

Адамович Сергій Васильович
доктор історичних наук, професор,
професор кафедри теорії та історії держави і права ННЮІ
ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В.
Стефаника»

НАСЛІДКИ БЮДЖЕТНОЇ ЕВОЛЮЦІЇ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В 2014-2019 рр.

Після перемоги Революції гідності в 2014 р. державна влада в Україні за підтримки міжнародних донорських організацій звернула увагу на проблемні питання в розвитку місцевого самоврядування і розпочала процес фінансової децентралізації утворення об'єднаних територіальних громад.

Станом на 2014 р. дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70 %, 483 територіальні громади на 90% утримувалися за рахунок коштів державного бюджету, що було важким тягарем для державного бюджету та стримувало розвиток малих міст і великих селищ. Удосконалення потребувала також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління на відповідних територіях ¹.

Бачення революційної влади на процеси децентралізації було відображено в «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», що була затверджена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року і планувала створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення повноцінного та якісного виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень ². У

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. (дата звернення 30.12. 2018 р.).

² Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. (дата звернення 30.12. 2018 р.).

процесі децентралізації мала відбутися зміна наявної системи розподілу податків (20% на місця і 80% до держбюджету) на нову (65% – громаді, а 35% – державі).

Але фактично відлік реформи децентралізації почався 5 лютого 2015 р., коли були прийняті два базових для цієї реформи закони, а саме Закон України "Про засади державної регіональної політики" та Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад".

Всі головні типи видатків за напрямками – освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, культура та спорт покладалися на бюджети об'єднаних територіальних громад (ОТГ)¹. Одночасно відповідно до статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» держава взяла на себе функцію інформаційно-просвітницької, організаційної, методичної та фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до об'єднаних територіальних громад².

Держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до ОТГ громад шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади³.

У Законі України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів ОТГ» представлено особливості системи формування та виконання бюджетів ОТГ. Про прямі міжбюджетні відносини ОТГ з Міністерством фінансів України ідеться в Законі України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин»⁴.

¹ Кавунець А., Дорох В. Особливості об'єднання територіальних громад України (регіональний аспект). – Вінниця, 2016. – С.31-32

² Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (дата звернення 21.10.19 р.).

³ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (дата звернення 21.10.19 р.).

⁴ Коркуна І.О. Нормативно-правове забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. URL: Режим доступу: file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/sepspu_2019_2_5.pdf. (дата звернення 30.10. 2019 р.).

Аналіз дохідної складової місцевих бюджетів дав змогу виявити стійку тенденцію щодо зростання доходів цих бюджетів як частки ВВП у 2015–2017 рр., що зумовлено зміцненням їх дохідної бази, зокрема, в частині власних доходів (з 5,7% у 2014 р. до 7,7% у 2017 р.)¹.

Значною мірою бюджети місцевого самоврядування формувалися за рахунок субвенцій, надходжень податку на доходи фізичних осіб. Крім цього, до бюджетів громад надходило 25% екологічного податку; 5% акцизного збору з реалізації підакцизних товарів; 100% єдиного податку; 100% податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; 100% податку на майно, збори та інші платежі (державне мито; плата за надання адміністративних послуг, адміністративні штрафи та штрафні санкції; збір за місця паркування транспортних засобів; туристичний збір; плата за ліцензії та сертифікати на певні види господарської діяльності; надходження від орендної плати за користування комунальною власністю; рентні плати за користування надрами; орендна плата за водні об'єкти, їх частини; плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів (банківські депозити); концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності; 75% коштів відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва; 50% грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього середовища внаслідок господарської та ін. діяльності; 10% вартості питної води від суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів; 1,5% коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або коштів на території громад, де знаходиться відповідна ділянка надр (газ, нафта); 55% коштів від продажу

¹ Раделецький Ю. О.М. Місцеві бюджети в контексті фінансової децентралізації в Україні. Автореф. дис. на здоб. наук. ступеня док. економ. наук (спец. 08.00.08–гроші, фінанси і кредит). Львів, 2019. 44 с.

земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності; плата за надання місцевих гарантій¹.

Президент України П. Порошенко в Посланні до Верховної Ради України у 2017 р. зазначив, що частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни стрімко наближалася до 50%. Тобто місцеві бюджети могли отримати більше грошей, ніж скарбниця держави. Це було досягнуто низкою кроків, як-от перерозподіл власних і закріплених податкових надходжень на користь громад, заохочення об'єднання громад в об'єднані територіальні громади (ОТГ), запуску механізмів спільного фінансування місцевих проєктів із державного бюджету, таких як Фонд регіонального розвитку. У результаті обсяг місцевих бюджетів зріс більш ніж на 100 млрд. грн. – з 69 млрд. грн. у 2014 р. до 170 млрд. грн. у 2017 р. Бюджети громад зросли удвічі-втричі, а після об'єднання в ОТГ збільшуються в 4-7 разів².

Однак у 2014 р., коли було розпочато масштабну фінансову децентралізацію, «донизу» були спрямовані бюджетні джерела, а пізніше добавилися повноваження та відповідальність, які раніше забезпечувались на інших рівнях. Такі зміни виливаються в конфлікти, як-от навколо передачі фінансування закладів професійно-технічної освіти на місцевий рівень. Потреба в цих закладах визначається на районному, а то й обласному рівні, і місцеві громади не дуже охоче сприймають перспективу фінансувати їх власним коштом. Іншим питанням є визначення формули перерозподілу бюджетних коштів. Критики реформи децентралізації вказують на те, що часто «багаті громади заможнішають, а для бідних ситуація не змінюється»³.

¹ Бюджетна децентралізація та її вплив на фінансове забезпечення територіальних громад. Шифр «Ann313». URL: <https://knute.edu.ua/file/NjY4NQ==/9f690dbd00a5bff556897056d188f56d.pdf>. (дата звернення 17.11. 2019 р.).

² Галайченко І. Децентралізація: навчитися використовувати можливості. URL: <https://tyzhden.ua/Politics/207073>. (дата звернення 16.11. 2019 р.).

³ Галайченко І. Децентралізація: навчитися використовувати можливості. URL: <https://tyzhden.ua/Politics/207073>. (дата звернення 16.11. 2019 р.).

Центральна державна влада також фіксує часто неефективне чи нецільове використання коштів переданих місцевому самоврядуванню, не потрібне роздування штатів виконавчих органів місцевого самоврядування.

Фінансовими інструментами безпосередньо ОТГ стали державні субвенції, гранти на інфраструктурні проекти, надходження від податків і зборів, кредитні ресурси. Загалом державна підтримка на розвиток громад та розбудову інфраструктури збільшилася від 0,5 млрд. гривень в 2014 р. до 9 млрд. гривень у 2017 р. За січень-вересень 2019 р. загальний обсяг надходжень до місцевих бюджетів (з урахуванням всіх видів трансфертів) склав 416,9 млрд. грн., що було на 3,2 млрд. грн. більше, ніж за аналогічний період 2018 р.¹

Протягом січня-вересня 2019 р. місцевими бюджетами отримано з державного бюджету трансфертів на суму 200,2 млрд. грн., зокрема: базова дотація – 7,8 млрд. грн.; медична субвенція – 41,3 млрд. грн.; освітня субвенція – 52,6 млрд. грн.; субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій – 2,8 млрд. грн.; субвенції на соціальний захист населення – 64,2 млрд. грн.; субвенція на формування інфраструктури ОТГ – 1,4 млрд. грн.; субвенція на утримання доріг – 11,3 млрд. грн.²

Завдяки підтримці держави розпочалося реформування на місцевому рівні системи освіти (створення опорних шкіл, поступове запровадження реформи «Нова українська школа»), системи охорони здоров'я (програма розвитку сільської медицини, створення госпітальних округів тощо), системи надання населенню адміністративних послуг (створення центрів надання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна»). Також розпочалися процеси децентралізації у сфері управління автомобільними дорогами, реалізація програм енергоефективності у комунальному господарстві і т.д.³

¹ Місцеві бюджети: експерти проаналізували результати 9 місяців 2019 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11861>. (дата звернення 16.11. 2019 р.).

² Місцеві бюджети: експерти проаналізували результати 9 місяців 2019 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11861>. (дата звернення 16.11. 2019 р.).

³ Критерії формування спроможної освітньої мережі ОТГ. Методично-інформаційний посібник. 66 с.

Підсумовуючи, зазначимо, що державний бюджет шляхом субвенцій і дотацій повинен фінансово сприяти в збереженні соціально-культурної інфраструктури в об'єднаних територіальних громадах. Швидке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенції на розвиток інфраструктури знижуватиме можливості громад щодо соціально-економічного розвитку, а відтак – погіршуватиме очікування від реформи. Водночас бюджетна реформа підвищила зацікавлення органів місцевого самоврядування у пошуку можливостей для збільшення надходжень до місцевих бюджетів, покращенні ефективності адміністрування податків і зборів. Одночасно в новоутворених об'єднаних територіальних громадах фіксуються прояви неефективного чи нецільового використання коштів, «роздування» штатів органів місцевого самоврядування, що потребує посилення контролю зі сторони органів державної влади.