

УДК 332.14

Беля А. Р.,

ana1000@ukr.net, ORCID ID: 0000-0002-0706-8492,

аспірант, Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАН України, м. Львів

АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ЧИННИК РЕФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

***Анотація.** У ході дослідження автором виявлено основні чинники, що стали передумовою реформи децентралізації. Виокремлено головні напрями реформи децентралізації: перерозподіл доходів на місцевому рівні, створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), перерозподіл функціональних навантажень на місцях. Виявлено головні відмінності у процесі наповнення та витрачання місцевих бюджетів новостворених ОТГ після реформи. Ідентифіковано розподіл контролюючих функцій за бюджетним процесом ОТГ. Наведено позитивні сторони реформи: забезпечення макроекономічної стабільності на місцевому рівні; забезпечення фінансової самостійності місцевих органів влади щодо фінансування покладених на них функцій і завдань; посилення відповідальності ОТГ перед населенням; створення конкуруючих умов між адміністративними рівнями тощо. Доведено, що децентралізація сприяє ефективнішому задоволенню суспільних потреб населення, зростанню його добробуту, підвищує відповідальність розпорядників коштів ОТГ щодо раціонального і обґрунтованого фінансування економічних програм на місцевому рівні, сприяє посиленню громадського контролю над цільовим використанням бюджетних ресурсів.*

Ключові слова: реформа децентралізації, об'єднані територіальні громади, місцевий бюджет.

Belya A. R.,

ana1000@ukr.net, ORCID ID: 0000-0002-0706-8492,

Postgraduate, Institute of Regional Research named after M. I. Dolishniy of the NAS of Ukraine, Lviv

ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL DECENTRALIZATION AS A FACTOR OF REFORMING FINANCIAL CONTROL AT LOCAL LEVEL

***Abstract.** During the study, the author identified the main factors that became a prerequisite for decentralization reform. The main directions of the decentralization reform are outlined: redistribution of revenues at the local level, creation of united territorial communities (UTCs), on-site redistribution of functional responsibilities. The main differences in the process of filling and spending of local budgets of newly created UTCs after the reform were identified. The distribution of controlling functions over the budgetary process of the UTCs has been identified. The positive aspects of the reform are outlined: ensuring macroeconomic stability at the local level; ensuring the financial autonomy of local authorities regarding the financing of their functions and tasks; strengthening the responsibility of the UTCs to the public; creating competitive conditions among administrative levels etc. It has been proved that decentralization contributes to a more efficient satisfaction of the public needs as well as the growth of welfare, increases the responsibility of the UTCs spendings on rational and reasonable financing of economic programs at the local level, promotes greater public control over the targeted use of budgetary resources.*

Keywords: decentralization reform, united territorial communities, local budget.

JEL Classification: R51

DOI: <https://doi.org/10.36477/2522-1205-2019-58-05>

Постановка проблеми. Україна активно здійснювала реформаторські кроки у напрямку децентралізації місцевих органів влади, починаючи з 1997 року, коли була ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування. Протягом останніх 10 років приймалися численні нормативні акти, які регулювали питання перерозподілу повноважень між органами влади на місцях, в тому числі і питання фінансування місцевих громад.

Однак складна політична ситуація в країні, а також впровадження з 2015 року нової адміністративно-фінансової реформи сформували проблеми та колізії, що виникають під час проведення фінансового контролю на місцях. Потреба виявлення основних тенденцій змін функцій контролю і визначає актуальність даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням фінансового контролю місцевих

бюджетів присвячені праці таких вчених, як Біла Л. М., Васильєва М. В., Гройсман В. Б., Луніна В. І., Опарін В. М., Шульц С. Л. та інші.

Постановка завдання. Головною метою статті є виявлення закономірностей фінансового контролю на місцевому рівні, що виникли під час реформи децентралізації. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання:

- дослідити головні засади реформи децентралізації;
- проаналізувати основні зміни, що принесла реформа у галузі фінансового контролю на місцях;
- виявити позитивні та негативні сторони реформи децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Після Революції гідності було зроблено суттєві кроки в напрямку децентралізації, що розпочалися з ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні [1]. Головним чинником, що спонукав до здійснення реальних кроків у напрямі фінансової децентралізації, на думку автора, стала централізованість повноважень та фінансів (до початку реформи), оскільки, незважаючи на ряд заходів, які були здійснені до 2014 року, централізованість провокувала економію на кадровому потенціалі на місцях.

Відсутність якісного персоналу призводить до зосередження повноважень в руках однієї чи кількох осіб, що породжує ризик корупційних дій. А вже корупція підриває довіру інвесторів, жителів

громад до органів влади. Крім того, корупційні схеми значно ускладнюють впровадження інфраструктурних проектів та збільшують витрати на їхнє проведення.

Однак, незважаючи на якісно підготовлену Концепцію та здійснення численних уточнень в законодавстві, виникли ряд факторів, які уповільнюють проведення реформи. До об'єктивних факторів варто віднести військові дії на сході України, нестабільну політичну ситуацію в країні, проблеми в економічному зростанні. В той же час до суб'єктивних обставин віднесемо: небажання обласних рад погоджувати плани реформування, відсутність бажання у міст, що мають значний фінансовий потік, "ділитися" з іншими громадами, наприклад Моршин чи Трускавець.

В той же час уповільнення реформи децентралізації суттєво не вплинуло на фінансову децентралізацію вже створених об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) [2]. По суті своїй, реформа спрямована на створення ОТГ та перерозподіл функцій, що виконуються місцевими органами влади на користь новостворених ОТГ. Для виконання покладених функцій перерозподіляються також і вхідні фінансові потоки.

Після об'єднання громад в ОТГ створюється новий адміністративний центр (як правило — найбільший населений пункт з об'єднаних), а у ньому — нова загальна для всіх об'єднаних населених пунктів рада та інші органи самоврядування (рис. 1).

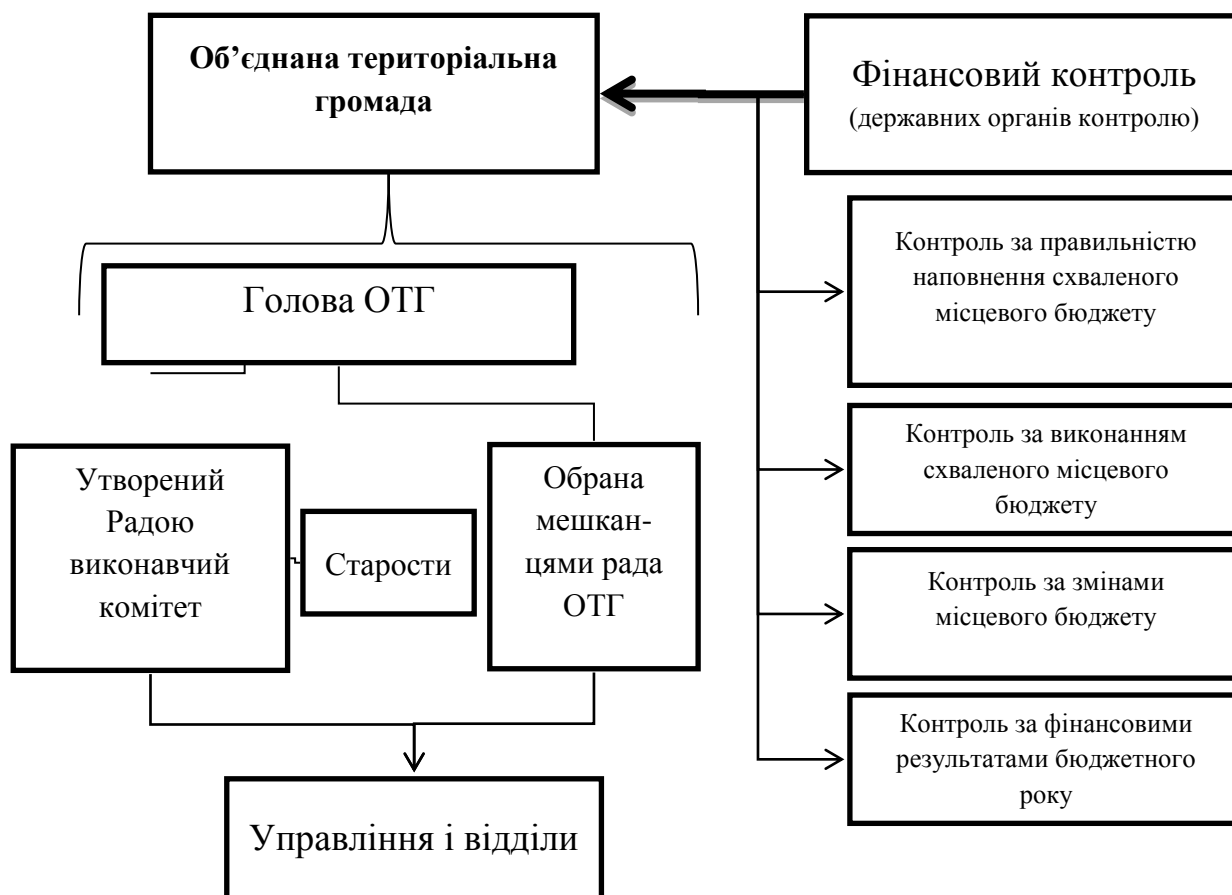


Рис. 1. Структура органів ОТГ та елементи фінансового контролю [3]

Безпосереднє керівництво ОТГ (зокрема, й управління фінансами) здійснює створений радою виконавчий комітет. До його складу входять голова ради, його заступник з питань діяльності виконавчих органів ради, секретар виконкому, керівники відділів та управлінь, секретар ради, старости, інші особи (підприємці, громадські активісти та ін., крім депутатів місцевої ради). Рада та виконком перебувають на одному ієрархічному шаблі, але, до того ж, виконком підзвітний і підконтрольний раді. Тобто в разі прийняття виконкомом рішення, яке суперечить законодавству, рада має право його скасувати.

Створення інституту ОТГ є одним із кроків для досягнення цілі фінансової децентралізації – забезпечення необхідних фінансових потоків для підвищення доступності та якості освітніх, медичних, культурних, адміністративних, комунальних і соціальних послуг, які отримують мешканці громад.

В умовах бюджетної децентралізації органам місцевої влади надані повноваження щодо встановлення бази оподаткування, визначення ставок по окремих місцевих податках і зборах, запровадження податкових пільг з метою стимулювання окремих галузей економіки на місцевому рівні, визначення структури витрат.

Ці повноваження чітко виокремлені в Податковому та Бюджетному кодексах, а з 1 січня 2015 року місцевим самоврядуванням отримано більше фінансових надходжень для підвищення економічної спроможності. Так, в ОТГ повністю залишаються надходження від податків: єдиного податку, податку на прибуток підприємств і

фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт). Розглянемо більш детально зміни у податковому навантаженні (табл. 1).

Крім зазначених у таблиці доходів і зборів, ОТГ мають доступ і до ряду інших податкових надходжень, однак їхня частка у структурі надходжень є незначною. Відмітимо, що податкова реформа, яка здійснювалася симетрично з реформою децентралізації, значно посилила позиції ОТГ в частині наповнення бюджету не лише за рахунок збільшення частки відрахувань загальнодержавних податків та зборів, а й за рахунок скорочення платних ліцензій та штучних обмежень розвитку бізнесу.

Перерозподіл податкових надходжень коштів дав змогу ОТГ виконувати повноваження, що були покладені на ОТГ державою, а саме: забезпечення соціально-економічного та культурного розвитку території; управління комунальним майном, утримання об'єктів житлово-комунального господарства, розвитку місцевої інфраструктури, місцевого пасажирського транспорту, медицини, освіти тощо [4, с. 33].

До того ж, ОТГ мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (до реформи прямі відносини мали лише обласні та районні бюджети, бюджети міст обласного значення), для виконання делегованих державою повноважень їм надаються відповідні трансферти (дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо).

Таблиця 1

Податки та збори, що спрямовуються до місцевих бюджетів [11]

Назва податку/збору	%, що отримував бюджет населеного пункту до реформи децентралізації	%, що отримує бюджет ОТГ
Загальнодержавні податки та збори		
Податок та збір на доходи фізичних осіб	25%	60%
Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності	0%	100%
Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів	50%	100%
Рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення	50%	100%
Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення	50%	100%
Рентна плата за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату	3%	5%
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів	0%	100%
Частина акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального	-	13,4%
Місцеві податки та збори		
Податок на майно	100%	100%
Єдиний податок	100%	100%
Збір за місця для паркування транспортних засобів	100%	100%
Туристичний збір	100%	100%

ОТГ після реформи можуть здійснювати зовнішні запозичення, самостійно обирати установи з обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ. З прийняттям закону щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику.

Крім того, бюджети ОТГ беруть участь у горизонтальному вирівнюванні [5, с. 19]. Вирівнювання здійснюється за одним податком – ПДФО. Для підвищення їх фінансової спроможності бюджетам ОТГ, які мають рівень надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні, надається базова дотація. Із бюджетів ОТГ, які мають рівень надходжень вище 1,1 середнього показника по Україні, передається реверсна дотація.

Виконання даних обов'язків здійснюється в тому числі за рахунок коштів Державного бюджету, а враховуючи, що ці повноваження в більшості своїй передані з функціоналу місцевих органів виконавчої влади, всі ці нові повноваження потребують ретельного та уважного контролю зі сторони органів державної влади, що здійснюють нагляд за фінансами в країні, оскільки будь-які зловживання приведуть до проблем з наповненням місцевих бюджетів та виконанням бюджетного процесу в цілому.

Таким чином, ключовим документом, що регулює питання функціонування фінансів ОТГ та здійснення контролю за цим процесом, є Бюджетний та Податковий кодекс України; крім цих кодексів, існує ще ряд нормативних документів, що регулюють питання фінансів та фінансового контролю на місцях [6; 7; 8].

Законами та іншими нормативними документами формалізовано максимально можливі обсяги міжсуб'єктних відносин, однак у зв'язку з тим, що законодавчі документи формувалися у різних історичних та фінансових періодах, існує ймовірність виникнення юридичних колізій та суперечностей, що можуть стати стимулом для шахрайства та вимагають ретельної уваги при здійсненні фінансового контролю ОТГ.

Серед колізій варто відмітити, що староста помилково вважається підлеглим (підпорядкованим) голові ОТГ. Однією з причин виникнення цього стереотипу, на нашу думку, є буквально тлумачення одного з повноважень сільського, селищного, міського голови, відповідно до якого він “організує в межах, визначених законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету. Здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету” [9]. Однак повноваження щодо здійснення керівництва виконавчим комітетом деякі голови можуть тлумачити на свою користь [10]. Їхня логіка виявляється досить простою: якщо голова здійснює керівництво виконавчим комітетом, то голова є керівником, а усі, хто входять до складу виконкому, є його

підлеглими, а оскільки староста за посадою є членом виконкому, то і він теж є підлеглим голові.

Враховуючи вищенаведене, розкриємо основні складності фінансових відносин, що виникають при функціонуванні ОТГ у фінансовій сфері:

- достатньо великий обсяг нормативних документів, що формалізують процедури місцевих фінансів;

- численні зміни до нормативних актів, які можуть доповнювати, повторювати чи суперечити іншим нормам законодавчих актів, що виникли в ході реформи фінансово-адміністративної децентралізації;

- для функціонування ОТГ з максимальною віддачею необхідна наявність фахівців високого рівня у галузі фінансового законодавства, а оскільки місцеві фінанси є вкрай обмеженими, особливо в ОТГ, що об'єднали кілька сіл, достатніх обсягів на оплату праці таких фахівців може не бути.

Крім того, при аналізі розподілу статей доходів бюджетів існує незначна відмінність у доходах, що виникла після фінансової децентралізації, а саме: розширення переліку потенційних доходів, в тому числі розширена база оподаткування. Щодо видатків, то вони розподіляються за двома напрямками: функціональним та економічним [11]. Така розмежованість дозволяє вчасно та в повному обсязі ідентифікувати напрями використання коштів.

Відмітимо, що історично більшість бюджетів формуються на основі даних попередніх років з визначеним коефіцієнтом, який повинен враховувати інфляційні процеси, розширення ОТГ та інвестиційні проекти, і головне завдання бюджетної політики – забезпечити врахування конструктивних побажань громади до проекту бюджету, що був заздалегідь виставлений на веб-сайті громади. Реформа децентралізації способу визначення обсягів бюджету не змінила, таким чином він визначається на дореформених засадах. Після формування та погодження місцевого бюджету ОТГ затверджується у встановленому законом порядку, після чого він згідно з принципом відкритості оприлюднюється на веб-сайті, що дозволить посилити громадський контроль.

Накопичення та адміністрування доходів ОТГ здійснюється у тісній співпраці з Казначейською службою України та фіскальними органами. Накопичені ресурси ОТГ розподіляє по власним та делегованим державою повноваженням згідно із затвердженим планом розвитку. Відмітимо, що функціонування системи Prozorro дозволяє в онлайн-режимі контролювати закупівлі громади. Використання ж власних активів здійснюється знову ж із застосуванням аукціонного підходу та відкритості інформації з орієнтиром на фінансову ефективність.

Також слід відмітити чинники, які реалізуються в процесі реформи децентралізації і позитивно впливають на формування фінансового контролю в ОТГ, а саме:

1) створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), що перебрали на себе левову частину оформлення адміністративних послуг в регіонах, а отже і можливостей з неправомірного розподілу коштів стало менше;

2) наповнення Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) до 1,5% від Державного бюджету України та спрямування накопичених коштів на реалізацію загальнодержавних пріоритетів, що дозволить додатково посилити контроль за реалізацією інфраструктурних та соціальних проектів, де хабарництво та відмивання коштів є чи не найвищим;

3) значне обмеження влади адміністрації області та району над функціонуванням та прийняттям рішень в ОТГ, що підвищить самостійність та дозволить розвивати проекти в інтересах ОТГ, а не області чи району;

4) розширення повноважень у земельному

питанні, в тому числі і надання контрольних функцій за використанням земельних ресурсів відповідно до затвердженої містобудівної документації, а не відповідно до рішень районних адміністрацій.

Найбільш важливим, на думку автора, є розподіл контролюючих функцій державних органів за бюджетом та контроль учасників процесу за бюджетуванням (

Рис. 2). Існує деяке дублювання функцій і повноважень, що стосуються контролю за бюджетним процесом ОТГ, наприклад повноваження місцевих рад та державних адміністрацій, Державної аудиторської служби та Державної казначейської служби України (наприклад, контроль за цільовим/програмним використанням бюджетних коштів тощо).

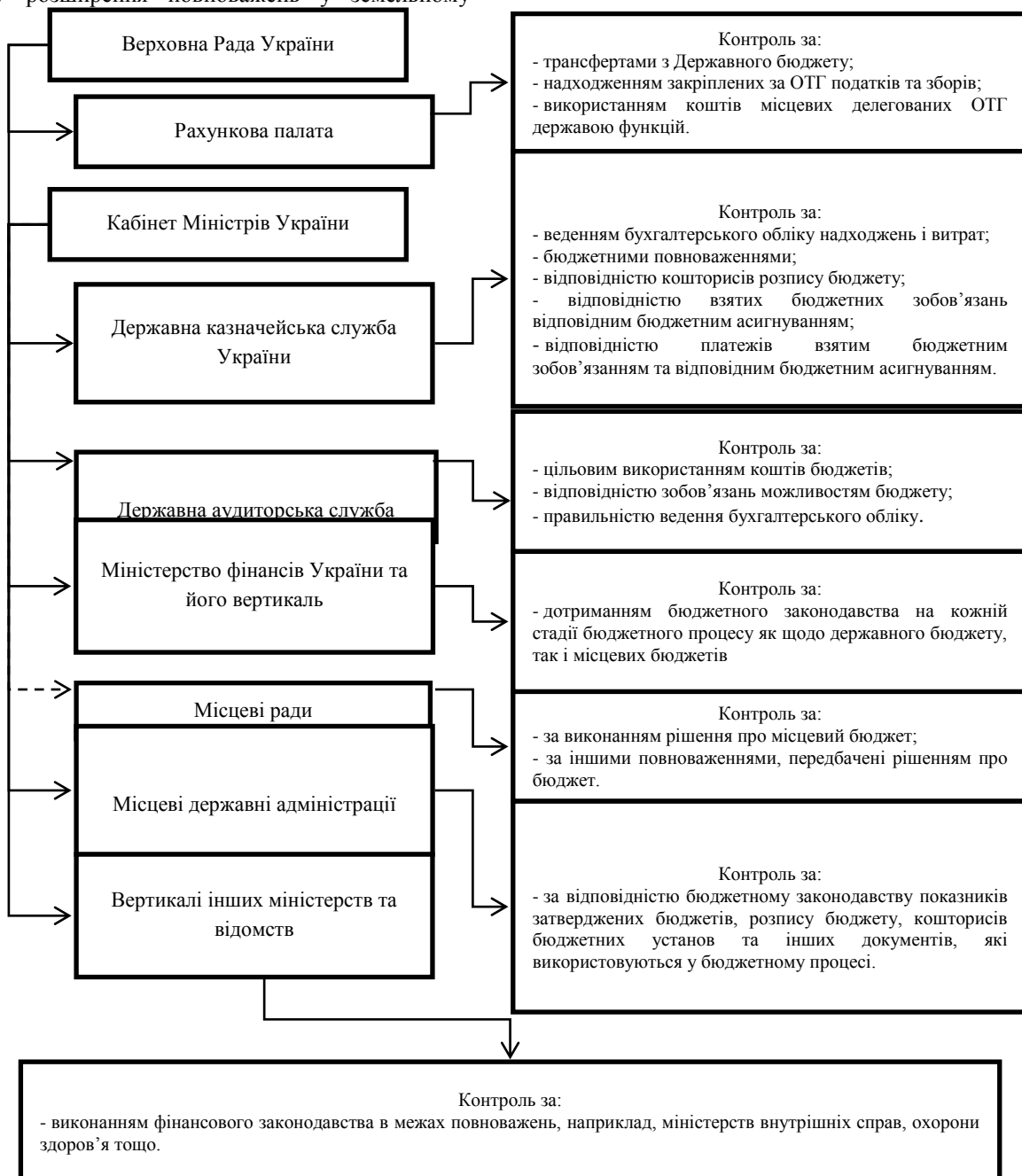


Рис. 2. Розподіл контролюючих функцій за бюджетним процесом ОТГ

Однак перш за все контроль за дотриманням місцевих фінансів спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до Бюджетного кодексу та інших нормативно-правових актів, а також забезпечує:

- правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності;
- оцінку управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудиту);
- досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень тощо.

Наголосимо, що децентралізація сприяє ефективнішому задоволенню суспільних потреб населення, зростанню його добробуту, підвищує відповідальність розпорядників коштів ОТГ щодо раціонального і обґрунтованого фінансування економічних програм на місцевому рівні, сприяє посиленню громадського контролю над цільовим використанням бюджетних ресурсів.

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі. Підсумовуючи, відмітимо позитивні прояви забезпечення фінансового контролю на місцевому рівні: забезпечення макроекономічної стабільності на місцевому рівні; забезпечення фінансової самостійності місцевих органів влади щодо фінансування покладених на них функцій і завдань; створення умов щодо якісного та ефективного надання громадських послуг населенню; посилення відповідальності місцевих органів влади перед населенням певних адміністративно-територіальних утворень; створення конкуруючих умов між рівнями місцевої влади за фактори виробництва, робочу силу тощо.

Однак реформа децентралізації принесла не лише позитивні зміни, а й ряд негативних, що потребують додаткового дослідження: зниження рівня централізованого бюджетного контролю над формуванням та ефективністю розподілу бюджетних коштів місцевими громадами, що уповільнює розвиток ОТГ, які є невеликими та мають низьку ефективність фінансового управління; зниження пріоритетів державних органів влади у наданні інфраструктурних інвестицій, зниження ефективності реалізації фінансової політики на місцевому рівні; обмеження центральних органів влади у вирівнюванні дохідних і видаткових частин бюджетів ОТГ.

ЛІТЕРАТУРА

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

3. Експертний аналіз бюджетів 665 ОТГ за I півріччя 2018 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/9680>.

4. Дерун Т. М. Навчальний посібник для депутатів місцевих рад об'єднаних територіальних громад. – [2-е вид.] / Дерун Т. М. / Асоціація міст України. – К. : ТОВ «Підприємство "ВІ ЕН ЕЙ"», 2017. – 164 с.

5. Возняк Г. Особливості міжбюджетних відносин в контексті досягнення фінансової спроможності територіальних громад / Г. Возняк // Світ фінансів. Державні і місцеві фінанси. – 2017. – №2 (51). – С. 17–28.

6. Закон України "Про добровільне об'єднання місцевих громад" [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>.

7. Закон України "Про засади державної регіональної політики" [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

8. Закон України "Про співробітництво територіальних громад" [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

9. Закон України "Про добровільне об'єднання місцевих громад" [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>.

10. Децентралізація: коротко про головне [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://cost.ua/news/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne>

11. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

REFERENCES

1. Kontseptsiiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorial'noi orhanizatsii vlady v Ukraini, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

2. Zakon Ukrainy Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

3. Ekspertnyj analiz biudzhetiv 665 OTH za I pivrichchia 2018 roku, available at: <https://decentralization.gov.ua/news/9680>.

4. Derun, T. M. (2017), Navchal'nyj posibnyk dlia deputativ mistsevykh rad ob'iednanykh terytorial'nykh hromad. Vydannia druhe, Asotsiatsiia mist Ukrainy, TOV "Pidpriemstvo "VI EN EJ", K., 164 s.

5. Vozniak H. (2017), Osoblyvosti mizhbiudzhetnykh vidnosyn v konteksti dosiahnennia

finansovoi spromozhnosti terytorial'nyi hromad, *Svit finansiv. Derzhavni i mistsevi finansy*, №2 (51), s. 17–28.

6. Zakon Ukrainy Pro dobrovil'ne ob'iednannia mistsevykh hromad, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>.

7. Zakon Ukrainy Pro zasady derzhavnoi rehional'noi polityky, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

8. Zakon Ukrainy Pro spivrobotnytstvo terytorial'nykh hromad, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

9. Zakon Ukrainy Pro dobrovil'ne ob'iednannia mistsevykh hromad, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>.

10. Detsentralizatsiia: korotko pro holovne, available at: <http://cost.ua/news/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne>.

11. Biudzhetnyj kodeks Ukrainy, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

Стаття надійшла до редакції 9 серпня 2019 р.