

*Пак Н.Т.,
к.е.н., доцент,
доцент кафедри економіки та менеджменту,
Львівський національний університет ім. І. Франка
Кобець К.О.,
студентка,
Львівський національний університет ім. І. Франка*

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті проаналізовано проблеми місцевих бюджетів. Розглянуто податки, які відраховуються до місцевих бюджетів; питання децентралізації та взаємовідносин між державним бюджетом та місцевими бюджетами; роль ОТГ у використанні коштів місцевих бюджетів.

Ключові слова: децентралізація, фінансова децентралізація, субсидіарність, державний бюджет, бюджетне законодавство, податкове законодавство, місцеве самоврядування, місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, податкові та неподаткові надходження.

Постановка проблеми. Питання децентралізації є важливим аспектом визначення масштабів діяльності органів місцевої влади та місцевого самоврядування. Реальні фінансові можливості на місцевих рівнях значно обмежені, а це гальмує демократичні перетворення в країні. Згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 2015 року № 888-VIII відбувся процес перерозподілу доходів і видатків між бюджетами різних рівнів. Нова модель взаємовідносин державних бюджетів з місцевими бюджетами вимагає передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління, запровадження програмно-цільового методу фінансування, спрямованого на ефективний розподіл бюджетних коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Над питаннями місцевих бюджетів працювали багато науковців, зокрема А.Є. Буряченко, О.Г. Булавка, О.П. Кириленко, О.Д. Василик, І.С. Волохова, В.Г. Дем'янишин, В.І. Кравченко, С.Е. Острович, Б.Ю. Пасіч-

ник, Л.А. Ставнич, Т.М. Рева. У своїх роботах вони досліджували процес підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів та проблеми міжбюджетних відносин.

Питання бюджетної децентралізації висвітлюються в працях відомих вітчизняних та зарубіжних учених, таких як В.Л. Андрущенко, Н.О. Бикадорова, Д.П. Боголепов, О.П. Кириленко, Ю.А. Глущенко, В. Оутс, Д.В. Полозенко, О.О. Сунцова, Л.Л. Тарангул. Проте варто зауважити, що існували й існують об'єктивні причини, які перешкоджають перетворенню місцевої влади на вагомий інструмент соціально-економічного розвитку територій, тому це питання потребує свого висвітлення та вирішення в умовах сьогодення.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. В нашому дослідженні розглянемо проблеми наповнюваності місцевих бюджетів, роль децентралізації в сучасних умовах, значення місцевого самоврядування, позитивні аспекти об'єднаних територіальних громад та використання ними бюджетних коштів, необхідність реформи місцевого самоврядування.

Мета статті полягає у вивченні процесу децентралізації влади через аналіз реальних фінансових можливостей місцевих бюджетів, їх впливу на розвиток місцевих громад та з'ясування напрямів зміцнення місцевого самоврядування на сучасному етапі здійснення реформи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Децентралізація – це передача повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування. Метою децентралізації є передусім забезпечення спроможності міс-

цевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення. Відбувається процес наділення територіальних громад більшими ресурсами, а також мобілізації їхніх внутрішніх резервів [1]. Місцеві бюджети є вагомою складовою бюджетної системи країни, а зміна умов їх формування та виконання може суттєво позначитись на збалансованості бюджетної системи, фінансовій безпеці країни загалом.

Децентралізація стала важливим кроком на шляху реформ місцевого самоврядування, які розпочалися внесенням змін до Бюджетного і Податкового кодексів України від 1 січня 2015 року. Основними стали завдання передачі органам місцевого самоврядування додатково бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації; стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Відповідно до цього об'єднані громади отримали весь спектр повноважень та фінансових ресурсів подібно до міст обласного значення, зокрема зарахування 60% податку з доходу фізичної особи на власні повноваження, зарахування до місцевого бюджету 10% податку на прибуток підприємств, акцизного податку, 80% екологічного податку, державних субвенцій. Законодавчі зміни надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від прийняття закону про Державний бюджет [1].

Оскільки місцеве самоврядування здійснюється в державі, а повноваження відповідних органів передбачені в Конституції України та законах, воно не може не мати певного «державного» характеру.

Поняття місцевого самоврядування надається в Європейській хартії місцевого самоврядування від 1985 р. (ст. 3), відповідно до якої місцеве самоврядування означає право та спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

Процес децентралізації функцій між центральним та місцевим урядами є надзвичайно складним. Він стосується аспектів фінансів, адміністрації, контролю, регулювання, звітності та підзвітності, які фактично є елементами взаємин між різними рівнями уряду. Окрім того, здійснення децентралізації, на жаль, проходить не дуже рівномірно. Незважаючи на спільні зусилля політичних та економічних чинників, які породжують потребу децентралізації, нерідко між реальним положенням речей та цілями існують прогалини, причинами яких можуть бути політика та законодавство.

Децентралізація – це система розподілу функцій та повноважень між державним і місцевими рівнями управління з розширенням прав останніх. Роль децентралізації управління в процесах становлення інституту місцевого самоврядування є визначальною, адже децентралізація є своєрідною системою управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до органів місцевого самоврядування.

1 квітня 2014 року Кабінетом Міністрів України схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була викликана політичними процесами, що відбуваються в державі та суспільстві на шляху євроінтеграції.

Вона передбачає децентралізацію, створення належних матеріальних (майно, зокрема земля, що перебуває у власності територіальних громад), фінансових (податки та збори, що пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці) та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [2, с. 22].

Ідею децентралізації управління в Україні почали обговорювати від моменту здобуття нашою країною незалежності. Перші кроки стосовно децентралізації управління були здійснені з прийняттям Конституції України у 1996 році. Ідея місцевого самоврядування знайшла своє відображення у прийнятому в травні 1997 року Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», а в липні 1997 року

Україна приєдналась до Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Основними завдання бюджетно-фінансової децентралізації є:

1) розширення кола місцевих податків і зборів, що здатне підвищити фінансову самостійність органів місцевого самоврядування;

2) врівноваження розрахункових обсягів фінансових ресурсів на виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень;

3) встановлення повноважень органів місцевого самоврядування самостійно перерозподіляти субвенції з державного бюджету;

4) закріплення додаткових заохочень, що стимулювали б місцеві органи нарощувати доходи.

Місцевий бюджет – це грошове вираження збалансованого розпису доходів і видатків адміністративно-територіальної одиниці (області, району, міста, села), затверджене відповідною радою.

До основних принципів формування місцевих бюджетів належать:

- єдність бюджетної системи України;
- збалансованість;
- самостійність;
- повнота;
- обґрунтованість;
- ефективність;
- цільове використання бюджетних коштів;
- публічність та прозорість;
- відповідальність учасників бюджетного процесу.

Місцеві бюджети повинні бути збалансованими. Вони не можуть бути прийняті з дефіцитом чи профіцитом. Перерозподіл коштів у системі здійснюється як за вертикаллю, так і за горизонталлю. Вертикальний перерозподіл – це закріплення за відповідним рівнем місцевих бюджетів частини загальнодержавних податків. Горизонтальний перерозподіл передбачає порівняння індексу податкоспроможності певного бюджету із середнім показником податкоспроможності всіх бюджетів аналогічного рівня по країні.

Співвідношення цих двох показників дає розуміння про те, чи надаватиметься базова

дотація цьому місцевому бюджету, чи з такого бюджету вилучатимуться кошти до державного бюджету (реверсна дотація).

Основне джерело наповнення спеціального фонду місцевих бюджетів – це власні надходження бюджетних установ, 75% коштів від відшкодування втрат лісо- та сільськогосподарського виробництва, екологічний податок. Щоправда, екологічний податок надходить не до всіх бюджетів. Його збирають ті міста, в яких розташовані підприємства, що його сплачують.

Видатки, які фінансуються з місцевих бюджетів, можна розділити на дві групи:

1) видатки на делеговані повноваження, а саме фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, спорту;

2) видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень громад, зокрема видатки на реалізацію місцевих програм розвитку, обслуговування місцевого боргу [3].

Сьогодні однією з гострих проблем місцевих бюджетів є недостатність, а також нераціональне використання бюджетних коштів на фінансування програм місцевого значення.

Фінансова децентралізація зобов'язує керівництво місцевих рад платити за потреби своїх людей, вкладати кошти в розвиток інфраструктури, соціальних об'єктів, освіти, медицину.

Незважаючи на те, що уряд озвучує значне зростання місцевих бюджетів, у деяких ОТГ існує брак коштів для покриття всіх витрат на утримання соціальної інфраструктури. На допомогу громадам ще не проведена повністю фінансова децентралізація, держава видає різні дотації, але на сучасному етапі здійснення реформи такі дії неспроможні вирішити цю проблему.

Слід зазначити, що вже отриманий досвід діяльності ОТГ показує, що в умовах децентралізації розвиток громад багато в чому залежить від голови ОТГ та мешканців, які підтримують цього голову. Під час проведення політики фінансової децентралізації досить важливо, щоб країни розподіляли завдання між різними рівнями управління, що має ґрунтуватись на основі:

– чіткого визначення завдань, які доцільно закріпити за тим чи іншим рівнем влади;

– дотримання розподілу цих завдань на постійній основі;

– поділу бюджетних видатків між рівнями управління відповідно до розмежування завдань.

Розмежування функцій між рівнями управління є завданням, з яким стикаються всі багаторівневі країни. Визначальним принципом є ефективність публічної функції, яка полягає у створенні заходів щодо надання якісних послуг населенню на різних рівнях публічної влади. В результаті цього функції можуть бути розділені відповідно до їхньої корисності на центральному та регіональних рівнях. Цей принцип фактично є тотожним принципу субсидіарності, який є одним з основоположних у вітчизняній бюджетній системі.

Субсидіарність – принцип, відповідно до якого розподіл повноважень між різними рівнями влади здійснюється таким чином, що нижній рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснювати більш ефективно. Реалізація цього принципу, з одного боку, дає змогу максимально наблизити процес прийняття рішення до громадян, а з іншого боку, може володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, які забезпечують обсяг і якість публічних послуг, що надаються населенню відповідно до загальнодержавних стандартів.

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) вважає, що саме децентралізація є запорукою економічного зростання України. «Процес добровільного об'єднання громад можна вважати великим успіхом». Процес децентралізації, що відбувається в Україні, сьогодні став однією з найважливіших змін [4].

За останні чотири роки в країні об'єдналися понад 2 тис. громад. Станом на 5 жовтня 2018 року в Україні 569 сільських, селищних, міських рад об'єднані в територіальні громади (ОТГ) [5].

Метою реформи місцевого самоврядування є передусім забезпечення його спро-

можності самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та мобілізацію їхніх внутрішніх резервів.

Реформа органів місцевого самоврядування передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад. Це здійснюється через те, що надмірна частина ресурсів у таких громадах і далі витрачатиметься на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних проектів місцевого розвитку коштів не вистачатиме. Навіть наділення додатковими ресурсами більшості наявних дрібних територіальних громад їхньої спроможності не забезпечить, тому реформа місцевого самоврядування, враховуючи позитивний як європейський, так і власний історичний досвід, передбачає обов'язкове об'єднання (укрупнення) територіальних громад. Укрупнення території громад не може бути довільним, воно має свої логічні межі. Питання визначення меж нових об'єднаних громад вирішуватиметься органами влади [6].

Саме в Конституції України від 1996 року вперше за новітніх часів проголошено, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» (ст. 7 Конституції України), і закріплено поняття місцевого самоврядування, яке визначається як право «територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140 Конституції України).

У ч. 1. ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» наводиться нормативне визначення цього поняття: «місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

Провідне місце в системі місцевого самоврядування посідають територіальні громади. Вони являють собою жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [6].

Таким чином, важливим кроком на шляху реформи місцевого самоврядування щодо фінансової децентралізації, яка розпочалась внесенням змін від 1 січня 2015 р. до Бюджетного і Податкового кодексів України, стають такі завдання:

- передача 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 та відповідним ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення.

Головною метою реформи фінансової децентралізації є створення ефективної структури органів місцевого самоврядування з ознаками відкритості та гнучкості, що сприятиме зміцненню представницьких систем прийняття рішень на рівні територіальних громад, але її запровадження потребує обдуманих та виважених кроків до вирішення наявних сьогодні проблем як стратегічного, так і оперативного характеру.

У 2015 р. доходи загального фонду місцевих бюджетів порівняно з 2014 р. зросли на 29,6 млрд., або 42,1%; у 2016 р. – на 48,4 млрд., або 49,3%; за 11 місяців 2017 р. – на 41,6 млрд. грн, або 31,5%. Спостерігається стала тенденція до зростання доходів місцевих бюджетів [7].

У 2018 р. Мінрегіоном України за підтримки Асоціації ОТГ планується впровадження законопроекту щодо зменшення кількості заходів та впорядкування системи державного нагляду й контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Такі рішення мають на меті проведення контролю за виконанням частини власних повноважень ОМС, перевірки їх щодо законності, а також надання консультації та підтримки з боку держави.

Статистичний аналіз показує, що у світі є низка держав, у яких місцеві фінанси наділені дуже високою фінансовою автономією, тобто не залежать або незначною мірою залежать від бюджету центральної адміністрації. Це Ісландія, США (включаючи штати), Люксембург, Австрія, Швеція. У зазначених країнах фінансова автономія місцевих бюджетів перебуває в інтервалі 99,2–72,8%.

В Німеччині, Японії, Франції, Фінляндії, Бельгії та Данії фінансова автономія місцевих бюджетів коливається від 68% до 56% [8]. Основу їх фінансової автономії становлять місцеві податки й місцеві надбавки до загальнодержавних податків, тому вживання терміна «податкова автономія» стосовно місцевих бюджетів вищезгаданих країн є цілком правомірним.

Так, у США податкові джерела частково розподілені. Федеральному уряду належить виключне право на мито та поштові збори. Органи влади штатів та місцеві виконавчі органи збирають податки на майно, податки на продаж, платежі за реєстрацію автотранспорту, видобування корисних копалин, санітарні послуги [9]. Інші податки спрямовуються на власність і доходи юридичних і фізичних осіб, спадщину та дарування, акцизи можуть використовуватися всіма рівнями влади на власний розсуд. На рівні штатів основними джерелами податкових надходжень є обов'язкові внески із соціального страхування (21%), податок з продажу (20%), прибутковий податок (19%), індивідуальні акцизи (10%) [10].

Висновки. Фінансова децентралізація є механізмом перерозподілу функцій та повноважень єдиної державної влади між відповідними органами державної влади й органами регіонального (місцевого) самоврядування. У процесі фінансової децентралізації необхідно усунути основні наявні недоліки формування місцевих бюджетів України для того, щоб не тільки підвищити самостійність місцевих органів влади, але й перш за все створити умови для забезпечення відповідального виконання органами місцевого самоврядування функцій публічної влади, максимального врахування переваг та інтересів громадян щодо місцевих суспільних

благ та послуг, ефективного використання бюджетних ресурсів, завдяки чому можна створити умови для підвищення суспільного добробуту. Нині це найбільш ефективний та дієвий спосіб забезпечення фінансової автономії та стійкості місцевих органів влади.

Література:

1. Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації) // Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД). URL: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf.
2. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: колективна монографія / кол. авт.; за заг. ред. Р.М. Плюща. Київ: Рідна мова, 2016. 744 с.
3. Бюджетна система: підручник / ред. С.І. Юрій, В.Г. Дем'янишин, О.П. Кириленко. Тернопіль: ТНЕУ, 2013. 342 с.
4. Варцаба В.І., Мулеса Е.В. Оцінка фінансової спроможності провідних об'єднаних територіальних громад Закарпатської області. Інтернаука. Серія: Економічні науки. 2018. № 5. URL: <https://doi.org/10.25313/2520-2294-2018-5-3835>.
5. Прес-центр ініціативи «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua>.
6. Пак Н.Т., Подвірна Н.С. Територіальні громади як основний елемент місцевого самоврядування. Науковий вісник МГУ. Серія: Економіка і менеджмент. 2018. № 29. С. 67–71.
7. Бюджетне питання: що фінансова децентралізація принесе регіонам у 2018 році // Незалежна аналітична платформа VOXUKRAINE. URL: <https://voxukraine.org/uk/byudzhethne-pitannya-shho-finanova-detsentralizatsiya-prinese-regionam-u-2018-rotsi>.
8. Бутко М.П., Білокур К.О. Фінансові ресурси в умовах ринкової трансформації. Фінанси України. 2011. № 10. С. 23–32.
9. Жемеренко Є.В. Ефективне використання бюджетних коштів. Фінанси України. 2011. № 8. С. 12–18.
10. Литвиненко Є.О. Ефективне використання бюджетних коштів: порівняльний аналіз. Фінанси України. 2012. № 4. С. 69–75.

Пак Н.Т., Кобец К.О. Основные принципы финансовой децентрализации в Украине

Аннотация. В статье проанализированы проблемы местных бюджетов. Рассмотрены налоги, отчисляемые в местные бюджеты; вопросы децентрализации и взаимоотношений между государственным бюджетом и местными бюджетами; роль ОТО в использовании средств местных бюджетов.

Ключевые слова: децентрализация, финансовая децентрализация, субсидиарность, государственный бюджет, бюджетное законодательство, налоговое законодательство, местное самоуправление, местные бюджеты, доходы местных бюджетов, налоговые и неналоговые поступления.

Pak N.T., Kobets' K.O. Basic principles of financial decentralization in Ukraine

Summary. The article deals with problems of local budgets. Taxes that incoming to local budget are analyzed. The issues of decentralization and relations between the state budget and local budgets are considered. The role of UTC in using local budget funds is considered.

Keywords: decentralization, financial decentralization, subsidiarity, state budget, fiscal legislation, tax legislation, local self-government, local budgets, local budget revenues, tax and non-tax incomes.