

УДК 336.15

Костенко О.А.

аспірант

Університету митної справи та фінансів

## БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ФІНАНСОВИХ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

### BUDGET DECENTRALIZATION IN TERMS OF THE TRANSFORMATION OF THE FINANCIAL FOUNDATIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE

#### АНОТАЦІЯ

У статті визначено та проаналізовано ряд змін, що відбулися після впровадження Бюджетного та Податкового кодексів, щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і закріплення стабільних джерел доходів для їх реалізації. Розглянуто позитивні та негативні наслідки бюджетно-податкової реформи в Україні.

**Ключові слова:** бюджетна децентралізація, місцеве самоврядування, трансферти, базова дотація, субвенції.

#### АННОТАЦИЯ

В статье определен и проанализирован ряд изменений, которые произошли после внедрения Бюджетного и Налогового кодексов, относительно передачи органам местного самоуправления дополнительных бюджетных полномочий и закрепления стабильных источников доходов для их реализации. Рассмотрены положительные и негативные последствия бюджетно-налоговой реформы в Украине.

**Ключевые слова:** бюджетная децентрализация, местное самоуправление, трансферты, базовая дотация, субвенции.

#### ANNOTATION

The article identified and analyzed a number of changes that have occurred since the implementation of the Budget and Tax Codes, concerning the transfer to local governments additional budget authority and secure a stable source of income for their implementation. We consider the positive and negative effects of fiscal reform in Ukraine.

**Keywords:** fiscal decentralization, local government, transfers, basic subsidy, subsidy.

**Постановка проблеми.** В умовах розбудови ринкової економіки та складного фінансового становища країни питання децентралізації набуло особливо гострого звучання. Процес євроінтеграції вимагає від української держави проведення глибоких реформ в економіці держави, у розвитку владних та громадських інститутів, суспільної свідомості загалом. Вирішення проблем територіального розвитку нині також залежить від ефективності реформ, які сприятимуть нарощенню внутрішнього потенціалу територій. Надмірно централізована регіональна політика вичерпала себе, вона не дає змогу повною мірою розкрити можливості регіонів і сфокусувати їх на вирішенні конкретних проблем. Учасники парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування», які відбулися 12 жовтня 2005 року, відзначили, що «діяльності органів місцевого самоврядування бракує ефективності, що значною мірою обумовлено низькими обсягами бюджетного фінансування, недосконалістю механізму

трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальної громади, недостатньою податковою базою та штучно обмеженою територіальною основою» [9].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблему децентралізації бюджетних коштів та зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування досліджують як вітчизняні, так і зарубіжні вчені, зокрема, такі як О. Василік, І. Луніна, О. Кириленко, В. Кравченко, Т. Сало, О. Слобожан, В. Оутс, Д. Кінг. Питання розвитку фінансової бази місцевих бюджетів як необхідної умови посилення соціальної захищеності населення регіону висвітлюють Л. Баранник та Т. Рудянова [5].

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Водночас механізми проведення бюджетної децентралізації залишаються не до кінця дослідженими, потребують пересмислення закономірності впливу інструментів та важелів бюджетної політики на розвиток регіонів.

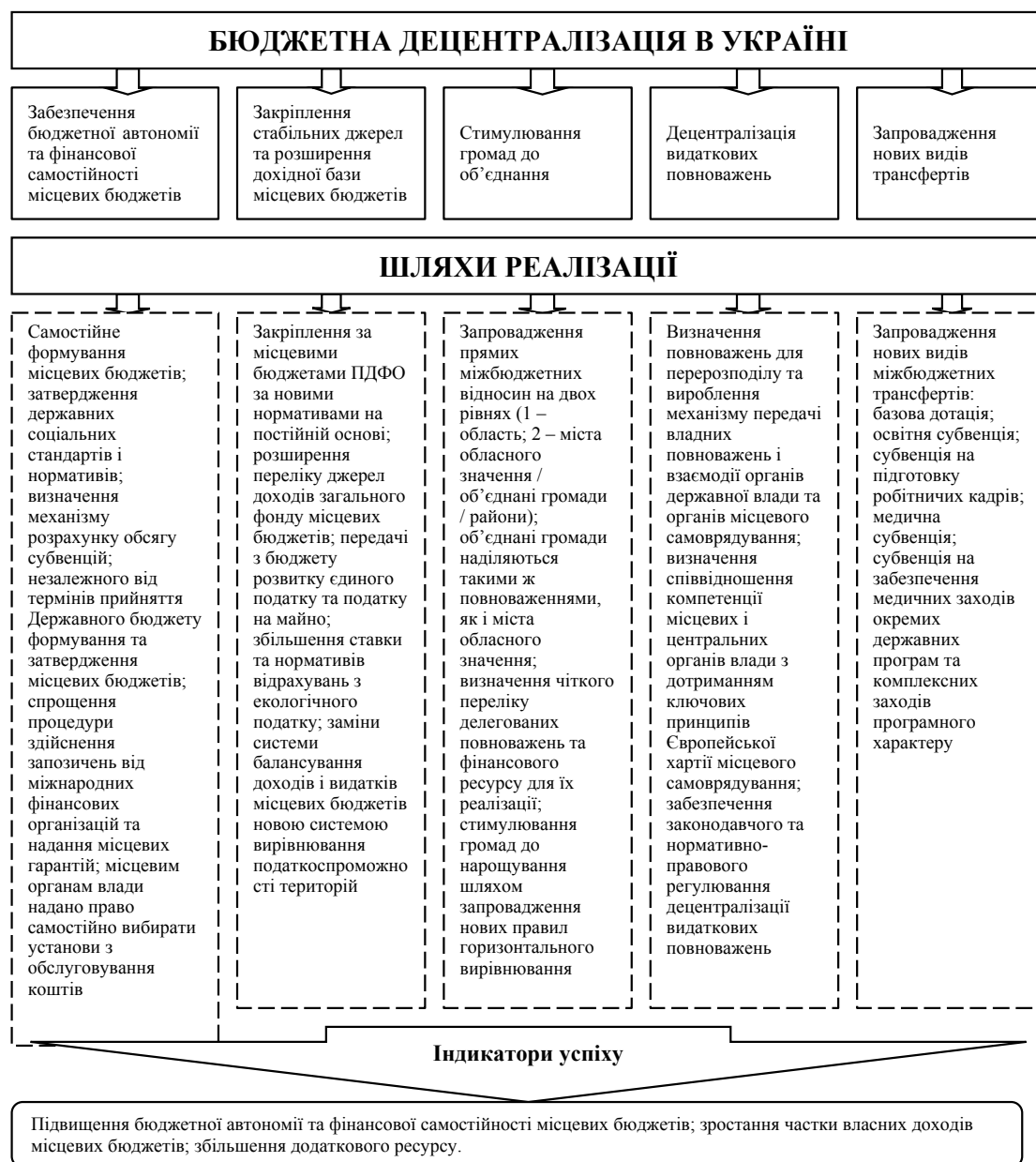
**Мета статті** полягає в аналізі основних змін вітчизняного бюджетного законодавства щодо посилення фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Низька ефективність бюджетної політики щодо розвитку регіонів України впродовж останніх років зумовлена низкою ключових чинників, а саме станом сучасного суспільства та наростаючою потребою в посиленні громадянського впливу на підготовку та прийняття публічних рішень; запитом на підвищення якості державного управління на всіх рівнях; євроінтеграційним курсом країни та необхідністю імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування; хронічним дефіцитом фінансових ресурсів у органів місцевого самоврядування на виконання делегованих повноважень та нестабільністю їхніх власних доходних джерел; непрозорістю формування показників місцевих бюджетів та розподілом обсягів міжбюджетних трансфертів; обмеженим доступом місцевих бюджетів до ринку запозичень тощо. З іншого боку, практична затребуваність проведення реформ у цій сфері обумовлена низькою результативністю використання бюджетних ко-

штів, які є бар'єром ефективного управління бюджетними видатками на регіональному та місцевому рівнях [7, с. 52].

Проголошена Урядом реформа бюджетної системи спрямована на децентралізацію бюджетних коштів через перерозподіл видаткових повноважень між рівнями влади, джерел їх фінансування та забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів. Це важливий крок до створення необхідних умов для децентралізації влади, що у подальшому дасть змогу наблизитися до європейських стандартів адміністративної та фінансової незалежності місцевих органів самоврядування [1].

Децентралізація влади та суттєве розширення повноважень територіальних громад обов'язково породжує бюджетну децентралізацію, тобто перерозподіл повноважень, ресурсів на всіх рівнях влади, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення їх матеріальної та фінансової основи. Бюджетно-податкові новації (рис. 1), ухвалені Верховною Радою України наприкінці 2014 року, дали змогу виокремити такі напрями реформування: забезпечення автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів; закріплення стабільних джерел та розширення дохідної бази місцевих бюджетів; стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад; децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності; запровадження нових видів трансфертів. Розглянемо, у чому полягає їх сутність.



**Рис. 1. Бюджетно-податкові новації в Україні**

Джерело: складено автором за джерелами [1; 2]

По-перше, ці новації є забезпеченням бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів, що передбачає ряд заходів.

– Розширення функцій місцевого самоврядування, делегування їм окремих повноважень органів державної влади, а також здійснення контролю за їх виконанням потребують не лише збільшення доходів, але й зростання самостійності у вирішенні фінансових питань. Фінансову незалежність слід розуміти як незалежність від загальнодержавних органів влади щодо прийняття певних рішень із проблем місцевого самоврядування і забезпечення їх вирішення за допомогою відповідних коштів.

– Надання права місцевим органам влади здійснювати формування їх місцевих бюджетів на основі закріплених стабільних довгострокових дохідних джерел і видаткових повноважень та основних параметрів, визначених у проекті державного бюджету, поданому Урядом до Парламенту, починаючи з 15 вересня року, що передує плановому.

– Формування та затвердження місцевих бюджетів (незалежно від термінів прийняття Державного бюджету України) у строки, визначені місцевою владою, але не пізніше 25 грудня року, що передує плановому. У разі неприйняття до вказаного строку державного бюджету міжбюджетні трансферти враховуються місцевими радами в обсягах, визначених у державному бюджеті на попередній бюджетний період. Після прийняття державного бюджету показники місцевих бюджетів уточнюються у двотижневий строк.

– Розширення дохідних джерел, бази адміністрування та надання права органам місцевого

самоврядування щодо регулювання (в рамках, визначених Податковим кодексом України) ставок місцевих податків та зборів.

– Систематизація видаткових повноважень та закріплення за кожною ланкою самоврядування відповідних функцій та фінансових ресурсів, необхідних для їх реалізації.

– Надання права самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ. Порядок обслуговування таких коштів в установах банків і перелік банків визначатиметься Кабінетом Міністрів України.

– Спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу «мовчазної згоди» у разі неотримання висновку Мінфіну протягом місяця з дня подання заявки.

– Започаткування переходу від триступеневої до двоступеневої бюджетної моделі.

По-друге, закріплення стабільних джерел та розширення дохідної бази місцевих бюджетів (табл. 1).

За місцевими бюджетами закріплюється 10 відсотків податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки, які можуть бути спрямовані на регіональний розвиток територій. З урахуванням нерівномірності розміщення виробничих потужностей підприємств та реєстрації платників у великих містах податок зараховуватиметься до обласних бюджетів та бюджету м. Києва.

Міста обласного значення та райони матимуть однаковий відсоток відрахувань податку

Таблиця 1

Бюджетно-податкові зміни в Україні

Норматив	чинні до 2015 року			чинні з 2015 року		
	Бюджет об'єднаної громади, району, міста обласного значення	Обласний бюджет	Державний бюджет	Бюджет об'єднаної громади, району, міста обласного значення	Обласний бюджет	Державний бюджет
Ланка бюджету						
ПДФО, %	75	25	0	60	15	25
ПНП, %			100		10	90
	Зараховувався до доходів спецфонду (бюджет розвитку)			Зараховувався до доходів загального фонду		
Екологічний податок, %	35		65	25	55	20
Акцизний податок з реалізації підакцизних товарів (2–5), %	–	–	–	100		
Плата за надання адмінпослуг			100	100		
Державне мито			100	100		
Єдиний податок	Зараховувався до доходів спецфонду (бюджет розвитку)			100		
Податок на майно (плата за землю, транспортний податок, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки)	100			100		

Джерело: складено автором за джерелами [1; 2]

на доходи фізичних осіб, а саме 60 відсотків, обласні – 15 відсотків, бюджет м. Києва – 20 відсотків.

З 2015 року запроваджується збір з роздрібного продажу підакцизних товарів (пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів) за ставкою 2–5% вартості реалізованого товару замість збору за виноградарство, садівництво та хмелярство, який надходитиме до місцевих бюджетів (близько 5,9 млрд. грн. відповідно до попередніх прогнозних розрахунків на 2015 рік). Також розширюється база оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування цим податком комерційного (нежитлового) майна (близько 2,7 млрд. грн. відповідно до попередніх прогнозних розрахунків на 2015 рік).

Місцеві бюджети отримуватимуть також базову дотацію для підвищення фіскальної спроможності їх бюджетів. Закріплення довгострокових стабільних джерел сприятиме запровадженню середньострокового планування на місцевому рівні.

Проект змін до Бюджетного кодексу України враховує також окремі норми проекту Закону № 4323а (щодо спрощення надання адміністративних послуг). Зокрема, стосовно передачі із загального фонду державного бюджету частини виконавчого збору, реєстраційного збору за державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців і плати за одержання інформації з державних реєстрів, держателем яких є Мін'юст, до спеціального фонду державного бюджету [10].

Отримавши такі фінансові інструменти, місцеві громади мали б стати зацікавленими в успішній діяльності підприємств приватного сектору, нарощуванні дохідної бази та, як наслідок, впливати на економічне зростання території. Проте у змінах до Бюджетного кодексу відсутні компенсаторні механізми за переданим до загального фонду єдиним податком. Це означає, що в місцевих бюджетах не буде такого потужного фінансового інструменту, як бюджет розвитку (в якому цей податок складає найбільшу питому вагу – понад 80%), що продукує загрози для розвитку територіальних громад [12].

По-третє, стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад. У межах реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4] здійснюється об'єднання територіальних громад згідно з Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3], котрий передбачає дотримання таких принципів: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності.

Запровадження прямих міжбюджетних відносин на двох рівнях: перший рівень – область; другий рівень – міста обласного значення/

об'єднані громади/райони та надання громаді, об'єднаній відповідно до критеріїв, визначених в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», повноважень міста обласного значення (законопроект № 4070а).

Стимулюванню громад мають сприяти й можливість переходу на прямі міжбюджетні відносини з 2015 року для тих територіальних громад, які об'єднуються згідно із Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» до 1 січня 2015 року; позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися; визначення чіткого переліку повноважень, що делегуються державою органам місцевого самоврядування для виконання, та передбачення фінансового ресурсу, необхідного для реалізації таких повноважень; горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів громад з одночасним стимулюванням до нарощування дохідної бази.

Водночас відсутність норм, які б чітко розмежовували компетенції органів об'єднаних громад і звичайних громад, створюють перешкоди для належного функціонування нових рад, особливо якщо обидва типи громад співіснують у межах одного району чи області [8].

По-четверте, децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності. Для досягнення належного рівня надання суспільно-економічних послуг на місцевому рівні виникає необхідність в комплексному підході до перерозподілу повноважень згідно з принципом субсидіарності як одного з найважливіших принципів організації інститутів влади. Він передбачає розподіл повноважень між органами різного територіального рівня, що дає змогу, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішень до громадянина, з іншого – забезпечити належну організаційну, матеріальну та фінансову основу для надання населенню повних та якісних соціальних послуг відповідно до загальнодержавних стандартів з дотриманням пріоритетності низового рівня.

Передбачалося, що всі видаткові повноваження визначаються за рівнями місцевих бюджетів, окрім того, на рівень громад передається низка об'єктів (лабораторні центри, спортивні бази, спеціалізовані медико-санітарні частини). Однак для ефективного використання бюджетних коштів необхідно чітко визначити, за рахунок яких ресурсів та в яких обсягах здійснюватимуться відповідні повноваження.

По-п'яте, запровадження нових видів трансфертів. З Державного бюджету України місцевим бюджетам надаватимуться такі нові види трансфертів, як базова дотація; освітня субвенція; субвенція на підготовку робітничих кадрів; медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру (рис. 2).

Оскільки до Державного бюджету 2015 року відійшла частина надходжень від доходів з ПДФО та скасовано дотацію вирівнювання, то як компенсацію місцеві бюджети отримали медичну та освітню субвенції. Вони надаються в межах обсягу, затвердженого Законом про Державний бюджет України. Розмір зазначених субвенцій затверджують окремо для всіх ланок бюджету та розподіляють між відповідними бюджетами на основі чітких формул (затверджених Кабінетом Міністрів України), що враховують певні параметри (кількість учнів, наповнюваність класів, видатки на охорону здоров'я тощо) та є максимально обмеженими (заробітна плата, ліки, енергоносії), тобто передбачають покриття тільки поточних видатків бюджетних установ. Ще одна новація – це базова дотація, яка надаватиметься з державного бюджету місцевим для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Для міст районного значення, селищних, сільських бюджетів вона надаватиметься лише за умови об'єднання та створення об'єднаних територіальних громад. Позитивно те, що залишки ко-

штів за освітньою субвенцією та субвенцією на підготовку робітничих кадрів у кінці бюджетного року не вилучатимуться до державного бюджету та зможуть використовуватися на оновлення матеріально-технічної бази відповідних закладів, але за умови забезпечення у повному обсязі потреби у поточних видатках на бюджетний період за рахунок зазначених субвенцій; відсутності простроченої бюджетної заборгованості за захищеними видатками (ст. ст. 1032, 1033 Бюджетного кодексу України).

Окремо слід наголосити на тому, що з 2015 року для місцевих бюджетів було ліквідовано поділ доходів на кошик № 1 (закріплені) та кошик № 2 (власні). Міністерство фінансів України не визначає і не доводить індикативні показники виконання бюджетів, також скасовується такий інструмент бюджетної підтримки, як надання середньострокових позик.

Отже, можна констатувати, що процеси бюджетної децентралізації в Україні започатковані. Однак низка питань, пов'язаних із впливом бюджетної децентралізації на соціально-економічні процеси в регіонах, її оптимальним рів-

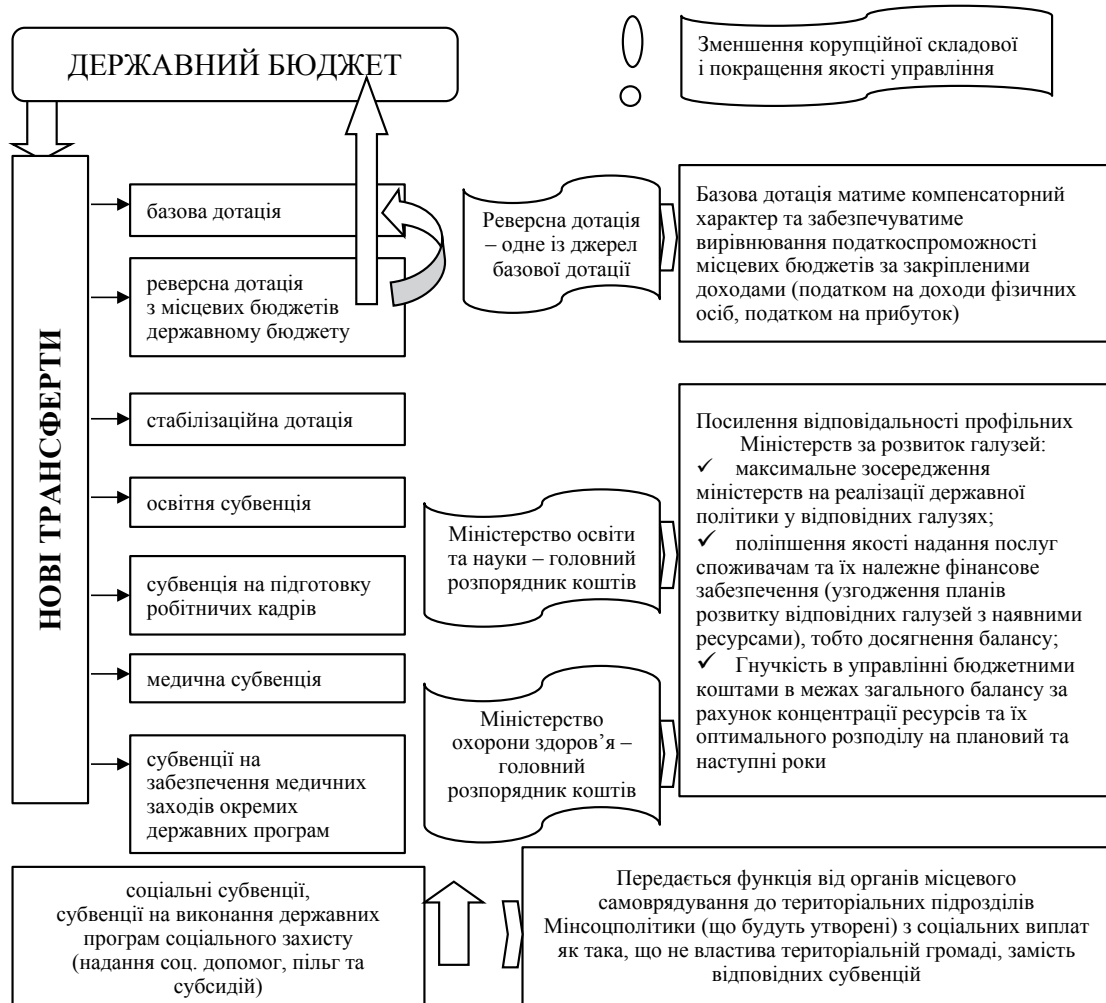


Рис. 2. Нова трансфертна політика

Джерело: складено автором за джерелами [1; 2]

нем та бажаною моделлю і, що не менш важливо, умовами та готовністю суспільства до її реалізації, залишаються невирішеними. Слід визнати, що бюджетна децентралізація – явище багатоаспектне та неоднозначне, має свої переваги перед централізацією та ризики, причому переваги на її користь дослідники розглядають, виходячи з двох позицій: зіставляючи переваги централізованого і децентралізованого способу надання суспільних благ [11, с. 20–21] та в контексті обґрунтування самостійності органів місцевого самоврядування [6, с. 23–31]. Так, домінуючою перевагою бюджетної децентралізації є можливість збільшення алокативної ефективності наданих суспільних послуг. Тобто органи місцевого самоврядування на місцях можуть підвищити благополуччя населення за рахунок задоволення їх індивідуальних вимог. При цьому суспільні послуги можуть надаватися таким чином, щоб вони максимально відповідали інтересам населення, а також були якісними, а витрати – мінімальними [14, с. 237–274]. Окрім цього, передача повноважень на місця та самостійність у прийнятті рішень під час формування доходів та використання бюджетних коштів – це теж прерогатива бюджетної децентралізації. Територіальна наближеність влади до населення спонукає до посилення громадянської активності та підзвітності громаді, а обізнаність з проблемами сприяє ефективнішому їх задоволенню, аніж у централізованому випадку. Але, попри переваги бюджетної децентралізації, існують чималі ризики. Одним серед таких є домінування локальних інтересів над регіональними чи навіть загальнонаціональними. Згідно з оцінками експертів надмірна децентралізація бюджетної системи ускладнює реалізацію державою такої функції, як стабілізація та перерозподіл доходів [13, с. 201–220]. За умов фінансово-економічної нестабільності (кризи) цілі державної і регіональної (а тим паче – місцевої) влади в питанні реалізації бюджетної політики можуть мати різні пріоритети, а це може привести до зниження ефективності політики вирівнювання бюджетної забезпеченості та посилення диференціації регіонального розвитку.

Розширюючи повноваження органів влади на «місцях» щодо прийняття управлінських рішень стосовно формування та використання бюджетних ресурсів (бюджетна автономія), необхідно чітко розуміти переваги та ризики від реалізації такої бюджетної політики; визначити необхідний та достатній рівень її впровадження, адже фактично йдеться про ефективне управління (розподіл) бюджетними коштами, а поглиблення бюджетної децентралізації здатне спричинити горизонтальну бюджетну конкуренцію між регіонами та в майбутньому викликати горизонтальний бюджетний дисбаланс, а також, що не менш важливо, про готовність центральної влади країни та суспільства загалом до таких змін. Безумовно, для кожної окре-

мої країни (регіону) на певному етапі розвитку реалізація принципів бюджетної децентралізації має свої переваги та ризики. Оцінюючи переваги й недоліки процесів централізації / децентралізації, чи не найбільшою проблемою вважаємо знаходження балансу між цими конкуруючими підходами реалізації бюджетної політики. Видається, що для певного етапу розвитку конкретної території існує оптимальний набір параметрів, що характеризує нерозривність їх існування.

Необхідно ще раз акцентувати увагу на тому, що бюджетна децентралізація є запорукою децентралізації влади, становлення ефективної системи місцевих фінансів і – що найважливіше – інструментом регулювання регіонального розвитку.

**Висновки.** Отже, саме бюджетна децентралізація передбачає стимулювання регіонів до фінансової автономії, пошуку додаткових власних ресурсів, активізації внутрішнього потенціалу розвитку; дає змогу балансувати потреби та можливості регіонів. Детальний аналіз бюджетно-податкових новацій, зумовлених потребою вдосконалення бюджетного законодавства у зв'язку з проведенням реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, в основу якої закладено ідею децентралізації влади та розширення повноважень територіальних громад, засвідчив доцільність внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України та їх своєчасність. Проводити реформи у такий складний час – дуже складно, але цей шлях пройшли всі розвинуті країни світу.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 року № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.
2. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28 грудня 2014 року [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19/conv>.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
5. Баранник Л. Розвиток фінансової бази місцевих бюджетів як необхідна умова посилення соціальної захищеності населення регіону / Л. Баранник, Т. Рудянова // Економічний вісник Національного гірничого університету. – 2013. – № 1. – С. 92–104.
6. Луніна І. Формування місцевих бюджетів в контексті завдань адміністративно-територіальної реформи / І. Луніна // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 23–31.

7. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні / наук. ред. В. Кравців. – Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України», 2016. – 218 с.
8. Ткачук А. Про першочергові законопроекти в сфері децентралізації / А. Ткачук // Інститут громадянського суспільства. – 2015 [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/?p=6010>.
9. Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» : Постанова Верховної Ради України від 15 грудня 2005 року № 3227-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3227-iv>.
10. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=247843254&cat\\_id=244277212](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247843254&cat_id=244277212).
11. Христенко В. Межбюджетные отношения в управлении региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы / В. Христенко. – М. : Дело, 2002. – 608 с.
12. Що приховує бюджетна децентралізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cpsa.org.ua/novyny/schopryhovuje-byudzhethna-detsentralizatsiya>.
13. Prud'homme R. The Dangers of Decentralization / R. Prud'homme // The World Bank Research Observer. – 1995. – № 10 (2). – P. 201–220.
14. Thiessen U. Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries / U. Thiessen // Fiscal Studies. – 2003. – № 24. – P. 237–274.