

## ВПЛИВ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ПРИЧОРНОМОРСЬКОГО РЕГІОНУ

## FISCAL DECENTRALIZATION INFLUENCE ON SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE BLACK SEA REGION

*У статті розглянуто особливості проведення бюджетної децентралізації в Україні та перспективи її подальшого розвитку. Зроблено формальну оцінку результативності реалізації політики бюджетної децентралізації у Причорноморському регіоні на основі аналізу законодавчих актів України та розкрито необхідність децентралізації системи місцевих бюджетів для створення достатньої фінансової бази органів місцевого самоврядування Миколаївської області.*

**Ключові слова:** бюджетна децентралізація, місцеві фінанси, місцеві органи самоврядування, територіальна громада, Причорноморський регіон.

*В статье рассмотрены особенности проведения бюджетной децентрализации в Украине и перспективы ее дальнейшего развития. Проведено формальную оценку результативности реализации политики бюджетной децентрализации в Причорно-*

*морском регионе на основе анализа законодательных актов Украины и раскрыта необходимость децентрализации системы местных бюджетов для создания достаточной финансовой базы органов местного самоуправления Николаевской области.*

**Ключевые слова:** бюджетная децентрализация, местные финансы, местные органы самоуправления, территориальная община, Причорноморский регион.

*The article examines the main features of budgetary decentralization in Ukraine and prospects of its further development. A formal assessment of the impact of budget decentralization policy implementation was conducted in the black sea region by analyzing the laws of Ukraine and revealed the need for decentralization of local budgets to create a sufficient financial base of local governments authorities Mykolaiv region.*

**Key words:** budget decentralization, local finances, local government, local community, Black Sea region.

УДК 336.1:352

**Кравчук Л.С.**

к.е.н., доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського

**Нікітенко Л.М.**

заступник директора департаменту фінансів Миколаївської міської ради

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі Україна неухильно спрямовує свої зусилля на реалізацію євроінтеграційного курсу, виконання міжнародно-правових зобов'язань, у тому числі з питань розвитку місцевої і регіональної демократії. Подальша демократизація суспільства, децентралізація влади на засадах субсидіарності були і залишаються пріоритетами України. Важливу роль у цих процесах відіграє реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади відповідно до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування, яка стала невід'ємною складовою національного законодавства у цій сфері. Підтвердженням тому стало визначення в програмних документах Президента, Уряду та Верховної Ради України пріоритетів, серед яких – децентралізація влади, передача фінансових ресурсів та зміцнення матеріально-фінансової основи органів місцевого самоврядування, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідних територіях, надання високоякісних та доступних публічних послуг населенню, узгодження інтересів держави і територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання ефективності реалізації реформи бюджетної системи на центральному та місцевому рівнях досліджується у роботах таких вчених, як О.Д. Василик, К.В. Павлюк, Л.М. Бабич, І.О. Лютий, В.М. Опарін, В.М. Федосов. Проблема децентралізації бюджетних коштів та зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування знайшла відображення у роботах О.П. Кириленко, Л.В. Лисяк, С.А. Буковинського.

Проте у працях перерахованих науковців та у дослідженнях інших вчених, присвячених подібній тематиці, не враховані зміни у процесі децентралізації після прийняття змін до законодавства від 28 грудня 2014 р. Саме тому обрана тема дослідження є особливо актуальною у плані аналізу можливих додаткових джерел фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, які є основою для здійснення бюджетних видатків.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є аналіз бюджетної децентралізації, як одного з методів реалізації державної бюджетної політики, на основі теоретичних і практичних аспектів обраної проблематики. У той час як децентралізація, особливо в урядовій сфері, широко вивчається і практикується, існує нагальна потреба загального визначення або розуміння децентралізації. Сенс децентралізації може до певної міри змінюватися залежно від аспекту, в якому вона розглядається.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Впровадження реформи розпочато на основі Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [1], Програми діяльності Уряду [2], «Стратегії–2020» Президента України [3] та відповідного плану з їх реалізації. Першочерговим кроком на шляху реформи місцевого самоврядування стало завдання щодо фінансової децентралізації, яка розпочалася шляхом прийняття змін до Бюджетного і Податкового кодексів України, зокрема, передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації; стимулювання територіальних громад

до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом з відповідним ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення тощо [6]. Наступним важливим кроком – стало прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4] та Методики формування спроможних територіальних громад [5], затвердженої постановою Кабінету Міністрів України у квітні 2015 року з метою запровадження правових засад формування спроможних територіальних громад шляхом підвищення їх фінансової та економічної спроможності. Зазначені законодавчі акти надали можливість органам місцевої влади розробити та схвалити в регіонах Перспективні плани формування спроможних територіальних громад відповідних областей та подати їх на затвердження Уряду. Кабінетом Міністрів України було затверджено Перспективні плани формування територіальних громад 23 (із 24) областей України (за виключенням Закарпатської області). Створення законодавчої основи щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади стало поштовхом для активізації процесу об'єднання територіальних громад, формування найбільш оптимальних їх конфігурацій, удосконалення механізмів та інструментів формування нової системи місцевого самоврядування на новій законодавчій базі.

Новообрані у жовтні 2015 року місцеві ради розпочали свою роботу в нових умовах, коли в Україні відбувається реальна реформа всієї системи публічної влади та органів місцевого самоврядування зокрема. Незважаючи на скепсис тих, хто не вірить у зміни, зміни відбуваються досить швидко, ті закони, які лише вчора вважались незмінними, сьогодні уже змінені, ті повноваження, які впродовж останніх років концентрувались в державних органах, знову передаються до органів місцевого самоврядування.

У 2015 році 794 сільських, селищних та міських ради, до складу яких входять 2015 населених пунктів, добровільно об'єдналися у 159 територіальних громад (далі – ОТГ). Загальна площа всіх ОТГ склала 35807 км<sup>2</sup>, що займає 6% від площі України (без урахування м.Києва та анексованих територій). Найбільша за площею ОТГ – Народицька ОТГ Житомирської області, яка займає 1284 км<sup>2</sup>, найменша – Міжненська ОТГ Львівської області – 8,7 км<sup>2</sup>. Станом на 01 січня 2016 року чисельність населення, яке мешкає на території цих ОТГ, становить 1386,5 тис. осіб, що складає 3,8% від загальної чисельності населення України (без урахування м.Києва та анексованих територій). Найменша за чисельністю населення – Макіївська ОТГ Чернігівської області – 1,6 тис. жителів. Найбільша за чисельністю населення є Лиманська ОТГ Донецької області – 44,2 тис. жителів (громада створена на основі міста-району). Усі

об'єднані територіальні громади, в яких 25 жовтня 2015 року відбулися вибори, у 2016 році вийшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та отримали базову (реверсну) дотацію, освітню та медичну субвенції. Також у державному бюджеті на 2016 рік для ОТГ передбачена субвенція з державного бюджету на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у загальній сумі 1,0 млрд грн. Розподіл субвенції ОТГ здійснено в залежності від площі території та чисельності сільських жителів. Чим більша кількість сільських жителів та площа території, тим більший обсяг субвенції ОТГ. Найбільший обсяг субвенції припадає на Лиманську ОТГ Донецької області – 23,2 млн грн, найменший на Заводську ОТГ Тернопільської області – 957 тис грн [10]. Субвенція надається для створення, модернізації інфраструктури об'єднаної територіальної громади та може спрямовуватись на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної форми власності (у тому числі на виготовлення проектної та містобудівної документації). Подальше запровадження політики децентралізації має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, виходу з фінансової кризи, подолання суперечностей між різними рівнями влади, організації відносин між центром, регіонами та територіальними громадами на принципах розподілу сфер відповідальності й компетенції, а також партнерства у сфері забезпечення громадян України державними та місцевими благами, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління [11, с. 77]. Реалізація бюджетної децентралізації має спиратися на адміністративно-територіальну реформу в Україні та нову ідеологію державного управління, яка визначає основний зміст діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, як діяльність щодо надання ефективних послуг.

На початку процесу децентралізації фінансів у 2015 році в результаті передачі окремих доходів з державного бюджету, запровадження нового виду податку (акцизний податок з кінцевих продажів), розширення бази оподаткування податком на нерухомість, запровадження нових субвенцій на здійснення видатків на делеговані державні повноваження в галузях освіти та охорони здоров'я (освітня та медична субвенції) місцеві бюджети отримали значний фінансовий ресурс. Таким чином, у ході децентралізаційної реформи органам місцевого самоврядування були передані видаткові повноваження і закріплені стабільні джерела доходів для їх реалізації. Це дозволило місцевому самоврядуванню вперше з початку дії Бюджетного кодексу України розпочати вирішення нагальних проблем по утриманню та розвитку міської інфраструктури, що є досягненням децентралізації.

Аналіз виконання міського бюджету міста Миколаєва за 2015-2016 роки показав, що реалізація реформи міжбюджетних відносин дала позитивні результати.

Приріст надходжень до міського бюджету проти 2014 року склав 699 млн грн, або 37,7 відсотка, з них у результаті зміни законодавства, пов'язаної з децентралізацією фінансів, – 400,3 млн грн, або 57,2 відсотка загального приросту. У 2015 році до міського бюджету надійшло 2551,9 млн грн, що складає 110,6 відсотка до річних призначень, затверджених міською радою.

У 2016 році темпи приросту надходжень дещо уповільнились. Очікуване зростання надходжень до попереднього року складає 23,2 відсотка, при цьому приріст надходжень порівняно з 2014 роком складає 1291,0 млн грн., або 69,7 відсотка, з них у результаті змін, пов'язаних з децентралізацією – 568,4 млн грн, або 44 відсотки загального приросту.

Також зазнала змін структура видатків міського бюджету. Зросла частка видатків на виконання самоврядних повноважень, що свідчить про підвищення видаткової автономності міського бюджету та ефективності використання бюджетних коштів (таблиця 1).

Так порівняно з 2014 роком частка видатків на житлово-комунальне господарство збільшилась у 2015 році з 12,4 відсотка до 13,1 відсотка, або на 103,1 млн грн, у 2016 році – до 13,4 відсотка, або на 205,8 млн грн. Зросла частка видатків на транспорт і дорожнє господарство з 3,3 відсотка у 2014 році до 6,4 відсотка у 2015 році, або на 99,5 млн грн та до 10,2 відсотка у 2016 році, або на 264 млн грн.

Ще одним позитивним аспектом реформи міжбюджетних відносин є збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів. У міському бюджеті обсяг капітальних видатків за 2014 рік становив 74,1 млн грн, або 4,2 відсотка від обсягу видатків загального та спеціального фондів міського бюджету, за 2015 рік – 390,5 млн грн, або 15,9 відсотка від обсягу видатків, тобто на 316,4 млн грн, або більш ніж у 5 разів збільшено порівняно з 2014 роком. Плановий обсяг капітальних видатків у 2016 році планується 722,4 млн грн. – зі збільшенням проти факту 2014 року на 648,3 млн грн, або майже у 10 разів.

Показники видатків бюджету розвитку міста Миколаєва: 2014 рік (касові видатки) – 52,9 млн грн, 2015 рік (касові видатки) – 383,3 млн грн, 2016 рік (план з урахуванням змін) – 719,5 млн грн.

У 2015 році на фінансування з міського бюджету передано такі повноваження та проведено з міського бюджету додаткові видатки:

- утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл, які підпорядковані громадським організаціям фізкультурно-спортивної спрямованості та до 2015 року отримували підтримку за рахунок Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності – 3,5 млн грн;
- додатково до обсягу освітньої та медичної субвенцій з державного бюджету на поточні видатки установам освіти виділено 11,4 млн грн та закладам охорони здоров'я 16,1 млн грн, всього 27,5 млн грн;
- у зв'язку зі зміною законодавства запроваджено реверсну дотацію – 18,4 млн грн.

Таблиця 1

**Обсяги збільшення видатків міського бюджету м. Миколаєва в розрізі основних спрямувань, млн. грн**

Напрямки видатків	2014 рік Касові видатки	2015 рік			2016 рік		
		Касові видатки	Збільшення до 2014 року	Збільшення до 2014 року, разів	Планові видатки	Збільшення до 2014 року.	Збільшення до 2014 року, разів
Капітальний ремонт міських доріг	17,2	98,0	80,8	5,7 р.	215,7	198,5	12,5 р.
Поточний ремонт міських доріг	11,3	29,2	17,9	2,6 р.	55,9	44,6	4,9 р.
Капітальні вкладення в об'єкти соціальної сфери	5,4	32,8	27,4	6 р.	59,6	54,2	11 р.
Капітальні видатки у соціальної сфери	19,3	76,2	56,9	3,9 р.	142,8	123,5	7,4 р.
Капітальні вкладення в об'єкти ЖКГ	3,7	21,7	18,0	5,9 р.	27,5	23,8	7,4 р.
Капітальний ремонт житлового фонду	5,4	34,0	28,6	6,3 р.	89,9	84,5	16,6 р.
Молодіжне житлове будівництво	8,0	17,0	9,0	2,1 р.	22,8	14,8	2,8 р.

Побудовано на основі даних департаменту фінансів Миколаївської міської ради

Всього у 2015 році додаткове навантаження на міський бюджет внаслідок передачі видаткових повноважень склало 49,4 млн грн.

У 2016 році продовжена передача на фінансування з міського бюджету видаткових повноважень, на які до кінця року планується направити за такими напрямками:

- компенсація за пільговий проїзд окремих категорій громадян (не передбачена, як у минулі роки, субвенція з державного бюджету) – 15,3 млн грн;
- продовження утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл, які підпорядковані громадським організаціям фізкультурно-спортивної спрямованості та до 2015 року отримували підтримку за рахунок Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності – 5,8 млн грн;
- па підготовку робітничих кадрів закладами професійно-технічної освіти – 88,9 млн грн;
- харчування учнів ЗОШ 1-4 класів та дітей пільгової категорії – 16,0 млн грн;
- додатково до обсягу освітньої та медичної субвенцій з державного бюджету на поточні видатки установам освіти виділено 46,9 млн грн та закладам охорони здоров'я 47,0 млн грн, всього 93,9 млн грн;
- реверсна дотація – 37,8 млн грн;
- передача повноважень у сферах державної реєстрації – 4,7 млн грн.

Всього у 2016 році додаткове навантаження на міський бюджет внаслідок передачі видаткових повноважень очікується загальним обсягом 262,4 млн грн.

У 2017 році планується ще передати місцевим бюджетам видаткові повноваження на:

- видатки по загальноосвітнім закладам (крім видатків на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників);
- залишення норми щодо фінансування професійно-технічної освіти на рівні міст – обласних центрів (крім видатків на здобуття повної загальної середньої освіти);
- передача місцевим бюджетам видатків закладів охорони здоров'я на оплату комунальних послуг та енергоносіїв;
- перенесення на законодавчому рівні на місцевий рівень видатків на пільговий проїзд визначених законодавством категорій громадян;
- планується зміна джерела фінансування – субвенцію з державного бюджету буде замінено ресурсом місцевих бюджетів на пільги з послуг зв'язку, інші передбачені законодавством пільги.

З 2017 року планується внести зміни до Бюджетного кодексу, наслідком яких стане зміна джерела фінансування – субвенцію з державного бюджету на пільги з послуг зв'язку, інші передбачені законодавством пільги, компенсацію за пільговий проїзд визначених законодавством кате-

горій громадян буде відмінено та фінансування зазначених виплат буде здійснюватись за рахунок власного ресурсу місцевих бюджетів.

За 10 місяців 2016 року надходження власних доходів місцевих бюджетів Миколаївської області зросли у 1,5 раза (на 1,1 млрд грн) порівняно з аналогічним періодом минулого року (з 2 млрд грн до 3,1 млрд грн). У порівнянні з початком 2016 року залишки коштів загального фонду (без субвенцій) збільшилися на 742 млн грн та станом на 01.11.2016 склали 1546 млн грн, у т. ч. на депозитних рахунках в банках знаходиться 100 млн грн.

Примітка: Міжбюджетні трансферти області відображені у співставних видах з тими, які отримують ОТГ

За 10 місяців 2016 року надходження доходів загального фонду місцевого бюджету ОТГ області (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) склали 19 млн грн, що більше, ніж у 15 разів, порівняно з надходженнями аналогічного періоду 2015 року до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ. Надходження власних доходів місцевого бюджету ОТГ зросли у 7 разів (на 7,7 млн грн) порівняно з 10 місяцями 2015 року (з 1,3 млн грн до 9 млн грн). У порівнянні з початком 2016 року залишки коштів загального фонду (без субвенцій) збільшилися на 8,7 млн грн, або зросли в 18,5 раза та станом на 01.11.2016 склали більше ніж 9 млн грн.

#### **Висновки з проведеного дослідження.**

У процесі здійснення реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою України можуть виникнути негативні явища, з якими зіткнулися зарубіжні країни:

1. Ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць (з метою забезпечення їх фінансової спроможності).
2. Послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст.
3. Ризики для бюджетної системи країни: загроза зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування; небезпека поглиблення диспропорцій економічного та соціального розвитку територій; децентралізація бюджетного процесу може призвести до розбалансування всієї системи бюджетоутворення в Україні.
4. Ризик зниження якості місцевого управління та легітимності рішень.
5. Зростання партикуляристських тенденцій в областях.

Урахування вищезазначених ризиків дозволить з максимальною ефективністю провести процеси децентралізації влади і забезпечити стабільний розвиток регіонів і всієї України.

Тому одними з основних напрямів покращення процесу бюджетної децентралізації можуть бути чіткий вплив місцевого самоврядування на формування податкових надходжень на конкретній території, вихід на національний фінансовий ринок, а також відміна обов'язкового вилучення коштів у разі перевиконання дохідної частини місцевого бюджету, оскільки у такому разі втрачаються всі стимули керівництва до економічного розвитку території і перетворення її на самостійну у фінансовому платі території.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>
2. Програма діяльності КМУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=247809587](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247809587)
3. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>
4. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад №157-VIII від 05.02.2015

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>

5. Постанова КМУ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад № 214 від 08.04.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015>

6. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

7. Регіональна фіскальна політика: теоретичні засади та практичні доміанти реалізації в Україні : [монографія] / за ред. д-ра екон. наук, проф. А.І. Крисоватого. – Тернопіль : ТНЕУ, 2012. – 402 с.

8. Кириленко О.П. Зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів / О.П. Кириленко // Фінанси України. – 1996. – № 9. – С. 35–39.

9. Сало Т.В. Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні / Т.В. Сало // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 35. – С. 324–330.

10. Офіційний портал Державної фіскальної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/data/files/131201.pdf>

11. Шинкарук О. Проблеми вдосконалення нормативно-правового забезпечення формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації / О. Шинкарук, О. Кушлак // Світ фінансів. – 2015. – № 4 (45). – С. 76–87.

## ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

### FORMATION OF FINANCIAL MONITORING SYSTEM OF FOREIGN ECONOMIC ACTIVITY

*Досліджено особливості формування системи фінансового моніторингу зовнішньоекономічної діяльності, основну мету її функціонування, об'єкт, суб'єкти та взаємодія між ними. Визначено взаємозв'язки між суб'єктами національної та наднаціональної систем фінансового моніторингу, а також національними системами фінансового моніторингу зовнішньоекономічної діяльності, нормативно – правове, організаційне, методичне та інформаційне забезпечення системи фінансового моніторингу зовнішньоекономічної діяльності.*

**Ключові слова:** система фінансового моніторингу, зовнішньоекономічна діяльність, фінансова операція, доходи, отримані злочинним шляхом.

*Исследованы особенности формирования системы финансового мониторинга внешнеэкономической деятельности, основную цель ее функционирования, объект, субъекты и взаимосвязи между ними. Определено взаимосвязь между субъектами национальной и наднациональной системы финансового мониторинга, а также взаи-*

*мосвязи между национальными системами финансового мониторинга внешнеэкономической деятельности, нормативно-правовое, организационное, методическое и информационное обеспечение системы финансового мониторинга внешнеэкономической деятельности.*

**Ключевые слова:** система финансового мониторинга, внешнеэкономическая деятельность, финансовая операция, доходы, полученные преступным путем.

*Formation peculiarities of financial monitoring of foreign trade, the main purpose of its functioning, objects, subjects and the interaction between them are investigated. The relationship between the subjects of national and supranational financial monitoring systems and national systems of financial monitoring of foreign economic activity are determined, regulatory and legal, organizational, methodological and information support of of financial monitoring system of foreign economic activity are studied.*

**Key words:** financial monitoring system, foreign economic activity, financial transaction, profits obtained in criminal way..

УДК 672.543/341.2

**Смагло О.В.**

к.е.н, доцент кафедри фінансів  
Вінницький торговельно-економічний інститут  
Київського національного торговельно-економічного університету