

УДК 35.071.6

З. М. Тітенко,
к. е. н., старший викладач кафедри фінансів,
Національний університет біоресурсів і природокористування України
ORCID ID: 0000-0001-5816-5519

DOI: 10.32702/2306-6792.2020.7.87

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ФАКТОР РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

Z. Titenko,
PhD in Economics, associate lecturer the department of finance,
National University of life and environmental sciences of Ukraine

BUDGETARY DECENTRALIZATION AS A FACTOR FOR THE RURAL DEVELOPMENT OF RURAL AREAS OF UKRAINE

У статті розглянуто процес децентралізації як одного з чинників розвитку сільських територій України. Досліджено тенденції створення об'єднаних територіальних громад з початку реформування місцевого самоврядування. Обґрунтовано необхідність здійснення диверсифікації у сфері розвитку сільських територій з метою розширення сфер зайнятості та доходів сільського населення. Обґрунтовано вплив процесу децентралізації на розвиток сільських територій. Нами встановлено, що зростання бюджетної самостійності громад має суттєвий вплив на соціальну сферу, сферу освіти, передовсім первинну та середню освіту, сферу охорони здоров'я та покращення інфраструктури територіальних громад. Визначено, що децентралізація виступає дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації в Україні, адже сприяє підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління.

For a long period of time in Ukraine there was a decline of rural territories, which was caused by insufficient financial resources. However, the experience of European countries shows that the main condition for the development of any country is the independence of local governments. Ukraine's aspiration for integration into the European community requires the formation of effective local self-government on the basis of decentralization of power and the budgetary system as a whole.

In almost every country, local budgets are the most numerous link in the budget system. There are more than 10,000 local budgets in Ukraine. Prior to local government reform, more than 70% of resources were concentrated in the state budget, the rest — more than 20% — in local budgets.

In addition, the united territorial communities were given the opportunity to switch to direct intergovernmental relations with the state budget, receive funds from the state budget for the development of community infrastructure, as well as independently decide on the development of their territory.

The article considers the process of decentralization as one of the factors of development of rural territories of Ukraine. The necessity of diversification in the field of rural development in order to expand employment and income of rural population is substantiated. The influence of the decentralization process on rural development is substantiated. We find that the increase in budgetary autonomy of communities has a significant impact on the social sphere, education, especially primary and secondary education, health care and improvement of the infrastructure of territorial communities.

Consequently, the study suggests that the decentralization process has a positive impact on rural development. The created territorial communities are financially autonomous and have the opportunity to implement social development projects, taking into account the opinion of the community. In the process of budgetary decentralization, it is important to clearly delineate the powers of the authorities at different levels and to increase the incomes of the united territorial communities.

Ключові слова: децентралізація, бюджет, доходи, об'єднані територіальні громади, соціальна сфера.

Key words: decentralization, budget, revenues, integrated territorial communities, social sphere.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Протягом тривалого періоду часу в Україні відбувався занепад сільських територій, що було обумовлено недостатністю фінансових ресурсів. Проте досвід європейських країн свідчить, що головною умовою розвитку будь-

якої країни є незалежність органів місцевого самоврядування. Прагнення України до інтеграції в європейське співтовариство потребує формування ефективного місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади та бюджетної системи загалом. Варто відмітити,

що Україна має 41,5 млн га сільськогосподарських угідь, з яких 32,5 млн га (78,3 %) ріллі з 17,8 млн га (55 %) родючих чорноземів (6,3 % світових), тобто це свідчить про можливість ефективного розвитку сільських територій. Окрім того, посилення ролі органів місцевого самоврядування шляхом підвищення їх фінансової самостійності, безпосередньо впливає на економічне зростання територій, надання якісних суспільних послуг та виконання покладених на них функцій на належному рівні. Реформа місцевого самоврядування, яка розпочалася декілька років тому, свідчить про збільшення кількості створених об'єднаних територіальних громад та розвитку їх інфраструктури, тобто спостерігається відродження українського села та підвищення рівня добробуту сільськогосподарського населення та процес децентралізації чому сприяє реформа освіти, програма "Сільська медицина" та процес децентралізації.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичним та прикладним питанням вивчення ефективності виробництва молока, а також факторів, що зумовлюють її підвищення присвячені роботи вітчизняних вчених-економістів:

Теоретичним та практичним питанням вивчення децентралізації присвячені роботи вітчизняних вчених-економістів, зокрема К. Ляньова, О. Козича, А. Матвієнка, В. Мельниченка, Б. Шевчуку та інших. Проте, на нашу думку, питання впливу бюджетної децентралізації на розвиток сільських територій та його фінансового забезпечення потребує подальшого дослідження.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Проблема фінансової самостійності органів місцевого самоврядування є актуальною і потребує додаткових досліджень. Обсяг фінансових ресурсів є недостатнім для належного виконання функцій місцевої влади, варто відмітити, що існує суттєва невідповідність між призначенням і фактичною роллю місцевої влади. Тому актуальним є проведення аналізу та оцінки виконання місцевих бюджетів в умовах реформування системи місцевого самоврядування та бюджетної децентралізації в Україні, а також визначення напрямів удосконалення механізму забезпечення фінансової спроможності місцевих громад.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Активізація реформ у системі місцевого самоврядування є необхідною умовою ефективного розвитку сільських територій, що забезпечить

виконання територіальними громадами покладених на них функцій. Сьогодні територіальні громади повинні забезпечувати соціально-економічний розвиток сільських територій і сприяти досягненню стратегічних цілей територіальних утворень. В умовах сьогодення децентралізація повинна бути основою всього адміністративно-територіального устрою і основою подальшої розбудови державної влади.

Зарубіжний досвід останніх десятиріч з питання модернізації публічного управління свідчить, що ключовим моментом у цьому процесі був перегляд відносин між центральним, регіональним, місцевим рівнями державного управління та місцевим самоврядуванням. Основними принципами, покладеними в основу розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, стали принципи децентралізації, деконцентрації, субсидіарності [1, с. 280]. В кінцевому підсумку проведені реформи забезпечили розвиток регіонального самоврядування, відбулося розширення повноважень органів місцевого самоврядування, що забезпечило підвищення ефективності вирішення питань соціально-економічного розвитку територій.

У різних країнах світу причини розподілу повноважень між різними гілками влади дещо різняться, зокрема демократичні та політичні мотивації притаманні переважно країнам Східної Європи. В той час, як ряд інших країн, зокрема Греція та Італія виділяють економічні та бюджетні чинники, що впливають на диверсифікацію повноважень.

У кінцевому випадку реформи управління мають багаторівневий характер і включають інституційну, територіальну та державно-управлінську складову.

Враховуючи досвід провідних країн світу Україна обрала схожий вектор розвитку. Уряд країни розробив і впроваджує масштабну реформу, результатом якої повинно бути муніципальне об'єднання та міжмуніципальне співробітництво, спрямоване на зменшення кількості органів місцевого самоврядування та їхню консолідацію. У квітні 2014 року урядом України було ухвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [2], відповідно до якої основним завданням зазначеного процесу є досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. У рамках цього завдання першочергово мають бути прийняті рішення щодо передачі частини повноважень центральних органів виконавчої

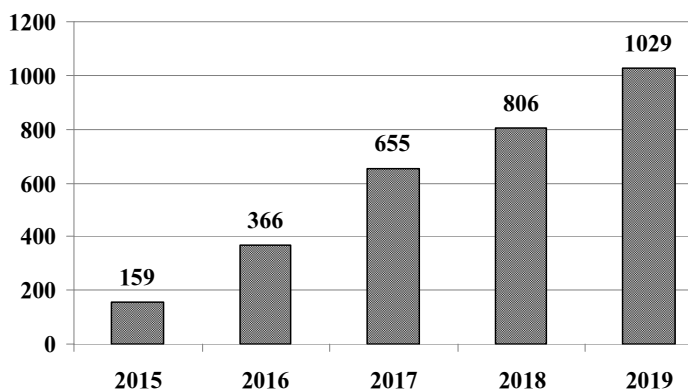


Рис. 1 Динаміка кількості об'єднаних територіальних громад в Україні за 2015—2019 рр., од.

Джерело: сформовано автором на основі [4].

влади та їхніх територіальних підрозділів на регіональний і місцевий рівні. Також розпочинається процес співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад [3].

На підставі Закону такого постановою Кабінету Міністрів України затверджено Методику формування спроможних територіальних громад, яка містить практичні положення, що деталізують процес об'єднання територіальних громад [5]. Варто відмітити, що станом на 1.01.2012 року в Україні налічувалося 1029 об'єднаних територіальних громад до яких увійшло 4698 сільські, селищні та міські ради. В порівнянні з 2015 роком їх кількість зросла майже у 6,5 рази. Загалом в Україні заплановано створення 1441 об'єднаних територіальних громад. (рис. 1).

Дослідження свідчать, що за рівнем реалізації децентралізаційних процесів першу п'ятірку посідають Дніпропетровська, Черкаська, Житомирська, Запорізька та Волинська області. Тобто це ті області, які з урахуванням їхніх географічних та демографічних особливостей, сформували найбільшу кількість територіальних громад на початок 2020 року. Останні сходинки в рейтингу займають Донецька, Луганська, Закарпатська, Харківська та Київська області.

В умовах бюджетної децентралізації основною умовою ефективного розвитку України є фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування, тобто стабільність та достатність джерел їх наповнення. Що забезпечить ефективне виконання покладених на місцеві органи влади функцій та оперативному вирішенню завдань соціально-економічного характеру на рівні територіальної громади.

Майже в кожній країні місцеві бюджети є найбільш чисельною ланкою бюджетної системи. В Україні налічується більше 10 тисяч місцевих бюджетів. До реформи місцевого самоврядування більше 70% ресурсів зосереджувало-

ся в державному бюджеті, решта — більше 20% — у місцевих бюджетах.

Варто відмітити, що після прийняття рішення про реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у 2014 році спостерігається поступове зростання частки місцевого бюджету у зведеному бюджеті. Так, у 2014 році вона становила 37,5%, а у 2019 році частка місцевого бюджету зросла на 11,8% і склала 49,3%. Тобто органи місцевої влади мають у своєму розпорядженні значні фінансові ресурси, які повною мірою сприятимуть розвитку сільських територій.

Крім того, об'єднані територіальні громади отримали можливість перейти на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, отримувати з державного бюджету кошти на розвиток інфраструктури громади, а також самостійно вирішувати питання розвитку своєї території.

Основними джерелами наповнення бюджетів територіальних громад в Україні є закріплені доходи та офіційні трансферти. Збільшення частки трансфертів у структурі доходів є пасивним інструментом державного впливу на формування бюджетів і фінансову незалежність територіальних громад [6, с. 155].

Результати фінансової децентралізації свідчать про щорічне зростання обсягів власних ресурсів місцевих бюджетів. Так, дослідження свідчать, що протягом останніх років прослідковується зростання доходів місцевих бюджетів. Варто відмітити, що до 2014 року показник збільшення складав в середньому 4%. Із початком реалізації реформи ситуація кардинально змінилася: сума надходжень до місцевих бюджетів суттєво зросла. Крім того, дослідження свідчать, що у 2013—2015 роках основну частину надходжень загального фонду місцевих бюджетів складали трансферти, то з 2016 року прослідковується тенденція до їх зменшення, а основну питому вагу в доходах бюджетів почали займати власні ресурси. Так, варто відмітити, що з моменту реалізації реформи децентралізації власні ресурси суттєво зросли і в 2019 році склали 267,0 млн грн, у порівнянні з попереднім роком зростання склало 14 відсоток (рис. 2).

Що для більш ефективної діяльності територіальним громадам варто об'єднувати. Оскільки що ті громади, які об'єднали більшу кількість територій з більшою кількістю людей, мають більші надходження до власного бюджету, адже в об'єднаній громаді залишається 60% податку з фізичних осіб.

Як зазначають експерти, невеликі за територією та чисельністю населення об'єднанні територіальні громади здебільшого мають низьку фінансову спроможність. Також такі громади не мають достатнього трудового потенціалу для свого розвитку та якісного управління. Виняток становлять окремі громади, на територіях яких розміщені бюджетоутворюючі підприємства та потужні підприємства реального сектору економіки [7]. Громади, які нараховують від трьох до семи тисяч жителів, виходять із рядів дотаційних. Утримувати заклади соціальної сфери без району вони спроможні, але власного потенціалу для розвитку території не матимуть. Відповідно до п. 3. статті 10 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" загальний обсяг фінансової підтримки, з державного бюджету, розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів [8]. Об'єднуючись, долаючи певні перешкоди на початку, громади, закладають важливі основи для свого економічного розвитку в перспективі, бо отримують територіальні, земельні, демографічні ресурси, мають змогу облаштувати інфраструктуру.

На думку експертів, основними показниками, які визначають фінансову спроможність об'єднаних територіальних громад є показники дохідності на одну особу, показники дотаційності бюджетів об'єднаних територіальних громад, показники частки видатків розвитку у власних ресурсах територіальних громад та показники обсягу субвенцій з державного бюджету. Однак найбільш наочним показником фінансової спроможності є дотаційність бюджетів новостворених об'єднаних територіальних громад. Згідно з даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства середній відсоток дотаційності бюджетів об'єднаних громад становить 27,6%. Однак слід зазначити, що у бюджетах третини новостворених об'єднаних територіальних громад не передбачені видатки на розвиток. Аналіз показників спроможності територіальних громад показав, що лише 20% із них є фінансово спроможними та мають відпов-

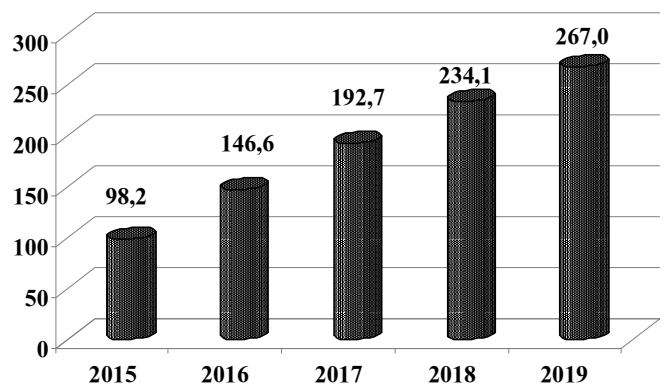


Рис. 2. Динаміка власних ресурсів місцевих бюджетів за 2015–2019 рр., млрд грн

Джерело: сформовано автором на основі [4].

ідну територіальну структуру і лише 30 громад відповідають урядовій Методиці формування спроможних територіальних громад [9].

Одним з важливих показників, який в повній мірі характеризує соціально-економічний розвиток регіонів, є показник обсягу субвенцій з державного бюджету, які передбачені на формування їх інфраструктури (рис. 3).

Аналіз свідчить, що протягом реалізації програми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні державна підтримка розвитку громад суттєво зростає. Так, у 2015 році з державного бюджету було передбачено лише 0,8 млрд грн на соціальний розвиток та 2,9 державний фонд регіонального розвитку. Найбільший обсяг державної підтримки був у 2019 році — 20,75 млрд грн, із них 4,7 млрд грн становили кошти на соціально-економічний розвиток. На реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охо-

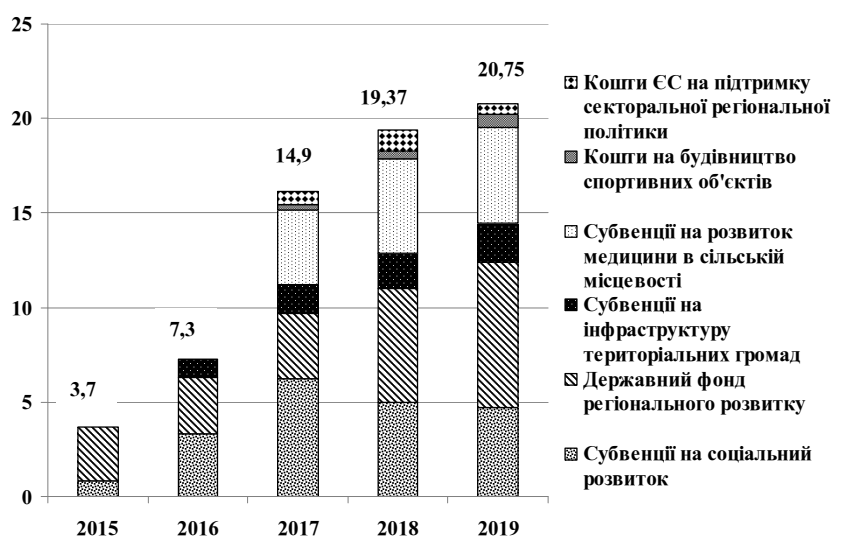


Рис. 3. Динаміка державної підтримки на розвиток громад та розбудову інфраструктури за 2015–2019 рр., млрд грн

Джерело: сформовано автором на основі [4].

рони здоров'я у сільській місцевості субвенції з державного бюджету склали 5 млрд грн. Необхідно підкреслити, що протягом аналізованого періоду обсяг загальної бюджетної підтримки регіонів досить суттєво збільшився, що свідчить про ефективність державного регулювання бюджетної децентралізації.

Незважаючи на значні переваги бюджетної децентралізації, в процесі її реалізації існують, як фінансові, так і управлінські ризики. Варто відмітити, що надмірна децентралізація бюджетної системи ускладнює реалізацію державою таких функцій, як стабілізація та перерозподіл доходів. Крім того, потрібно розуміти, що низька кваліфікація управлінського апарату, невідповідність формування місцевих бюджетів цілям та завданням соціально-економічного розвитку територій, в кінцевому результаті може нівелювати використання потенціалу бюджетної децентралізації.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Отже, проведене дослідження дозволяє констатувати, що процес децентралізації має позитивний вплив на розвиток сільських територій. Створені територіальні громади є фінансово самостійними та мають можливість реалізувати проекти розвитку соціальної сфери, враховуючи при цьому думку громади. В процесі бюджетної децентралізації важливим є чітке розмежування повноважень органів влади різних рівнів та збільшення власних доходів об'єднаних територіальних громад.

Ми вважаємо, що достатність коштів у місцевих бюджетах дасть можливість територіальним громадам реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, забезпечити належні умови для розвитку підприємництва, що також дасть можливість залучити інвестиції, розробити програми місцевого розвитку та покращити умови проживання жителів громади. Основним стратегічним завданням реалізації бюджетної децентралізації повинно бути забезпечення економічного та соціального розвитку громад.

Література:

1. Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 2 (21). С. 277—285.
2. Розпорядження КМУ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01.04.2014 р. № 333-р.
3. Романченко А. В чем суть децентралізації? URL: <http://politeka.net/28979-preimushhestva-i-riski-detsentralizatsiidiya-ukrainy>

4. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromada>

5. Постанова КМУ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад від 8.04.2015 р. № 214

6. Кравченко В.П. Місцеві бюджети. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. 296 с.

7. У великих громадах більше можливостей: експерти проаналізували бюджети 665 ОТГ за 2018 рік. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9680>

8. Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" № 157-19 від 05.02.2015 р.

9. Мельничук А., Остапенко П. Децентралізація влади: реформа. № 1. К.: ЦОП "Глобус" ФООП Кравченко Я. О. 2016. 35 с.

References:

1. Tarasenko, T. (2014), "The problem of decentralization in the reform of local self-government in Ukraine", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, Vol. 2 (21), pp. 277—285.

2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (Accessed 26 March 2020).

3. Romanchenko, A. (2016), "What is the essence of decentralization", available at: <http://politeka.net/28979-preimushhestva-i-riski-detsentralizatsiidiya-ukrainy> (Accessed 20 March 2020).

4. Decentralization (2020), "Analytics and monitoring", available at: <http://detsentralization.gov.ua/gromada> (Accessed 26 March 2020).

5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "On approval of the Methodology of formation of capable territorial communities", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (Accessed 26 March 2020).

6. Kravchenko, V.P. (2007), *Mistsevi biudzhety [Local budgets]*, LRIDU NADU L'viv, Ukraine.

7. Decentralization (2020), "Larger communities have more options: Experts have analyzed the budgets of 665 OTG for 2018", available at: <https://detsentralization.gov.ua/news/9680> (Accessed 29 March 2020).

8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "About voluntary association of territorial communities", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (Accessed 26 March 2020).

9. Mel'nychuk, A. and Ostapenko, P. (2016), *Detsentralizatsiia vlady: reforma № 1 [Decentralization of power: reform № 1]*, TsOP "Hlobus", Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 02.04.2020 р.