

Ю. І. Бойко,
к. е. н., ст. викладач кафедри аудиту, ревізії та аналізу,
Тернопільський національний економічний університет

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Yu. Boyko,
PhD, Lecturer, Department of Audit and Analysis, Ternopil National Economic University

DECENTRALIZATION ASPECTS OF LOCAL GOVERNMENT

На сьогоднішній день особливо гостро постає проблема фінансової спроможності дрібних громад. Це потребує адекватного внутрішньополітичного реагування. Необхідним є посилення слабкої матеріальної бази окремих населених пунктів в умовах обмежених фінансових можливостей держави. Ефективним способом у деяких країнах стала бюджетна децентралізація за умови об'єднання територіальних громад. У широкому розумінні передбачається передання більш значних повноважень місцевим органам влади. Це дає можливість реалізації потреб населення, виходячи з обсягу сформованих доходів.

Метою статті є аналіз основних аспектів децентралізації у територіальній площині. Для реалізації цієї мети у статті використано метод системного аналізу, синтезу, логічний метод дослідження.

У результаті охарактеризовано основні моменти запровадження бюджетної децентралізації на територіальному рівні.

Today financial ability of small communities is a serious problem in our country. This requires adequate domestic reaction. It is necessary to strengthen the weak material base of some points in conditions of limited financial possibilities of the state. An effective way in the single countries was the budgetary decentralization in the condition of union local communities. In a broader sense it assumed transfer significant powers to local authorities. This enables implement needs of the population, based on the amount of income generated.

The aim of the article is an analysis of the main aspects of decentralization in territorial plane.

For this purpose the article used the method of system analysis, synthesis and logical method of researching.

As a result, in the article described the highlights of fiscal decentralization at the territorial level.

Ключові слова: державні субвенції, децентралізація, місцеві органи влади, податкові надходження, фінансові ресурси.

Key words: government subsidies, decentralization, local authority, tax revenues, financial resources.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Процес децентралізації забезпечує розширення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць задля підвищення ефективності виконання ними своїх функцій, які передбачають найповнішу реалізацію місцевих інтересів. Проте не кожна громада має достатньо фінансових ресурсів для реалізації необхідних проектів. Утворення адміністративно-територіальних одиниць, які були б фінансово спроможними забезпечити потреби громадян — основна мета децентралізації. Адже, за даними Асоціації міст України, щороку має місце недофінансування делегованих місцевим органам повноважень.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Значна кількість публікацій науковців, фінансистів присвячені висвітленню сутності процесу децентралізації, необхідності реформування окремих галузей економіки, окресленню переваг та недоліків тих чи інших змін у порівнянні суспільних втрат та вигод. На сучасному етапі перших кроків на шляху до децентралізації бюджетної системи необхідним є поетапний аналіз податкових платежів як основного джерела надходжень до бюджету. Це дасть змогу провести первинний аналіз ефективності втілених заходів.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз основних аспектів децентралізації у територіальній площині.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Децентралізація має забезпечувати підвищення локаційної ефективності функціонування бюджетної

системи, що спричиняється кращим розумінням місцевою владою потреб громадян, інтереси якої вона представляє, та місцевої специфіки. Проте для запобігання негативних наслідків послаблення державного контролю за реалізацією повноважень органів місцевого самоврядування необхідним є наявність дієвих інститутів громадянського суспільства на місцях.

Тісні канали комунікації між владою і населенням дають змогу громадянам реалізовувати свої інтереси та посилити ступінь підзвітності місцевої влади. Це, у свою чергу, підвищує якість управління, вимагає пошуку нових, ефективніших підходів до вирішення проблем, застосування ефективного досвіду. Адміністративна автономія дозволяє проводити фіскальну політику на місцях, обмежуючи вплив центру.

Жителі окремих територій по-різному відчують потреби в тих чи інших суспільних благах, які володіють неоднаковим ступенем охоплення. Тому їх виробництво має покладатись на різні рівні влади, які краще, ніж центральна влада, можуть врахувати різноманітність потреб у кожному регіоні. Єдиний підхід до створення суспільних благ у різних регіонах може призвести до перевиробництва на одних територіях (а це, у свою чергу, до надлишкових витрат) та недовиробництва на інших.

Для ефективної реалізації процесу децентралізації грошових коштів необхідна повна та достовірна інформація про інтенсивність фінансових потоків, їх структуру в територіальному розрізі. Важливим є аналіз доходів, що дає змогу оцінити можливості та потреби адміністративно-територіальних одиниць, їх фінансову спроможність забезпечувати власний розвиток (табл. 1).

Таблиця 1. Надходження до місцевих бюджетів за об'єднаними територіальними громадами Тернопільської області, 2016 рік, тис. грн.

Об'єднана територіальна громада	Власні ресурси	Акцизний податок	Плата за землю	Єдиний податок	Інші податки та збори	ПДФО	Державні субвенції
А	1	2	3	4	5	6	7
Байковецька	31219,1	1250,0	2710,0	903,0	284,1	26072,0	4309,8
Білобожницька	2817,5	103,0	751,0	891,0	13,0	1059,5	3186,6
Васильковецька	6675,9	48,0	692,7	692,2	611,0	4632,0	4765,0
Великогаївська	13450,4	4803,0	960,0	2274,4	373,0	5040,0	8172,7
Гусятинська	16262,7	2500,0	1202,7	2355,0	400,0	9805,0	1153,8
Заводська	7773,9	501,0	843,8	573,5	55,6	5800,0	957,0
Золотниківська	5766,4	290,3	1486,7	934,8	237,8	2816,8	8508,9
Золотопотіцька	2230,1	89,7	312,9	120,3	140,1	1567,1	6427,1
Іванівська	4131,5	60,2	293,2	1750,2	27,9	2000,0	4010,0
Козлівська	2871,4	54,0	706,1	574,3	44,9	1492,1	2900,1
Коліндзянська	1808,0	63,0	153,5	750,8	42,7	798,0	4106,8
Колоденська	1918,0	31,6	541,8	419,1	61,7	863,8	2668,2
Коропецька	1882,6	46,2	341,3	96,0	104,3	1294,8	1788,1
Лопушненська	873,7	70,1	218,4	211,8	2,7	370,7	2046,9
Мельнице-Подільська	6467,9	287,0	550,5	1094,0	78,1	4458,3	10038,8
Микулинецька	5101,2	1386,4	779,7	556,2	55,4	2323,5	3680,1
Новосільська	2155,3	85,7	132,1	676,2	30,9	1230,3	3217,0
Озернянська	2679,8	510,5	252,0	313,1	24,2	1580,0	5293,1
Озерянська	1813,3	207,0	315,9	391,9	19,3	879,2	2256,8
Підволочиська	23167,9	1382,6	2557,4	5544,4	1715,6	11967,9	11421,2
Почаївська	7228,0	2835,0	420,0	976,5	211,0	2785,5	1666,0
Скала-Подільська	6639,4	840,0	1074,0	1556,2	209,4	2959,8	5082,1
Скалатська	12894,8	649,4	1856,2	2369,3	2571,6	5448,4	8914,9
Скориківська	4260,9	99,1	408,0	939,1	74,7	2740,0	4261,4
Теребовлянська	31222,1	4825,3	3024,3	2266,0	1461,9	19644,6	14986,6
Шумська	18417,3	2492,0	1418,8	3052,4	884,1	10570,0	15735,4
Всього	221729,1	25510,1	24003,0	32281,7	9735,0	130199,3	141554,4

Джерело: <http://decentralization.gov.ua/>

Така інформація є базою прийняття індивідуальних за змістом обґрунтованих рішень про необхідність фінансової підтримки кожної території.

Державні субвенції виділяються з державного бюджету місцевим бюджетам на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад. Субвенції спрямовуються на фінансування проектів згідно з планом соціально-економічного розвитку об'єднаної територіаль-

ної громади [1]. Проблема полягає у відсутності чіткого механізму зворотного зв'язку "громада — місцева влада — центральна влада", який є важливим аспектом дієвої співпраці.

У світовій практиці для управління розвитком територій використовують рейтинг, що дає змогу прослідкувати ситуацію у кожній територіальній одиниці, здійснити порівняння та виявити наявні резерви. Рейтинг є резуль-

Таблиця 2. Рейтингова оцінка об'єднаних територіальних громад Тернопільської області за обсягом власних ресурсів

Об'єднана територіальна громада	Акцизний податок	Плата за землю	Єдиний податок	ПДФО	Інші податки та збори	Інтегральна рейтингова оцінка
А	1	2	3	4	5	6
Байковецька	0,7458	0,1087	0,8519	0	0,8905	3
Білобожницька	0,9851	0,7860	0,8541	0,9732	0,9960	16
Васильковецька	0,9966	0,8062	0,8906	0,8342	0,7632	11
Великогаївська	0,0047	0,7137	0,6002	0,8183	0,8559	6
Гусятинська	0,4851	0,6298	0,5854	0,6329	0,8453	7
Заводська	0,9021	0,7539	0,9124	0,7888	0,9794	13
Золотниківська	0,9460	0,5316	0,8460	0,9048	0,9085	10
Золотопотіцька	0,9879	0,9375	0,9955	0,9534	0,9465	22
Іванівська	0,9940	0,9443	0,6964	0,9366	0,9902	15
Козлівська	0,9953	0,8015	0,9122	0,9563	0,9836	18
Коліндзянська	0,9934	0,9926	0,8798	0,9834	0,9844	23
Колоденська	1	0,8583	0,9407	0,9808	0,9770	19
Коропецька	0,9970	0,9277	1	0,9640	0,9604	25
Лопушненська	0,9920	0,9702	0,9787	1	1	26
Мельнице-Подільська	0,9467	0,8553	0,8168	0,8410	0,9706	14
Микулинецька	0,7174	0,7761	0,9155	0,9240	0,9795	12
Новосільська	0,9887	1	0,8935	0,9666	0,9890	24
Озернянська	0,9001	0,9585	0,9602	0,9529	0,9916	20
Озерянська	0,9634	0,9364	0,9457	0,9802	0,9935	21
Підволочиська	0,7182	0,1614	0	0,5488	0,3332	2
Почаївська	0,4152	0,9005	0,8384	0,9060	0,9189	8
Скала-Подільська	0,8314	0,6743	0,7320	0,8993	0,9195	9
Скалатська	0,8711	0,4039	0,5828	0,8024	0	4
Скориківська	0,9859	0,9046	0,8453	0,9078	0,9720	17
Теребовлянська	0	0	0,6017	0,2501	0,4320	1
Шумська	0,4867	0,5551	0,4574	0,6032	0,6569	5

Таблиця 3. Надходження податків, зборів та інших обов'язкових платежів до зведеного бюджету Тернопільської області за 2015 р. (Загальний фонд)

О ДПІ	Надходження всього, тис. грн.	в т. ч.		Частка надходжень, %	
		Державний бюджет	Місцевий бюджет	Державний бюджет	Місцевий бюджет
А	1	2	3	4	5
1. Бучацька О ДПІ	103376,7	34680,6	68696,0	33,6	66,4
в т. ч. Бучацький р-н	72203,3	24982,2	47221,2	34,6	65,4
в т. ч. Монастирський р-н	31173,3	9698,5	21474,9	31,1	68,9
2. Гусятинська О ДПІ	224766,0	87672,0	137094,1	39,0	61,0
в т. ч. Гусятинський р-н	102471,8	36013,2	66458,6	35,2	64,8
в т. ч. Тербовлянський р-н	122294,3	51658,8	70635,5	42,2	57,8
3. Збарзька О ДПІ	222824,9	86189,2	136635,7	38,7	61,3
в т. ч. Збарзький р-н	76747,8	25968,0	50779,7	33,8	66,2
в т. ч. Лановецький р-н	41557,1	12341,9	29215,2	29,7	70,3
в т. ч. Підволочиський р-н	104520,1	47879,3	56640,8	45,8	54,2
4. Козівська О ДПІ	180057,1	55827,3	124229,8	31,0	69,0
в т. ч. Козівський р-н	40853,6	9931,3	30922,3	24,3	75,7
в т. ч. Бережанський р-н	64628,9	23430,6	41198,3	36,3	63,7
в т. ч. Зборівський р-н	52428,4	17147,8	35280,6	32,7	67,3
в т. ч. Підгаєцький р-н	22146,1	5317,6	16828,5	24,0	76,0
5. Кременецька О ДПІ	147810,0	54191,7	93618,3	36,7	63,3
в т. ч. Кременецький р-н	105444,5	42442,9	63001,6	40,3	59,7
в т. ч. Шумський р-н	42365,5	11748,8	30616,7	27,7	72,3
6. Чортківська О ДПІ	270764,9	91364,4	179400,4	33,7	66,3
в т. ч. Чортківський р-н	121714,2	40466,7	81247,5	33,3	66,7
в т. ч. Борщівський р-н	96427,4	34952,2	61475,2	36,3	63,7
в т. ч. Заліщицький р-н	52623,3	15945,5	36677,8	30,3	69,7
7. Тернопільська О ДПІ	2040811,4	297521,3	743290,1	63,6	36,4
м. Тернопіль	1842403,4	210234,0	632169,4	65,7	34,3
в т. ч. Тернопільський р-н	198408,0	87287,3	111120,7	44,0	56,0
ВСЬОГО по області	3190410,9	1707446,5	1482964,4	53,5	46,5

Джерело: розраховано на основі даних податкової звітності Тернопільської області.

татом багатофакторного аналізу, що знаходить своє практичне застосування при визначенні тенденцій соціально-економічного розвитку, типології об'єктів і має важливе значення для управління економічними процесами.

Складність одночасного врахування великої кількості показників, що характеризують сферу оподаткування зумовлює необхідність комплексної оцінки. Для визначення рейтингів об'єднаних громад Тернопільської області методом комплексних статистичних коефіцієнтів розраховуємо комплексний коефіцієнт вагомості, який дозволяє більшою мірою врахувати значення кожного окремого показника (табл. 2).

Приймаючи рішення про ефективне використання наявних ресурсів, місцева влада, знаючи нагальні потреби своїх громадян, зацікавлена, щоб при мінімальних затратах грошових коштів отримати якнайповніше задоволення вимог того часу. З цією метою здійснюється вивчення передового досвіду самоврядування в інших країнах та застосування найбільш прийнятних для місцевих реалій рішень.

Аналізуючи можливість децентралізації процесу управління, Wallis J. і Oates W. зазначили, що ключовими є наступні фактори: розмір території, щільність населення, урбанізація, дохід на душу населення та розподіл доходів за регіонами. Позитивним для запровадження в систему управління децентралізаційних процесів є достатньо велика площа країни, значна чисельність населення, високий рівень урбанізації, нерівномірний розподіл доходів за регіонами. Високий рівень доходу на душу населення зумовлює участь державного управління задля його перерозподілу [4].

Усі територіальні проблеми та потреби повинні вирішуватись на місцях, не чекаючи об'єктивної реакції з центру, яка б максимально ефективно задовільнила вимоги суспільства. Реальна децентралізація влади передбачає фінансову децентралізацію, при якій 80 % податкових платежів залишалось би на рівні громад. Але при цьому виникає необхідність вирішення соціальних, медичних, комунальних, освітніх проблем у регіонах, де влада не завжди має досвід розв'язання таких питань. Тому, щоб не виник колапс місцевого самоврядування,

необхідним є встановлення органами центральної влади чітких механізмів контролю та важелів коригування негативних для добробуту громадян та цілісності держави тенденцій [2].

Експертами прогнозувалось зростання у 2015 р. частки податкових платежів, які залишаються на місцевому рівні до 60 %. У Тернопільській області цей показник сягав 46,5 %, а в розрізі О ДПІ коливався у межах від 36,4 % (Тернопільська О ДПІ) до 69,0 % (Козівська О ДПІ).

Частка відрахувань податкових платежів з О ДПІ до Державного бюджету залежить від різних факторів, серед яких розмір ВРП, який створюється на території, рівень прибутковості суб'єктів господарювання, вид оподаткування підприємств, наявність пільг, рівень зайнятості населення, його платоспроможність тощо.

Податковий кодекс України, який регламентує процес нарахування та сплати податків, передбачає частку їх відрахувань до Державного бюджету за видами платежів. Враховуючи норми законодавчих актів та конкретні фактори впливу на економічні процеси в районі, можливо обґрунтувати обсяг надходжень податкових платежів до Державного бюджету та відповідно частки таких надходжень, що залишаються на місцевому рівні.

Статистичні дані щодо розподілу доходів між бюджетами за видами податкових платежів у Тернопільській області наведені у таблиці 4.

Місцеві бюджети мають прямі відносини з Державним, однак необхідно збільшувати частку місцевих податків. Місцеві податки і збори є важливою підсистемою процесу оподаткування. Стабільне надходження коштів до місцевих громад забезпечує можливість прогнозування витрат. У такому випадку виникає узгодженість дій та інтересів. З одного боку, збільшення розміру громади забезпечує появу додаткових ресурсів, які можна раціонально використовувати на місцях для удосконалення благоустрою територій. З іншого — це залежить від влади та від громади загалом. У такому випадку влада має бути зацікавлена у зборі податкових платежів (перш за все місцевих), а мешканці — у їх сплаті, що мало б сприяти підвищенню ефективності процесу оподаткування.

Таблиця 4. Надходження податків, зборів та інших обов'язкових платежів до зведеного бюджету Тернопільської області за видами платежів, 2015 р. (Загальний фонд)

Назва податків	Надходження всього, тис. грн.	в т. ч.		Частка надходжень, %	
		Державний бюджет	Місцевий бюджет	Державний бюджет	Місцевий бюджет
А	1	2	3	4	5
Всього збір (Загальний фонд)	3190410,9	1707446,5	1482964,4	53,5	46,5
1. Податок з доходів фізичних осіб	1154940,3	304836,0	850104,3	26,4	73,6
2. Військовий збір	123923,4	123923,4	0,0	100,0	0,0
3. Податок на прибуток підприємств	382522,1	339214,2	43307,9	88,7	11,3
4. ПДВ з вироблених в Україні товарів	842236,5	842236,5	0,0	100,0	0,0
5. Акцизний збір з вироблених в Україні товарів	38342,1	38342,1	0,0	100,0	0,0
6. Плата за землю	149087,1	0,0	149087,1	0,0	100,0
7. Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів	166461,2	0,0	166461,2	0,0	100,0
8. Екологічний податок	5078,5	1015,7	4062,8	20,0	80,0
9. Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності	17104,6	0,0	17104,6	0,0	100,0
10. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	15865,2	0,0	15865,2	0,0	100,0
11. Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва (всього)	203170,2	0,0	203170,2	0,0	100,0
12. Місцеві податки і збори	1197,7	0,0	1197,7	0,0	0,1
13. Інші податкові платежі	90482,0	57878,6	32603,4	64,0	36,0

Джерело: розраховано на основі даних податкової звітності Тернопільської області.

Порівняно з практикою західних країн в Україні місцеві податки відіграють значно меншу роль у загальній сумі податкових надходжень органів регіонального і місцевого самоврядування. Місцеві податки і збори у 2013 році становили 0,11 %, в 2014 році — 0,09, а в 2015 році — 0,08 % усіх податкових надходжень до місцевих бюджетів Тернопільської області. Якщо говорити про їх частку у податкових надходженнях Тернопільської області за цей період, то вона сягала рівня 0,05%, 0,04% та 0,04% відповідно. Існує багато проблем, які не дозволяють місцевим податкам зайняти більш вагоме становище у дохідній частині бюджету органів місцевого самоврядування.

Передача частки податків у місцеві бюджети створює зацікавленість громад у розвитку бізнесу, виробництва. Існує теоретична можливість виявлення ініціативи на рівні громади, але не завжди є ресурси для їх реалізації. Утворення в результаті укрупнення територіальних комплексів з високим потенціалом економічної самодостатності спричиняє зародження у суспільстві прагнень на правосуб'єктність щодо політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним, сприяє посиленню регіональних ідентичностей серед населення, соціальної дистанції. Існує безліч факторів, які потребують вчасного коригування з боку центральної влади, дії якої мають бути чітко продуманими і базуватись на напрацьованих механізмах втілення реформ та закріплених важелях впливу.

ВИСНОВКИ

Реальна фінансова децентралізація зумовлює децентралізацію влади та вимагає високого рівня професіоналізму та соціальної відповідальності. Адже завжди виникають комунальні проблеми, медичні, освітні, соціальні питання, які також децентралізуються та потребують чіткого механізму впливу центральної влади на місцеву.

Тож нам, як країні, в якій відбуваються децентралізаційні процеси, необхідно зважувати кожен крок та передбачати ризики, що можуть виникати. Надзвичайно важливо забезпечити економічне зростання України, зберігши її територіальну цілісність, створивши успішну державу зі здоровою нацією, де співіснують історично складені різні етноси, вирішуючи важливі для них питання на місцях, не залежачи від суб'єктивних рішень з центру.

Література:

- Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад: Постанова Кабінету міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-p>
- Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: моногр.; [за ред. З.С. Варналія]. — К.: НІСД, 2007. — 820 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/Varnalij/index.htm>
- Сумська Т. Децентралізація бюджетної системи як організаційна основа системи місцевого самоврядування / Т. Сумська // Журнал європейської економіки, березень 2015. — С. 60—71.
- Wallis, J. and Oates, W. Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government. In Rosen H., ed. Fiscal Federalism: Quantitative Studies. Chicago: University of Chicago Press, 1988. — P. 13—15.
- <http://decentralization.gov.ua>
- <http://tr.sfs.gov.ua>

References:

- The Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), "Some issues provide subventions from the state budget to local budgets for the formation of joint infrastructure of communities", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF> (Accessed 05 March 2017).
- Varnalij, Z. S. (2007), Derzhavna regional'na polityka Ukraine: osoblyvosti ta stratehichni priorytety [State Regional Policy of Ukraine: peculiarity and strategic priorities], NISD, Kyiv, Ukraine.
- Sumska, T. (2015), "The decentralization of the budget system as the organizational basis of local government. Journal of the European economy", vol. 3, pp. 60—71.
- Wallis, J. and Oates, W. (1988), "Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government", Fiscal Federalism: Quantitative Studies, University of Chicago Press, Chicago, USA, pp. 13—15.
- Decentralization of Power (2017), available at: <http://decentralization.gov.ua> (Accessed 05 March 2017).
- State Fiscal Service of Ternopil region (2017), available at: <http://tr.sfs.gov.ua> (Accessed 05 March 2017).

Стаття надійшла до редакції 12.03.2017 р.