало можливості в повній мірі проявляти себе в починаннях. Також варто відмітити, що поруч із значними розширеннями влади збільшується і контроль за рішеннями, виконанням завдань як делегованих, так і власних. Успішність проведення реформи залежить, звичайно, також від ефективного об'єднання територіальних громад.

Зазначимо, що раніше місцеві бюджети міст, сіл передавали свої надходження у Київ, які перерозподілялись і надсилались зворотним шляхом. Цей процес займав тривалий час. Зараз, цей процес спрощено – оскільки, свої кошти міста і села залишають у місцевих бюджетах, передаючи повноваження на рівень громад. Це служить неабияким стимулом для розвитку місцевого бізнесу. Оскільки бюджетні кошти залишаються в розпорядженні потреб громади, місцеві службовці отримують значну мотивацію щодо здійснення своїх повноважень та обов'язків.

Саме тут виникає проблема із об'єднанням територіальних громад. Станом на початок 2020 рік об'єдналось 982 громад, що із минулим роком (887) більше на 96 громад. Можна засвідчити тенденцію до збільшення, однак все ж залишались сумніви у суттєвому збільшенні громад у 2020 році. Однак, на 2020 заплановано створення 1470 спроможних територіальних громад, що стало реальним аспектом після проведення виборів 25 жовтня 2020 року.

На 2020 рік уряд затвердив перспективи та плани об'єднання спроможних громад та адміністративних центрів для 24 областей та

схвалив території громад. В свою чергу, будуть подані зміни на розгляд Верховної ради до Бюджетного кодексу відповідно до Конституції України [1].

Протягом останніх 5 років проведення реформи бюджетної децентралізації, можемо спостерігати ряд переваг проведення реформи для бюджетів міст. Кошти використовуються для економічного, туристичного розвитку, облаштування місцевої інфраструктури та інвестиційної привабливості міст. Важливим моментом є те, що містам не потрібно чекати дозволу із Києва. Склавши кращі умови для підприємців отримаємо як результат значніші податкові надходження, що в свою чергу додатково наповнить бюджет.

На нашу думку, децентралізація повинна призвести до того, щоб кожна громада була інноваційною та творчою у всіх аспектах - нові медичні послуги та політика, освітні системи, податкове законодавство, управлінські ресурси тощо.

Останні кілька років стали переломними для українських громад. У 2014 році, 5 років тому, розпочався перший етап децентралізації, який проводився на основі Європейської хартії [3]. Насправді, можна аналізувати, що початку шляху створення та розвитку ОТГ існувало низка проблем, оскільки станом на грудень 2019 року об'єдналось 887 громад, 4544 рад, 11088922 осіб проживали у громадах. Питання заключалось звісно і у тому, що не усі громади добровільно об'єднались, відповідно після виборів потраплять у примусове об'єднання.

В даний час місцеве самоврядування проходить другий етап бюджетної децентралізації, передбачений на 2019-2021 рр., але коли завершиться другий етап і коли очікувати розвитку третього етапу – достеменно не відомо нікому, оскільки не відомо, коли завершиться виконання основних завдань покладених на другий етап.

Щодо першого етапу проведення реформи, можна віднести такі важливі кроки, зроблені протягом 2014-2019рр:

1. Доходи місцевих бюджетів зросли на 206,4 млрд грн: з 68,6 млрд. в 2014 до 275 млрд. грн в 2019 році;

2. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» допоміг за 2015-2019 роки в Україні добровільно створити 982 об'єднані територіальні громади (ОТГ) [6]. До складу цих ОТГ увійшли близько 4500 колишніх місцевих рад. 11 млн. людей проживають в ОТГ, відповідно до закону також було створено інститут старост у ОТГ;

3. У 2018 році об'єднані територіальні громади отримали у свою комунальну власність близько 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення;

4. Прийняття Закону «Про співробітництво територіальних громад», який сприяє вирішенню основних проблем населення, таких як: розвиток інфраструктури, утилізація сміття [5].

5. Закон «Про засади державної регіональної політики», означає, що державна підтримка розвитку інфраструктури громад, за час проведення реформи, зросла у 41,5 разів - з 0,5 млрд в 2014 до 20,75 млрд грн у 2019 році. Державна підтримка в регіонах та громадах сприяла реалізації у 2015-2019 роках більше 12 тисяч проектів [4].

6. У 5-7 разів у середньому зросли бюджети об'єднаних територіальних громад;

7. 6298 проектів розвитку інфраструктури реалізовано в ОТГ за рахунок державної субвенції;

8. створено 123 сучасних центрів надання адміністративних послуг;

9. Більше 20 міжнародних проектів сприяють реформі децентралізації та багато інших кроків, без яких важко уявити сучасний стан реформи.

Децентралізація має дозволити ефективно координувати розробку та реалізації політики в багатьох функціях, таких як освіта, охорона здоров'я тощо, оскільки сфери, які вирішуються належним чином і керовані для внесення змін, стають ефективні.

Щодо другого етапу розвитку реформи 2019-2021 роки, можемо виокремити такі основні завдання:

1. Затвердження територіальної основи для органів влади на рівні громад та районів;
2. Децентралізація повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування із використанням принципу субсидіарності;
3. Створення ресурсної бази для того, щоб місцеве самоврядування могло належно виконувати свої повноваження;
4. Розвиток прямого народовладдя, проведення виборів, референдумів;
5. Зміцнення контролю за наглядом законності проведення діяльності ОМС.

У 2020 році опублікували календарний план реформи на рік. У ньому передбачалось, що у другому кварталі 2020 року набере чинності закон щодо визначення територій територіальних громад та їх адміністративних центрів. Також, у цьому ж кварталі передбачалося прийняття урядових актів щодо адміністративно-територіального устрою громад та затвердження оновлених перспективних планів громад.

Відповідно до закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що «Місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів» [2].

Аналізуючи вплив децентралізованих процесів на місцеві бюджети України велику вагу приділяється проблемам відносно створення дохідної бази наповнення місцевих бюджетів та пошуку резерву наповнення.

Також, провівши аналіз фактичних надходжень загального фонду місцевих бюджетів України протягом 2013–2019 років відображаємо значне зростання загального обсягу доходів. До початку реформи децентралізації показник середній показник збільшень становив 4%. Під час реалізації реформи спостерігаємо кардинальні зміни: За даними офіційної звітності Державної казначейської служби України, протягом січня-березня 2020 року до місцевих бюджетів України у сукупності надійшло 114,6 млрд грн (на 22,9 млрд грн або на 16,6% менше, ніж за I квартал 2019 року) (див. рис. 1), у тому числі:

- доходи загального фонду склали 104,9 млрд грн (на 23,4 млрд грн або на 18,2% менше аналогічного періоду 2019 року);
- спеціального – 9,7 млрд грн (на 0,5 млрд грн або на 5,8% більше аналогічного періоду 2019 року).

Починаючи з 2016 року трансферти становили близько 30%, власні ресурси займали основну частину наповнення бюджету (більше 60%), обсяг яких з моменту реалізації реформи збільшився майже у 2,5 рази (з 68,6 млрд. грн. у 2014 році до 170,7 млрд. грн. у 2017 році). Пригадаємо, що за 2019 рік до загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів) надійшло 275,2 млрд грн.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, проаналізувавши діяльність та стан ОТГ та роль проведення децентралізації станом на 2020 рік, можна зробити висновок, що реформа із собою принесла позитивні зміни та тенденції. Протягом першого та другого етапу, можемо підсумувати, що об'єднавшись громади матимуть нові мотивації для розвитку, це стосується соціального, суспільного значення потреб і також інновацій у розвиток регіону. Щодо стану економіки, можемо побачити динаміку до збільшення доходів місцевих бюджетів, але зважаючи на пандемію та карантинні обмеження, слід,

працювати над новими проектами у медичному руслі, тим самим допомагаючи саме своєму регіону.

Література

1. Конституція України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: Законодавство України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user>.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997. № 24. Ст. 170.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр/рос), Страсбург, 15 жовтня 1985 року (Хартію ратифіковано Законом №452/97-ВР від 15.07.97), Дата підписання: 6 листопада 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015. №13. Ст.90 .
5. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 24.07.2014р. // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014. № 34. Ст. 1167.
6. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015. №13. Ст.91.
7. Варцаба В. І. Аналіз впливу бюджетної децентралізації на формування місцевих бюджетів в Україні / В. І. Варцаба, Е. В. Мулеса // Міжнародний науковий журнал "Інтернаука". Серія: Економічні науки. 2018. № 2. С. 26-31. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnjie_2018_2_6
8. Возняк Г. В., Пелехатий А. О. Бюджетна політика регіонів України у фокусі реформи фінансової децентралізації: концептуалізація та напрями вдосконалення // Бізнес Інформ. 2019. №1. С. 170–177.

9. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: [навчальний посібник для посадовців органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування]. К. : ПРООН/МПВСР, 2016. 269 с.
10. Новікова О. Ф. Особливості фінансування соціальної інфраструктури в процесі бюджетної децентралізації / О. Ф. Новікова, Л. М. Логачова // Економічний вісник Донбасу. 2017. № 1. С. 4-12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvd_2017_1_3
11. Тимофеев С.П. Перспективні напрями використання закордонного досвіду розбудови місцевого самоврядування в Україні / С.П. Тимофеев // Інвестиції: практика та досвід. 2015. №7. С. 120-123.

References

1. Constitution of Ukraine // Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine: Legislation of Ukraine. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user>.
2. Law of Ukraine "On the place of self-government in Ukraine" of 21.05.1997 // Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR), 1997. № 24. P. 170.
3. European Charter of Local Self-Government (ukr / ros), Strasbourg, 15 October 1985 (Charter ratified by Law №452 / 97-BP of 15.07.97), Date of signature: 6 November 1996. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Law of Ukraine "On the Principles of State Regional Policy" of 05.02.2015 // Bulletin of the Verkhovna Rada (VVR), 2015. №13. Article 90.
5. Law of Ukraine "On Cooperation of Territorial Communities" of 24.07.2014 // Information of the Verkhovna Rada (VVR), 2014. № 34. P. 1167.
6. Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities" of February 5, 2015 // Bulletin of the Verkhovna Rada (VVR), 2015. №13. Article 91.

7. Vartsaba V.I. Analysis of the impact of budget decentralization on the formation of local budgets in Ukraine / V.I. Vartsaba, E.V. Mulesa // International scientific journal "Internauka". Series: Economic Sciences. 2018. № 2. PP. 26-31. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnjie_2018_2_6
8. Wozniak G.V, Pelekhaty A.O. Budget policy of the regions of Ukraine in the focus of financial decentralization reform: conceptualization and areas for improvement // Business Inform. 2019. №1. PP. 170-177.
9. Decentralization and effective local self-government: [textbook for government officials and local government development specialists]. K.: ПІПООН / МПІБСР, 2016. 269 p.
10. Novikova O.F. Features of financing of social infrastructure in the process of budget decentralization / O.F. Novikova, L.M. Logacheva // Economic Bulletin of Donbass. 2017. № 1. PP. 4-12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvd_2017_1_3
11. Timofeev S.P. Perspective directions of using foreign experience of local self-government development in Ukraine / S.P. Timofeev // Investments: practice and experience. 2015. №7. PP.120-123.