

Фінансова самодостатність територіальних громад в умовах децентралізації: аналіз та нові виклики

Таїсія Крушельницька, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У цій статті проведено аналіз актуального стану фінансової самодостатності територіальних громад України, досліджено механізми формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації та визначено нові економічні й інституційні виклики розвитку громад.

Актуальність цієї статті зумовлюється потребою вирішення проблем створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Визначено, що децентралізація є складною системою публічного управління організаційно-функціонального впливу з боку інститутів публічної влади на функціонування і розвиток територій.

Проведено аналіз стану практичної реалізації фінансового забезпечення територіальних громад. Виявлено, що на тлі зростання абсолютного розміру доходів місцевих бюджетів, їх частка у ВВП, яка перерозподіляється через місцеві бюджети у період 2002–2006 р. була 20 %, у 2007 р., напередодні світової фінансової кризи, дійшла 32,71 %, а з 2015 р., від початку децентралізації, коливалась на рівні 15 %, що є дещо нижчим показником, ніж у розвинених країнах Європи та свідчить про потужний потенціал росту для України.

Здійснено аналіз рівня фінансової залежності/незалежності місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету. Виявлено, що частка місцевих бюджетів, яка формується за участі міжбюджетних трансфертів залишається доволі високою, хоча у 2018–2019 рр. і намітилась тенденція до її зменшення та зростання фінансової спроможності місцевих бюджетів. Так, одразу після початку децентралізації у 2015 р. їх частка складала 59,08 % (власних 40,92 %), а у 2019 р. очікується їх зниження до 50,2 % (відповідно, збільшення власних до 47,34 %). І хоча в цілому намітилась тенденція до зміцнення фінансової спроможності територіальних громад, практика перегляду у бік зменшення частки податків, що зараховуються до місцевих бюджетів, є прикладом непослідовної державної бюджетної політики.

Для формування фінансової самодостатності територіальних громад у ході децентралізації виник і має бути вирішений важливий інституційний виклик щодо переосмислення ролі ОМС у процесі формування місцевого бюджету, викорінення патерналізму та формування філософії причетності і відповідальності кожного громадянина у розвитку суспільства і територіальної громади.

Ключові слова: публічне управління, органи місцевого самоврядування, місцевий бюджет, фінансова самодостатність, міжбюджетні трансферти, стейкхолдери, інституційні виклики

Financial self-sufficiency of territorial communities in decentralization conditions: analysis and new difficulties

Taisiia Krushelnytska, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

This article analyzes the current state of financial self-sufficiency of the territorial communities of Ukraine, investigates the mechanisms of forming local budgets in the context of decentralization and identifies new economic and institutional difficulties for community development.

The relevance of this article is condition by the need to address the problems of creating adequate material, financial and organizational conditions to ensure the exercise of local and regional authorities' own and delegated powers. It is determined that decentralization is a complex system of public management of organizational and functional influence of public authorities on the functioning and development of territories.

The analysis of the state of practical implementation of financial support of territorial communities. It is revealed that against the background of increasing absolute size of local budget revenues, their share

in GDP, which is redistributed through local budgets in the period 2002–2006 was 20 %, in 2007, before the global financial crisis, reached 32.71 %, and Since 2015, since the beginning of decentralization, it has fluctuated at the level of 15%. This level is slightly lower than in the developed countries of Europe, which indicates a strong growth potential for Ukraine.

The level of financial dependence/independence of local budgets from intergovernmental transfers from the State Budget. It found that the share of local budgets, formed with the participation of intergovernmental transfers remains quite high, although in 2018–2019 there was a tendency to decrease and increase the financial capacity of local budgets. Thus, right after the start of decentralization in 2015, their share was 59.08 % (own 40.92 %), and in 2019 they are expected to decrease to 50.2 % (correspondingly, their own increase to 47.34 %). Although, overall, there has been a tendency to strengthen the financial capacity of territorial communities, the practice of looking toward reducing the share of taxes credited to local budgets is an example of inconsistent state budgetary policy.

In order to shape the financial self-sufficiency of territorial communities in the course of decentralization, an important institutional complication has emerged and needs to be address. We mean rethinking the role of local governments in shaping the local budget, eradicating paternalism, and fostering the philosophy of ownership and responsibility of each citizen in the development of society and the territorial community.

Keywords: *public administration, local government, local budget, financial self-sufficiency, intergovernmental transfers, stakeholders, institutional difficulties*

Финансовая самодостаточность территориальных общин в условиях децентрализации: анализ и новые вызовы

Таисия Крушельницкая, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В этой статье проведен анализ актуального состояния финансовой самодостаточности территориальных общин Украины, исследованы механизмы формирования местных бюджетов в условиях децентрализации и определены новые экономические и институциональные вызовы развития территориальных общин.

Актуальность данной статьи обусловлена потребностью решения проблем создания надлежащих материальных, финансовых и организационных условий для обеспечения реализации органами местного самоуправления собственных и делегированных полномочий.

Определено, что децентрализация является сложной системой публичного управления организационно-функционального воздействия со стороны институтов публичной власти на функционирование и развитие территорий.

Проведен анализ практической реализации финансового обеспечения территориальных общин. Выявлено, что на фоне роста абсолютного размера доходов местных бюджетов, их доля в ВВП, которая перераспределяется через местные бюджеты была 20 %, в период 2002–2006 гг., накануне мирового финансового кризиса 2007 г. достигла уровня 32,71 %, а с 2015 г., с началом децентрализации, колебалась на уровне 15 %. Это несколько ниже показателей, чем в развитых странах Европы, что свидетельствует о мощном потенциале роста местных бюджетов в Украине.

Осуществлен анализ уровня финансовой зависимости/независимости местных бюджетов от межбюджетных трансфертов из государственного бюджета. Выявлено, что доля местных бюджетов, которая формируется при участии межбюджетных трансфертов остается довольно высокой, хотя в 2018–2019 гг. наметилась тенденция к ее уменьшению. Так, сразу после начала децентрализации в 2015 г. доля межбюджетных трансфертов составляла 59,08 % (собственных 40,92 %), а в 2019 г. ожидается ее снижение до 50,2 % (соответственно, увеличение собственных в 47,34 %). И хотя в целом наметилась тенденция к укреплению финансовой состоятельности территориальных общин, практика пересмотра в сторону уменьшения доли налогов, зачисляемых в местные бюджеты, является примером непоследовательной государственной бюджетной политики.

Для формирования финансовой состоятельности территориальных общин в ходе децентрализации возник и должен быть решен важный институциональный вызов, который касается

переосмислення ролі ОМС в процесі формування місцевого бюджету, искоренення патернализму і формування філософії причастності і відповідальності кожного громадянина в розвитку общества і територіальної общини.

Ключевые слова: публичное управление, органы местного самоуправления, местный бюджет, финансовая самодостаточность, межбюджетные трансферты, стейкхолдеры, институциональные вызовы

Постановка проблеми.

У рамках реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні проводиться активна робота щодо формування спроможних територіальних громад. Починаючи з 2015 р., в Україні започатковані і тривають потужні процеси реформування публічного управління. Докорінними серед них є децентралізація влади і зміна у зв'язку з цим механізму формування доходів місцевих бюджетів в Україні. Реформа, яка триває, і є рушійним фактором становлення демократії, забезпечення економіко-соціального розвитку, створення безпечних та комфортних умов життя та формування суспільства добробуту. Разом з тим перебіг реформи децентралізації влади відбувається в умовах військової агресії, втрати не лише традиційних економічних зв'язків, а й територій та людей. Зрозуміло, що ці та інші екстерналії стали причиною глибокої економічної кризи, яка позначилась на ефективності реформи децентралізації, разом з тим формуючи нові виклики для публічного управління.

Більше того, за довгі роки практика публічного управління тяжіла до патернализму. В умовах адміністративно-командної системи за часів Радянського Союзу та, власне, і в незалежній Україні, у царині відносин державна влада – органи місцевого самоврядування, останні функціонували за принципом повного підпорядкування вищим органам влади, виконуючи пасивну роль у процесах формування своїх доходів, коли будь-яка ініціатива присікалась, фінансування поточних видатків відбувалось за низхідною, а розвитку територій увага практично не приділялась. Втім, в умовах розпочатого реформування місцевого самоврядування чинна система управління місцевими фінансами, податкова система, характер міжбюджетних відносин в Україні

тощо, хоч і набули досить глибоких змін, все ж не задовольняють потреб суспільства, територіальних громад і держави в цілому. Натомість згідно зі змістом децентралізації, основна ідея формування державного і місцевих бюджетів у територіальних громадах полягає в тому, що вони мають забезпечити такий обсяг ресурсів для наповнення місцевого бюджету, якого було б достатньо для досягнення загального позитивного результату розвитку громади, для вирішення соціальних, культурних потреб, достатніх для життєдіяльності у короткостроковому періоді й забезпечення умов для росту індивідуума і розвитку здорової нації у довгостроковій перспективі. Тому вирішення питань створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування (далі ОМС) власних і делегованих повноважень у територіальних громадах є однією з визначальних передумов розвитку територій, чим і зумовлюється актуальність цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Механізми формування фінансової спроможності територіальних громад, створення повноцінного життєвого середовища для громадян і широкого залучення самих громадян до прийняття управлінських рішень сьогодні набирають обертів і лежать у площині наукових інтересів багатьох вітчизняних і зарубіжних дослідників. Причиною такої наукової уваги є пошук можливостей виходу із економічних криз, що струшували економіки країн світу протягом ХХ ст., та лежали в площині докорінного реформування не лише владних відносин, а й бюджетної системи.

Так, питання децентралізації влади, розвитку місцевого самоврядування ґрунтовно досліджені у працях Л. Антонової, Н. Гончарук, П. Лопушинського, С. Серьогі-

на та інших, опрацювання зарубіжного досвіду децентралізації бюджету, механізми формування місцевих бюджетів та удосконалення міжбюджетних відносин як визначальної передумови підвищення фінансової самостійності територій висвітлені у роботах таких вчених як О. Бобровська, С. Боринець, О. Матвеева, А. Мунько, М. Трещов та інших, особливості створення самодостатніх територіальних громад та напрями вирішення питань удосконалення формування місцевих бюджетів пропонуються у працях П. Ворони, Т. Кравченко, М. Лахижі, П. Покатаєва та інших.

У дослідженнях цих та інших авторів доволі широко висвітлюється світовий досвід формування місцевих бюджетів, можливості підвищення ефективності їх використання й розподілу, розглянуті окремі питання стосовно аналізу світового досвіду та можливостей його адаптації у національних інститутах. Проте аналізу основних передумов створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад в Україні в умовах реформування місцевого самоврядування на сьогодні приділена недостатня увага.

Мета статті.

Метою статті є аналіз актуального стану фінансової самодостатності територіальних громад, механізмів формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації та визначення нових економічних та інституційних викликів їх розвитку.

Виклад основного матеріалу.

Реформа децентралізації державного управління і місцевого самоврядування в частині перерозподілу функцій, повноважень і ресурсів повноцінно розпочалась у 2015 р., а сьогодні ми вже маємо перші результати щодо ефективності функціонування ОМС в умовах децентралізації та можемо підвести підсумки п'яти років формування фінансової спроможності територіальних громад, яка є основним економічним орієнтиром розвитку всього суспільства. Ступінь децентралізації є показником розвитку демократії, тому посилення децентралізації є однією з основних цілей сучасної правової демократичної держави [1, с. 168], а сама ідея започаткування реформи децентралі-

зації в Україні є свідченням поступу нашої країни до демократичних європейських цінностей.

Децентралізація є складним явищем у правовій демократичній державі, яке полягає у передачі центральними органами державної влади певного обсягу владних повноважень суб'єктам управління нижчого рівня, що володіють необхідними правами, обов'язками та ресурсами. Кінцевою метою такого перерозподілу владних повноважень є можливість прийняття ефективних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях [1, с. 167]. Розглядаючи децентралізацію влади як процес перерозподілу і делегування з державного на місцевий рівень функцій і повноважень, слід визнати, що вона включає політичну, адміністративну і економіко-фінансову сторони. У ході децентралізації важливим є надання місцевому самоуправлінню «...права і спроможності в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних прав... в інтересах місцевого населення» [2, с. 12].

Реформа децентралізації влади, яка повноцінно стартувала у 2015 р., стала інституційною основою економічного розвитку територій, але її основна дія полягала у запровадженні нових фінансових механізмів формування фінансової спроможності територіальних громад та механізмів функціонування органів місцевого самоврядування, в основу цих механізмів покладено суспільно-економічні відносини, побудовані на взаємодії влади і суспільства, громадян, бізнесу (стейкхолдерів) щодо досягнення спільної мети – добробут і безпека громадян та розвиток громад.

Децентралізація визначає пріоритети державної економічної політики, адже визначає пріоритети розвитку країни і окремих території через зміну характеру відносин між центральними та місцевими органами влади та характеру відносин між державним і місцевими бюджетами. Це природньо, бо ефективність функціонування ОМС ілюструють місцеві бюджети як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються, відповідно,

органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду, які включають обласний бюджет, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування, є джерелом виконання функцій органами публічної влади й економічного розвитку.

ОМС за рахунок коштів місцевого бюджету надають широкий спектр послуг місцевим жителям, деякі з яких фінансуються за рахунок міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету чи за рахунок інших джерел. Тому роль місцевих бюджетів, рівень розподілу функцій і, відповідно, видатків між державним і місцевими бюджетами певною мірою визначається величиною валового внутрішнього продукту (далі – ВВП), що перерозподіляється через них, адже саме частка суспільно-корисних благ, що споживаються на місцевому рівні, є максимально наближеною до вирішення потреб і запитів громадян.

При співставленні динаміки ВВП за даними Міністерства фінансів України [3] за період 2002–2019 рр. (з урахуванням того, що Світовий банк прогнозує його скорочен-

ня в 2019 р. на 2,7 % [4]) і динаміки місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів, що отримували місцеві бюджети за цей же період [розраховано за даними 5–9], ми отримали результат, наведений на рис. 1.

Виявлено, що на тлі поступового зростання абсолютного розміру доходів місцевих бюджетів, їх частка в окремі роки (задовго до початку децентралізації) сягала 20 %, а в 2007 р., напередодні світової фінансової кризи, дійшла 32,71 %. У період від початку децентралізації (2014–2019) частка ВВП, яка перерозподіляється через місцеві бюджети коливалась на рівні 15 %.

Для порівняння в країнах Європейського Союзу протягом 2018 р. частка доходів місцевих бюджетів у ВВП таких економічно розвинених країн, як Фінляндія, Швеція піднімається вище 24 %, а у країнах нижчого рівня економічного розвитку, таких як Греція, Кіпр, Мальта – близько 7 % [10]. Виходячи з цього, Україна має потужний резерв росту, а сьогодні маємо говорити про певні вади механізму формування місцевих бюджетів.

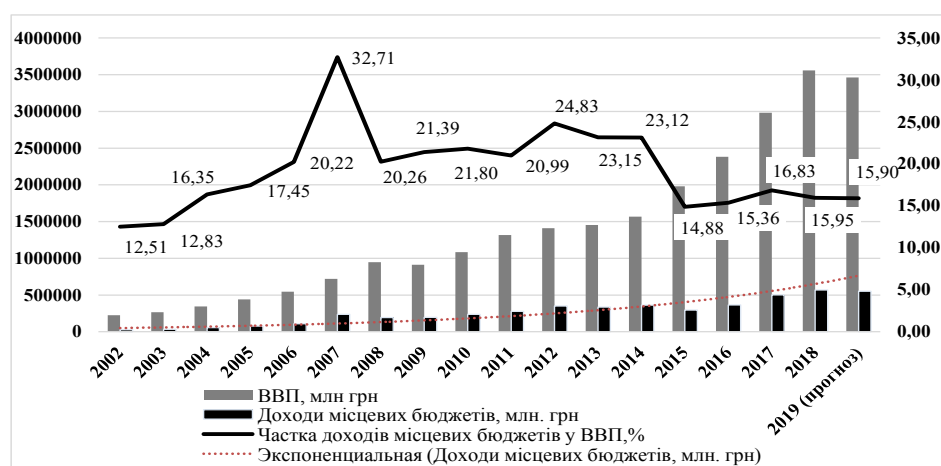


Рис. 1. Частка доходів місцевих бюджетів у ВВП України у період 2002–2019 рр.

Один з механізмів формування бюджетів об'єднаних територіальних громад, що формуються в умовах децентралізації, – це прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Ми зробили оцінку ефективності цього механізму за допомогою такого критерію як співвідношення часток різних видів доходів місцевого

самоврядування (місцевих бюджетів) у доходах Державного бюджету. З цією метою здійснено аналіз рівня фінансової залежності/незалежності місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету впродовж періоду від початку децентралізації [5–8; 11] (рис. 2.).

Зазначимо, що доволі велика частка місцевих бюджетів формується за участі міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету, так, одразу після початку децентралізації у 2015 р. їх частка складала 59,08 % (власних

40,92 %), а у 2019 р. очікується їх зниження до 50,2 % (власних 47,34 %). Це пов'язане з делегуванням окремих функцій на місцевий рівень та їх відповідним фінансуванням через міжбюджетні трансферти.



Рис. 2. Рівень залежності доходів місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України

Втім, якщо повернутись назад, у період до початку децентралізації, одразу впадають в око дві речі: по-перше, абсолютний розмір зведеного місцевого бюджету України в 2002 р., він був 28246 млн гривень (19429,3 млн грн надходжень з власних джерел і 8816,7 млн грн міжбюджетних трансфертів), у 2019 р. на кінець року заплановано надходжень 550417,8 млн грн (273689,3 і 276728,5 млн грн відповідно). Більше ніж 15-тикратне зростання, яке пришвидшилось з 2015 р., не можна пояснити інфляцією за досліджуваний період чи зміною курсу національної валюти, це, на наш погляд, начиний результат зміни політики розвитку місцевого самоврядування, яка наразі реалізується через реформу децентралізації влади.

Виходячи зі співвідношення «власні надходження/міжбюджетні трансферти» у місцевих бюджетах, необхідно відзначити високу частку власних доходів ОМС у період 2002–2014 рр. У ті роки функції, зокрема

освіта, охорона здоров'я тощо, виконувались відповідними державними (обласними, районними) органами і фінансувались з Державного бюджету. Згодом, з початком децентралізації, окремі функції були делеговані місцевому самоврядуванню, на що було виділено відповідне фінансування, яке сьогодні надходить до місцевих бюджетів у вигляді субвенцій. Тому така висока питома вага власних доходів місцевих бюджетів не є свідченням фінансової незалежності ОМС, а абсолютне значення доходів бюджетів свідчить про мінімальне забезпечення. Як правило покривались лише поточні витрати сільських і селищних рад того періоду, про розвиток і капітальні вкладення не йшлося.

Щодо періоду, що починається з 2015 р., співвідношення різко змінилось на користь міжбюджетних трансфертів, але з перебігом реформи, ми бачимо поступове, хоча і доволі повільне, скорочення їх частки завдяки політиці стимулювання ОМС до збільшення власної ресурсної бази і розширення

джерел надходжень до місцевих бюджетів та дійсного, хоча й повільного, зростання частки власних доходів.

Для оцінки стану відповідності механізму формування доходів місцевих бюджетів у Дніпропетровській області загальним національним тенденціям, здійснено аналіз рівня залежності доходів місцевих

бюджетів Дніпропетровської області від міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету (рис. 3) [розраховано за 12]. Дніпропетровська область обрана нами для більш детального аналізу як лідер процесу децентралізації за кількістю об'єднаних територіальних громад та за кількістю найбільш успішних громад.

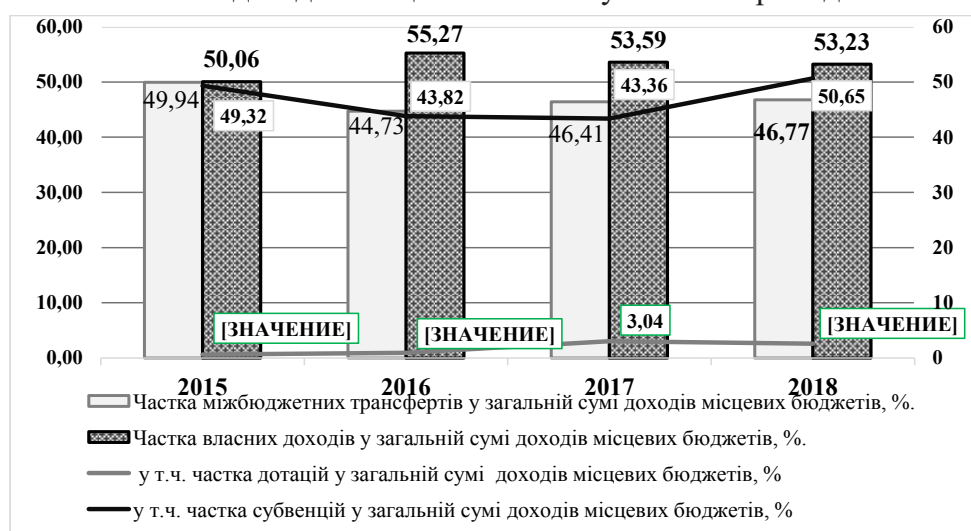


Рис. 3. Рівень залежності доходів місцевих бюджетів Дніпропетровської області від міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету

Виявлена дещо нижча залежність місцевих бюджетів в області у порівнянні з середніми показниками в країні: так, у 2017 р. співвідношення власних доходів і міжбюджетних трансфертів в Дніпропетровській області змістилось на користь власних доходів та складало 53,59 і 46,41 % (по країні 45,71 і 54,29 % відповідно). Ця позитивна динаміка пояснюється, по-перше, потужним поступом області до децентралізації, по-друге, доволі високим рівнем власних доходів. Таке поступове зміцнення фінансової автономії територіальних громад є одним із пріоритетних завдань на порядку денному розвитку місцевого самоврядування в Україні, адже реалізація їх правової і організаційної самостійності й економічного розвитку неможливі без належного ресурсного забезпечення місцевих бюджетів.

Слід зазначити, що прийняттям нового формату міжбюджетних відносин, суттєво видозмінено механізми здійснення трансфертів шляхом зміни підходів до передачі ресурсів і повноважень між бюджетами

різних рівнів. Ліквідовано наявні спеціалізовані трансферти та впроваджено замість них більш універсальні, дотації та субвенції (наприклад, базова дотація, медична, освітня субвенції та інші). Очікується, що така трансфертна політика матиме більший вплив на посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях, а децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності, дозволить громадам самостійно приймати рішення щодо розвитку своїх територій.

Однак і сьогодні в законотворчому процесі децентралізації є й приклади нормативних суперечностей. Так, у 2018 рр. відбувся перегляд порядку здійснення міжбюджетних відносин за окремими видами. Якщо у 2016–2017 рр. Бюджетним кодексом передбачалось, що освітня субвенція спрямовується на поточні видатки навчальних закладів (за певними типами) [13, ст. 103-2]. Також передбачалось, що освітня субвен-

ція може використовуватися на капітальні видатки, за умови забезпечення у повному обсязі потреби у поточних видатках на бюджетний період і відсутності простроченої бюджетної заборгованості за захищеними видатками наведених навчальних закладів, а також на реалізацію заходів з оптимізації їх мережі [13]. То у 2018 р. відбулись суттєві зміни порядку надання освітньої субвенції як в частині її визначення, так і в частині її перерахування: ОТГ стали отримувати два види субвенцій/дотацій, з яких мали утримувати освіту [14].

Отже, це освітня субвенція, яка спрямовувалась лише «на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників таких типів закладів та установ освіти» [13, п. 3] (ця частина розраховується за формулою, яка враховує низку особливостей функціонування освітнього закладу, і, окрім складності розрахунку, у нас не викликає особливих запитань) [13]. Також розраховувалась додаткова дотація на здійснення переданих із державного бюджету видатків (згідно зі статтею 103-2 Бюджетного кодексу України) з утримання закладів освіти, зокрема на видатки навчальних закладів, зокрема це поточні видатки закладів середньої освіти, включаючи заробітну плату непедагогічного персоналу [13]. Загальна сума цієї дотації розподілялася з Державного бюджету між обласними бюджетами, а Державні обласні адміністрації розподіляють її між територіальними громадами. Додамо також, що є й інші субвенції, призначені для фінансування різних напрямів розвитку місцевого самоврядування, які розподіляються між ОТГ через обласні адміністрації, наприклад, доволі нова субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення якості освіти [15].

У цьому порядку надання освітньої субвенції і додаткової дотації (до речі, аналогічна дотація чинна і для закладів охорони здоров'я) ми бачимо два загрозливих сигнали:

– по-перше, практично щорічна зміна правил здійснення міжбюджетних трансфертів. Як явище, що врегульовує правові прогалини, є позитивним рухом, але перма-

нентний стан змін, який ми спостерігали усі попередні роки незалежності, є загрозою для ретельного виконання законодавчих і методичних норм через неможливість їх вчасно опанувати і, водночас створює середовище для порушень і зловживань;

– по-друге, розподіл додаткової освітньої дотації і дотації для закладів охорони здоров'я через обласні державні адміністрації спотворює зміст децентралізації, руйнуючи систему прямих міжбюджетних відносин ОТГ-Кабінет Міністрів України (про суб'єктивізм і потенційну можливість корупційних проявів годі й говорити).

Ще одним важливим механізмом формування місцевих бюджетів територіальних громад є порядок розподілу до місцевих бюджетів податків і зборів. У ході аналізу виявлено, що співвідношення джерел доходів між власними надходженнями і міжбюджетними трансфертами з державного бюджету на початку процесу децентралізації у 2015 р. було практично 50 на 50 %, а у 2018 р. 56 на 44 %, тобто все більша увага ОМС зосереджується на власних дохідних джерелах місцевих бюджетів. Це є доволі позитивною тенденцією, яку варто було б підтримувати.

Якщо говорити про власні надходження до бюджетів територіальних громад, то серед них найбільше надходить коштів від податкових платежів, а з них – від податку на доходи фізичних осіб (83 % у 2014 р. і 59 % у 2018 р.). Для кращої візуалізації ми розрахували структуру податкових платежів у місцеві бюджети до початку децентралізації (2014 р.) і на момент написання матеріалу у 2018 р. (рис. 4) [розраховано за 16].

Автор хоче звернути увагу на акцизний податок. Хоча його частка не є найбільшою, 6 % в середньому в місцевих бюджетах територіальних громад України, він таки відіграє свою позитивну роль. Втім до порядку розподілу цього податку постійно прикута увага Міністерства фінансів. Уже у 2017 р. відбувся перегляд порядку його зарахування до місцевих бюджетів у частині зменшення, і знову він у епіцентрі змін. Йдеться про зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну

територію України пального до загального фонду бюджетів місцевого самоврядування у розмірі 13,44 % від суми акцизного податку з проданого на території громади

пального, яке здійснювалось упродовж 2015–2019 рр. Наразі згідно з листом Міністерства фінансів України таке зарахування буде припинено [17].

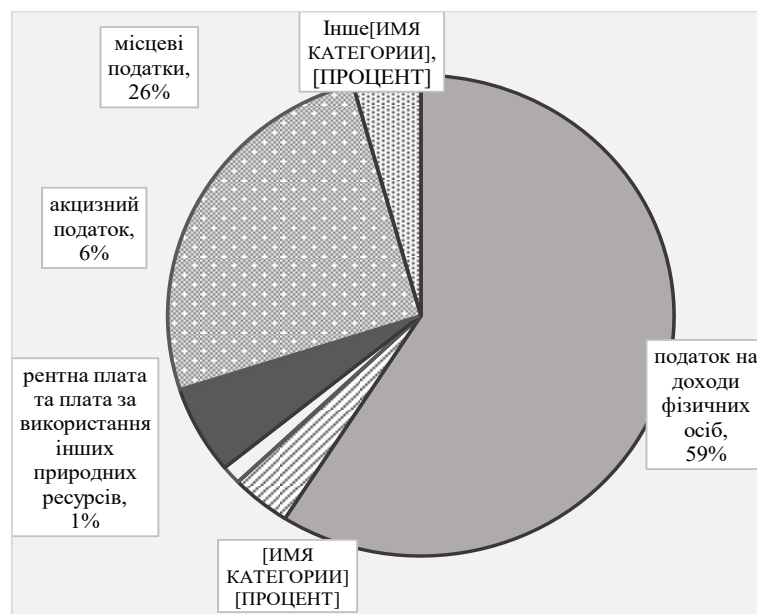


Рис. 4. Структура податкових надходжень до місцевих бюджетів України у 2018 р.

Себто роботи щодо ліквідації прогалин нормативно-правового забезпечення міжбюджетних відносин і в цілому формування місцевих бюджетів ще доволі багато, а тому ОМС мають приділяти більше уваги власним джерелам наповнення бюджетів. Втім, доволі алогічною видається фінансова політика щодо зменшення частки податків, які зараховуються до місцевих бюджетів, адже це збільшує залежність останніх від міжбюджетних трансфертів. Приклад зміни розподілу коштів не на користь територіальних громад дозволяє припустити, що держава й надалі буде зменшувати частку податків, що зараховуються до місцевих бюджетів, а щодо міжбюджетних трансфертів автор припускає, що це взагалі тимчасовий механізм, який під час завершення реформи буде суттєво переглянутий у бік зменшення.

Тому важливим є формування нової філософії управління, яка б ґрунтувалась на активній ролі ОМС у бюджетному процесі, залученні громадянського суспільства, представників бізнесу та всіх зацікавлених у розвитку громади осіб, тобто стейкхол-

дерів до економічного розвитку території. Посадові особи ОМС і стейкхолдери мають викоринити звичний світогляд патерналізму й реалізувати власну причетність до спільних зусиль економічного розвитку. Сьогодні стейкхолдери як споживачі суспільно корисних благ, що генеруються в громаді, уже стають ініціаторами реалізації певних ідей, проектів і поступово впливаються у процес розвитку не лише свого господарства чи свого бізнесу, а й всієї території. Щоправда цей процес активізації стейкхолдерів суттєво гальмується. Децентралізація є складним процесом системних змін, який передбачає не просто переформування функцій, відповідальності і ресурсів, але й переосмислення ролі ОМС, зміни філософії кожного громадянина щодо ролі у розвитку суспільства, громади та розуміння особистої відповідальності за це. Саме така світоглядна зміна ролі кожного, на наш погляд, є головним інституційним викликом децентралізації.

Висновки.

У результаті здійсненого аналізу можемо зробити наступні висновки.

1. Визначено, що децентралізація є складною системою публічного управління організаційно-функціонального впливу з боку інститутів публічної влади на функціонування і розвиток територій. Реформа децентралізації, яка повноцінно стартувала у 2015 р., стала інституційною основою економічного розвитку територій, започаткувала нові фінансові механізми формування фінансової спроможності територіальних громад та механізми функціонування органів місцевого самоврядування на основі взаємодії влади і представників бізнесу, громадянського суспільства та всіх стейкхолдерів.

2. Аналіз стану практичної реалізації фінансового забезпечення територіальних громад упродовж періоду з початку децентралізації показав, що на тлі зростання абсолютного розміру доходів місцевих бюджетів, їх частка у ВВП, яка перерозподіляється через місцеві бюджети у період 2002–2006 р. була 20 %, у 2007 р., напередодні світової фінансової кризи, дійшла 32,71 %. У період від початку децентралізації (2015–2019) ця частка коливалась на рівні 15 %, що є дещо нижчим показником, ніж у розвинених країнах Європи, та свідчить про потужний потенціал росту для України.

3. Ефективність механізму формування місцевих бюджетів за допомогою міжбюджетних трансфертів характеризується рівнем фінансової залежності/незалеж-

ності місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету. Аналіз цієї залежності показав, що частка місцевих бюджетів, яка формується за участі міжбюджетних трансфертів залишається доволі високою, хоча у 2018–2019 рр. намітилась тенденція до її зменшення. Так, одразу після початку децентралізації у 2015 р. їх частка складала 59,08 % (власних 40,92 %), а у 2019 р. очікується їх зниження до 50,2 % (відповідне збільшення власних до 47,34 %). І хоча загалом намітилась тенденція до зміцнення фінансової спроможності територіальних громад, практика перегляду частки податків, що розподіляються до місцевих бюджетів у бік зменшення є прикладом непослідовної державної бюджетної політики.

4. Для формування фінансової самодостатності територіальних громад у ході децентралізації виник і має бути вирішений важливий інституційний виклик щодо переосмислення ролі ОМС у процесі формування місцевого бюджету, викорінення патерналізму та формування філософії причетності і відповідальності кожного громадянина у розвитку суспільства і територіальної громади.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі – формулювання пропозицій щодо інституційного забезпечення створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад України.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президенті України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
2. Деркач М. І. Децентралізація фіскальних функцій держави у контексті забезпечення сталого розвитку України : монографія. Дніпропетровськ : Стиль, 2011. С. 12.
3. Валовий внутрішній продукт (ВВП) в Україні 2019. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/economy/gdp/>.
4. Europe and Central Asia Economic Update, Spring 2019: Financial Inclusion. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31501>.
5. Про результати аналізу формування і надання з Державного бюджету України місцевим бюджетам трансфертів та стану міжбюджетних розрахунків у 2003-2011 роках. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/206545?cat_id=38962#To3.
6. Інформація Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету України за 2012 рік. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/informacija-ministerstva-finansiv-ukraini-schodo-vikonannja-derzhavnogo-bjudzhetu-ukraini-za-2012-rik?category=bjudzhet>.
7. Довідки щодо стану виконання місцевих бюджетів (за 2013 – 2017 рр). URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/vikonannja-dohodiv-miscevih-bjudzhetiv-za-n-2015-rik?category=bjudzhet&subcategory=local-budg>.

8. Слюз Т. Публічний звіт Про підсумки діяльності Державної казначейської служби України за 2018 рік. URL: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/sites/1/%20%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%20%D0%93%D0%9E%D0%9B%D0%9E%D0%92%D0%98%20%D0%94%D0%9A%D0%A1%D0%A3%202018.pdf>.
9. Населення та міграція : статистичний збірник за 2018 р. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publnasel_u.htm.
10. Government revenue, expenditure and main aggregates. EUROSTAT. URL: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.
11. Про Державний бюджет України на 2019 рік : Закон України від 23.11.2018 р. № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>.
12. Статистичний збірник: «Бюджет України 2017». Київ, Департамент державного бюджету Міністерства фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017.pdf>.
13. Бюджетний кодекс України : Закон від 21.06.2001 № 2542-III (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2542-14>.
14. Тулай О. І. Зарубіжний досвід функціонування місцевих бюджетів та можливість його імплементації у вітчизняну практику. *Проблеми матеріальної культури–економічні науки*. 2007. № 99. С. 93–97. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/35284/28-Tulay.pdf?sequence=1>.
15. Потенціал сталого розвитку територій: методологічні засади формування і нарощення : монографія / О. Ю. Бобровська, Т. А. Крушельницька, М. А. Латинін [та ін.]; за заг. ред. д. держ. упр., проф. О. Ю. Бобровської. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 362 с.
16. Бюджет України : інформаційне електронне видання. URL: <http://cost.ua/budget/>.
17. Про особливості складання проекту місцевого бюджету на 2020 рік та прогнозу місцевого бюджету на 2021 –2022 роки : лист Міністерства фінансів України. URL: <https://buhgalter.com.ua/upload/news/2019/9/Lyst.pdf>.

REFERENCES

1. Zahorskyi, V. S., & S. O. Teleshun, S. O. (Ed.). (2011). *Publichne vriaduvannia [Public Governance]*. Lviv: LRIDU NADU [in Ukrainian].
2. Derkach, M. I. (2011). *Detsentralizatsiia fiskalnykh funktsii derzhavy u konteksti zabezpechennia staloho rozvytku Ukrainy [Decentralization of fiscal functions of the state in the context of ensuring sustainable development of Ukraine]*. (p. 12). Dnipropetrovsk: Styl [in Ukrainian].
3. Valovyi vnutrishnii produkt (VVP) v Ukraini 2019 [Gross Domestic Product (GDP) in Ukraine 2019]. *Ofitsiyni web-sait Ministerstva finansiv Ukrainy – The official website of the Ministry of Finance of Ukraine*. Retrieved from <https://index.minfin.com.ua/ua/economy/gdp/> [in Ukrainian].
4. Europe and Central Asia Economic Update, Spring 2019: Financial Inclusion. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31501>.
5. Pro rezultaty analizu formuvannia i nadannia z Derzhavnoho biudzhetu Ukrainy mistsevym biudzheta transfertiv ta stanu mizhbiudzhetykh rozrakhunkiv u 2003-2011 rokakh [On the results of the analysis of the formation and provision of transfers from the State Budget of Ukraine to the local budgets and the state of inter-budgetary payments in 2003-2011]. Retrieved from: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/206545?cat_id=38962#To3 [in Ukrainian].
6. Informatsiia Ministerstva finansiv Ukrainy shchodo vykonannia Derzhavnoho biudzhetu Ukrainy za 2012 rik [Information of the Ministry of Finance of Ukraine on the implementation of the State Budget of Ukraine for 2012]. Retrieved from <https://www.minfin.gov.ua/news/view/informacija-ministerstva-finansiv-ukraini-schodo-vikonannja-derzhavnogo-bjudzhetu-ukraini-za-2012-rik?category=bjudzhet> [in Ukrainian].
7. Dovidky shchodo stanu vykonannia mistsevyykh biudzhetyv (za 2013 – 2017 rr) [Information on the state of implementation of local budgets (2013-2017)]. Retrieved from <https://www.minfin.gov.ua/news/view/vikonannja-dohodiv-miscevih-bjudzhetyv-za-n-2015-rik?category=bjudzhet&subcategory=local-budg>.
8. Sliuz, T. Publichnyi zvit Pro pidsumky diialnosti Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy za 2018 rik [Public Report on the Results of the State Treasury Service of Ukraine for 2018]. URL: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/sites/1/%20%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2%20%D0%93%D0%9E%D0%9B%D0%9E%D0%92%D0%98%20%D0%94%D0%9A%D0%A1%D0%A3%202018.pdf> [in Ukrainian].
9. Naseleennia ta mihratsiia : statystychni zbirnyk za 2018 r. [Population and Migration: the 2018 statistical compilation]. Retrieved from http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publnasel_u.htm [in Ukrainian].

10. Government revenue, expenditure and main aggregates. EUROSTAT. Retrieved from <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.
11. Pro Derzhavnyi biudzhety Ukrainy na 2019 rik: Zakon Ukrainy vid 23.11.2018 r. № 2629-VIII [On the State Budget of Ukraine for 2019: Law of Ukraine of 23.11.2018 No. 2629-VIII.]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19> [in Ukrainian].
12. Statystychnyi zbirnyk: «Biudzhety Ukrainy 2017» ["Statistical collection: Budget of Ukraine 2017"]. Kyiv, Departament derzhavnoho biudzhetu Ministerstva finansiv Ukrainy. Retrieved from <https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Budget%20of%20Ukraine%202017.pdf> [in Ukrainian].
13. Biudzhetynyi kodeks Ukrainy : Zakon vid 21.06.2001 № 2542-III (vtratyv chynnist) [Budget Code of Ukraine: Law of June 21, 2001 No. 2542-III (repealed)]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2542-14> [in Ukrainian].
14. Tulai, O. I. (2007). Zarubizhnyi dosvid funktsionuvannya mistsevykh biudzhetyv ta mozhlyvist yoho implementatsii u vitchyznianu praktyku [Foreign experience of functioning of local budgets and possibility of its implementation in domestic practice]. *Problemy material'noj kul'tury–jekonomicheskie nauki – Problems of material culture–economic sciences*, 99, 93–97. Retrieved from <http://dspace.nbuv.gov.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/35284/28-Tulay.pdf?sequence=1> [in Ukrainian].
15. Bobrovska, O. Yu., Krushelnytska, T. A., Latynin, M. A. et al. (2017). *Potentsial staloho rozvytku terytorii: metodolohichni zasady formuvannya i naroshchennia* [Potential for Sustainable Development of Territories: Methodological Foundations of Formation and Extension]. O. Yu. Bobrovska (Ed.). Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
16. Biudzhety Ukrainy : informatsiine elektronne vydannia [Budget of Ukraine: information electronic edition]. Retrieved from <http://cost.ua/budget/> [in Ukrainian].
17. Pro osoblyvosti skladannia proiektu mistsevoho biudzhetu na 2020 rik ta prohnozu mistsevoho biudzhetu na 2021–2022 roky: lyst Ministerstva finansiv Ukrainy [On the specifics of drafting the local budget for 2020 and the forecast of the local budget for 2021–2022: letter from the Ministry of Finance of Ukraine]. Retrieved from <https://buhgalter.com.ua/upload/news/2019/9/Lyst.pdf> [in Ukrainian].

Крушельницька Таїсія Анатоліївна

Доктор наук з державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут
державного управління Національної академії
державного управління при Президентові України
49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: kru.taisiya@gmail.com

Krushelnytska Taisiia

Doctor of Public Administration, Assoc. Prof.
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public
Administration National Academy for Public
Administration under the President of Ukraine
29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Цитування: Крушельницька Т. А. Фінансова самодостатність територіальних громад в умовах децентралізації: аналіз та нові виклики. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 1. С. 6–17.

Citation: Krushelnytska, T. A. (2020). Finansova samodostatnist terytorialnykh hromad v umovakh detsentralizatsii: analiz ta novi vyklyky [Financial self-sufficiency of territorial communities in decentralization conditions: analysis and new difficulties]. *Public administration aspects*, 8 (1), 6–17.

Стаття надійшла / Article arrived: 08.01.2020

Схвалено до друку / Accepted: 10.02.2020