



НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ДУ "ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ
ТА ПРОГНОЗУВАННЯ НАН УКРАЇНИ"

РОЗВИТОК БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Наукова доповідь

За редакцією
д-ра екон. наук І.О. Луїної

Київ – 2016

УДК 336.13 (477)

ББК 65.261.3

Р 64

А в т о р и :

Луніна І.О., *д-р екон. наук, проф.* (вступ, рр. 1, 4), Серебрянська Д.М., *канд. екон. наук* (рр. 1, 4), Попова О.Л., *д-р екон. наук* (пп. 2.1), Риковська О.В., *канд. екон. наук* (пп. 2.2), Балакірева О.М., *канд. соціолог. наук* (р. 3), Дмитрук Д.А., *канд. екон. наук* (р. 3), Никифоров О.І., *канд. екон. наук* (р. 5), Чмирьова Л.Ю. (р. 5), Федоренко А.В., *канд. екон. наук* (р. 6).

Р е ц е н з е н т и :

академік НААН України *Пасхвер Б.Й.* (ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" – Київ),

д-р екон. наук, проф. Бондарук Т.Г. (Національна академія статистики, обліку та аудиту – Київ),

д-р екон. наук Зимовець В.В. (ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" – Київ),

д-р екон. наук, проф. Шабліста Л.М. (ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" – Київ),

канд. екон. наук Кричевська Т.О. (ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" – Київ).

Затверджено до друку Постановою Вченої ради ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" від 7.12.2015 р. № 99

Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наукова доповідь / за ред. *д-ра екон. наук І.О. Луніної* ; НАН України, ДУ "Ін.-т екон. та прогнозув. НАН України". – К., 2016. – 70 с. : 11 табл., 11 рис.

ISBN 978-966-02-7900-1

У науковій доповіді представлено результати оцінки рівня бюджетної децентралізації в Україні у 2006–2015 рр. та особливостей сприйняття населенням ініціатив із децентралізації влади, проблемні аспекти розподілу повноважень у системи органів місцевого самоврядування та формування бюджетів сільських громад, визначено стратегічні завдання щодо підвищення ефективності бюджетної системи України та забезпечення відповідального виконання органами влади різних рівнів функцій публічної влади. Значну увагу приділено питанням розподілу повноважень та диверсифікації джерел доходів у новій моделі фінансування транспортної інфраструктури, а також створення нових елементів інституційної інфраструктури (місцевих недержавних пенсійних фондів) для розвитку місцевого господарства та реалізації регіональних інвестиційних проектів.

Для працівників органів виконавчої влади, спеціалістів з питань бюджетної політики, науковців, викладачів, аспірантів і студентів ВНЗ.

УДК 336.13 (477)

ББК 65.261.3

ISBN 978-966-02-7900-1

© Національна академія наук України, 2016

© ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України", 2016

Development of Fiscal Decentralization in Ukraine (2016). Kyiv, Institute for Economics and Forecasting, NAS of Ukraine.

The scientific report presents the results of quantitative assessment of fiscal decentralization of Ukraine in 2006–2015 and perception of the citizens on the initiatives for decentralization of power, issues of the local government powers allocation and the formation of rural communities' budgets. The authors have defined strategic goals for improvement of efficiency of the budgetary system of Ukraine and ensuring of proper performance of functions for the different level of governmental authorities. Special attentions is paid to the division of powers and diversification of income sources in the new model of transport infrastructure financing, as well as to the creation of new institutional infrastructure elements (local private pension funds) for development of the local economy and the implementation of regional investment projects.

For state officials, experts on fiscal policy, researchers, teachers and students of the university.

СПИСОК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	4
ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1	
СТАН БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	7
1.1. Оцінка рівня бюджетної децентралізації	7
1.2. Розподіл повноважень у системі органів місцевого самоврядування	14
1.3. Фінансове забезпечення функцій органів місцевого самоврядування.....	19
РОЗДІЛ 2	
БЮДЖЕТИ СІЛЬСЬКИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	25
2.1. Наповненість сільських бюджетів та необхідність децентралізації повноважень і ресурсів.....	25
2.2. Кадрове забезпечення децентралізації на локальному рівні.....	33
РОЗДІЛ 3	
ГРОМАДСЬКА ДУМКА ЩОДО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ.....	36
РОЗДІЛ 4	
БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК СПОСІБ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ.....	42
4.1. Розподіл видаткових повноважень між центральними і місцевими органами влади та у системі органів місцевого самоврядування	42
4.2. Напрями посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування	47
РОЗДІЛ 5	
РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ У НОВІЙ МОДЕЛІ ФІНАНСУВАННЯ ТРАНСПОРТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ.....	49
РОЗДІЛ 6	
МІСЦЕВІ НЕДЕРЖАВНІ ПЕНСІЙНІ ФОНДИ ЯК ДОДАТКОВЕ ДЖЕРЕЛО ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	61
ПЕРЕЛІК ТАБЛИЦЬ	68
ПЕРЕЛІК РИСУНКІВ.....	69

СПИСОК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АРК	– Автономна Республіка Крим
БКУ	– Бюджетний кодекс України
ВНЗ	– вищі навчальні заклади
ДДФ	– державний дорожній фонд
ЖКГ	– житлово-комунальне господарство
НПФ	– недержавні пенсійні фонди
НСПС	– накопичувальна система пенсійного страхування
ОВДП	– облігації внутрішньої державної позики
ОДА	– обласні державні адміністрації
ОМС	– органи місцевого самоврядування
ПДФО	– податок на доходи фізичних осіб
ПФУ	– Пенсійний фонд України
РДА	– районні державні адміністрації
СП	– спільні підприємства
ФСП	– фіксований сільськогосподарський податок

Розвиток України як незалежної держави з європейськими цінностями потребує підвищення якості державного управління у різних сферах економічної політики, формування ефективного місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади та бюджетної системи. Сучасні інститути децентралізованого управління, як свідчить міжнародний досвід, забезпечують краще виконання функцій держави і ефективніше надання суспільних благ та послуг.

Проблеми бюджетної децентралізації та забезпечення ефективної діяльності органів місцевого самоврядування не вперше ставляться на порядок денний незалежної України. Особливо активно вони обговорюються в складних економічних умовах, коли неефективність бюджетної системи стає найбільш очевидною. У 2001 р. автори Бюджетного кодексу України вважали, що з його ухваленням місцеві бюджети стануть самостійними та отримають прогнозований дохід, а ОМС будуть зацікавлені в тому, щоб розвивати економіку своїх територій і регіонів, розширювати податкову базу місцевих бюджетів. Однак попередні спроби бюджетної децентралізації не забезпечили очікуваних результатів.

З 2014 р. проведення реформ у сфері місцевого самоврядування України належить до пріоритетних завдань уряду, першим кроком до здійснення яких стало ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Концепція визначає напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності¹.

До важливих цілей реформи віднесено надання регіонам більших можливостей щодо прийняття рішень у сфері охорони здоров'я, комунального господарства, освіти, гуманітарній сфері, а також формування

¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

пакету інструментів фінансового характеру, що сприятимуть забезпеченню бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів².

Результати процесів бюджетної децентралізації, як свідчить міжнародний досвід, залежать від форм децентралізації та механізмів, що регулюють їх використання та у кінцевому підсумку визначають реальну самостійність ОМС.

В умовах практичного здійснення реформи важливо оцінити перші здобутки та наслідки реформи місцевого самоврядування та заходів бюджетної децентралізації. У науковій доповіді представлені результати оцінки рівня бюджетної децентралізації в Україні та особливостей сприйняття населенням ініціатив із децентралізації влади, проблемні аспекти розподілу повноважень у системі ОМС і формування бюджетів сільських громад, визначено стратегічні завдання щодо підвищення ефективності бюджетної системи України та забезпечення відповідального виконання органами влади різних рівнів функцій публічної влади. Значну увагу приділено питанням розподілу повноважень і диверсифікації джерел доходів у новій моделі фінансування транспортної інфраструктури (місцевих недержавних пенсійних фондів) для розвитку місцевого господарства та реалізації регіональних інвестиційних проектів.

² У Мінфіні розповіли, як буде виглядати децентралізація бюджетної системи [Електронний ресурс]. – 2014. – Доступний з : <http://economics.unian.ua/finance/936786-u-minfini-rozpovili-yak-bude-viglyadati-detsentralizatsiya-byudjetnoji-sistemi.html>

СТАН БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

1.1. Оцінка рівня бюджетної децентралізації

Успішний розвиток України у глобальному світі потребує підвищення якості державного управління у різних сферах економічної політики та суспільних фінансів на засадах децентралізації влади, що поряд із упорядкуванням взаємовідносин між політичними та адміністративними структурами включає процеси бюджетної децентралізації³. Сучасні інститути децентралізованого управління, як свідчить міжнародний досвід, забезпечують краще виконання функцій держави та більш ефективно надання суспільних благ та послуг.

В Україні зроблено перші кроки у напрямі бюджетної децентралізації, які, за офіційними заявами Міністерства фінансів України, спрямовані на забезпечення бюджетної та фінансової самостійності місцевих органів влади у формуванні та виконанні місцевих бюджетів, розширення доходної бази місцевих бюджетів. У 2014–2015 рр. також розроблено та ухвалено нормативно-правові акти стосовно об'єднання територіальних громад та організації їхнього співробітництва, децентралізації надання адміністративних послуг (вікно 1).

Вікно 1

Перелік нормативно-правових актів, що прийняті у 2014–2015 рр. та стосуються реформи місцевого самоврядування та міжбюджетних відносин

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 1 квітня 2014 р. № 333-р.
2. Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII.
3. Закон України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо уточнення та приведення окремих положень у відповідність із нормами діючого законодавства" від 15.01.2015 р. № 118-VIII.
4. Закон України "Про внесення змін до статті 28 Бюджетного кодексу України щодо доступу до інформації про бюджетні показники у формі відкритих даних" від 9 квітня 2015 р. № 313-VIII.
5. Закон України "Про засади державної регіональної політики" від 05.02.2015 р. № 156-VIII.
6. Закон України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 14.07.2015 р. № 595-VIII.
7. Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 04.09.2015 р. № 676-VIII.
8. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства" від 09.04.2015 р. № 320-VIII.
9. Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних" від 09.04.2015 р. № 313-VIII.

³ Местное самоуправление в Беларуси / В.Н. Кивель и др. ; под науч. ред. И.П. Сидорчук. – Минск : Тонпик, 2007. – С. 36–37.

10. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення складу, змісту та порядку погодження документації із землеустрою" від 02.06.2015 р. №497-VIII.

11. Закон України "Про внесення змін до деяких законів України у сфері комунальних послуг" від 16.07.2015 р. № 626-VIII.

12. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг" від 10.12.2015 р. № 2984.

13. Закон України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" від 26.11.2015 р. № 2982.

14. Закон України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань" від 26.11.2015 р. №2983.

15. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" щодо особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб" від 25.12.2015 р. № 925-VIII.

16. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад" від 08.04.2015 р. – № 214.

17. Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам" від 14.01.2015 р. №6.

18. Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам" від 23.11.2015 р. №11.

19. Постанова Кабінету Міністрів України "Питання використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку" від 18.03.2015 р. №195.

20. Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання державного фонду регіонального розвитку" від 18.03.2015 р. №196.

21. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року" від 06.08.2014 р. № 385.

22. Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання реалізації у 2015 - 2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року" від 7.10.2015 р. № 821.

23. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики" від 21.10.2015 р. № 856.

24. Постанова Кабінету Міністрів України "Про внесення зміни до пункту 4 Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи" від 20.05.2015 р. – № 312.

25. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду" від 19.08.2015 р. № 698.

26. Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю" від 19.08.2015 р. № 671.

27. Постанова Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад" від 02.09.2015 р. – № 695.

28. Постанова Кабінету Міністрів України "Про внесення зміни до пункту 56 Переліку категорій працівників, яким може бути надано службові жилі приміщення" від 02.09.2015 р. № 767.

29. Постанова Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Порядку та умов надання у 2015 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, опалення та постачання гарячої води, послуги з централізованого водопостачання, водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню та/або іншим підприємствам централізованого питного водопостачання та водовідведення, які надають населенню послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії та послуг з централізованого водопостачання, водовідведення, опалення та постачання гарячої води тарифам, що затверджувалися та/або погоджувалися у1086 органами державної влади чи місцевого самоврядування" від 02.09.2015 р. № 723.

30. Постанова Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Порядку та умов надання у 2015 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, опалення та постачання гарячої води, послуги з централізованого водопостачання, водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню та/або іншим підприємствам централізованого питного водопостачання та водовідведення, які надають населенню послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії та послуг з централізованого водопостачання, водовідведення, опалення та постачання гарячої води тарифам, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування" від 28.10.2015 р. № 913.

31. Постанова Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо оприлюднення відомостей про суб'єктів речових прав на земельні ділянки" від 30.09.2015 р. №816.

32. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 08.04.2015 р. № 349-р.

33. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Питання Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру" від 31.03.2015 р. № 294-р.

34. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про залучення позики від Європейського інвестиційного банку для реалізації проекту "Програма розвитку муніципальної інфраструктури України"" від 08.07.2015 р. № 744-р.

35. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2015 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку" від 17.07.2015 р. № 766-р.

36. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до переліку інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2015 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, у тому числі тих, що фінансуються з метою погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої органами Державної казначейської служби станом на 1 січня 2015 року" від 30.07.2015 р. № 824-р.

37. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження перспективного плану формування територій громад Дніпропетровської області" від 05.08.2015 р. № 846.

38. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження перспективного плану формування територій громад Луганської області" від 05.08.2015 р. № 833.

39. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження перспективного плану формування територій громад Херсонської області" від 05.08.2015 р. № 832.

40. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження перспективного плану формування територій громад Житомирської області" від 12.08.2015 р. № 901-р.

41. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження перспективного плану формування територій громад Чернігівської області" від 12.08.2015 р. № 899.

42. Розпорядження №1050 Кабінету Міністрів України "Питання забезпечення учасників антитерористичної операції та сімей загиблих учасників антитерористичної операції земельними ділянками" від 19.08.2015 р. № 898-р.

43. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження перспективного плану формування територій громад Рівненської області" від 08.09.2015 р. № 923.

44. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження перспективного плану формування територій громад Миколаївської області" від 08.09.2015 р. № 1002.

45. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження перспективного плану формування територій громад Хмельницької області" від 08.09.2015 р. № 924.

Джерело: Моніторинг прогресу реформ: звіт за 2015 рік. Національна рада реформ [Електронний ресурс]. – 2015. – С. 27–29. – Доступний з : http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/broshura_a4_ukr.pdf

Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування (ст. 2) місцеве самоврядування – це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування (ОМС) у межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ **під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення.**

Положення європейських документів останніх років передбачають підвищення ролі регіональних і місцевих органів влади (на основі розвитку сучасних інститутів децентралізованого управління) з тим, щоб створити умови як для розвитку регіональної політики за стандартами ЄС, так і успішного застосування нових механізмів консолідації державних фінансів. У країнах ЄС головною метою бюджетної децентралізації є формування багаторівневих бюджетних систем, які дозволяють краще забезпечувати населення місцевими суспільними благами та послугами, тобто благами, потреба в яких може мати територіальні відмінності, а споживання – просторові обмеження. Результати таких процесів, як свідчить міжнародний досвід, залежать від форм децентралізації та механізмів, що регулюють їх використання та, у кінцевому підсумку, визначають реальну самостійність ОМС.

У процесі децентралізації здійснюється перерозподіл повноважень (прав та обов'язків) або між органами влади одного рівня (горизонтальна децентралізація), або між центральною та місцевою владою (вертикальна децентралізація)⁴. Вертикальна децентралізація може відбуватися у таких основних формах.

Деконцентрація – це перерозподіл повноважень між центральними органами влади або передача адміністративних функцій територіальним підрозділам центральних органів влади. Такій перерозподіл змінює процедури управління, але не забезпечує розвиток демократії. Деконцентрація зазвичай розглядається як перший крок у напрямі децентралізації влади⁵.

Делегування – це доручення місцевим органам влади виконувати окремі повноваження центральної влади, що забезпечує їм певну адміністративну та фінансову самостійність, але зберігається залежність від центру, який має право відмінити місцеві рішення.

Деволуція – найбільш розвинена форма децентралізації, коли певні функції та повноваження щодо суспільних справ місцевого значення законодавчо закріплюються за ОМС, які отримують право приймати власні рішення та виконувати їх під власну відповідальність, незалежно від центральних органів влади.

Реформування місцевого самоврядування у Німеччині ще у середині 1960-х років було розпочато із роботи експертної комісії, що мала вирішити такі завдання – обґрунтувати функції місцевих органів влади у сучасному суспільстві та розміри територіальних громад для їх ефективного виконання (за площею та кількістю населення). Комісія розробила дві моделі таких громад, одну – для сільських общин (чисельність населення 8 тис. осіб, мінімальна – 5 тис.), іншу – для районів з високою щільністю населення, де оптимальна кількість жителів громади становила 30 тис., а на місцеві органи влади покладалося виконання додаткових функцій.

Проведенню реформ у Данії та Норвегії також передувала робота комісій, які визначили розмір економічно життєздатних громад. Для Норвегії він становив 2,5–3 тис. жителів, для Данії – 5–6 тис.

У Польщі у 1999 р. процеси децентралізації влади почалися з передачі видаткових повноважень від центральних місцевим органам влади (воєводств, округів, муніципалітетів). Повноваження місцевих органів влади було поділено на власні

⁴ Human Development Report / UN, UNDP. – N.Y. : Oxford University Press, 1993. – P. 67.

⁵ Federalism: The Future of Decentralizing States? // 2-nd International Conference on Decentralisation 25–27 July 2002, Manila, Philippines. Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development. Robertson Work Principal Policy Advisor, Decentralisation / Democratic Governance Team IDG/BDP UNDP, New York United Nations Development Programme. – P.6.

функції та повноваження, делеговані державними адміністраціями (за домовленістю сторін)⁶. За польським законодавством той, хто делегує повноваження, має забезпечувати їх повне фінансування, а у разі порушення строків фінансування – стягується пеня у такому ж розмірі, як щодо податкової заборгованості.

В Україні сучасний етап практичного реформування місцевого самоврядування розпочато із внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України наприкінці 2014 р., які, за висновками Міністерства фінансів України, запроваджуються з метою підвищення фінансової самостійності ОМС та розширення дохідної бази місцевих бюджетів. Першим кроком формування спроможних територіальних громад (відповідно до методики, затвердженої Кабінетом міністрів України) є визначення потенційних адміністративних центрів таких громад, а не функцій ОМС. За офіційними заявами керівників Мінфіну⁷ та Мінрегіону⁸, перерозподіл доходів між державним та місцевими бюджетами і передача ряду об'єктів і заходів на фінансування з місцевих бюджетів стали важливими кроками у напрямі бюджетної децентралізації.

Роль місцевих органів влади можна оцінити як за показниками доходів і видатків місцевих бюджетів та і за ступенем самостійності ОМС у питаннях їх формування та використання. Україна у 2010–2014 рр. за обсягом видатків місцевих бюджетів (середньорічний показник у 2010–2014 рр. сягав 14,5% ВВП, у 2015 р. – 14,0%) посідала найвищу позицію серед постсоціалістичних країн Європи, а за часткою у видатках сектора загального державного управління дещо нижчу лише порівняно з Польщею (рис. 1.1). У дохідній частині місцевих бюджетів цих країн спостерігається тенденція до зростання частки власних доходів (Словенія, Естонія – 62%, Чехія – 73%) та зменшення трансфертів з центрального бюджету (в більшості країн вона не перевищує 50%). В Україні частка власних доходів невпинно зменшується – із 47,0% у середньому за 2010–2014 рр. до 40,9% у 2015 р., а трансферти перетворилися на головне джерело надходжень до місцевих бюджетів (52–59%).

Щоб оцінити реальну картину того, чи стали ці заходи кроками у напрямі підвищення ролі ОМС у бюджетній сфері, розглянемо, як змінилися показники бюджетної децентралізації в Україні, зокрема (рис. 1.2):

1) коефіцієнт децентралізації видатків – частка місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету, %;

2) модифікований коефіцієнт децентралізації видатків – частка місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету (без видатків на оборону), %;

3) коефіцієнт децентралізації доходів – частка власних доходів місцевих бюджетів (тобто доходів без урахування трансфертів) у доходах Зведеного бюджету, %;

4) коефіцієнт децентралізації податкових доходів – частка місцевих бюджетів у податкових надходженнях Зведеного бюджету, %;

5) коефіцієнт фінансової залежності – частка субвенцій з Державного бюджету України у доходах місцевих бюджетів, %.

⁶ Децентрализация: Эксперименты и реформы / под ред. Тамаша М. Хорвата. – Будапешт, 2000. – С. 258.

⁷ Яресько Н. Бюджетна децентралізація – це не додаткові субвенції із збереженням "схем" [Електронний ресурс]. – 2015. – Доступний з : <http://www.epravda.com.ua/news/2015/01/16/521924/>

⁸ Зубко Г. Кошти на розвиток в регіонах є, тепер потрібні якісні проекти [Електронний ресурс]. – 2016. – Доступний з : <http://www.minregion.gov.ua/press/news/koshti-na-rozvitok-v-regionah-ye-teper-potribni-yakisni-proekti-gennadiy-zubko/>

Розвиток бюджетної децентралізації в Україні

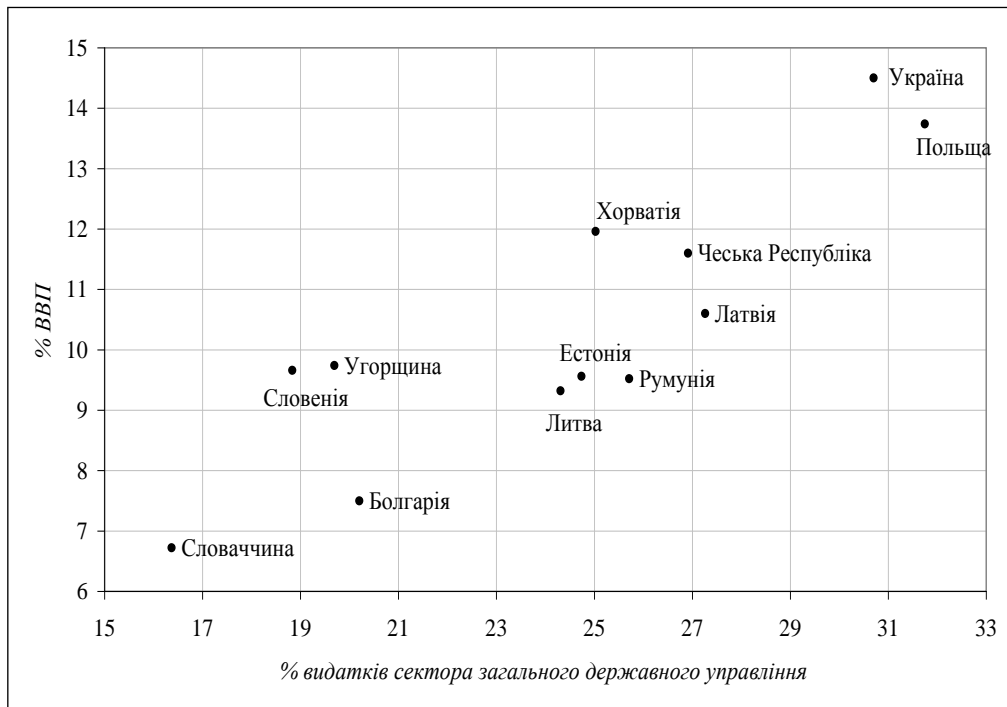


Рис. 1.1. Видатки місцевих бюджетів постсоціалістичних країн Європи, у середньому за 2010–2014 рр., %

Джерело: розраховано авторами за даними ОЕСР, Міністерства фінансів України та Державної служби статистики України.

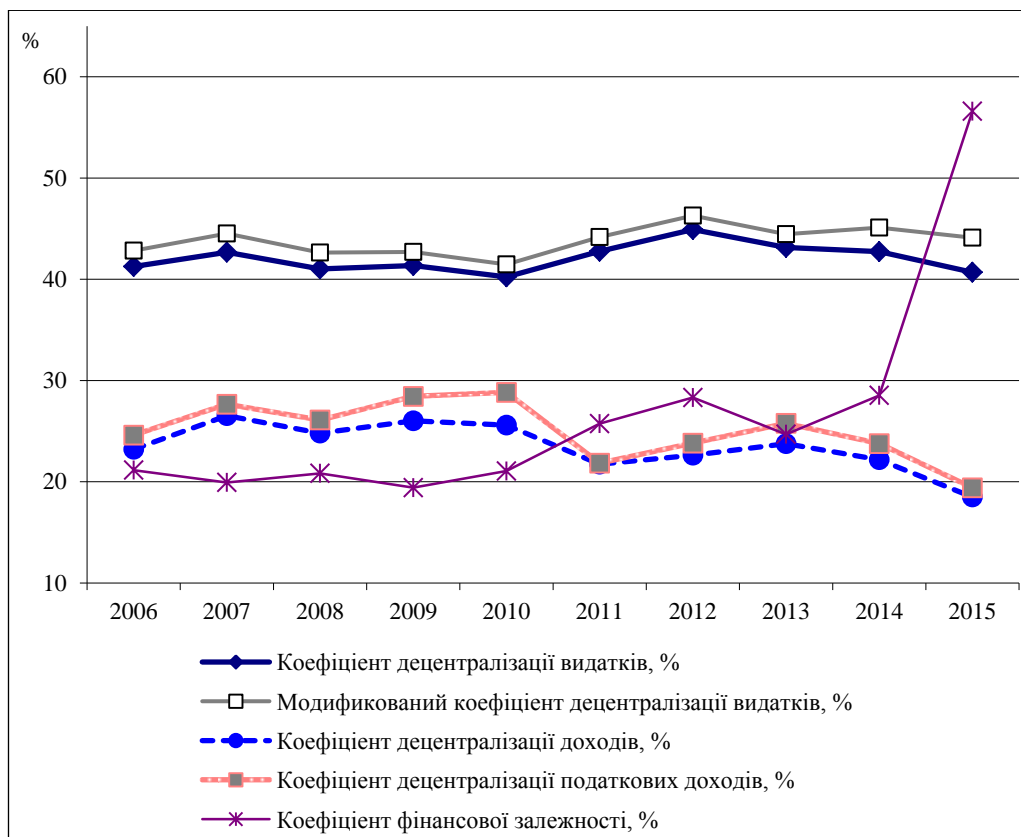


Рис. 1.2. Показники бюджетної децентралізації в Україні, 2006–2015 рр.

Джерело: розраховано авторами за даними Міністерства фінансів України та Державної служби статистики України.

Розділ 1. Стан бюджетної децентралізації в Україні

У 2015 р., як можна наочно побачити з рис. 1.2, спостерігалось погіршення показників бюджетної децентралізації як за доходами, так і за видатками. Коефіцієнт децентралізації видатків зменшився до 40,7% порівняно з 42,8% у середньому за 2010–2014 р., а модифікований коефіцієнт децентралізації видатків – до 44,1%, порівняно з 44,3% у попередні роки, хоча на фінансування з місцевих бюджетів додатково було передано 638 об'єктів та заходів освіти, культури, охорони здоров'я та фізичної культури і спорту.

Незважаючи на розширення переліку податків, що зараховуються до місцевих бюджетів, коефіцієнт децентралізації податкових надходжень дорівнював 19,4%, тоді як у середньому за 2010–2014 рр. – 24,8%.

У місцевих бюджетах України у 2015 р. основна частина доходів припадала на субвенції з державного бюджету, тобто кошти, що надаються на певну мету та мають використовуватися в порядку, визначеному органом влади, який прийняв рішення про їх надання. Отже, коефіцієнт фінансової залежності місцевих бюджетів збільшився до 56,6%, тоді як у середньому за 2010–2014 рр. становив 25,7%. Обсяг субвенцій (як частка ВВП) збільшився більш ніж у 2 рази – до 8,4% у 2015 р. порівняно із 3,8% ВВП у середньому за 2010–2014 рр.

Місцеві органи влади проголошено самостійними при формуванні своїх бюджетів, однак у структурі їх видатків значну частину (близько 60%) становлять видатки на охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення населення, що фінансуються за рахунок субвенцій, тобто фактично визначаються рішеннями центральних органів влади. Висока частка субвенцій у місцевих бюджетах свідчить про те, що розподіл видатків між державним і місцевими бюджетами потребує перегляду. До речі, у місцевих бюджетах постсоціалістичних країн Європи частка видатків на охорону здоров'я та соціальне забезпечення населення є вдвічі нижчою, ніж в Україні (рис. 1.3).

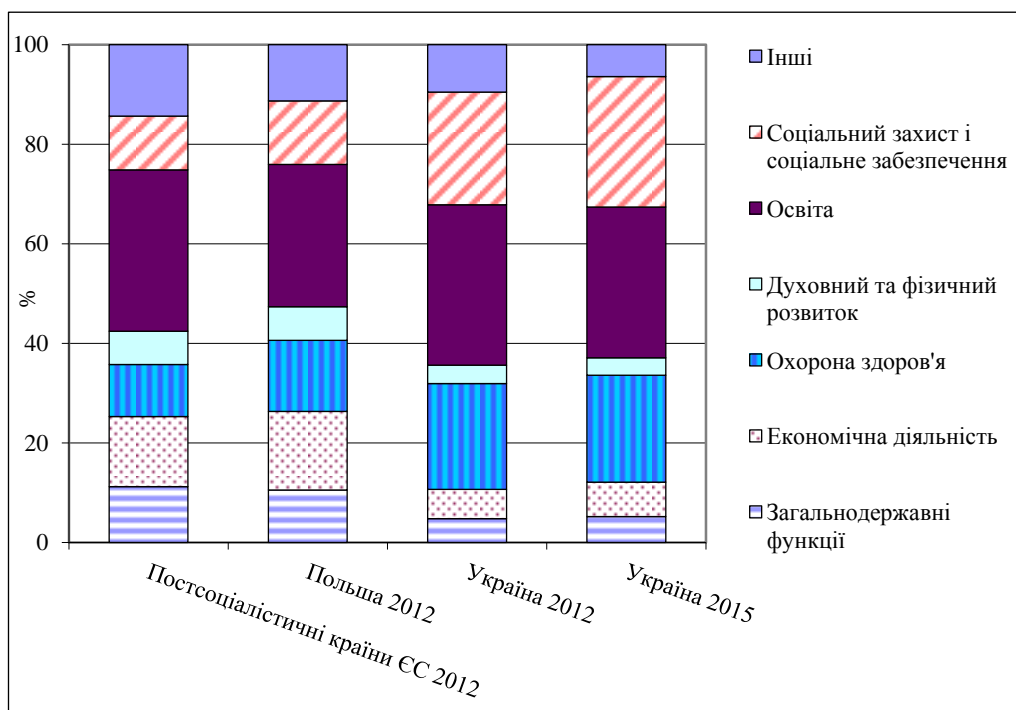


Рис. 1.3. Структура видатків місцевих бюджетів постсоціалістичних країн ЄС та України, %

Джерело: розраховано авторами за даними ОЕСР, Міністерства фінансів України та Державної служби статистики України.

1.2. Розподіл повноважень у системі органів місцевого самоврядування

Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні до ключових завдань, що сприятимуть формуванню ефективного місцевого самоврядування, належать, зокрема, чітке розмежування повноважень у системі ОМС та органів виконавчої влади різних рівнів, що дозволить покращити надання населенню суспільних благ і послуг.

Однією з таких проблем є подвійний статус місцевих державних адміністрацій, що в межах своїх повноважень здійснюють функції виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, зокрема, забезпечують виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня (Закон України "Про місцеві державні адміністрації", ст. 2). Крім того, місцеві державні адміністрації виконують функції виконавчих органів районних та обласних рад, зокрема, здійснюють підготовку та виконання відповідних бюджетів (ст. 2 п. 4 Закону України "Про місцеві державні адміністрації"). Таким чином, виникає законодавча невизначеність: чиї інтереси представляють місцеві державні адміністрації при формуванні та виконанні місцевих бюджетів: центральних або місцевих органів влади? Зазначена законодавча суперечність означає невизначеність повноважень ОМС в Україні, а на практиці може призводити до зіткнення інтересів органів державної влади та місцевого самоврядування.

Відповідно до Бюджетного кодексу України (ст. 86 п.1) *"розмежування видів видатків ... між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача"*. Однак при практичному використанні положень цієї статті виникають проблеми щодо:

- застосування принципу субсидіарності;
- змісту критерію повноти надання послуг;
- змісту поняття "гарантовані послуги".

Щодо застосування принципу субсидіарності

За визначенням Бюджетного кодексу України (ст. 7) принцип субсидіарності – це розподіл видів видатків між державним бюджетом і місцевими бюджетами з огляду на необхідність максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача. Водночас згідно з нормами державного права європейських країн, що мають давні традиції, застосування принципу субсидіарності (від латинського "subsidiarius" – "служити для допомоги", "призначатися для допомоги") означає не тільки наближення до споживача, але й те, що влада вищого рівня тільки тоді може надавати допомогу або брати на себе функції органів влади нижчого рівня, коли можливості останніх є недостатніми для виконання цих функцій. Отже, принцип субсидіарності означає, що завдання мають належати до компетенції органів влади вищого рівня лише в тому випадку, коли вони можуть виконуватися там більш ефективно (з економічної і (або) політичної точки зору).

Наразі при розмежуванні повноважень у системі органів ОМС різних рівнів необхідно враховувати не лише територіальне наближення надання послуг до споживача, але й фінансову спроможність ОМС, оскільки виконання ряду функцій потребує значних фінансових ресурсів.

Розділ 1. Стан бюджетної децентралізації в Україні

Усупереч такому підходу Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (глава 2) за ОМС сіл, селищ, міст закріплено однакові повноваження.

На основі принципу фінансової спроможності необхідно враховувати фактор чисельності населення при визначенні кола повноважень ОМС. Такий підхід практикується у багатьох країнах Європейського Союзу. Наприклад, в Іспанії за громадами з чисельністю населення менше 5 тис. осіб закріплюється менший перелік функціональних обов'язків, ніж за громадами, де проживає 20 тис. осіб. Великі громади (понад 50 тис. осіб) виконують найширше коло повноважень⁹.

Як відомо, в Україні кількість населення сіл коливається від 500 до більше 12 тис. осіб; селищ міського типу – від 1 тис. до 20 тис. осіб; міст – від 1 тис. до 2,9 млн осіб; 40% із 12 тис. територіальних громад мають чисельність жителів менш як 1 тис. осіб, а маже 10% громад – менш як 500 осіб.

Невеликі громади є й у інших країнах (наприклад, у Франції, Чехії, Угорщині), але в Україні невеликі громади мають надто багато обов'язків порівняно з їх розмірами та відповідно фінансовими можливостями (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Повноваження органів місцевого самоврядування різних країн щодо надання суспільних благ та послуг

Повноваження	Країни Північної Європи	Країни Південної Європи ¹
Дошкільна освіта	+	–
Загальна середня освіта	+	–
Охорона здоров'я	+	–
Соціальний захист	+	–
Громадська безпека	+	–
Освітлення	+	–
Дороги	+	+
Водопостачання	+	+
Каналізаційна система	+	+
Вивіз сміття	+	+
Пожежна служба	+	–
Житло	+	+

¹ Для муніципалітетів з населенням менше 5000 осіб.

Джерело: Cekota J., Rauf Gönenç R., Yoo K.-Y. Strengthening the Management of Public Spending in Hungary // OECD Economics Department Working Papers. – 2002. – № 336. – Р. 26.

Щодо критерію повноти надання послуг

Бюджетний кодекс України також не розкриває зміст критерію повноти надання послуг та підходи до його практичного застосування¹⁰. Відсутність визначення ознак, які б дозволяли оцінювати ступінь повноти надання гарантованих послуг населенню, не дозволяє використовувати зазначений критерій для поділу видатків між різними видами місцевих бюджетів.

⁹ Journard I., Giomo C. Getting the Most Out of Public Sector Decentralization in Spain // OECD Economics Department Working Papers. – 2005. – № 436.

¹⁰ Критерій (від лат. Criterium – здатність розрізнення; засіб судження, мірило) – показник, ознака, на основі якої формується оцінка якості економічного об'єкту, процесу, мірило такої оцінки [Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь [Електронний ресурс]. – 2-е изд., испр. – М. : ИНФРА-М., 1999. – 479 с. – Доступний з : http://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/18299].

Щодо змісту поняття "гарантовані послуги"

Наступна проблема пов'язана із використанням поняття "гарантовані послуги". Бюджетний кодекс України (ст. 86 п. 1) виокремлює, зокрема, першочергові гарантовані послуги, основні гарантовані послуги, гарантовані послуги для окремих категорій громадян. Ця ж стаття зазначає, що першочергові гарантовані послуги фінансуються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст і бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад; основні гарантовані послуги – із бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення, а також районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад; гарантовані послуги для окремих категорій громадян – з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів. Із бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп.

При цьому в Бюджетному кодексі України не визначено зміст понять та склад першочергових та основних гарантованих послуг. Відповідно до ст. 7 п. 6 Бюджетного кодексу України гарантовані послуги можуть надаватися *державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням*. Однак не конкретизовано, наприклад, те, хто саме гарантує надання та фінансування послуг з освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури та спорту, які належать до гарантованих (ст. 86 Бюджетного кодексу України), що фінансуються з місцевих бюджетів та частково з Державного бюджету України за рахунок освітньої та медичної субвенції.

Відсутність чіткого законодавчого розмежування повноважень центральних і місцевих органів влади та у системі органів місцевого самоврядування

Законодавство України не містить чіткого розподілу функціональних і відповідних видаткових повноважень (щодо їх бюджетного фінансування) центральних та місцевих органів влади, а також у системі ОМС.

У Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" повноваження ОМС сіл, селищ, міст поділяються на власні та делеговані, однак не дано їх чіткого визначення. У багатьох випадках важко навіть встановити різницю між ними. Так, забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти, організація матеріально-технічного та фінансового забезпечення закладів освіти, охорони здоров'я, що належать територіальним громадам або передані їм, законом віднесено до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, тоді як забезпечення доступності і безоплатності освіти, охорони здоров'я в межах наданих повноважень на відповідній території та забезпечення розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування – до делегованих (ст. 32). Вважається, що освітня та медична субвенції надаються на виконання відповідних делегованих повноважень, але вони можуть використовуватися лише для фінансування поточних витрат, хоча зрозуміло, що без капітальних видатків неможливо забезпечити розвиток ані освіти, ані охорони здоров'я.

У Бюджетному кодексі України, що розподіляє видатки між різними видами місцевих бюджетів, поділу видатків на власні та делеговані немає. Бюджетний кодекс України (ст. 89) визначає перелік видатків, що здійснюються з бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад. При цьому певні видатки з цього переліку визначаються

міністерствами освіти та охорони здоров'я (видатки за рахунок освітньої та медичної субвенцій), інші, очевидно, на розсуд місцевої влади. Отже, Бюджетний кодекс України не встановлює чіткої відповідальності за здійснення видаткових повноважень у сферах освіти, охорони здоров'я тощо. В умовах, коли в країні тільки формується громадянське суспільство, саме чіткий міжбюджетний розподіл повноважень (прав та обов'язків), у тому числі щодо надання бюджетних послуг і фінансування відповідних видатків є ключовою передумовою створення ефективної багаторівневої бюджетної системи.

Враховуючи зазначене вище, процеси бюджетної децентралізації мають розпочинатися із визначення функцій центральних та місцевих органів влади у сучасних умовах, а не розширення доходних джерел місцевих бюджетів, враховуючи, що надання прав без відповідальності створює умови для корупції та неефективного використання бюджетних коштів.

За новою редакцією Бюджетного кодексу України (ст. 103-2, 103-3, 103-4) видатки місцевих бюджетів на надання всіх видів послуг із охорони здоров'я; послуг із базової та середньої освіти (включаючи спеціалізовані загальноосвітні школи, вечірні школи), професійно-технічної освіти фінансуються, переважно, за рахунок субвенцій з державного бюджету, порядок та умови надання яких визначаються Кабінетом Міністрів України. Частка таких видатків в загальному обсязі видатків місцевих бюджетів України у 2015 р. становила 60,2%, у тому числі у охороні здоров'я – 77,9%, в освіті – 59,0 %. Іншими словами, центральні органи влади контролюють використання значної частини видатків місцевих бюджетів. Якщо в 2014 р. частка субвенцій у доходах місцевих бюджетів становила 28,5%, то у 2015 р. – сягнула 56,6%.

Крім того, слід звернути увагу на те, що фінансування загальної середньої, технічно-професійної, вищої, післядипломної освіти; первинної медико-санітарної, амбулаторно-поліклінічної допомоги, тобто тих видатків, які відповідно до ст. 88–90 Бюджетного кодексу України належать до видатків місцевих бюджетів, закріплюється паралельно за державним бюджетом (ст. 87 БКУ). При громадському обговоренні процесів бюджетної децентралізації на сайті Міністерства фінансів України, зазначалося також, що: "...утримання дитячих дошкільних закладів, палаців і будинків культури, клубів, центрів дозвілля, інших клубних закладів та бібліотек визначаються функціями держави"¹¹. Це суперечить Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, згідно з якою до повноважень ОМС базового рівня віднесено: управління закладами дошкільної освіти; розвиток культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків)¹². Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 32) питання управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, що належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення віднесено до власних повноважень ОМС.

¹¹ Практичні аспекти реалізації реформи міжбюджетних відносин. Питання, порушені місцевими органами влади під час проведення виїзної наради у Харківській області (Сумська, Полтавська, Харківська області) [Електронний ресурс]. – 2015. – Доступний з : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=414113&cat_id=411308

¹² Розпорядження КМУ "Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

Бюджетний кодекс України визначає досить значний перелік видатків, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів (ст. 91), зокрема надання послуг з місцевої пожежної охорони, позашкільної освіти, будівництва, реконструкції доріг тощо. Таким чином не визначено, які саме ОМС є відповідальними за надання зазначених життєво важливих послуг.

У Законі України "Про державний бюджет України на 2015 рік" (ст. 28) надано перелік закладів, установ, організацій різних сфер соціального життя населення, що передано на фінансування з місцевих бюджетів (638 об'єктів). Проте залишається незрозумілим, на якій основі – тимчасовій чи постійній такі заклади фінансуватимуться з місцевих бюджетів, з яких саме видів місцевих бюджетів буде проводитись фінансування, які джерела покриття видатків; за центральним чи за місцевими органами влади закріплюватиметься відповідальність щодо функціонування відповідних установ, організацій.

Важливі зміни стосуються підходів до надання міжбюджетних трансфертів – до процедур вирівнювання фактично включено тільки видатки на охорону здоров'я та поточні видатки на освіту (крім вищої). Надання дотацій вирівнювання здійснюється по доходах – з ПДФО та по податку на прибуток (ст. 98–99 БКУ).

У європейських країнах існує практика поділу повноважень на обов'язкові та необов'язкові. До обов'язкових повноважень ОМС найчастіше належать послуги з водовідведення, утилізації відходів, будівництва і утримання місцевих доріг, місцевої пожежної служби, бібліотечні послуги тощо. До необов'язкових повноважень включаються послуги у сфері розвитку туризму, утримання музеїв, в'язниць, кінотеатрів, ярмарків та ринків, реалізація місцевих програм розвитку спорту тощо.

Слід також звернути увагу на те, що у країнах Південної Європи населення не погодилося на укрупнення громад, тому питання підвищення ефективності їх діяльності вирішуються шляхом кооперації муніципалітетів у забезпеченні певних послуг або часткової передачі функцій місцевої влади органам вищого рівня. Досить поширеною практикою в багатьох унітарних державах Європи є координація дій місцевих органів влади та їхня співпраця з центральною владою¹³. В деяких країнах Південної Європи, зокрема, у Франції, Греції, Італії, Іспанії, фактично діє змішана ієрархічна система відносин між центральними та місцевими органами влади. Так, в Італії закон про місцеві органи влади вимагає від них узгоджених дій, громади у Франції зобов'язані об'єднуватися для реалізації певних цілей. Навіть у країнах Північної Європи, які відрізняються високим рівнем податкових надходжень до місцевих бюджетів (від 9% ВВП у Фінляндії до 16% ВВП у Данії та Швеції) місцеві органи влади успішно співпрацюють між собою, а також з іншими організаціями у питаннях надання бюджетних послуг своїм жителям.

Отже, зважаючи на досить полярний досвід різних країн щодо визначення розмірів територіальних громад та шляхів підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів, можна зробити висновок про те, що без уточнення повноважень ОМС базового рівня та формування раціональної кількості суб'єктів місцевого самоврядування з тим, щоб розміри й економічні можливості таких суб'єктів дозволяли ефективно реалізувати їхні функціональні повноваження,

¹³ Boex J., Martinez-Vasquez J., Timofeev A. Subnational government structure and intergovernmental fiscal relations: an overlooked dimension of decentralization // International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University Working Paper. – 2004. – № 04-01. – P. 30.

неможливо підвищити ефективність надання бюджетних послуг і відповідно посилити вплив місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток регіонів України.

Існуючі проблеми правового регулювання розподілу видатків між державним та місцевими бюджетами, навіть після внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин), призводять до безвідповідального ставлення місцевих органів влади до забезпечення населення місцевими суспільними благами та послугами.

Удосконалення розподілу функціональних обов'язків між органами ОМС має знайти відображення у законах, які регулюють цю сферу (Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", Закон України "Про місцеві державні адміністрації" тощо). Без внесення змін до цих правових актів створення ефективного місцевого самоврядування є неможливим.

Реалізовані підходи до реформування міжбюджетних відносин фактично зберігають високу централізацію бюджетних рішень. Суспільні справи, що мають вирішуватися під власну відповідальність ОМС, та ті, що виконуватимуться за дорученням центральних органів влади, мають визначатися взаємоузгодженими положеннями Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та Бюджетного кодексу України. Делеговані повноваження потребують встановлення чітких критеріїв оцінки їх виконання. Розширення бюджетних повноважень ОМС може відбуватися у міру розвитку інститутів громадянського суспільства, без чого неможливо забезпечити контроль населення за бюджетними рішеннями ОМС та відповідальність останніх перед своїми виборцями.

1.3. Фінансове забезпечення функцій органів місцевого самоврядування

Основні зміни у дохідній частині місцевих бюджетів. Зміни у дохідній частині місцевих бюджетів України у 2015 р. пов'язані, зокрема, із введенням та зарахуванням до місцевих бюджетів транспортного податку, акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів (зараховується до бюджетів міст республіканського та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад); розширенням бази оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки (базою оподаткування з 2015 р. стала не лише житлова, але й нежитлова нерухомість); зарахуванням 10% податку на прибуток приватних підприємств до обласних бюджетів; підвищенням відсотку відрахувань екологічного податку (табл. 1.2). До місцевих бюджетів стало надходити 80% екологічного податку порівняно із 35% у попередні роки. Зокрема, 25% екологічного податку зараховувалися до бюджетів міст республіканського, АРК та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад (ст. 64 п. 1 пп. 43 БКУ); 55% – до обласних бюджетів; бюджету АРК (ст. 66 п. 1 пп. 33 БКУ)).

Відповідно до Податкового кодексу України сільські, селищні, міські ради можуть збільшувати граничну межу житлової нерухомості, на яку зменшується база оподаткування (ст. 266.4.1), та встановлювати ставку податку у розмірі до 2% від мінімальної заробітної плати (на 1 січня податкового року) (ст. 266.5.1) за 1 кв. м бази оподаткування. Аналіз рішень міських рад виявляє різні показники неоподаткованої площі нерухомості та ставок податку (табл. 1.3).

**Податкові доходи місцевих бюджетів України
за різними редакціями Бюджетного кодексу України**

Бюджетний кодекс України, що діяв у 2014 р.	Бюджетний кодекс України, що діяв у 2015 р.
Податок на доходи фізичних осіб	
Бюджет міста Києва – 50%; бюджет міста Севастополя – 100%	Бюджет міста Києва – 40%; бюджет міста Севастополя – 100%
Бюджет АРК, обласні бюджети – 25%	Бюджет АРК, обласні бюджети – 15%
Бюджети міст республіканського АРК та обласного значення – 75%	Бюджети міст республіканського АРК та обласного значення – 60%
Районні бюджети – 25%	Районні бюджети – 60%
Бюджети сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення – 25%	Бюджети сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення – 0%
–	Бюджети об'єднаних територіальних громад – 60%
Державний бюджет – 50% податку, що сплачується на території м. Києва	Державний бюджет – 60% податку, що сплачується на території м. Києва, 25% – на іншій території України
Податок на прибуток приватних підприємств	
–	Бюджет Автономної Республіки Крим, обласні бюджети, бюджет міста Києва – 10%
Платіж за користування надрами загальнодержавного значення	
Бюджети міст Києва та Севастополя – 50%	Бюджети міст Києва та Севастополя – 25%
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	
Об'єкт оподаткування житлова нерухомість	Об'єкт оподаткування житлова та нежитлова нерухомість
Екологічний податок з 2013 р.	
Бюджети міст Києва та Севастополя – 35%	Бюджети міст Києва та Севастополя – 80%
Обласні бюджети та бюджет АРК – 10%	Обласні бюджети та бюджет АРК – 55%
Сільські, селищні, міські бюджети – 25%	Сільські, селищні, міські бюджети – 25%
–	Бюджети об'єднаних територіальних громад – 25%
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів	
–	Бюджети міст республіканського АРК та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районні бюджети, бюджети об'єднаних територіальних громад
Транспортний податок	
–	Бюджети міст республіканського АРК та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районні бюджети, бюджети об'єднаних територіальних громад

Джерело: складено авторами на основі різних редакцій Бюджетного кодексу України.

**Розміри неоподаткованої житлової площі та ставок податку
на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки,
в деяких містах України в 2015 р.**

Міста	Розмір неоподаткованої житлової площі, кв. м		Ставка податку за кв. м, %
	Квартира	Житловий будинок	
Вінниця	60	120	1,5
Дніпропетровськ	85	200	1,0
Житомир	60	120	2,0
Кіровоград	75	150	0,5
Луцьк	60	120	0,5
Миколаїв	120	250	1,0
Полтава	90	200	1,0
Рівне	70	150	0,5
Харків	120	120	2,0
Хмельницький	120	250	1,0
Черкаси	120	250	1,0
Чернівці	120	250	1,0

Джерело: складено авторами на основі даних офіційних сайтів відповідних міських рад.

Так, у містах Рівне, Луцьк, Кіровоград затверджено ставку податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в розмірі 0,5% мінімальної заробітної плати за кв. м; у Полтаві, Черкасах, Хмельницькому, Миколаєві – 1,0%; у Вінниці – 1,5%, тоді як, наприклад, у Житомирі та Харкові – застосовувалась максимальна ставка податку – 2%. У багатьох обласних центрах України неоподаткована площа нерухомості більша за ту, яка зазначена в Податковому кодексі України (60 кв. м – для квартир; 120 кв. м – для житлових будинків). Наприклад, у м. Черкаси вона становила 120 кв. м для квартир та 250 кв. м для житлових будинків; у Дніпропетровську – відповідно 85 та 200 кв. м.

Ставка акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, тютюну, нафтопродуктів, біодизелю) встановлюється за рішенням сільської, селищної або міської ради у розмірі 5 відсотків (від вартості товарів з податком на додану вартість) (ст. 215.3.10 ПКУ).

Слід звернути увагу на те, що з 2015 р. змінено нормативи міжбюджетного розподілу ПДФО – 25% надходжень ПДФО зараховується до державного бюджету (ст. 29 п. 2 БКУ), тоді як раніше він в повному обсязі надходив до всіх місцевих бюджетів, крім бюджету міста Києва. Зменшено також із 50% до 25% відрахування до місцевих бюджетів плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (ст. 64 п. 1 пп. 4 БКУ).

Бюджети сіл, селищ, міст районного значення взагалі залишилися без основного податку – ПДФО, частка якого у доходах відповідних бюджетів (без урахування офіційних трансфертів) становила у 2014 р. 61,9%. Тобто ОМС тих територіальних громад, що не об'єдналися, фактично позбавлені права надавати

Розвиток бюджетної децентралізації в Україні

населенню значну частину місцевих суспільних благ і послуг унаслідок позбавлення відповідних місцевих бюджетів найвагомішого джерела надходжень, що суперечить ідеї бюджетної децентралізації.

Зміни податкового та бюджетного законодавства вплинули на стан доходів місцевих бюджетів України (без урахування офіційних трансфертів), які у 2015 р. зменшилися до 6,1% ВВП порівняно із 6,5–7,2% у 2011–2014 рр.

Завдяки передачі з державного бюджету до місцевих державного мита (за місцем вчинення дій та видачі документів) і плати за надання певних видів адміністративних послуг неподатковій надходження місцевих бюджетів зросли до 1,02% ВВП порівняно із 0,78% у 2014 р.

Доходи з урахуванням міжбюджетних трансфертів становили 14,87% ВВП, що приблизно відповідає показнику 2014 р. (14,79%), але є нижчими за відповідні показники 2012–2013 рр., коли вони перевищували 15,0% ВВП (табл. 1.4).

Таблиця 1.4

Доходи місцевих бюджетів України: 2011-2015 рр., % ВВП

	2011	2012	2013	2014	2015
Податкові надходження, в т.ч.	5,61	6,08	6,27	5,57	4,96
Податок на доходи фізичних осіб	4,15	4,33	4,44	3,99	2,77
Податок на прибуток приватних підприємств	0,00	0,00	0,00	0,00	0,12
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04
Збір за місця для паркування транспортних засобів	0,004	0,005	0,004	0,004	0,003
Туристичний збір	0,002	0,003	0,003	0,002	0,002
Єдиний податок	0,15	0,34	0,46	0,47	0,55
Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності	0,03	0,04	0,04	0,03	0,00
Транспортний податок	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02
Плата за землю	0,82	0,89	0,88	0,77	0,75
Акцизний податок із реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів	0,00	0,00	0,00	0,00	0,39
Екологічний податок	0,09	0,11	0,11	0,08	0,08
Неподаткові надходження, в т.ч.	0,84	0,90	0,83	0,78	1,02
власні надходження бюджетних установ	0,63	0,67	0,61	0,61	0,77
Доходи без урахування офіційних трансфертів	6,66	7,14	7,23	6,45	6,09
Офіційні трансферти	7,29	8,82	7,96	8,34	8,79
Доходи з урахуванням офіційних трансфертів	13,94	15,96	15,19	14,79	14,87

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України та Державної служби статистики України.

Частка податкових надходжень у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів у 2015 р. зменшилася до 33,4% порівняно із 37,7% у 2014 р. та 40,3% у 2011р. Це спричинено зменшенням надходжень ПДФО до місцевих бюджетів у наслідок спрямування 25,0% податку до державного бюджету. Якщо у 2011–2014 рр. доходи місцевих бюджетів від ПДФО становили 4,0–4,4% ВВП, то у 2015 р. – зменшилися до 2,8% ВВП.

Відчутним джерелом надходжень до місцевих бюджетів став акцизний податок із реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів – близько 8 млрд грн (0,39% ВВП) або 7,8% податкових доходів місцевих бюджетів. Транспортний податок і податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, забезпечили менше 0,5% доходів місцевих бюджетів.

Отже, зміни у формуванні місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин у 2015 р. стали насамперед передумовами забезпечення функціонування бюджетної системи України в особливий період, аніж кроком у напрямі бюджетної децентралізації.

Слід звернути увагу на той факт, що за підсумками 2015 р. доходи місцевих бюджетів перевищили видатки на 14,3 млрд грн, обсяг "тимчасово невикористаних коштів" місцевих бюджетів є максимальним з 2008 р. (рис. 1.4).

У відкритому доступі немає інформації щодо причин такого явища. Однак така ситуація є додатковим свідченням відсутності справжньої децентралізації влади, що має супроводжуватися відповідальним ставленням ОМС до вирішення місцевих проблем, та додатковим аргументом на користь того, що розширення доходних джерел має здійснюватися після вирішення першочергових завдань – чіткого визначення функцій та повноважень (прав та відповідальності) ОМС. За досвідом країн ЄС, децентралізація управління – це перш за все створення системи спільної відповідальності органів влади всіх рівнів – загальнонаціонального, регіонального та місцевого.



Рис. 1.4. Обсяги "тимчасово невикористаних" коштів місцевих бюджетів України у 2008–2015 рр., млрд грн

Джерело: розраховано авторами за даними Міністерства фінансів України та Державної служби статистики України.

Розвиток бюджетної децентралізації в Україні

Успіх децентралізації та використання її переваг залежать від виконання певних умов, найважливішими з яких, зокрема, є¹⁴:

- наділення місцевих органів влади повноваженнями, що дозволятимуть їм реагувати на зміни попиту населення на місцеві суспільні блага та послуги;
- розподіл повноважень (прав і відповідальності) між центральними та місцевими органами влади, що виключає їх дублювання, враховуючи, що надання прав без відповідальності створює умови для корупції та неефективного використання бюджетних коштів;
- забезпечення прозорості рішень і діяльності місцевої влади та її підзвітності населенню.

Поки в Україні жодна з цих умов не виконується. Відбувся перерозподіл повноважень між центральними органами влади – міністерством фінансів і міністерствами освіти, охорони здоров'я та соціальної політики. Щодо розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади, то жодний з наведених вище показників децентралізації (за підсумками 2015 р.) не свідчить про збільшення повноважень ОМС та зростання їхньої фінансової незалежності від центральних органів влади.

¹⁴ Decentralization and governance: does decentralization improve public service delivery? // World Bank, Prem Notes. – June 2001. – N 55. – С. 5.

БЮДЖЕТИ СІЛЬСЬКИХ ГРОМАД В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2.1. Наповненість сільських бюджетів та необхідність децентралізації повноважень і ресурсів

Централізація системи фінансування ОМС, зокрема, їх базового рівня – сільських рад, стала одним із наслідків надмірної централізації повноважень, у тому числі й щодо можливості розпоряджатися ресурсами. Відповідно компетенція місцевого самоврядування щодо розпоряджання локальними ресурсами вкрай обмежена. За таких умов місцеве самоврядування практично втратило первісну сутність свого функціонування. Адже у Європейській хартії записано, що місцеве самоврядування означає *право і спроможність* ОМС у межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

Дотаційність більшості сільських бюджетів перевищує 70%, і лише на 30% вони формуються від власних доходів ОМС. У деяких країнах Європи за дотаційності понад 70% уводяться елементи прямого державного управління місцевим бюджетом.

Аналіз структури доходів конкретної сільської ради на 2014 р. засвідчує, що офіційні трансферти з державного бюджету становили 73,2%, а частка власних надходжень – 26,8% (табл. 2.1). За одержання власних податкових і неподаткових надходжень у розрахунку на одного жителя сільської ради у розмірі 172 грн офіційні трансферти від органів державного управління становили 471 грн (у тому числі дотація вирівнювання – 452 грн, тобто в 2,6 раза більше обсягу власних надходжень).

При цьому бюджетне фінансування, як правило, покривало лише мінімальні витрати – оплату праці працівників сільської ради, закладів освіти і культури, вартість енергоносіїв та комунальних послуг (табл. 2.2). На практиці це означає, що у селах за рахунок бюджетних коштів працюють принаймні 4 особи у складі ОМС (голова сільської ради, секретар, бухгалтер і землевпорядник). Оплата їхньої праці фактично здійснюється як для найманих працівників, а обмеженість у компетенції і фінансових можливостях значною мірою формує безініціативність та утриманство.

За рахунок бюджетних коштів у 2014 р. фінансувалося також надання базових соціальних послуг сільському населенню (на мінімальному рівні) – з освіти, культури і охорони громадського порядку. Видатки розвитку становили невелику частку сільського бюджету (5,6%), і їх обсяг не дозволяв фінансувати вагомі капітальні видатки, такі як ремонт доріг, будівництво і ремонт об'єктів соціальної інфраструктури села тощо.

Тому надмірна централізація не стимулювала ОМС ефективно формувати й використовувати свої фінансові ресурси; причому самоврядні структури продовжують відмежовуватися від ефективного нарощування доходів місцевих бюджетів¹⁵. Адже при збільшенні податкових надходжень до сільського бюджету зменшуються обсяги офіційних трансфертів (табл. 2.3).

¹⁵ Булавка О.Г., Ставнича Л.А. Місцеві бюджети – основа розвитку сільських територіальних громад // Економіка АПК. – 2014. – №7. – С. 129.

Таблиця 2.1

Структура доходів Прислуцької сільської ради Полонського району
Хмельницької області на 2014–2015 рр.

Доходи	2014		2015	
	тис. грн	у %	тис. грн	у %
Податкові надходження	119,0	20,5	62,3	37,0
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання підакцизних товарів	–	–	1,6	0,9
Податок на доходи фізичних осіб	76,5	13,0	–	–
Плата за землю	38,4	6,5	39,3	23,3
Земельний податок з юридичних осіб	2,0	0,3	2,0	1,2
Орендна плата з юридичних осіб	25,2	4,3	25,8	15,3
Земельний податок з фізичних осіб	6,8	1,2	6,8	4,0
Орендна плата з фізичних осіб	4,4	0,7	4,7	2,8
Єдиний податок з юридичних осіб	0,1	0,0	0,2	0,1
Єдиний податок з фізичних осіб	30,7	5,2	19,0	11,3
Єдиний податок з сільськогосподарських товаровиробників	2,3	0,4	2,2	1,3
Неподаткові надходження	8,4	1,4	10,9	6,5
Власні надходження бюджетних установ	8,2	1,4	10,6	6,3
Разом доходів	158,2	26,8	73,2	43,4
Офіційні трансферти	432,1	73,2	95,4	56,6
Дотації	415,1	70,3	95,4	56,6
Субвенції	17,0	2,9	–	–
Усього доходів	590,3	100,0	168,6	100,0

Джерело: складено автором за: Прислуцька сільська рада. Рішення. Про сільський бюджет на 2014–2015 рр. [Електронний ресурс]. – Доступний з : www.prisluch.in.ua/?p=477.

Таблиця 2.2

Видатки Прислуцької сільської ради на 2014 р., %

Напрямок видатків	Разом	Видатки загального фонду, % до обсягу видатків за напрямом			Видатки спецфонду на розвиток, % до обсягу видатків за напрямом
		всього	з них		
			оплата праці	комунальні послуги, енергоносії	
Державне управління (органи місцевого самоврядування)	30,2	96,1	65,9	–	3,9
Правоохоронна діяльність та безпека держави (місцева пожежна охорона)	1,4	100,0	–	–	–
Освіта (дошкільні заклади)	18,4	97,2	48,8	5,1	2,8
Житлово-комунальне господарство (благоустрій)	1,6	73,7	–	–	26,3
Культура і мистецтво (бібліотеки, будинки культури)	43,1	94,4	61,5	2,5	2,4
Будівництво (розробка схем та проектних рішень масового застосування)	2,4	–	–	–	100,0
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	2,9	–	–	–	–
Разом видатків	100,0	90,2	55,4	2,0	5,6

Джерело: складено автором за: Прислуцька сільська рада. Рішення. Про сільський бюджет на 2014 р. [Електронний ресурс]. – Доступний з : www.prisluch.in.ua/?p=477.

Доходи бюджету с. Пятигори Тетіївського району Київської області
за 2012–2013 рр.

Найменування доходів	2012		2013		2013 до 2012, %
	тис. грн	%	тис. грн	%	
Усього	1171,7	100,0	1204,1	100,0	102,8
З них:					
податкові і неподаткові надходження	344,8	29,4	529,4	44,0	153,5*
офіційні трансферти	826,9	70,6	674,7	56,0	81,6

* Зростання відбулося за рахунок переважною мірою збільшення надходження податку на доходи фізичних осіб.

Джерело: розраховано автором за: Булавка О.Г., Ставнича Л.А. Місцеві бюджети – основа розвитку сільських територіальних громад // Економіка АПК. – 2014. – № 7. – С. 130.

Очевидно, що за нинішньої неблагополучної ситуації з державним бюджетом забезпечення фінансування за рахунок офіційних трансфертів навіть зазначених статей видатків у сільських бюджетах є обтяжливим. За таких умов децентралізація фінансів з метою зміцнення основ місцевого самоврядування і децентралізації влади з перерозподілом повноважень, функцій і ресурсів від держави до ОМС мали б закласти основи прогресивного розвитку територіальних громад.

З 2015 р. ситуація щодо джерел наповнення сільських бюджетів істотно змінюється. З табл. 2.1 видно, що бюджет Прислуцької сільської ради у 2015 р. порівняно з 2014 р. скоротився у 3,5 раза. Водночас значно зменшено обсяг офіційних трансфертів: дотації зменшено у 4,4 раза і зовсім не передбачено субвенції. Це означає, що цю сільську раду, як і інші сільські ради, позбавили фінансування на освіту, охорону здоров'я та істотно скоротили на культуру.

І хоча пунктом 20 розділу VI Бюджетного кодексу України передбачено два варіанти фінансування закладів дошкільної освіти, будинків культури, клубів, бібліотек – як з районного бюджету, так і з бюджету села, селища за рахунок міжбюджетних трансфертів із районного бюджету, масовими стали випадки відмови передачі цих цільових трансфертів з районного бюджету сільським (що оформляється відповідними розпорядженнями районних державних адміністрацій і районних рад). Більше того, цими розпорядженнями рекомендується сільським і селищним головам визнати районні ради співзасновниками зазначених закладів, передати їх оренду і оперативне управління районним державним адміністраціям. Голова Верховної Ради України наголосив, що "... ні Бюджетний кодекс, ні Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" не містять обов'язку передачі об'єктів комунальної власності внаслідок зміни механізму їх фінансування. Таким чином, відбувається підміна понять "зміни статусу підпорядкування" на "зміну форми власності"¹⁶. Отже, за перерозподілом фінансових потоків криється загроза "перетягування" власності сільських та селищних рад у спільну власність громад районів. Але ж зводилися ці об'єкти переважною мірою за рахунок коштів, які виділялися сільськогосподарськими підприємствами, що функціонували на території сільських рад, а пізніше були передані їм у комунальну власність.

¹⁶ Децентралізація: перші непорозуміння. – 26.11.2015 [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://socportal.info/2015/11/26/detsentralizatsiya-pershi-neporozuminnya.html>

До того ж бюджет Прислуцької сільської ради залишився без основного свого доходного джерела – податку на доходи фізичних осіб (ПДФО). І це стосується всіх існуючих сільських бюджетів, бо з 2015 р., згідно з Бюджетним кодексом України, 60% ПДФО, що справляється на відповідній території, спрямовується до бюджетів лише об'єднаних територіальних громад. Тобто ПДФО, як і наділення широким спектром повноважень (з наданням субвенцій для їх реалізації), у тому числі щодо розпорядження землями (включаючи поза межами населених пунктів) виступають як стимулюючі важелі для об'єднання нинішніх сільських рад в укрупнені адміністративно-територіальні одиниці базового рівня.

Передбачені ж деякі податкові інструменти (податок на нерухоме майно (крім земельної ділянки), акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання підакцизних товарів тощо) не в змозі компенсувати сільським бюджетам втрати від вилучення ПДФО, оскільки механізми їх адміністрування не відпрацьовані. А отже, очевидною є фінансова неспроможність більшості сільських бюджетів у 2015 р. реалізувати власні повноваження сільських рад щодо забезпечення соціально-економічного розвитку сільських громад і поселень.

Земельні ресурси, за відсутності інших вагомих ресурсів у селі, залишаються основним активом для розвитку сільських громад. Однак очевидна вагомість цього джерела не забезпечується на практиці. Аналіз доходів сільського бюджету за 2014 р. засвідчує незначну частку надходжень від землі (це фіксований сільськогосподарський податок (ФСП), земельний податок (переважно з фізичних осіб), орендна плата) (див. табл. 2.1).

Мізерними були надходження від фіксованого сільськогосподарського податку. Фактичний розмір ФСП (включав податок на прибуток, земельний податок, збір за здійснення підприємницької діяльності, плату за використання води) вкрай незначний – становив 6 грн з 1 гектара (що менше земельного податку – приблизно 20 грн з 1 га, який він включав)¹⁷. Ставки ФСП були чисто символічними, і це негативно позначалося на доходній спроможності бюджетів місцевого самоврядування¹⁸. За розрахунками, зважаючи на розмір господарської території середньої сільради – трохи більше 3 тис. га сільськогосподарських угідь, – у сільський бюджет від сплати ФСП могло надходити близько 20 тис. грн. Очевидно, що такий обсяг надходжень від ФСП – незначне джерело поповнення сільського бюджету. При цьому кошти використовувалися на витрати по захищених статтях, доцільне ж їх зарахування до бюджету розвитку села.

З 1 січня 2015 р., згідно з Законом України "Про внесення змін в Податковий кодекс України і деякі законодавчі акти України щодо податкової реформи" № 71 від 28.12.2014 р., порядок стягування ФСП змінився і ці новації спрацюють на користь наповнення місцевих бюджетів. Бувші платники ФСП стали платниками єдиного податку спеціальної (четвертої) групи і суми (ставки) колишнього ФСП зросли у 21 раз (за рахунок введення щорічної індексації бази оподаткування і за рахунок збільшення ставки (у 3 рази) спеціального режиму

¹⁷ Це відбулося тому, що для цілей справляння ФСП (зі ставкою 0,15%) база оподаткування, а саме нормативна грошова оцінка сільськогосподарських угідь залишалася незмінною з 1995 р., тоді як для цілей справляння земельного податку (зі ставкою 0,1%) нормативна грошова оцінка угідь індексувалась (на початку 2010 р. і запроваджено додатковий уточнюючий коефіцієнт з початку 2012 р.).

¹⁸ Тулуш Л.Д. Реформування механізму прямого оподаткування сільськогосподарських підприємств // Економіка АПК. – 2014. – № 10. – С. 37.

прямого оподаткування для сільгоспідприємств) – з менше 6 грн. з 1 га сільськогосподарських угідь у 2014 р. до понад 115 грн/га у поточному році¹⁹. Однак потрібно мати на увазі, що трансформований ФСП надходитиме до сільських бюджетів у половинному розмірі лише з 30 жовтня 2015 р., а 1/3 сум буде сплачена у 2016 р.

Щодо земельного податку, який також надходить до сільських бюджетів, то згідно з зазначеним вище Законом № 71 він стає складовою податку на майно, повністю функціонує як місцевий податок (повноваження по визначенню ставок та пільг закріплено за органами місцевого самоврядування), визначено максимальну його ставку, уточнено порядок індексації грошової оцінки земель, скасовано більшість пільг. У 2015 р. плата за землю справлятиметься фактично на умовах 2014 р.

За нинішніх доволі малих обсягів надходжень від ФСП і плати за землю до сільських бюджетів, дедалі активніше і представниками ОМС, і науковцями підтримується необхідність законодавчого введення місцевого збору з 1 га угідь за їх використання для товарного сільськогосподарського виробництва – на рівні 1% нормативної грошової оцінки землі²⁰ (на рівні 0,3–1% залежно від розмірів суб'єктів господарювання²¹) і спрямування цих коштів на розвиток сільських громад і села. Беручи до уваги середню величину грошової оцінки 1 га сільськогосподарських земель – на рівні 20 тис. грн, цей "соціальний" збір у розмірі 1% становитиме 200 грн з 1 га, що значно більше рівня колишнього ФСП та земельного податку. Безперечно, його введення викличе спротив сільськогосподарських виробників (аграрне лобі могутнє). Зараз сільгоспвиробники погоджуються на укладання соціальних угод з сільськими громадами (або меморандумів із районними радами), згідно з якими вносять певні добровільні внески (з досвіду по 100 грн/га) для розвитку соціальної інфраструктури (села, району).

Одним із організаційних елементів зацентралізованості є позбавлення ОМС, зокрема сільських і селищних рад, права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своїх адміністративно-територіальних одиниць. Законодавчо встановлено (Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності" від 6 вересня 2012 р. № 5245), що з 1 січня 2013 р. *лише землі у межах населених пунктів є об'єктом комунальної власності територіальної громади*, а отже, лише цими землями можуть розпоряджатися сільські ради. Територіальні органи земельного відомства від імені держави реалізують повноваження власника земель сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів (площею понад 5 млн га): безоплатно передають у приватну власність громадянам, надають у постійне користування та оренду, узгоджують розмір орендної плати, змінюють договори оренди тощо.

І це відбувається за стану, коли всі землі в країні закріплені за певними адміністративно-територіальними одиницями, у тому числі селами (межі визначалися на початку 90-х років). Сільські громади та їхні ОМС чітко знають межі господарської території своїх сіл (у цих межах функціонували раніше колгоспи

¹⁹ Епоха фіксованого сільхозналога закончилась [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://latifundist.com/novosti/24819-epoha-fiksirovannogo-selhoznaologa-zakonchilas-ekspert>

²⁰ Проблемні питання сільських та селищних рад, які потребують першочергового вирішення (земельні питання). Звернення Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://sq.vn.ua/news/show/884>

²¹ Андрійчук В.Г. Проблемні аспекти регулювання функціонування агропромислових компаній // Економіка АПК. – 2014. – № 2. – С. 20.

чи радгоспи, на землях працювали жителі сіл, випасалася громадська худоба)²². Нині ж земельний ресурс у розпорядженні сільських громад обмежений тільки 12% земель у межах населених пунктів, при цьому сільськогосподарських земель – 5,1 млн га із 42,7 млн га загалом у державі (тобто близько 12%).

Відсторонення сільських рад від розпорядження сільськогосподарськими землями поза межами населених пунктів має ряд негативних наслідків для сільських бюджетів і громад.

По-перше, процес прийняття рішень посадовими особами територіальних органів земельного відомства і місцевих державних адміністрацій щодо передачі земельних ділянок поза межами населених пунктів непрозорий і публічно неконтрольований. Частими є випадки зловживань у передачі земельних ділянок "потрібним" людям (які не є жителями сільських поселень) і випадки ухиляння від плати за землю (вікно 2).

Вікно 2

Порушники змушені відшкодувати територіальним громадам завдані збитки

За перевіркою голови Іршавської РДА Закарпатської області розпоряджень попередніх голів щодо земельних відносин поза межами населених пунктів (з 2002 р.) виявилось, що деякі суб'єкти господарювання (у кількості 44) отримали землі, але не оформили належним чином документи і не платили до бюджету. Ще 19 суб'єктів не уклали угоди з РДА і теж не платили, 34 суб'єктам надавалися земельні ділянки в довгострокове користування без урахування індексації, а отже, зменшувалися їх платежі до бюджету. Скасування 12 таких розпоряджень про виділення землі дозволило збільшити дохідну частину на 680 тис. грн²³.

У Рівненській області, згідно з проведеною прокуратурою області перевіркою у серпні 2014 р., 550 га земель (переважно державної власності) використовувалися суб'єктами господарювання без правостановлюючих документів. Нараховано збитків на суму понад 1 млн грн²⁴.

У Чернігівській області ПОСП "Прогрес" самовільно використовувало землі сільськогосподарського призначення (землі запасу) площею 70 га, які відносяться до території Софіївської сільської ради Щорського району. Нараховані збитки за самовільне зайняття земель державної власності сільськогосподарського призначення становили 51,8 тис. грн²⁵. Фермерським господарством незаконно використовувалися земельні ділянки загальною площею 51 га (самовільне зайняття невитребуваних земельних часток (паїв)). З господарства стягнуто 37,7 тис. грн у бюджет Пакульської сільської ради Чернігівського району, і ці кошти будуть спрямовані на соціальний розвиток села²⁶.

По-друге, голови сільрад, не укладаючи і не погоджуючи договори оренди земель за межами населених пунктів, не маючи доступу до реєстрів (прав власності, постійного користування, договорів оренди земельної ділянки), –

²² Працівники сільських, селищних рад зазначили, що площа господарської території сільських населених пунктів на 1 січня 2014 р. становить 46,4 млн га, тоді як площа цих населених пунктів – 5,5 млн га (за даними суцільного обстеження сільських населених пунктів). – Соціально-економічне становище сільських населених пунктів України: стат. зб. – К. : Державна служба статистики України. – 2014. – С. 101.

²³ Феєр В. Закарпатська Іршавщина на 90% сільськогосподарський регіон [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://karpatnews.in.ua/news/42819-viktor-feier-zakarpatska-irshavshchyna-na-90-silskohospodarskyi-rehion.htm>

²⁴ На Рівненщині 550 га землі використовувались без правостановлюючих документів. Прес-служба прокуратури Рівненської області [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://pro.gov.ua/zmi/1043>

²⁵ Держсільгоспінспекцією виявлено факти самовільного зайняття земель [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.disgu.gov.ua>

²⁶ Бюджет сільської ради поповниться на 37 тис грн [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://pik.cn.ua/7832/byudzhet-silskoyi-radi-popovnitsya-na-37-tisyach-griven/>

часто не знають, хто є власником, орендарем сільськогосподарських угідь, кому передаються земельні ділянки за межами населеного пункту (хоча й на території їхніх сільських рад). Тому вони не можуть (інколи й не прагнуть) забезпечити належну контрольованість плати за землю землевласниками і землекористувачами, хоча заінтересовані в цих платежах як таких, що поступають у сільські бюджети.

По-третє, при розпорядженні земельними ділянками поза межами населених пунктів посадовими особами місцевих держадміністрацій і земельного відомства не враховуються інтереси територіальних громад сіл і селищ. Масовими стали явища передачі у власність громадських пасовищ і сіножатей (за 2005–2014 рр. їх площа у громадян зменшилася на 420 тис. га²⁷), тим самим обмежуються можливості випасу худоби сільських жителів. Також обмежуються можливості розширення сільських населених пунктів у перспективі (лише окремі з них розробили і затвердили генеральні плани розвитку, передбачивши резерви для розширення – це подеколи надто витратна справа для сільських бюджетів).

Очевидною є необхідність посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами через передачу (повернення) їм повноважень розпорядження землями поза межами населених пунктів²⁸. У Верховну Раду подано законопроект "Про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами" від 02.12.2014 р. № 1159, у якому записано: віднести до комунальної власності відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст всі землі, розташовані за межами населених пунктів у межах територій сільських, селищних, міських рад, крім земель спеціального призначення.

Слід зазначити, що спершу Земельний кодекс України визначав юрисдикцію ОМС щодо розпорядження землею й за межами населених пунктів, і громада розпоряджалася нею до 1 січня 2002 р. (ст. 122 Земельного кодексу в попередній редакції). У Плані заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (затверженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. №591) у п. 1 передбачено внесення змін до Земельного кодексу України щодо розширення повноважень ОМС з розпорядження земельними ділянками, у тому числі за межами населених пунктів (виконання – у вересні 2014 р.).

Із нововведень слід відзначити й те, що з 15 жовтня 2014 р. територіальні органи земельних ресурсів під час розгляду питань щодо надання у власність або користування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, надсилатимуть ОМС запити про висловлення позиції щодо можливості надання дозволу на розроблення документації із землеустрою (колегією земельного відомства прийнято відповідне рішення). Відповіді на ці запити мають стати підставою передачі у власність або користування цих земельних ділянок. Однак відповідного нормативно-правового документу немає.

Проводиться робота із забезпечення доступу голів сільських і селищних рад до необхідних реєстрів: Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, який став публічним з 2015 р. (однак міститиме інформацію лише за декілька останніх роки); з 6 жовтня 2015 р. відкрито реєстр власників

²⁷ Сільське господарство України 2013 : стат. зб. – К. : Державна служба статистики України, 2014. – С. 80.

²⁸ Про це йдеться у листі Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад міністру аграрної політики та продовольства №1523/014 від 13.03.2014 р.; у проєкті "10 кроків для подолання корупції у земельних відносинах", запропонованому урядові Асоціацією "Земельна спілка України" у серпні 2014 р.

земельних ділянок за запитом до Державного земельного кадастру (електронний сервіс). Таким чином, голови сільських і селищних рад зможуть за наявності кадастрового номеру земельної ділянки виявити, хто є власником цієї земельної ділянки, і краще контролювати надходження плати за землю чи ФСП до сільського бюджету.

Важливо унормувати обов'язковість реєстрації сільськогосподарських підприємств за фактичним місцем ведення діяльності. Для цього необхідно реєструвати структурні підрозділи цих підприємств зі статусом відокремлених за місцезнаходженням використовуваних у виробництві сільськогосподарських земель у межах певних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, зокрема сіл (очевидно ці села будуть місцями масового проживання задіяних у цих підприємствах працівників). Тоді б податки і платежі надходили у сільські бюджети. Чинний Цивільний кодекс України допускає варіанти (ст. 93 визначає, що місцезнаходженням юридичної особи є фактичне місце ведення діяльності чи розміщення офісу), а Закон України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців" (у ст. 1 термін "місцезнаходження юридичної особи" подається як адреса органу або особи, які виступають від її імені (виконавчий орган)) більшою мірою орієнтує сплачувати податки (ФСП, ПДФО) за місцем розташування офісу.

Для прикладу, станом на 1 листопада 2013 р. у м. Київ було зареєстровано 659 (у 2014 р. – 616) діючих сільськогосподарських підприємств (зареєстровані юридичні особи та їх відокремлені підрозділи за основним видом діяльності), що майже стільки ж (дещо менше) за кількістю сільгосппідприємств як Івано-Франківській, Рівненській областях²⁹. Кількість найманих працівників на підприємствах сільського господарства, зареєстрованих у м. Київ, становить 10,6 тис. осіб, або 1,8% від загальної кількості найманих працівників галузі. Таким чином, у бюджет міста надходить фіксований сільськогосподарський податок і податок на доходи фізичних осіб від чималої кількості сільськогосподарських підприємств.

Щодо податку на доходи фізичних осіб, який був основним джерелом надходжень сільських бюджетів, то, крім збільшення частки сільських бюджетів при його розподілі, важливо унормувати надходження до відповідного бюджету за місцем реєстрації (проживання) платника податку. За нинішньої практики спрямування цього податку до бюджету за місцем розташування роботодавця обділеними виявляються саме сільські бюджети. На початок 2014 р. 55% зайнятого сільського населення працювали за межами місця реєстрації проживання, більшість (67%) з них – у містах і селищах міського типу³⁰. І ці процеси посилюються: кількість зайнятого сільського населення у містах і селищах міського типу на початок 2014 р. перевищувала рівень 2005 р. на 22% (у 2005 р. перевищувала рівень 2001 р. на 33%). А, отже, стягуваний з них податок надходив у бюджети міст і селищ, водночас як середовище їх проживання – село і сільська місцевість недотримували необхідні фінансові ресурси для облаштування території і соціально-економічного розвитку.

Очевидним є те, що земельні ресурси і сільськогосподарське виробництво, які завжди були основою розвитку сільських громад (тим більше сільське господарство вже ряд років демонструє позитивний тренд розвитку щодо обся-

²⁹ Сільське господарство України : стат. зб. – К. : Державна служба статистики України, 2015. – С. 212.

³⁰ Соціально-економічне становище сільських населених пунктів України : стат. зб. – К. : Державна служба статистики України, 2014. – С. 6.

гів виробництва продукції, доходів, рентабельності), не виконують зараз такої ж ролі щодо наповнення сільських бюджетів і розвитку сільських громад. Важливо при децентралізації повноважень, ресурсів і фінансів максимально врахувати і забезпечити потреби та основи розвитку на базовому рівні – на рівні сільської громади.

2.2. Кадрове забезпечення децентралізації на локальному рівні

Процеси децентралізації, передачі функціональних повноважень та перерозподіл фінансових ресурсів на локальний рівень спричиняють кардинальні перетворення в багатьох сферах суспільства. Крім необхідності юридичного унормування широкого переліку питань, створення нової системи взаємозв'язків між центром і об'єднаними територіальними громадами, значної уваги потребує розв'язання питання готовності місцевого населення, насамперед у сільських територіальних громадах, до прийняття таких повноважень, виконання нових функцій та реалізації нових завдань³¹.

У певної частини аналітиків існують побоювання щодо недостатності або взагалі відсутності на базовому рівні кваліфікованих спеціалістів, здатних координувати ці процеси, здійснювати заплановані зміни, брати участь у реформуванні місцевого самоврядування, зокрема, щодо виконання місцевих бюджетів, адміністрування місцевих податків і зборів.

За результатами пілотного опитування представників державно-управлінської еліти (2014 р.) встановлено, що рівень некомпетентності державних службовців України становить понад 80%. Детальний аналіз щодо рівня сформованості окремих компетенцій публічного адміністрування свідчить, що лише 9,9% державних службовців готові приймати управлінські рішення, 12,4% – організувати раціональну працю підлеглих працівників, 13,0% – планувати заходи щодо європейської інтеграції України та реалізовувати процедури демократичного врядування на відповідному рівні управління. За іншими функціями рівень компетентності коливається в межах від 14,0 до 17,2%³². Такі низькі показники спроможності управлінської еліти до реалізації функцій публічного адміністрування обмежують будь-які трансформації в суспільстві. Очікування населення щодо швидких позитивних змін, в тому числі і від децентралізації, можуть бути зруйновані некомпетентністю місцевих чиновників.

Проблема має загальнодержавний характер. І хоча на законодавчому рівні встановлено нормативи обов'язкового підвищення кваліфікації державних службовців, систематичного проведення атестації, ротації кадрів для ефективного виконання службових обов'язків, ситуація залишається незадовільною.

У сільській місцевості через специфіку ринку праці кількість державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, висококваліфікованих спеціалістів і фахівців, які потенційно могли б долучитися до новітніх процесів децентралізації, досить незначна. Розподіл населення за професійними групами у розрізі місць проживання свідчить, що частина професіоналів, фахівців і тех-

³¹ На початок 2016 р. відрепортовано про створення 159 об'єднаних територіальних громад, центрами 103 з них (65%) стали села. Заплановано, що з 1 січня 2016 р. будуть відкриті прямі бюджетні розрахунки між ними і Державним казначейством без залучення обласних та районних відділень.

³² Неекономічні пріоритети модернізації в Україні з урахуванням інтеграційного досвіду країн Центрально-Східної Європи : наук. доп. / за ред. канд. соціол. наук О.М.Балакіревої ; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогнозув. НАН України". – К., 2015. – С. 122–128.

Розвиток бюджетної децентралізації в Україні

нічних службовців, на яких насамперед можуть бути покладені нові функції та яким передаватимуться повноваження, становить менше 20% усього зайнятого сільського населення (рис. 2.1). Потрібно додати, що 40,6% селян зайняті у найпростіших професіях і без відповідної перепідготовки долучитися до сучасних реформаційних процесів неспроможні. Кадровий "голод" може стати досить відчутним.

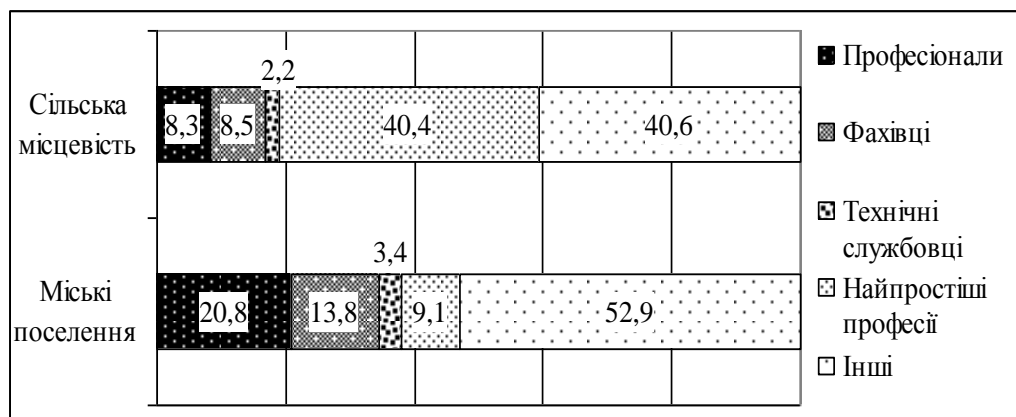


Рис. 2.1. Розподіл населення за професійними групами у розрізі місьць проживання, %

Джерело: побудовано за даними: Економічна активність населення України у 2014 р. : стат. зб. – К. : Держстат України, 2015. – С. 86–87.

Довготривала монофункціональність сільської економіки, обмеженість сільського ринку праці, незатребуваність спеціалістів високого класу спричинили зниження пропозиції тих компетенцій і фахових навиків, які наразі стають пріоритетними.

Аналіз рівня освіти як основного чинника формування професійних навиків і компетентності у сільських жителів показує, що він нижчий за аналогічні показники міського населення (рис. 2.2).

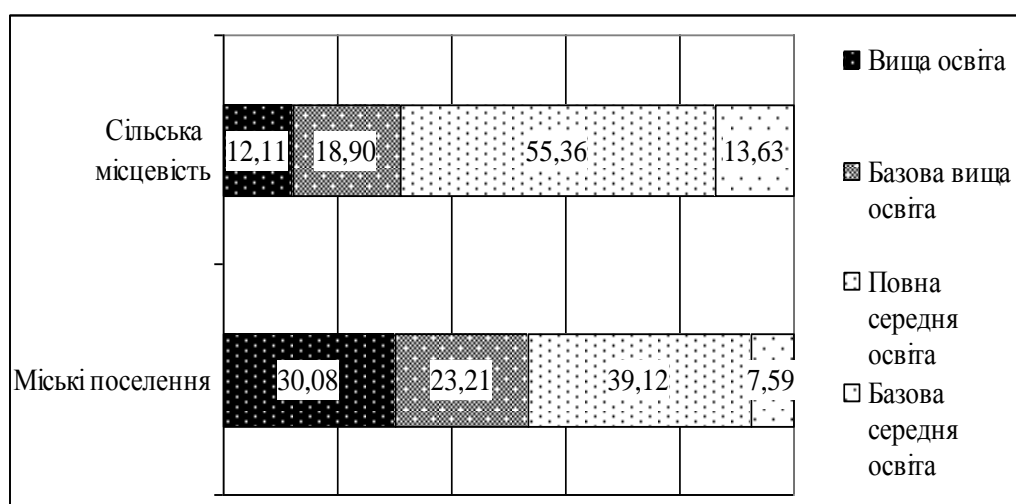


Рис. 2.2. Рівень освіти населення в розрізі місьць проживання, %

Джерело: розраховано за даними: Витрати і ресурси домогосподарств України у 2014 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України) : стат. зб. – К. : Держстат України, 2015.

Розділ 2. Бюджети сільських громад в умовах бюджетної децентралізації

У сільській місцевості серед зайнятого населення лише 12,0% мають вищу освіту, що 2,5 раза менше, ніж серед міського населення. Фахівців із базовою вищою освітою менше на 25%. Водночас в Україні законодавчо закріплена і реалізується низка ініціатив для забезпечення сільської місцевості висококваліфікованими кадрами.

По-перше, встановлено квоти на прийом сільської молоді до ВНЗ за державним замовленням, зокрема: в аграрних ВНЗ – 75%, педагогічних – 50% та інших – 25% від загальної кількості студентів першого курсу³³.

По-друге, щорічно майже третина коштів державного бюджету, які розподілялись через Міністерство аграрної політики та продовольства України, були спрямовані на фінансування аграрних закладів освіти I–IV рівнів акредитації (2011 р. – 2,1 млрд грн, 2012 р. – 2,8 млрд грн, 2013 р. – 2,7 млрд грн, 2014 р. – 2,1 млрд грн)³⁴. З 2015 р. фінансування аграрних навчальних закладів здійснюється через Міністерство освіти і науки України. При цьому фінансування залишилось на тому ж рівні, що і в минулі роки.

За даними Департаменту науково-освітнього забезпечення агропромислового виробництва та розвитку сільських територій Міністерства аграрної політики та продовольства України в аграрних вищих навчальних закладах навчається близько 147,0 тис. студентів (у тому числі 62% – сільська молодь). Щорічно випускниками аграрних ВНЗ з освітньо-кваліфікаційними рівнями бакалавр, спеціаліст, магістр стають понад 50,0 тис. осіб. Значну частину випускників становлять економісти, фінансисти, менеджери тощо.

Таким чином, потенційні кадрові можливості для впровадження законодавчих інновацій щодо бюджетної децентралізації в сільській місцевості формуються. Якщо до компетенції громад базового рівня буде передано низку повноважень зі створенням належних матеріальних, фінансових та організаційних умов, то висококваліфіковані спеціалісти повертатимуться в сільську місцевість.

Будь-які нововведення будуть ефективними лише тоді, коли їх сприйматиме і розумітиме більшість населення. Потрібно проводити постійну роз'яснювальну роботу серед сільського населення, започатковувати навчальні курси, тренінгові програми й запроваджувати інші сучасні освітні технології для підготовки профільних кваліфікованих спеціалістів. Сучасні програми підготовки мають бути спрямовані не лише на формування кадрового потенціалу для чіткого виконання завдань і розпоряджень, а й на підвищення лідерських якостей, розкриття індивідуальних здібностей і спроможностей кожної людини.

Комплексний підхід до підготовки процесу децентралізації, всебічне врахування можливих проблем, у тому числі і з кадровим забезпеченням, дозволить здійснювати заплановані зміни ефективно, якісно і максимізувати всі позитиви, що несе в собі бюджетна децентралізація і реформування територіально-адміністративного устрою в державі.

³³ Постанова КМУ "Про підготовку фахівців для роботи в сільській місцевості" від 29 червня 1999 р. № 1159.

³⁴ Звіти про виконання показників розподілу видатків Державного бюджету України за відповідні роки.

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ЩОДО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Зважаючи на визначення децентралізації як одного з основних пріоритетів реформ, державне управління в Україні потерпає від надмірної централізації, тоді як наявні спроби децентралізації не дають вагомих позитивних результатів та залишаються малоефективними. Історія засвідчує, що всі попередні реформи та стратегії у цій сфері стикалися з комплексом схожих, а часто й ідентичних сьогоднішнім, перешкод. Наявність громадського схвалення не усуває вихідних причин невдач ініціатив із децентралізації влади в Україні. На проблеми децентралізації, які і раніше досліджувалися та аналізувалися різними фахівцями у цій галузі³⁵, нині додатково накладаються виклики, пов'язані зі збереженням територіальної цілісності країни, із чітким визначенням її проєвропейського курсу, стрімким процесом формування громадянського суспільства. Успіх оголошеної Президентом і Урядом політики децентралізації влади та реформ місцевого самоврядування значною мірою залежить як від сприйняття суспільством цієї реформи в цілому, так і від сприйняття окремих її аспектів та наслідків. Урахування громадської думки є необхідною умовою успішної реалізації цієї реформи, насамперед на місцях.

На нинішньому етапі Україна залишається надто централізованою країною, де вирішення більшості питань регіонального розвитку, надання адміністративних послуг громадянам залежить від центральних органів влади та її територіальних представників, тоді як місцеве самоврядування не має належних повноважень або необхідних ресурсів для виконання цих функцій. В умовах глобальних викликів і політичної кризи в державі реформа місцевого самоврядування і територіальної організації влади набуває ще більшого значення. Децентралізація влади на принципах субсидіарності, як передбачено в Європейській хартії місцевого самоврядування, мінімізує участь політичної влади у вирішенні місцевих питань, бо цими повноваженнями наділяються виборні представницькі органи. Слід одразу звернути увагу на неоднозначне розуміння громадянами України механізмів децентралізації, ролі інститутів ОМС та регіональної політики держави, але назріла потреба (хоча і не зовсім усвідомлена як політичний інтерес) змін у занадто централізованому державному організмі, де всі проблеми можуть бути вирішені тільки у Києві.

³⁵ Майнзюк К., Джигир Ю. Фіскальна децентралізація та ризики для державної єдності в Україні. Концепція дослідження для методологічного обговорення [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.fiscoid.com/download.php?m=an&l=ua&id=98>; Постанова Верховної Ради України "Про Рекомендації парламентських слухань "Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування"" // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 16. – Ст. 144; Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. та ін.] ; Центр політико-правових реформ. – К., 2012. – 212 с.; Децентралізація в Україні: соціологічний погляд / [О. Гарнець, О. Гончарук, Н. Дмитрук, А. Ткачук] ; Швейцарсько-український проєкт "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". – К. : ТОВ "Софія-А", 2013. – 160 с.

Історичний екскурс щодо питання усвідомлення сутності децентралізації, здійснений А.Зоткіним³⁶, доводить, що громадяни позитивно ставляться до окремих складових інституту автономії. В концентрованому вигляді такий феномен можна сформулювати, як активний антиавтономізм із латентним прагненням децентралізації³⁷. За даними соціологічних досліджень Центру Разумкова³⁸, проведених у 2012 р., близько 80% громадян готові проголосувати на референдумі за Україну як унітарну державу за умови проведення децентралізації влади. У разі проведення референдуму з територіально-політичного устрою України 78,5% усіх опитаних (або 81,9% тих, хто збирається взяти участь у референдумі) проголосували б за унітарну державу, де повинна відбутися децентралізація влади й істотне розширення повноважень місцевих органів влади в економічній, соціальній та гуманітарній сферах. Сьогодні частка тих, хто виступає за унітарний устрій держави, зросла порівняно з кінцем березня – початком квітня 2014 р., коли проводилося аналогічне опитування, – тоді вона становила 69,3% серед усіх опитаних. За унітарну державу (за умови децентралізації влади) виступає більшість жителів усіх регіонів (від 95% на Заході країни до 63% на Сході)³⁹. Як показало дослідження, українці продовжують загалом прихильно ставитися до ідеї розширення повноважень і самостійності областей країни.

Дані опитування, проведеного у вересні 2015 р.⁴⁰, продемонстрували, що думки стосовно необхідності збереження унітарного державного устрою України із наявними повноваженнями регіонів дотримуються 42,2% опитаних. Особливо прихильно до неї ставляться мешканці північно-західного (54,7) і південно-західного (59,4) регіонів, а також у північних областях (52,8) і у Львівській області (63,2%).

Розширення повноважень регіонів вітають 39% опитаних. Ця думка однаковою мірою притаманна мешканцям різних регіонів, проте найбільшою популярністю вона користується у центральних областях (50,3%) держави. Більшість українців (76,3%) в ході опитування заявили, що повністю або скоріше схвалюють ідею обрання губернаторів населенням області. Тільки 12,5% частково або повністю не схвалюють таку пропозицію (табл. 3.1). Також респонденти переважно підтримують ідею фінансової децентралізації та перерозподілу податків на користь обласних бюджетів (78,3%). Найбільш виразні запити на отримання фінансової незалежності зафіксовані на Сході та Заході країни (табл. 3.2).

Аналіз ситуації дозволяє відзначити, що однією з фундаментальних перешкод для значимої децентралізації в Україні є принциповий конфлікт з-поміж ключових гравців щодо розуміння своєї ролі в багаторівневій системі управління на місцевому рівні.

³⁶ Зоткін А. "Рішення не прийняте", або Владна несамотійність на місцях [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://dialogs.org.ua/ru/project/page20059.html>

³⁷ Там само.

³⁸ Досліджене проведене Центром Разумкова з 6 по 11 червня 2014 р. Було опитано 2012 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України за винятком Криму. Теоретична похибка вибірки (без урахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% з імовірністю 0,95, [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.uceps.org/upload/1404225088_file.pdf

³⁹ Згідно з результатами досліджень, проведених Центром "Соціальний моніторинг" спільно з Інститутом соціальних досліджень імені Олександра Яременко та ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" у серпні 2014 р.

⁴⁰ Опитування у вересні 2015 р. у межах моніторингу громадської думки, що проводиться Центром "Соціальний моніторинг" спільно з Інститутом соціальних досліджень імені Олександра Яременко та ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України".

Таблиця 3.1

**Розподіл відповідей респондентів на запитання:
"Як Ви ставитеся до ініціативи обрання голів обласних держадміністрацій
("губернаторів") населенням області на місцевих виборах?", %**

Повністю схвалюю	34,5	76,3
Скоріше, схвалюю	41,8	
Скоріше, не схвалюю	9,8	12,5
Повністю не схвалюю	2,7	
Важко відповісти / Відмова відповідати	11,3	11,3

Таблиця 3.2

**Розподіл відповідей респондентів на запитання:
"Чи підтримуєте ідею фінансової децентралізації,
коли більшість зібраних податків залишатиметься
в розпорядженні обласних бюджетів?", %**

Відповідь	Україна	Захід	Центр	Північ	Схід	Південь	Київ
Так	78,3	88,1	82,2	59,4	82,2	77,2	53,2
Ні	12,5	6,0	9,7	35,2	5,5	10,3	37,2
Важко відповісти / Відмова відповідати	9,3	5,9	8,1	5,4	12,3	12,5	9,5

Основоположним принципом організації сучасної системи державного управління, що пов'язана із децентралізацією, вважається засада субсидіарності, сутність якої полягає в тому, що кожна людина, сім'я, спільнота чи соціальна група повинні дбати про себе. Цей принцип передбачає децентралізацію та деконцентрацію повноважень від центрального рівня на місця. Тобто через процес децентралізації багато функцій держави передаються на виконання місцевим і регіональним органам самоврядування.

Загальне ставлення до ідеї децентралізації залежить від рівня знань жителів міст про розподіл повноважень в управлінні їхніми містами між центральними і місцевими органами влади. Лише 7%⁴¹ опитаних засвідчують своє добре розуміння такого розподілу, ще 43% відзначають, що щось про нього знають. Більшість мешканців міст (52%) вважають, що саме обрані ними ОМС повинні мати левову частку в управлінні населеними пунктами. Оцінюючи ймовірні наслідки децентралізації, респонденти виявили стримане сподівання, що ОМС здатні впоратися з новим, більшим обсягом повноважень, які вони можуть отримати (45%). Протилежної думки дотримується 32%. Крім того, оптимізм населення підтверджується і тим, що воно бачить більше позитивних проявів у можливому запровадженні децентралізації: 29% вважає, що вони зможуть посилити свій вплив на органи влади, 20% вважає, що це зможе покращити надання послуг на місцях. Натомість 21% респондентів висловили побоювання, що децентралізація призведе до появи "місцевих князьків", а 8% – щодо прискороного зменшення чисельності населення сіл.

⁴¹ Результати опитування громадської думки щодо проблем місцевого самоврядування та ставлення до децентралізації влади [Електронний ресурс] // Галузевий моніторинг. – 2014 (грудень). – № 18. – Доступний з : http://auc.org.ua/sites/default/files/mon18_1.pdf (Опитування в містах України, вибірка 1800 респондентів).

Розділ 3. Громадська думка щодо децентралізації влади

Згідно з даними іншого дослідження⁴² майже половина мешканців України (48,0%) вважає, що суть процесу децентралізації влади полягає у передачі повноважень від центральних органів влади до місцевих, майже кожен п'ятий (18,5%) – у підвищенні впливу громади на законодавчі процеси, 17,4 – у розширенні можливостей і збільшенні ресурсів громад та 17,2% – у збільшенні бюджетів регіонів. Кожен десятий (10,8%) вважає, що суть процесу децентралізації влади полягає у наданні особливого статусу регіонам України, а 6,6 – у наданні автономії регіонам, 4,2% – у поділі великих регіонів на райони. За результатами дослідження було встановлено, що обізнаність щодо процесів децентралізації серед міського населення є частково вищою, ніж серед сільського. Серед міського населення майже 60% опитаних зазначають хоча б один правильний варіант відповіді, 21,6 не можуть однозначно відповісти, 15,2 неправильно розуміють процес децентралізації влади, 4,3% зазначають всі правильні варіанти. Серед сільського населення 51,6% опитаних зазначають хоча б один правильний варіант відповіді, 24,9 не можуть однозначно відповісти, 20,4% неправильно розуміють процес децентралізації влади. Лише 3,1% називають усі правильні варіанти.

Ставлення до ініціатив децентралізації у більшості (47,8%) громадян України є позитивним (26,3% – дуже позитивне, 21,5% – радше позитивне). Негативно ж ставляться 15,0% опитаних (9,0% – дуже негативно, 6,0% – радше негативно), а розділяють як негативне, так і позитивне ставлення 16,3% опитаних. Кожному десятому (10,3%) важко визначити своє ставлення, майже така ж кількість (10,6%) не розуміє суті цих ініціатив. Найбільш позитивно ставляться до процесів децентралізації мешканці південної частини України (54,0%), позитивна, але нижча підтримка серед мешканців північної (41,1) та центральної частини України (43,6%).

На думку більшості опитаних, місцева влада повинна займатися розвитком та утриманням місцевої інфраструктури (74,3%), забудовою територій (71,8), благоустроєм (78,8), охороною громадського порядку (64,6), пасажирськими перевезеннями на території регіону (68,8), житлово-комунальними послугами і утриманням об'єктів комунальної власності (72,3), встановленням тарифів на комунальні послуги (55%) і відповідно брати на себе відповідальність за реалізацію цих функцій. Натомість, медицина (60,6%), освіта (67,5), соціальна допомога (57,6%) повинні бути сферою відповідальності центральної влади⁴³.

⁴² Дослідження проводилось соціологічною агенцією "Фама", методом "face to face" інтерв'ю у жовтні 2014 р. Було опитано 2000 мешканців України (крім представників Донецької та Луганської областей, а також АР Крим), старших за 18 років. Похибка репрезентативності вибірки з довірчою ймовірністю 0,954 не перевищує 2,2% для показників, близьких до 50%, 1,8% – для показників, близьких до 25 або 75%, 1,3% – для показників, близьких до 10 або 90%, 0,9% – для показників, близьких до 5 або 95%, 0,4% – для показників, близьких до 1 або 99%. Результати дослідження є репрезентативними щодо п'яти регіонів України: Захід (Львівська, Тернопільська, Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька області), Північ (Волинська, Рівненська, Житомирська, Київська області та місто Київ), Схід (Чернігівська, Сумська, Полтавська, Харківська області), Центр (Хмельницька, Вінницька, Кіровоградська, Дніпропетровська області), Південь (Одеська, Миколаївська, Херсонська, Запорізька області). Похибка репрезентативності вибірки по регіонах з довірчою ймовірністю 0,954 не перевищує 4,9% для показників, близьких до 50%, 4,2% – для показників, близьких до 25 або 75%, 2,9% – для показників, близьких до 10 або 90%, 2,1% – для показників, близьких до 5 або 95%, 1% – для показників, близьких до 1 або 99%.

⁴³ Спільнота практик місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://despro.org.ua/>

Бажаний розподіл відповідальності за надання суспільних благ та послуг між центральною та місцевою владою України, %

Суспільні блага чи послуги	Центральна влада	Місцева влада	Важко відповісти
Благоустрій	14,5	78,8	6,7
Розвиток та утримання місцевої інфраструктури	16,7	74,3	9,0
Житлово-комунальні послуги, утримання об'єктів комунальної власності	17,7	72,3	10,0
Забудова територій	19,1	71,8	9,1
Пасажи́рські перевезення на території регіону	21,8	68,8	9,4
Охорона громадського порядку	27,1	64,6	8,3
Встановлення тарифів на комунальні послуги	34,4	55,0	10,6
Культура та історична спадщина	37,8	51,2	11,0
Економічний розвиток територій	41,0	47,2	11,8
Медицина	60,6	29,9	9,5
Освіта	67,5	23,9	8,6
Соціальна допомога	57,6	34,0	8,4
Нагляд за законністю в органах місцевого самоврядування	43,5	46,5	10,0

Саме в децентралізації більшість громадян бачить можливість покращення якості адміністративних послуг. Однак таке позитивне ставлення зумовлене не розумінням сутності децентралізації, а вкрай негативною оцінкою існуючої ролі держави. Так, у 2014 р., за даними дослідження, проведеного Центром Разумкова⁴⁴, позитивно оцінювали якість надання адміністративних послуг лише 5% населення, що на 7% менше, ніж у 2013 р. Водночас частка тих, хто вважає якість надання послуг поганою, зросла з 32 до 40%.

У 2014 р. за адміністративними послугами зверталися 46,5% громадян України. Серед тих, кому доводилося особисто звертатися до органів влади за певними адмінпослугами, переважали негативні оцінки: обслуговуванням та наданими послугами незадоволені 60%, а задоволені – 30,5%. Водночас 35% громадян, що зверталися за отриманням адмінпослуг, не змогли визначити жодного позитивного елемента в обслуговуванні.

Серед основних негативних моментів найчастіше зазначали таке: великі черги (42%), відсутність чітких пояснень і необхідність відвідувати установи кілька разів (30), тяганина із розглядом справи (28), необхідність ходити до інших інстанцій (20), а також купувати бланки і сплачувати за якісь "додаткові послуги" (19%).

⁴⁴ Дослідження проводилося від 19 до 24 грудня 2014 р. Опитано було 2008 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком АР Крим. Теоретична похибка вибірки – 2,3%, [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.5.ua/ukrayina/ukrajnci-vvajaut-sho-yakist-adminposlyg-znachno-znizilasya-67159.html>

Розділ 3. Громадська думка щодо децентралізації влади

Давати хабарі протягом останніх 12 місяців для отримання адмінпослуг доводилося 11% населення – стільки ж було зафіксовано і під час опитування у березні 2013 р. Поряд із цим зменшилася частка тих, хто хабарі не давав – 71% (2013 р. – 76%), але наразі зросла частка тих, хто не захотів відповідати на це запитання, – 18% (2013 р. – 13%). Переважна частина населення ще й досі не знайома з діяльністю державної чи місцевої влади у сфері надання адміністративних послуг, але частка необізнаних щодо цього громадян скоротилася порівняно з 2013 р. із 67 до 59%. Натомість істотно зросла частка тих, хто знає про створення центрів надання адміністративних послуг (з 8 – до 21%) та створення офіційних веб-ресурсів щодо адмінпослуг (з 4 – до 9%).

Отже, високий рівень незадоволеності рівнем та умовами життя в своїх населених пунктах серед більшості населення України підтверджує нагальну потребу в реформуванні місцевого самоврядування, але одночасно ставить високі вимоги до відповідних заходів через завищені очікування та сподівання на покращення умов життя.

Центральна та місцева влади можуть розраховувати на позитивне сприйняття заходів реформування, що стосуватимуться розширення прав ОМС та запровадження нових інструментів контролю за прийняттям рішень. З іншого боку, особливої уваги потребують чутливі для пересічних громадян питання укрупнення територіальних громад, оптимізація соціальної інфраструктури (школи, заклади охорони здоров'я).

Загалом, результати соціологічних опитувань вказують на те, що децентралізація влади в Україні має достатньо сприятливе підґрунтя, зважаючи на переважно позитивні оцінки. Проте відчувається низький рівень поінформованості щодо окремих аспектів децентралізації, що свідчить про нагальну потребу посилити комунікаційну складову реформи.



БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК СПОСІБ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

4.1. Розподіл видаткових повноважень між центральними і місцевими органами влади та у системі органів місцевого самоврядування

У процесі бюджетної децентралізації необхідно усунути основні існуючі недоліки формування місцевих бюджетів України з тим, щоб не тільки підвищити самостійність місцевих органів влади, але перш за все – створити умови для забезпечення відповідального виконання ОМС функцій публічної влади, максимального врахування переваг та інтересів громадян щодо місцевих суспільних благ та послуг, ефективного використання бюджетних ресурсів і завдяки цьому – для підвищення суспільного добробуту.

Надання високоякісних і доступних публічних послуг на відповідних територіях (адміністративних, соціальних тощо), узгодження місцевої політики соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад – важливі складові тих проблем, ефективно і швидко вирішення яких передбачено Концепцією реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні⁴⁵.

Бюджетна децентралізація є частиною більш загальної проблеми забезпечення ефективного функціонування багаторівневої бюджетної системи, головне призначення якої – створення умов для ефективного та відповідального виконання органами влади всіх рівнів своїх функціональних повноважень у межах ресурсів відповідних бюджетів. Це означає, що у процесі бюджетної децентралізації мають бути створені умови для:

- надання публічних благ відповідно до потреб та вподобань місцевого населення ("самоврядування створюється для того, щоб забезпечувати місцеві інтереси")⁴⁶;
- підвищення відповідальності місцевих органів влади за виконання закріплених за ними функцій, а отже – за ефективність видатків місцевих бюджетів,
- збільшення витрат місцевих бюджетів залежно від збільшення власних доходів та розвитку економіки відповідних територій.

Умови формування місцевих бюджетів мають створювати й зберігати заінтересованість ОМС у збільшенні доходів та ефективному використанні бюджетних коштів.

Перше питання, яке має бути вирішено у процесі бюджетної децентралізації, це питання про те, які функції держави (держави у широкому розумінні, як сукупності органів загального державного управління) економічно ефективніше виконувати централізовано, а які – децентралізовано.

⁴⁵ Розпорядження КМУ "Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

⁴⁶ Регульський Єжи. У реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://society.lb.ua/position/2014/07/15/272846_lektsiya.html

Теоретичні аргументи на користь децентралізації повноважень пов'язані з такою важливою економічною функцією держави, як надання суспільних (колективних) благ та послуг. Децентралізація повноважень щодо надання таких благ, – враховуючи територіальні відмінності у потребах та наявність у багатьох випадках просторових (територіальних) обмежень щодо їх споживання, дозволяє краще враховувати уподобання жителів, тоді як централізована пропозиція суспільних (колективних) благ може орієнтуватися тільки на "усереднені" інтереси.

Доцільність централізації функціональних повноважень теоретично обґрунтовується існуванням "зовнішніх" ефектів, наявність яких заважає застосовувати до надання таких благ (на відміну від ринкових) механізм ринкового ціноутворення. Внаслідок "зовнішніх" ефектів благо, що пропонується однією територіальною громадою, може впливати на добробут не тільки її жителів, але й жителів інших громад. Враховуючи такі наслідки "зовнішніх" ефектів, до повноважень місцевих органів влади різних рівнів мають входити такі завдання, вирішення яких не має впливу, що виходить за межі відповідної території (адміністративно-територіальної одиниці). Надання благ, що мають "зовнішні" ефекти, економічно доцільно "централізувати" до такого рівня, де такі ефекти зникають. В умовах України це може стосуватися, наприклад, надання повної середньої освіти у сільських районах, освітніх послуг громадянам, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, спеціалізованої медичної допомоги, утилізації сміття, місцевої пожежної охорони тощо.

У ринковій економіці важливою функцією держави є також коригування розподілу доходів відповідно до уявлень населення країни про соціальну справедливість. Головний економічний аргумент на користь централізації перерозподільчої функції держави випливає з того, що відповідні заходи мають ознаки колективного блага⁴⁷. Якщо різні общини мають різні погляди на бажаний рівень перерозподілу особистих доходів, то надання відповідних повноважень місцевим органам влади призведе до різноспрямованих потоків жителів, що "голосуватимуть ногами" за або проти конкретних заходів у межах громад. Бідніші жителі різних громад прагнуть туди, де їм надаватимуть більшу допомогу (у вигляді як менших податків, так і вищих субсидій з місцевого бюджету), тоді як багатші – змінюватимуть місце свого проживання на користь громад із меншим фіскальним навантаженням. Унаслідок таких процесів добрі наміри окремих громад щодо більш справедливого перерозподілу особистих доходів не зможуть бути реалізовані. Тому функція перерозподілу особистих доходів має покладатися на центральні органи влади.

Наступною складовою бюджетної децентралізації є чітке законодавче розмежування функціональних повноважень центральних та місцевих органів влади, а також у системі ОМС, що має визначати сфери виключних повноважень ОМС та усувати дублювання функцій центральних та місцевих органів влади. Далі необхідно визначити розподіл видаткових зобов'язань між різними видами бюджетів, який повинен відповідати розподілу функціональних повноважень. Отже, повноваження щодо надання суспільних благ (прийняття рішень щодо їх надання) й відповідні видатки мають належати одному й тому ж рівню влади. Саме виконання цієї умови встановлюватиме чітку відповідальність органів влади за виконання конкретних функцій щодо надання публічних благ і послуг та

⁴⁷ Peffekofen R. *Finanzausgleich I. Wirtschaftstheoretische Grundlagen // Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften.* – Stuttgart, 1980. – Bd. 2. – P. 615.

ефективність відповідних бюджетних витрат⁴⁸, а також забезпечуватиме здійснення належного контролю за роботою органів влади різних рівнів.

До функцій центральних органів влади, що приймають відповідні рішення та мають фінансувати їх виконання за рахунок Державного бюджету України, крім функцій загальнодержавного управління (фінансування оборони, правоохоронної системи, фіскальної діяльності, фундаментальних наукових досліджень) слід також віднести:

- забезпечення макроекономічної стабільності;
- надання послуг, для яких характерні зовнішні ефекти, зокрема, боротьба з інфекційними захворюваннями (СНІД, туберкульоз, гепатит, санітарно-епідеміологічні та дезінфекційні заходи);
- формування та проведення політики перерозподілу доходів (надання встановлених існуючим законодавством пільг населенню, постраждалим від Чорнобильської катастрофи, ветеранам Афганістану та інших бойових дій, військовослужбовцям тощо);
- фінансування програм, що мають високу суспільну значущість та спрямовані на вирішення загальнонаціональних проблем (гуманітарні програми національного значення).

З державного бюджету може також надаватися фінансова допомога місцевим бюджетам для інвестицій у регіональну інфраструктуру, яка є важливою з точки зору економічного розвитку регіонів.

У процесі розмежування видаткових повноважень у системі місцевих органів влади необхідно враховувати особливості різних видів суспільних і соціально значущих благ та послуг, зокрема, наявність об'єктивних територіальних обмежень щодо можливостей користування ними та існування "зовнішніх ефектів". Крім того, важливе значення має фактор чисельності населення, що визначає фінансову спроможність територіальних громад. Такий підхід практикується у країнах Європейського Союзу.

До повноважень ОМС кожного рівня (включаючи районний та обласний) мають входити такі завдання, вирішення яких не має впливу за межами відповідних громад. На рівні районів або областей мають надаватися блага та послуги, користувачами яких з економічної точки зору мають бути одночасно жителі різних територіальних громад базового рівня (надання спеціалізованої медичної допомоги, отримання вищої освіти тощо).

Як уже зазначалося, наразі за місцевими бюджетами закріплено надання населенню різних пільг, фінансування яких здійснюється за рахунок відповідних субвенцій місцевим бюджетам. Такі пільги визначаються законодавством України, тобто належать до повноважень центральних органів влади. Фінансування таких загальнонаціональних програм, пов'язаних із перерозподілом доходів, враховуючи, що компетенції щодо виконання окремих функцій і відповідні видаткові повноваження (тобто відповідальність за видатки, пов'язані із виконанням таких функцій) мають належати одному й тому ж рівню влади, доцільно здійснювати прямо з державного бюджету, перераховуючи відповідні кошти на карткові рахунки отримувача пільг. Організація обліку отримувачів пільг має здійснюватися територіальними підрозділами служб соціального захисту населення.

Економічно зважений розподіл повноважень між територіальними громадами різного рівня має враховувати аналіз питомих витрат надання конкрет-

⁴⁸ Peffekofen R. *Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen*. – P. 617.

Розділ 4. Бюджетна децентралізація як спосіб ефективного використання...

них видів колективних (суспільних) благ та послуг залежно від кількості їх споживачів.

Удосконалення розподілу видаткових повноважень в системі ОМС потребує:

1. Застосування не лише принципу субсидіарності, але й фінансової спроможності ОМС при розмежуванні повноважень у системі ОМС.
2. Чіткого визначення складу центральних та місцевих органів виконавчої влади, враховуючи, зокрема, створення виконавчих органів районних та обласних рад, що передбачено проектом змін до Конституції України.
3. Застосування однакового підходу до визначення функціональних та видаткових повноважень ОМС у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" та у Бюджетному кодексі України.
4. Визначення поняття та складу різних видів гарантованих послуг та органів влади, які є відповідальними за їх надання та фінансування.

До повноважень ОМС сіл, селищ, міст із чисельністю населення до 20 тис. жителів слід віднести:

- утримання ОМС сіл, селищ, міст;
- надання дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти;
- надання первинної медичної допомоги (фельдшерсько-акушерськими пунктами та центрами первинної медичної (медико-санітарної) допомоги);
- забезпечення функціонування водопровідно-каналізаційного господарства; проведення заходів із поліпшення питної води; благоустрій сіл, селищ, міст (освітлення, прибирання вулиць тощо); збір та вивезення сміття;
- реалізацію місцевих програм у сферах культури, фізичної культури та спорту, соціального захисту населення;
- відшкодування різниці між розміром ціни (тарифу) на житлово-комунальні послуги, що затверджувалися або погоджувалися рішенням місцевого органу виконавчої влади та ОМС, і розміром економічно обґрунтованих витрат;
- реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення;
- будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг міст та населених пунктів, які перебувають у віданні ОМС.

До повноважень ОМС сіл, селищ, міст із чисельністю населення понад 20 тис. жителів слід віднести ті ж самі повноваження ОМС населених пунктів, де проживає менше 20 тис. жителів, а також:

- надання освітніх послуг спеціалізованими школами, ліцеями, гімназіями, колеґіумами, вечірніми (змінними) школами; освітніх послуг громадянам, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;
- професійно-технічну освіту;
- надання вторинної медичної допомоги, медичні послуги пологових будинків, станцій швидкої та невідкладної допомоги;
- утилізацію сміття;
- утримання театрів, музеїв, міських шкіл естетичного виховання дітей, зоопарків, бібліотечне обслуговування населення;
- надання послуг міськими дитячо-юнацькими спортивними школами;
- підтримку засобів масової інформації місцевого значення;
- місцеву пожежну охорону.

До повноважень ОМС районного рівня має належати:

- надання освітніх послуг спеціалізованими школами, ліцеями, гімназіями, колегіумами, вечірніми (змінними) школами; освітніх послуг громадянам, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;
- професійно-технічна освіта;
- надання вторинної медичної допомоги, медичні послуги пологових будинків, станцій швидкої та невідкладної допомоги;
- утримання театрів, музеїв, районних шкіл естетичного виховання дітей, бібліотечне обслуговування населення;
- надання послуг районними дитячо-юнацькими спортивними школами;
- підтримка районних засобів масової інформації;
- утилізація сміття;
- місцева пожежна охорона;
- будівництво, реконструкція, ремонт та утримання доріг районного значення.

До повноважень ОМС обласного рівня має належати:

- надання третинної медичної допомоги;
- надання освітніх послуг для дітей, які потребують корекції розвитку;
- утримання притулків і дитячих будинків та надання освітніх послуг для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування; надання соціальних послуг інвалідам;
- вища та післядипломна освіта;
- реалізація регіональних програм з розвитку фізичної культури й спорту, спортивної реабілітації інвалідів;
- утримання театрів, музеїв, філармоній, бібліотечне обслуговування населення;
- підтримка обласних засобів масової інформації;
- будівництво, реконструкція, ремонт та утримання доріг обласного значення.

Зважаючи на розподіл функціональних повноважень, які покладатимуться на відповідні органи влади, здійснюється перерозподіл загальної суми бюджетних видатків між державним і місцевими бюджетами різних рівнів.

Необхідно звернути увагу на те, що вирішення завдання щодо розмежування функціональних та видаткових повноважень центральних і місцевих органів влади, а також повноважень у системі ОМС потребує додаткових галузевих досліджень і широкого обговорення.

Слід ще раз наголосити, що повноваження щодо надання суспільних благ (прийняття рішень щодо їх надання) і фінансування відповідних видатків мають належати до одного й того самого рівня влади, оскільки це дозволяє встановити чітку відповідальність органів влади за виконання функцій з надання конкретних публічних благ і послуг та ефективність відповідних бюджетних витрат, а також забезпечити належний контроль за роботою органів влади різних рівнів.

Модернізація бюджетної системи України на засадах децентралізації потребує переходу до нової парадигми державного управління, що ґрунтується не на протиставленні органів влади різних рівнів, а на чіткому розподілі повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Безумовно,

розподіл повноважень щодо надання суспільних благ та прийняття відповідних бюджетних рішень у кінцевому підсумку є політичним рішенням, але для забезпечення ефективного функціонування бюджетної системи необхідно, щоб такий розподіл базувався на економічних критеріях.

4.2. Напрями посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування

Місцеві органи влади, щоб бути дійсно самостійними та відповідальними у вирішенні покладених на них завдань, повинні мати надійні та гнучкі джерела власних доходів. Наразі місцеві органи влади України не мають у своєму розпорядженні інструментів, за допомогою яких вони мали б можливість приводити доходи місцевих бюджетів у відповідність до потреб населення відповідних територій щодо місцевих суспільних благ та послуг.

Необхідною умовою ефективного функціонування багаторівневих бюджетних систем є забезпечення досить тісного зв'язку між податками, що надходять до місцевих бюджетів, та вигодами від відповідних видатків. За такої умови споживачі місцевих суспільних благ та послуг, які проживають в певній місцевості, платять за те, що вони одержують з місцевого бюджету, і одержують те, за що вони сплачують податки. У розпорядження місцевих органів влади доцільно передавати податки, база оподаткування яких не має значної мобільності, а тому такі податки не можуть перекидатися на жителів інших регіонів (адміністративно-територіальних одиниць).

З огляду на принцип еквівалентності (тобто отриманої вигоди від місцевих суспільних благ) до податкових доходів місцевих бюджетів територіальних громад слід віднести загальний податок на нерухомість (житлову та нежитлову), при стягненні якого від оподаткування звільнюється лише площа за основним місцем проживання, що відповідає середньорегіональному показнику забезпеченості житлом (у розрахунку на 1 мешканця). Доцільно встановлювати менші ставки податку на нерухомість для основного та вищі – для другого житла та іншої нерухомості.

Для того щоб справляння податків на підприємницьку діяльність, які надходять до місцевих бюджетів, відповідало принципу еквівалентності, необхідно, щоб не тільки місцеві органи влади визначали їх ставки, але і щоб доходи від таких податків надходили за місцем здійснення підприємницької діяльності. Удосконалення системи формування доходів місцевих бюджетів потребує також внесення змін до розподілу ПДФО між місцевими бюджетами. На нашу думку, доцільно передавати його за місцем проживання платника податку, враховуючи, що місцеві органи влади при формуванні бюджету повинні орієнтуватися на потреби у суспільних благах місцевих жителів, які, як і потреби у приватних благах, змінюються зі зміною рівня доходів. Сьогодні цей податок надходить до місцевого бюджету за місцем роботи платника податку і лише його перерахунок за результатами заповнення річної податкової декларації – за місцем проживання (реєстрації). ПДФО може виконувати функцію плати за користування місцевою інфраструктурою, якщо він справляється до місцевих бюджетів за місцем проживання, і відмінності у податковому навантаженні визначають відмінності у обсягах надання місцевих суспільних благ (або надання якісніших благ).

Важливим джерелом доходів місцевих бюджетів України мають стати доходи, які є платою користувачів за блага та послуги, що надаються на рівні територіальних громад. За рахунок плати споживачів, наприклад, у Польщі та Угорщині фінансується понад 9% видатків місцевих бюджетів, у Словаччині та

Словенії – близько 14%, у Фінляндії – 21%, у Греції – 30%. В Україні такі доходи у 2011–2014 рр. забезпечували фінансування 4,1–4,6% видатків місцевих бюджетів, у 2015 р. – 5,5%. У багатьох країнах Європи успішно продовжується пошук місцевими органами влади додаткових фінансових ресурсів, зокрема у таких сферах, як переробка сміття домогосподарств, місця для паркування, догляд за дітьми, позакласні заняття, ефективніше використання спортивних і культурних об'єктів, використання міського транспорту, надання послуг з охорони здоров'я, опіка над людьми похилого віку тощо⁴⁹.

Зважаючи на ризики виникнення проблеми справедливості щодо послуг освіти, охорони здоров'я і соціальної допомоги та з огляду на міжнародний досвід, доцільно встановлювати законодавчі обмеження щодо рівня плати користувачів. У багатьох країнах Європи заборонено вводити плату за навчання в початковій і середній школі. При використанні плати користувачів слід також враховувати витрати на стягнення цієї плати (включаючи адміністративні витрати або витрати на "персоніфікацію" користувачів).

З метою зменшення дестимулюючих ефектів дотацій вирівнювання при міжбюджетному перерозподілі доходів має встановлюватися верхній поріг внесків місцевих бюджетів у систему вирівнювання. Крім того, вирівнювання доходів бюджетів одного рівня здійснюється таким чином, щоб послідовність (ранг) адміністративно-територіальних одиниць (упорядкованих за рівнем середньодушових доходів місцевих бюджетів) до і після їх перерозподілу не змінювалася. Регіони та адміністративно-територіальні одиниці з вищим рівнем доходів місцевих бюджетів (до трансфертів) мають зберігати свої позиції і після перерозподілу доходів.

Окремого обговорення потребує питання, як здійснювати вирівнювання (за видами місцевих бюджетів) – на регіональному або національному рівні (з обласного або державного бюджету).

У тих випадках, коли місцеві органи влади забезпечують реалізацію національної політики у певних сферах (наприклад, щодо здобуття середньої освіти, охорони здоров'я, інвестиційних програм розвитку інфраструктури⁵⁰) доцільно підвищити роль цільових трансфертів (субвенцій), надання яких має базуватися на використанні статистичних показників, на які не впливають місцеві органи влади (вікова структура населення, щільність населення, рівень захворюваності, довжина автомобільних доріг загального користування тощо).

⁴⁹ Subnational Public Finance in the EU. – 11th edition. – Dexia-CEMR, 2012. – P. 14.

⁵⁰ Луніна І.О. Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективної системи управління // Фінанси України. – 2011. – № 2. – С. 24–34.

РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ У НОВІЙ МОДЕЛІ ФІНАНСУВАННЯ ТРАНСПОРТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Правові, економічні, організаційні та соціальні засади забезпечення функціонування автомобільних доріг, їх будівництва, реконструкції, ремонту та утримання визначено в першу чергу Законом України "Про автомобільні дороги", а також Законами України "Про дорожній рух", "Про інвестиційну діяльність", "Про планування і забудову територій", "Про джерела фінансування дорожнього господарства України", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг" та іншими актами законодавства.

Законом України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" від 18 вересня 1991 р. № 1562-ХІІ⁵¹ визначено, що у держбюджеті щорічно передбачаються видатки на фінансування робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автодоріг відповідно до їх класифікації:

- 1) з використанням бюджетних коштів – будівництво, реконструкція, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування;
- 2) за рахунок бюджетів міст та інших населених пунктів, а також інших джерел фінансування, визначених законодавством, – будівництво, реконструкція, ремонт та утримання вулиць і доріг міст та інших населених пунктів;
- 3) за рахунок юридичних або фізичних осіб – будівництво, реконструкція, ремонт та утримання відомчих (технологічних) та автомобільних доріг на приватних територіях;
- 4) також будівництво доріг за кошти інвесторів.

З цією метою у складі Державного бюджету України мав бути створений Державний дорожній фонд. Проте у 2000–2005 рр. дія ст. 3 цього закону щодо формування дорожніх фондів щорічно призупинялася законами про державний бюджет. Державний дорожній фонд так і не був створений, а згідно з частиною другою ст. 2 Закону України від 25 березня 2005 р. № 2505-IV "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів України" цю норму виключено.

Також законами про державний бюджет щорічно призупинялася дія ст. 40 Закону України від 08.09.2005 № 2862-IV "Про автомобільні дороги", якою передбачено фінансування нового будівництва та реконструкція об'єктів дорожнього господарства із загального фонду державного бюджету, таким чином нового будівництва автомобільних доріг в Україні майже не велося.

⁵¹ Відповідно до цього закону КМУ затверджується "Перелік об'єктів та обсягів бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення. Див.: Закон України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" [Електронний ресурс] / офіц. сайт Верховної Ради України. – Доступний з : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1562-12>

Розвиток бюджетної децентралізації в Україні

За цільове використання бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування відповідає Укравтодор, який є головним розпорядником бюджетних коштів (рис. 5.1).

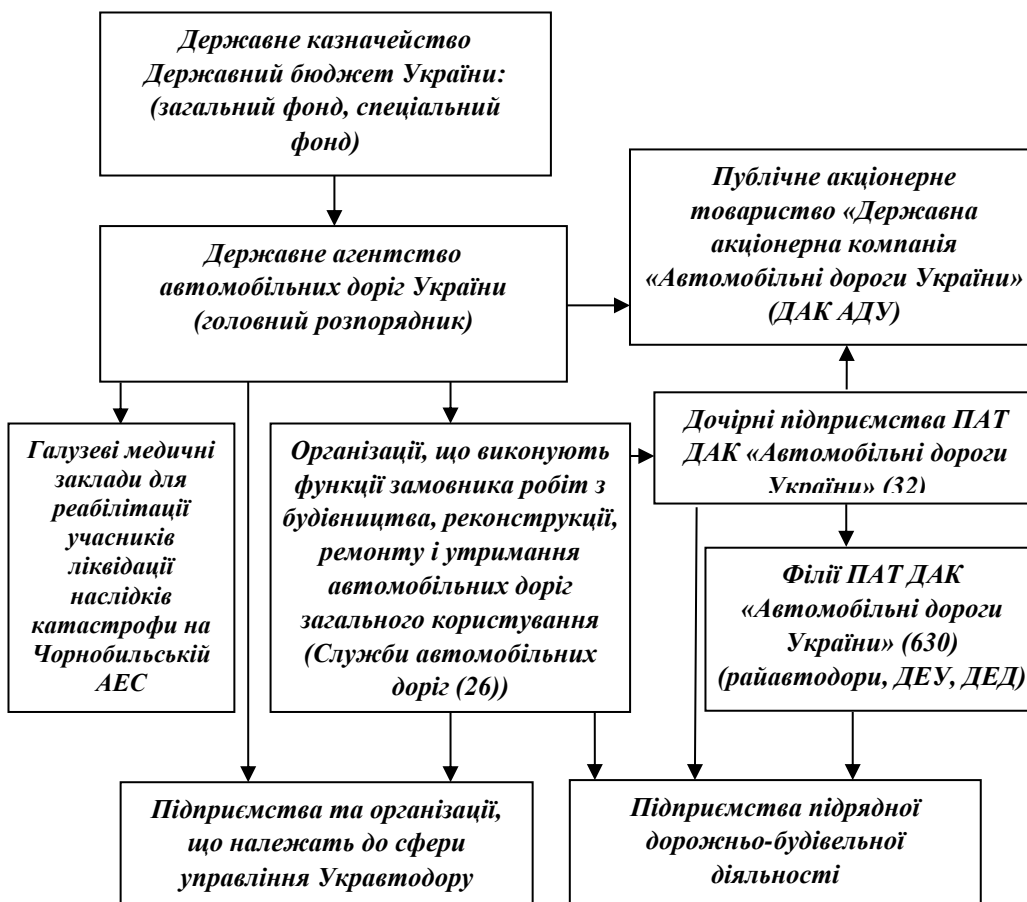


Рис. 5.1. Інституції, що задіяні у використанні бюджетних коштів, спрямованих на розвиток та утримання доріг загального користування

Джерело: офіційний сайт Рахункової палати України [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/39301>

Схема фінансування видатків на розвиток та утримання доріг загального користування з Державного бюджету виглядає таким чином.

1. Зі спеціального фонду Державного бюджету України виділяються кошти Державному агентству автомобільних доріг України (Укравтодору) як головному розпоряднику коштів, що здійснює:

– капітальні видатки на розвиток мережі й утримання автомобільних доріг загального користування – ДАК АДУ, Службам автомобільних доріг та підприємствам та організаціям підпорядкованим Укравтодору;

– поточні видатки – Службам автомобільних доріг та галузевим медичним закладам для реабілітації учасників ліквідації наслідків катастрофи на Чорнобильській АЕС;

– фінансування договірних і підрядних робіт – підприємствам і організаціям, підпорядкованим Укравтодору.

2. Служби автомобільних доріг здійснюють фінансування договірних і підрядних робіт – дочірнім підприємствам ДАК АДУ, підприємствам і організаціям, підпорядкованим Укравтодору та підприємствам підрядної дорожньо-будівельної діяльності недержавної форми власності.

3. Дочірні підприємства ДАК АДУ:

– відраховують кошти ДАК АДУ, що йдуть на утримання компанії;
– здійснюють фінансування договірних і підрядних робіт – перераховуючи кошти філіям дочірніх підприємств та підприємствам підрядної дорожньо-будівельної діяльності недержавної форми власності.

4. Філії дочірніх підприємств ДАК АДУ здійснюють фінансування договірних і підрядних робіт – підприємствам підрядної дорожньо-будівельної діяльності недержавної форми власності.

Таким чином, бюджетні кошти, які мають спрямовуватись на розвиток та утримання доріг загального користування, витрачаються не тільки на автомобільні дороги, а й на інші цілі, зокрема, на галузеві медичні заклади для реабілітації учасників ліквідації наслідків катастрофи на Чорнобильській АЕС.

Фінансування *будівництва, реконструкції, ремонту та утримання доріг загального користування місцевого значення відбувається за рахунок коштів місцевих бюджетів*, а також на це можуть залучатись кошти зі спецфонду держбюджету, тобто кредитні кошти, та відповідно до Закону України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" від 18.09.1991 р. № 1562-ХІІ (ст. 4 "напрями спрямування коштів територіальних дорожніх фондів") з Державного дорожнього фонду повинні йти дотації в територіальні дорожні фонди, що мають бути створені в місцевих бюджетах.

У підсумку ми маємо, що джерелами фінансування мережі доріг загального користування місцевого значення наразі є кошти державного бюджету, місцеві бюджети та кредитні кошти від МФО (переважно отримані під державні гарантії).

Фінансування *будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг міст та інших населених пунктів*, визначається Законами України "Про автомобільні дороги" від 08.09.2005 № 2862-ІV та "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" від 18.09.1991 р. № 1562-ХІІ (ст. 4 "напрями спрямування коштів територіальних дорожніх фондів").

Джерелами фінансування *вулиць і доріг міст та інших населених пунктів згідно ст. 41 Закону України "Про автомобільні дороги"* є:

- а) *кошти бюджетів міст та інших населених пунктів, у межах яких повинні бути створені територіальні дорожні фонди*, а також
- б) *до липня 2015 р. субвенції з державного бюджету*.

Розподіл коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг міст та інших населених пунктів здійснюється відповідними ОМС, у віданні яких вони перебувають, з метою збереження та розвитку вулично-дорожньої мережі відповідно до пріоритетів, визначених державними програмами та перспективними планами розвитку транспортної системи міст та інших населених пунктів, з урахуванням фактичного стану вулично-дорожньої мережі.

Замовників робіт із будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах відповідного регіону визначають *обласні та міські держадміністрації* з урахуванням відповідних пропозицій райдержадміністрацій та ОМС.

Невирішеним залишається питання децентралізованого фінансування, оскільки субвенції на збереження і розвиток комунальної дорожньої мережі скасовані, натомість уведено новий акцизний податок – 5% із роздрібного продажу підакцизних товарів: нафтопродуктів, іншого палива, який акумулюється в загальному фонді місцевих бюджетів. Однак, за словами голови Укравтодору, досі немає чіткої норми, як, наприклад, порядку використання субвенції на будівництво, реконструкцію та ремонт автомобільних доріг комунальної власності, який вимагав би

від місцевої влади спрямовувати зазначені надходження винятково на дороги комунальної власності та місцевого значення, а не на інші потреби бюджету⁵².

Згідно з Законом України "Про Державний бюджет України на 2015 р.", а також останніх змін до Податкового та Бюджетного кодексів України, цільові джерела фінансування дорожнього господарства, які раніше акумулювалися в спецфонді держбюджету, були скасовані, а фінансування всіх витрат дорожнього господарства було запроваджено із загального фонду держбюджету. Це не дає розуміння обсягів коштів, які будуть передбачені на наступний рік, а отже, виключає довгострокове планування робіт із урахуванням перспективи.

Ще одне питання – це виділення коштів на дороги, як правило, наприкінці місяця за залишковим принципом, після того, як будуть задоволені потреби інших сфер економіки, що мають захищені статті або цільові джерела фінансування у спецфонді держбюджету. Це збільшує боргове навантаження через несвоєчасну виплату податків, що призводить до штрафів та пені, а разом з валютними коливаннями, від яких залежить ціноутворення на ті ж роботи та матеріали, створюється додаткове фінансове напруження в галузі, збільшення боргів перед постачальниками за роботи і закупівлю матеріалів.

Укрупнено існуюча система фінансування дорожнього господарства України (дороги загального користування місцевого і державного значення і вулиці і дороги міст та інших населених пунктів) виглядає таким чином (рис. 5.2).



Рис. 5.2. Схема фінансування розвитку та утримання автомобільних доріг загального користування (державного і місцевого значення) та вулиць і доріг комунальної власності

Джерело: складено авторами.

Зміна моделі фінансування має стати основою для реформування системи управління та фінансування автомобільних доріг загального користування.

⁵² Автомобільний транспорт [Електронний ресурс] // ТРАНСПОРТ-news. – 2015. – № 3/3 (854). – 44 с. – Доступний з : www.transport-journal.com

У березні 2015 р. Розпорядженням КМУ затверджено Концепцію реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування, яка спрямована на визначення основних напрямів реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування та вдосконалення механізму фінансового забезпечення дорожнього господарства, прозорості прийняття управлінських рішень при організації нового будівництва, реконструкції, капітального, поточного ремонту та експлуатаційного утримання таких доріг.

Реформування головного монополіста на автомобільному транспорті – Укравтодору – передбачає гармонійне поєднання централізованого управління мережею автомобільних доріг державного значення та управління автомобільними дорогами місцевого значення на регіональному рівні, оптимізацію мережі автомобільних доріг державного значення, передачу автомобільних доріг місцевого значення місцевим органам виконавчої влади, реорганізацію ПАТ "ДАК "Автомобільні дороги України" та утворення на її базі державних підприємств (окремі з яких можуть бути приватизовані), виконання робіт із розвитку мережі та утримання автомобільних доріг на конкурсних засадах із поступовим поширенням європейського досвіду щодо укладення довгострокових договорів (контрактів) про утримання автомобільних доріг державного значення за принципом забезпечення їх експлуатаційного стану відповідно до нормативно-правових актів, норм та стандартів⁵³, що дозволить залучити до виконання таких робіт приватні компанії, які мають більші виробничі потужності та матеріально-технічні ресурси, ніж обласнодори, та забезпечити їх новою системою кількісних показників для оцінки результатів роботи підрядника.

Наразі відбувається передача доріг загального користування місцевого значення обласним державним адміністраціям⁵⁴. Таким чином, згідно з новою структурою управління дорогами загального користування (рис. 5.3). Укравтодор відповідатиме за утримання доріг загального користування державного значення, а облдержадміністрації, Рада міністрів АР Крим та Севастопольська міськдержадміністрація – за утримання доріг загального користування місцевого значення, *проте будівництво, реконструкція та ремонт доріг як державного, так і місцевого значення залишаться за Укравтодором* (рис. 5.4). Тобто з 169,6 тис. км доріг загального користування на баланс обласних адміністрацій буде передано близько 117,8 тис. км.

Такий розподіл дорожньої мережі дасть змогу утримувати *автодороги загального користування місцевого значення* як за кошти Державного дорожнього фонду, котрих завжди обмаль, так і за гроші *місцевих бюджетів*. Керуючи дорожнім господарством безпосередньо на місці, можна більш об'єктивно визначати першочерговість виконання тих чи інших робіт на тій чи іншій дорозі з огляду на її значимість для регіону. Все це дозволить Укравтодору зосередитися на реабілітації існуючих автомобільних доріг державного значення, що є складовими міжнародних транспортних коридорів, а в перспективі – на будівництві нових автомагістралей⁵⁵.

⁵³ Концепція реформування системи державного управління автомобільними дорогами загального користування [Електронний ресурс] / офіц. сайт Верховної Ради України. – Доступний з : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/739-2011-p>

⁵⁴ Цей пункт закріплений Розпорядженням Кабінету Міністрів України 02.10.2013 р. № 759-р., яке наразі ще не набрало чинності.

⁵⁵ Офіційний сайт Укравтодору [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.ukravtodor.gov.ua/novini/c_oblasni-raionni-ta-silski-avtomobilni-dorogi-stanut-vlasnistyu-mistsevikh-organiv-radi.html



Рис. 5.3. Нова структура управління дорогами загального користування

Джерело: Перевізник UA. – 2013. – №№ 9–10. – С. 7.

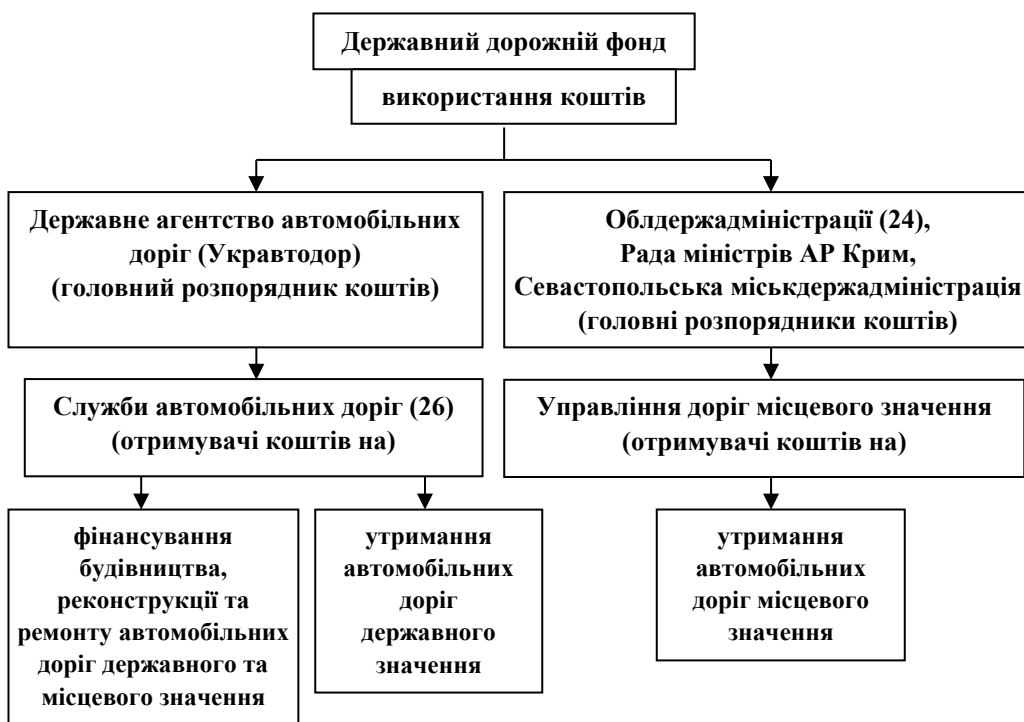


Рис. 5.4. Функції головних балансоутримувачів доріг загального користування за нової схеми фінансування автомобільних доріг загального користування

Джерело: Перевізник UA. – 2013. – №№ 9–10. – С. 7.

Понад те, на думку експертів з Укравтодору, з усіх елементів витрат, на які раніше йшли кошти Державного дорожнього фонду (науково-дослідні та впроваджувальні роботи, розвиток виробничих потужностей дорожніх організацій, утримання галузевих медичних закладів тощо), слід залишити лише перший і основний елемент, а саме пряме фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування.

Тож нова схема бюджетного фінансування, наведена на рис. 5.5, передбачає, що місцеві органи виконавчої влади за умов внесення змін до Законів України "Про місцеві державні адміністрації" та "Про автомобільні дороги" отримають можливість виділяти кошти на дороги загального користування місцевого значення, адже до цього вони такого права не мали, а Укравтодор не поспішав із ремонтом доріг, віддалених від великих міст України⁵⁶.



Рис. 5.5. Нова схема фінансування автомобільних доріг загального користування (державного і місцевого значення) та вулиць і доріг комунальної власності

Джерело: складено авторами.

Отже, зміна моделі фінансування розвитку автомобільних доріг України передбачає диверсифікацію фінансових джерел, упорядкування питань, пов'язаних із відновленням Державного дорожнього фонду, передачу доріг загального користування місцевого значення (вже існуючих) в управління та утримання на місцевий рівень (рис. 5.5).

Головним акцентом при цьому є створення захищеного Державного дорожнього фонду (ДДФ) і розширення доходної частини спеціального фонду Держ-

⁵⁶ Нардеп від Одеської області підтримав законопроект про передачу управління автодорогами місцевій владі [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://trassae95.com/all/popular/2013/11/15/nardep-ot-odesskoj-oblasti-podderzhal-zakonoproekt-o-peredache-upravleniya-avtodorogami-mestnym-vlastyam-10741.html>

бюджету, реалізація якого дозволить задовольнити потреби дорожнього господарства України в повному обсязі.

Створення (а по суті – відновлення) Державного дорожнього фонду у складі Спеціального фонду державного бюджету України:

по-перше, дасть можливість акумулювати усі визначені законодавством джерела фінансування дорожнього господарства в єдиному фонді у складі Державного бюджету;

по-друге, це гарантія цільового використання коштів винятково на розвиток і утримання автомобільних доріг;

по-третє, це чітке визначення всіх джерел фінансування фонду і стабільне фінансування дорожнього господарства, особливо зважаючи на сезонний характер робіт, і

по-четверте, це можливість використання залишків коштів поточного бюджету на покриття відповідних витрат у наступному бюджетному періоді⁵⁷.

Згідно з Законом України від 18 вересня 1991 р. № 1562-ХІІ джерелами наповнення ДДФ є: акцизний збір та ввізне мито на нафтопродукти; акцизний збір та ввізне мито на імпортовані транспортні засоби та шини до них; плата за передачу доріг у концесію або в оренду; плата за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні; плата за проїзд автомобільними дорогами України транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів іноземних держав; плата за проїзд платними автомобільними дорогами в порядку та за тарифами, встановленими Кабінетом Міністрів України; добровільні внески юридичних і фізичних осіб, у тому числі іноземних, об'єднань громадян, міжнародних організацій тощо; інші надходження, що не суперечать законодавству.

Фактично більшість джерел надходження до ДДФ є досить формальними (так, наприклад, плата за проїзд платними автомобільними дорогами в Україні не стягується через відсутність доріг високої якості на платній основі), що не сприяє наповненню Державного дорожнього фонду фінансовими ресурсами. Також у Законі України від 18 вересня 1991 р. № 1562-ХІІ визначено, що одним із джерел наповнення ДДФ є плата за передачу доріг у концесію, що суперечить світовій практиці.

Щодо наповнення ДДФ, то, по-перше, загальноєвропейська практика полягає в тому, що за дороги платять користувачі, тобто автомобілісти. В Україні цей принцип також застосовується шляхом стягнення акцизного податку при заправці транспортних засобів бензином чи дизпаливом. Оскільки українці споживають близько 10 млн т пального (бензину і дизельного пального) на рік, сплачуючи при цьому 2,6 грн акцизу з кожного літра бензину та 2 грн з 1 л дизпалива, то у ДДФ могли б надходити кошти в розмірі 30–35 млрд грн на рік, що є мінімальною потребою дорожньої галузі.

По-друге, згідно з правками до чинного Податкового кодексу України, ухваленого 28 грудня 2014 р., з 1 січня 2015 р. були впроваджені транспортний податок, акцизний збір на автобуси, вантажний транспорт та електродвигуни, а також відновлено акцизний збір на переобладнані автомобілі. Відповідно до

⁵⁷ Мінінфраструктури та Укравтодор презентували народним депутатам законопроект щодо створення Державного дорожнього фонду [Електронний ресурс] / офіц. сайт Міністерства інфраструктури України. – Доступний з : <http://mtu.gov.ua/uk/news/38271.html>

Кодексу, ставка транспортного податку встановлюється в розрахунку на календарний рік у розмірі 25 тис. грн, який стягується з автомобілів з двигунами понад 3 л, що перебувають в експлуатації не більше 5 років. Платники податків у січні–вересні 2015 р. сплатили до бюджету 343,2 млн грн транспортного податку⁵⁸.

Однак фактично через відсутність цільового спрямування фінансових ресурсів усі ці кошти не надходять до ДДФ і, відповідно, не спрямовуються на будівництво, ремонт та утримання автомобільних доріг.

Однією з найбільш вдалих дій щодо фінансування автодоріг стало ухвалення Закону України "Про внесення змін до розділу IV "Заключні та перехідні положення Бюджетного кодексу України відносно експерименту в Одеській, Волинській, Львівській та Чернівецькій областях по фінансовому забезпеченню реконструкції, поточного ремонту автомобільних доріг загального користування державного значення" від 3 вересня 2015 р. № 666-VIII, який дозволяє половину коштів, зібраних митниками понад встановлений план, направляти у спецфонди обласних бюджетів, які будуть спрямовуватися на реконструкцію та поточний ремонт п'яти доріг (на ці заходи вже виділено 115 млн грн)⁵⁹.

За такою системою фінансуватиметься транзитний коридор між сходом та заходом, що йде на Румунію та Молдову – траса Одеса-Рені. Вже розпочато будівництво об'їзної дороги навколо міста Рені, а наступним етапом стане ремонт магістральних мостів. Також уже розроблено проект реконструкції всієї траси, який складається з 50 лотів, при цьому кожна автобудівельна компанія може претендувати на 5 км автостради. Для роботи в цьому проекті залучаються як державні, так і приватні компанії, в тому числі іноземні (турецькі, азербайджанські, італійські).

У 2015 р. на фінансування дорожнього господарства закладено 25,5 млрд грн, з яких близько 3,4 млрд грн (13%) – витрати на ремонт і будівництво дорожньої мережі, а 22,1 млрд грн (87%) – погашення боргових зобов'язань Укравтодору. Варто зазначити, що щорічна потреба дорожньої галузі у фінансуванні становить 35–40 млрд грн. Значне недофінансування галузі, спричинене щорічним призупиненням законами про бюджет формування Державного дорожнього фонду та великий кредитний борг (37 млрд грн⁶⁰), стримують оновлення матеріально-технічної бази, негативно впливають на якість автомобільних доріг і споруд на них, не забезпечують швидкого, комфортного, економічного і безпечного перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом і вимагають негайного перегляду системи фінансування галузі та пошуку нових джерел його наповнення, таких як державно-приватне партнерство та безвідсоткова фінансова допомога з країн-донорів ЄС.

Ідеться про механізми, до яких на сьогодні допускаються тільки країни – члени ЄС, такі як Інфраструктурна допомога платіжного балансу (Balance-of-payments Assistance Facility), Європейський механізм фінансової стабільності

⁵⁸ Українці з початку року сплатили понад 343 млн. транспортного податку [Електронний ресурс] / сайт УНІАН. – Доступний з : <http://economics.unian.ua/transport/1159120-ukrajintsi-z-pochatku-roku-splatili-ponad-343-milyoniv-transportnogo-podatku.html>

⁵⁹ Кто построит трассу Одесса-Рени и сколько это стоит [Електронний ресурс] / сайт ЛІГА.net. – Доступний з : www.liga.net/opinion/254755_kto-postroit-trassu-odessa-teni-skolko-eto-stoit.htm

⁶⁰ Малін Олександр. Укравтодор: "Мова йде вже не про якість, а можливість просто проїхати" [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://gazeta.dt.ua/promyshliennost/oleksandr-malin-ukravtodor-mova-vzhe-ne-pro-yakist-a-mozhivist-prosto-proyihati-.html>

(European Financial Stability Mechanism), Європейський фонд регіонального розвитку чи Європейський соціальний фонд.

Отже, для цього країни ЄС повинні проголосувати за зміни правил надання допомоги країні, що не є членом ЄС. Проте в цьому питанні є певний скептицизм. Адже навіть у Вербальній ноті (щодо часткового застосування на тимчасовій основі положень Угоди про асоціацію)⁶¹, яка надана Україні Генеральним секретаріатом Ради Європейського Союзу, зазначено, що розвиток стратегій фінансування, спрямованих на утримання, усунення перешкод стосовно пропускної здатності та розвитку неповної інфраструктури, не створює будь-яких фінансових зобов'язань для держав – членів ЄС.

Тому, на нашу думку, необхідно перейти від фінансування транспортних інфраструктурних проектів в Україні за рахунок бюджетних коштів (за залишковим принципом) і кредитних коштів МФО на збалансовану модель фінансування із залученням внутрішніх активів, у тому числі приватних інвесторів. Ідеться про сприятливі для вітчизняної економіки державно-приватні механізми фінансування, які дозволяли б стимулювати внутрішній ринок, а не нарощували зовнішній борг.

Пропозиції

Необхідно завершити реформування системи державного управління автомобільними дорогами, що мав закінчитись ще наприкінці 2013 р. і передбачав децентралізацію системи управління автомобільними дорогами України шляхом передачі автомобільних доріг загального користування місцевого значення місцевим державним адміністраціям, провести реорганізацію ПАТ "ДАК "Автомобільні дороги України" шляхом оптимізації структури дочірніх підприємств компанії та передачі частини їхнього майна, прав та обов'язків до сфери управління обласних адміністрацій, а також запровадити довгострокові контракти на експлуатаційне утримання доріг і забезпечити ці контракти новою системою кількісних показників для оцінки результатів роботи підрядника з визначенням відповідальності та гарантування якості.

Разом із тим необхідно враховувати, що за умов ухвалення змін до Конституції України щодо реалізації реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади, які передбачають зміни в інституційному забезпеченні, відповідного коригування потребуватиме система розподілу повноважень щодо управління дорогами загального користування державного і місцевого значення.

Для успішного проведення реформування системи державного управління автомобільними дорогами необхідно схвалити зміни до нормативно-правових актів, зокрема:

– внести зміни в Закони України "Про місцеві державні адміністрації" (табл. 5.1) та "Про автомобільні дороги". Так, у Законі України "Про місцеві державні адміністрації" не вписано повноваження для ОДА щодо управління автомобільними дорогами загального користування місцевого значення (обласними та районними) і відповідно фінансування на них не передбачено, обласні адміністрації лише забезпечують організацію транспортного обслуговування;

⁶¹ Вербальна нота (щодо часткового застосування на тимчасовій основі положень Угоди про асоціацію) Ради Європи. Міжнародний документ від 30.09.2014 р. № SGS14/12029 [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_b50/paran2#n2

**Повноваження Укравтодору та місцевих державних адміністрацій
стосовно транспорту та транспортного обслуговування**

Повноваження	Чинні	Нові
Укравтодору відповідно до Постанови КМУ "Про затвердження Положення про Державне агентство автомобільних доріг України" від 10.09.2014 № 439 ⁶²	Реалізація державної політики у сфері дорожнього господарства та здійснення державного управління автомобільними дорогами загального користування	Реалізація державної політики у сфері дорожнього господарства та здійснення державного управління автомобільними дорогами загального користування <i>державного значення</i>
Місцевих державних адміністрацій відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" від 09.04.1999 № 586-XIV ⁶³	Ст. 20 "Забезпечує організацію обслуговування населення підприємствами, установами та організаціями транспортного обслуговування незалежно від форм власності	Ст. 20 доповнити пунктом: "Здійснює державне управління автомобільними дорогами загального користування <i>місцевого значення</i> "

Джерело: складено авторами.

– гармонізувати Закон України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" та Бюджетний кодекс України шляхом внесення змін щодо положення про створення (відновлення) Державного дорожнього фонду.

Для ефективної роботи Державного дорожнього фонду забезпечити спрямування коштів, що в ньому акумулюються, на цільове використання – будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування та запровадити звітування перед громадськістю стосовно цільового використання коштів дорожнього фонду на фінансування будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування, що дозволить зменшити корупцію та підвищити ефективність державних інвестицій в інфраструктуру.

Також реформування передбачає диверсифікацію джерел фінансування шляхом створення умов для активізації інвестування за рахунок:

- 1) видатків з державного бюджету;
- 2) кредитів міжнародних фінансових організацій;
- 3) недержавних інвестицій на основі державно-приватного партнерства;
- 4) фінансової безвідсоткової допомоги, що реалізується через такі механізми, як Інфраструктурна допомога платіжного балансу (Balance-of-payments Assistance Facility), Європейський механізм фінансової стабільності (European Financial Stability Mechanism), Європейський фонд регіонального розвитку чи Європейський соціальний фонд;
- 5) подальше застосування Закону щодо фінансового забезпечення реконструкції, поточного ремонту автомобільних доріг загального корис-

⁶² Постанова КМУ "Про затвердження Положення про Державне агентство автомобільних доріг України" від 10.09.2014 № 439 [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/439-2014-p>

⁶³ Закон України "Про місцеві державні адміністрації" від 09.04.1999 № 586-XIV, ст. 20 [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/586-14/page>

тування державного значення за рахунок наднормових надходжень з митниці до інших прикордонних областей.

Удосконалення механізму державно-приватного партнерства вимагає прозорих і зрозумілих для концесіонерів умов інвестування в дорожнє будівництво. Для цього потрібно внести зміни до Закону України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" такого характеру:

–необхідно зазначити, який відсоток від акцизного збору на нафтопродукти має надходити до Державного дорожнього фонду. Для прикладу, в Польщі до Державного дорожнього фонду надходить 80% від паливного збору;

–необхідно передбачити, що одним із джерел наповнення Державного дорожнього фонду можуть стати "податкові надходження від компаній, що обслуговують платні автостради". Наразі визначено, що за отримання дороги в концесію треба заплатити. Так, у Законі України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" визначено, що одним із джерел наповнення ДДФ є "плата за передачу доріг у концесію", що суперечить світовій практиці, замість цього положення доцільно забезпечити надходження податків до ДДФ від компаній, що обслуговують платні автостради, а як одну зі статей витрат коштів ДДФ передбачити "платежі компаніям, що будують і/або експлуатують платні автостради" (як винагороду за доступність);

–необхідно, щоб у Законі України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" було передбачено існування інфраструктурних облігацій та визначено, що кошти від розміщення інфраструктурних облігацій, емітентами яких є Укравтодор, також мають йти до ДДФ України.

МІСЦЕВІ НЕДЕРЖАВНІ ПЕНСІЙНІ ФОНДИ ЯК ДОДАТКОВЕ ДЖЕРЕЛО ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Особливості створення та діяльності муніципальних НПФ

З метою залучення додаткових джерел фінансування та самофінансування потреб регіонального розвитку і підвищення рівня фінансового забезпечення територій в умовах бюджетної децентралізації доцільно поряд із розширенням податкової бази місцевих бюджетів передбачити на регіональному рівні створення нових елементів інституційної інфраструктури, діяльність яких спрямована на залучення та акумуляцію коштів населення і суб'єктів підприємницької діяльності з метою спрямування їх в об'єкти місцевого господарства та на реалізацію регіональних інвестиційних проектів, поліпшення в перспективі рівня соціального забезпечення членів територіальної громади, а також попередження витоку фінансових ресурсів за межі регіону.

Передусім ідеться про створення системи місцевих (муніципальних) недержавних пенсійних фондів (НПФ).

Муніципальним визнається недержавний пенсійний фонд відкритого типу, засновниками якого є декілька підприємств комунальної власності окремого регіону, учасниками (вигодонабувачами) – працівники бюджетної сфери, місцевих підприємств та організацій, самозайняті особи, а також інші мешканці регіону, а основними вкладниками – бюджетні установи, комунальні підприємства, інші підприємства місцевої промисловості, самозайняті особи та самі громадяни.

На сьогодні чинне законодавство України передбачає можливість участі в НПФ як роботодавців-платників юридичних осіб, діяльність яких фінансується за рахунок місцевого бюджету, лише за умови прийняття спеціального рішення відповідною місцевою радою. Зокрема, Закон України "Про недержавне пенсійне забезпечення" встановлює, що, "...бюджетна установа має право... здійснювати пенсійні внески до вже створених пенсійних фондів лише у разі, якщо... здійснення пенсійних внесків передбачено законами України, рішеннями Кабінету Міністрів України або рішеннями відповідних місцевих рад"⁶⁴.

Найбільш прийнятним для реалізації концепції "самофінансування" потреб регіонального розвитку через НПФ є створення відкритого недержавного пенсійного фонду (групи пенсійних фондів – для великого обласного центру, з метою забезпечення широкої диверсифікації інвестицій), діяльність якого має найменше законодавчих обмежень, а участь в якому надає більше свободи роботодавцям-вкладникам і працівникам – учасникам НПФ у виборі пенсійних схем⁶⁵.

Як інструменти самофінансування регіонального розвитку через муніципальні НПФ можуть використовуватися:

- цінні папери, емітентами яких є ОМС (облігації місцевої позики);

⁶⁴ Закон України "Про недержавне пенсійне забезпечення" від 09.07.2003 № 1057-IV, ч. 11 ст. 6 [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1057-15>

⁶⁵ Федоренко А.В. Муніципальні недержавні пенсійні фонди та регіональна інвестиційна політика // Фінанси України. – 2013. – № 7. – С. 55–68.

- цінні папери підприємств комунальної власності та місцевого господарства (акції та облігації);
- корпоративні цінні папери (акції та облігації) інших емітентів, створених у формі господарських товариств;
- цінні папери комерційних банків, що обслуговують органи виконавчої влади та суб'єктів підприємницької діяльності регіону (акції, облігації та ощадні сертифікати);
- банківські депозити, відкриті муніципальним НПФ у місцевих (комунальних) банках;
- іпотечні облігації, забезпечені об'єктами нерухомості, випущені з метою фінансування житлового та комерційного будівництва;
- об'єкти комерційної нерухомості комунальної власності та земельні ділянки несільськогосподарського призначення;
- інші фінансові інструменти, які передбачені пенсійним законодавством та відповідають його вимогам.

У міру розвитку накопичувальної пенсійної системи муніципальні НПФ зможуть стати:

- джерелом фінансування економічних і соціальних програм розвитку відповідного регіону, суб'єктів господарювання комунальної власності та підприємств місцевого господарства за рахунок пенсійних внесків і накопиченого інвестиційного доходу;
- інструментом додаткового пенсійного забезпечення працівників комунальної сфери (як бюджетної, так і комерційної) та інших мешканців регіону;
- засобом легальної протидії (попередження) впливу фінансових ресурсів, що формуються на місцевому рівні, за межі регіону.

З метою провадження ефективної фінансово-бюджетної та інвестиційної політики, збалансування економічних інтересів населення, суб'єктів господарської діяльності та органів місцевої влади і самоврядування, останні повинні:

- очолити процес створення місцевих (муніципальних) НПФ на регіональному рівні та забезпечити контроль над їхньою діяльністю передбаченими законодавством засобами;
- сприяти залученню до участі у недержавному пенсійному забезпеченні працівників "бюджетної" сфери (медичних та навчальних закладів комунальної форми власності, інших установ та організацій, що утримуються за рахунок місцевого бюджету), працівників комунального господарства, а також самозайнятих осіб (приватних підприємців та осіб, які провадять незалежну професійну діяльність), широких верств населення;
- розпочати реформу житлово-комунального господарства, в тому числі шляхом корпоратизації (акціонування) підприємств комунальної сфери, з метою поширення на їхню діяльність загальноновизнаних принципів корпоративного управління, підвищення на цій основі ефективності фінансово-господарської діяльності та корпоративної культури таких підприємств, створення правових засад для розширення емісійної діяльності та збільшення привабливості їхніх цінних паперів як об'єктів інвестування пенсійних коштів і реалізації муніципальних проектів у межах державно-приватного партнерства.

Реалізація запропонованої моделі участі місцевих НПФ у фінансуванні потреб регіонального господарства та майбутньому пенсійному забезпеченні мешканців регіону може вже найближчим часом (протягом 2–3 років) отримати

додатковий потужний імпульс розвитку у зв'язку із запровадженням накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (другий рівень пенсійної системи) та професійної системи пенсійного страхування, кошти яких передбачається накопичувати і в НПФ⁶⁶, у тому числі й місцевих. А це принципово інші обсяги інвестиційних ресурсів, які на порядок перевищуватимуть суми добровільних внесків, сплачених на сьогодні до недержавних пенсійних фондів.

Так, якщо загальна сума пенсійних внесків, накопичених за десять років діяльності всіх НПФ, на 30.06.2014 р., становила лише 2,4 млрд грн⁶⁷, з яких понад 60% становлять внески до корпоративного пенсійного фонду Національного банку України, то лише протягом першого року діяльності Накопичувальної системи пенсійного страхування (далі – НСПС) *на умовах чинного законодавства* сума внесків може становити майже 4,2 млрд грн⁶⁸. Переведення особистих пенсійних коштів з державного Накопичувального пенсійного фонду до НПФ здійснюватиметься учасником накопичувального пенсійного страхування добровільно відповідно до законодавства⁶⁹, що створить додаткові стимули і до активізації системи недержавного пенсійного забезпечення в цілому, виведення її на принципово новий рівень та масштаби розвитку.

На сьогодні як один з головних аргументів проти упровадження другого рівня пенсійної системи називається відсутність у бюджеті Пенсійного фонду необхідних коштів, призначених на такі цілі, та дефіцит державного бюджету. Як заперечення цього доводу слід зазначити, що:

- по-перше, існує малобюджетний варіант запуску другого рівня пенсійної системи, який для забезпечення його функціонування протягом першого року потребує від 0,5 до 1,5 млрд грн залежно від обраної моделі⁷⁰;
- по-друге, економічний ефект від упровадження цієї системи набагато більший, ніж вилучення внесків із солідарної системи пенсійного страхування та очікування песимістів.

Адже ці кошти для економіки країни не втрачаються. Одна частина з них (до 40%) може бути одразу ж спрямована з Накопичувального пенсійного фонду на обслуговування державного боргу шляхом розміщення пенсійних внесків у довгострокові ОВДП. Друга частина (до 20%) може бути використана як довгостроковий кредитний ресурс через банківську систему (державні банки). Нарешті третя частина (до 40%) може бути розміщена в корпоративні цінні папери (акції

⁶⁶ "...недержавний пенсійний фонд – суб'єкт другого рівня системи пенсійного забезпечення – недержавний пенсійний фонд, який створений та діє відповідно до законодавства про недержавне пенсійне забезпечення, відповідає вимогам цього Закону для отримання ліцензії на надання послуг у накопичувальній системі пенсійного страхування. Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 09.07.2013 № 1058-IV, ч. 5 ст. 78 [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1058-15/print1407759226849641>

⁶⁷ Підсумки розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення станом на 30.06.2014. Інформація про стан і розвиток недержавного пенсійного забезпечення України [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://nfp.gov.ua/content/stan-i-rozvitok-npz.html>

⁶⁸ Аналіз запропонованої обов'язкової накопичувальної системи. Проект розвитку фінансового сектора [Електронний ресурс] / USAID. – 2011 (лютий). – С. 4. – Доступний з : http://pension.kiev.ua/files/pillar2paper_feb2011_ua.pdf

⁶⁹ Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 09.07.2013 № 1058-IV, ч. 5 ст. 78 [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1058-15/print1407759226849641>

⁷⁰ Відповідні розрахунки зроблені робочою групою Мінсоцполітики при підготовці різних варіантів упровадження другого рівня пенсійної системи.

та облігації) найбільш надійних підприємств, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави і перебувають під контролем державних органів.

Ураховуючи нинішню складну фінансово-економічну ситуацію в країні, найбільш прийнятним варіантом запровадження НСПС уже з 1 січня 2015 р. міг би стати "малобюджетний" проект, внесений до Верховної Ради України групою народних депутатів⁷¹. Він потребує мінімального перерозподілу державних фінансових ресурсів і протягом перших двох років працюватиме фактично як пілотний проект, на якому напрацьовуватиметься досвід і необхідна нормативна основа.

Стосовно ж перерозподілу частини внесків до НСПС та зменшення доходів солідарної пенсійної системи у разі запровадження цього варіанту, то скорочення надходжень до бюджету Пенсійного фонду України (ПФУ) у 2015 р. становитиме лише 0,9 млрд грн, або не більше 0,2% доходів держбюджету, чи 0,05% ВВП. Тож сума, яка буде перераховуватися до державного Накопичувального пенсійного фонду, практично не вплине на бюджет ПФУ і державні фінанси України. До того ж згідно з чинним законодавством до 50% накопичень НСПС (близько 450 млн грн у 2015 р.) може бути розміщено в державні цінні папери, що дозволить забезпечити повернення цієї частини коштів до держбюджету та спрямувати частину ресурсів з НСПС на фінансування державних видатків.

Корпоратизація об'єктів комунальної власності як передумова залучення приватного капіталу у розвиток ЖКГ

Важливою передумовою залучення приватного інвестиційного капіталу в розвиток житлово-комунального господарства є приведення їх організаційно-правового статусу до форми, прийнятної потенційним інвесторам – як портфельним, так і стратегічним (промисловим).

Приватний інвестор, зокрема *недержавний пенсійний фонд*, не зможе і не вкладатиме кошти в об'єкт житлово-комунального господарства, що існує у формі підприємства комунальної власності, 100% майна якого формально (де-юре) належить територіальній громаді, а фактично (де-факто) – органам місцевої виконавчої влади. Тому необхідною умовою підвищення інвестиційної привабливості об'єктів ЖКГ і водночас першим кроком до вирішення проблеми фінансування поточної діяльності та реконструкції і технічного переозброєння таких підприємств за рахунок приватних інвестицій може стати їх корпоратизація – перетворення спочатку у приватні, а потім і в публічні акціонерні товариства, 100% корпоративних прав яких початково перебуває в комунальній власності.

Другим кроком на цьому шляху має бути підвищення рівня капіталізації (балансової вартості активів) таких об'єктів через переоцінку їх майна (дооцінку до справедливої вартості) та передачу корпоративних прав до статутного капіталу "комунальної" холдингової компанії. Це дуже істотна вимога, оскільки дрібні низькокапіталізовані об'єкти неспроможні залучати більш-менш серйозні інвестиції в обмін на корпоративні права без передачі контролю над їхньою діяльністю приватним інвесторам.

Третій крок – безпосереднє залучення інвестиційного капіталу шляхом додаткового випуску та розміщення на фондовому ринку акцій окремих корпоративованих підприємств і акцій комунальної холдингової компанії, створеної на їх основі.

⁷¹ Закон України "Про запровадження перерахування страхових внесків до накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування" (реєстр. № 2418а від 25.06.2013) [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47627

Одним з прикладів успішного реформування об'єктів місцевого господарства є позитивний досвід міста Прага, пов'язаний з корпоратизацією підприємств комунальної власності та передачею їх в управління іноземному інвестору.

До реалізації зазначеного проекту муніципалітет Праги був міноритарним (не контрольним) власником у трьох місцевих компаніях: PRE (електроенергетика), PP (газопостачання) і PT (теплопостачання). Іншими учасниками в цих компаніях були чеська держава та німецькі промислові (стратегічні) інвестори з енергетичного і комунального секторів. При цьому жоден з власників (держава, місто, інвестори) не був у цих підприємствах мажоритарним учасником, а отже, не мав права одноосібного корпоративного контролю над їх діяльністю. Це створювало проблеми в прийнятті управлінських рішень і залученні приватних інвестицій у розвиток місцевого господарства.

З метою підвищення рівня керованості об'єктами ЖКГ та посилення економічної заінтересованості у інвестора в ефективному використанні наявних виробничих потужностей і фінансуванні подальшого розвитку місцевих підприємств була запропонована така реструктуризація об'єктів життєзабезпечення міста Праги: муніципалітет об'єднується з німецькими компаніями і створює холдингові структури – три спільні підприємства (СП), до статутних капіталів яких кожна із сторін вносить свої частки корпоративних прав, належні їм відповідно в PRE, PP, PT. Як наслідок, муніципалітет Праги володітиме контрольним пакетом у кожному з цих СП, а кожне СП, у свою чергу, отримає контрольний пакет в PRE, PP, PT. Надалі муніципалітет поступається частиною корпоративних прав на користь німецького інвестора, зберігаючи за собою корпоративний контроль (контрольний пакет).

Така реструктуризація корпоративних відносин забезпечила такі переваги для місцевого господарства:

- муніципалітет Праги зберіг корпоративний контроль над об'єктами житлово-комунального господарства в цілому;
- місто отримало істотну грошову компенсацію від німецьких компаній за продану частину належних йому корпоративних прав;
- підприємства житлово-комунального господарства міста змогли скористатися німецькими інвестиціями та ноу-хау.

У варіанті, що пропонується в цьому розділі, обстоюється ідея збереження в комунальній власності контрольних пакетів корпоративних прав (акцій) як на рівні окремих підприємств житлово-комунального господарства, так і на рівні "об'єднаної" холдингової компанії, та залучення іноземного промислового інвестора з метою фінансування реконструкції та оновлення матеріально-технічної бази цих об'єктів і впровадження європейського досвіду управління такими об'єктами.

Як наслідок, підприємства ЖКГ отримають можливість майже подвоїти обсяги приватних інвестицій, залучивши фінансові ресурси спочатку на рівні окремого корпоративізованого підприємства, потім – на рівні холдингової компанії, шляхом додаткового випуску акцій у розмірі до 50% початкового статутного капіталу. Водночас і на рівні холдингової компанії, і на рівні її дочірніх підприємств збережеться формальний корпоративний контроль над діяльністю такого холдингового об'єднання органами місцевої влади та самоуправління.

Однак для того, щоб практично реалізувати зазначену модель реформування місцевого господарства з метою залучення приватного (бажано іноземного) капіталу в його розвиток, необхідно створити правові передумови для легітимізації цього процесу:

- по-перше, ухвалити закон про корпоратизацію комунальних підприємств;

– по-друге, скасувати заборону на приватизацію майна таких підприємств, за винятком систем тепло- і водопостачання та водовідведення й інших мережевих об'єктів;

– по-третє, надати право корпоратизованим підприємствам на здійснення додаткового випуску акцій у розмірі, що не перевищує 100% статутного капіталу такого емітента з тим, щоб контрольний пакет акцій (50% плюс одна акція) у будь-якому випадку залишався в управлінні уповноваженого органу місцевої влади.

Зрозуміло, що найкращим варіантом реалізації запропонованої схеми може стати залучення капіталу іноземного промислового (фахового) інвестора, що має досвід управління об'єктами комунального господарства у своїй країні, та встановлення управлінського контролю над діяльністю таких об'єктів в Україні, оскільки багаторічний досвід реформування ЖКГ свідчить про неспроможність або неефективність здійснення відповідних спроб власними силами через високий рівень корупції та безгосподарність у використанні залучених коштів у цій сфері.

На жаль, уже на етапі впровадження нової моделі реформування об'єктів ЖКГ можна передбачити пасивний або активний опір йому як від власного менеджменту таких об'єктів, так і керівництва місцевих органів влади, які звикли отримувати від цієї системи неофіційні платежі як плату за приховування кричущих недоліків у її роботі та бездіяльність управлінського персоналу.

Серед питань, які потребують принципового вирішення на етапі впровадження запропонованої моделі, необхідно відзначити проблему передачі в експлуатацію акціонерним товариствам – правонаступникам комунальних підприємств окремих інвентарних об'єктів, заборонених до приватизації: мереж тепло- і водопостачання та водовідведення, які мають залишатися в комунальній власності. Одним із способів вирішення цього питання можна розглядати передачу таких об'єктів корпоратизованому підприємству на засадах управління, довгострокової оренди або концесії з укладанням відповідних договорів. При цьому головним зобов'язанням корпоратизованого підприємства за такими договорами повинно бути проведення реконструкції та модернізації мережевих систем шляхом спрямування амортизаційних відрахувань і чистого прибутку (у разі його наявності), належного власнику комунальних корпоративних прав, на фінансування капітальних вкладень у реновацію та технічне переоснащення таких об'єктів.

Запропонована модель є одним із альтернативних напрямів реформування та фінансування об'єктів ЖКГ в умовах децентралізації системи державного управління поряд із передачею таких об'єктів у концесію, оренду або управління іншим недержавним суб'єктам господарювання.

Досвід створення та діяльності регіональних пенсійних фондів

Піонером ідеї створення регіональних пенсійних фондів в Україні виступила компанія з управління активами ПрАТ "КІНТО", яка заснувала низку НПФ з регіональною орієнтацією: НПФ "Черкаси" (м. Черкаси), НПФ "Івано-Франківськ" (м. Івано-Франківськ), НПФ "Слобожанський капітал" (м. Куп'янськ) тощо⁷². На жаль, через розгортання фінансової кризи, зміну системи влади у країні та втрату підтримки від органів місцевої влади вивести ці фінансові установи на задовільний функціональний рівень так і не вдалося, і їх довелося ліквідувати як такі, що не вийшли на мінімальні обсяги пенсійних активів.

Як приклад успішно функціонуючого регіонального НПФ, можна розглядати "Перший національний відкритий пенсійний фонд" (2004), створений

⁷² Офіційний сайт Компанії з управління активами ПрАТ "КІНТО" [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.kinto.com/>

за ініціативою органів місцевої влади міста Одеса. На 31.12.2013 р. вартість пенсійних активів фонду становила 98,035 млн грн, вартість чистих активів – 96,632 млн грн, кількість учасників – 53 630 осіб⁷³. За рішенням ОМС внески до НПФ на користь працівників бюджетної сфери початково сплачувалися за рахунок частини коштів місцевого бюджету, призначених для утримання таких установ. Пізніше, внаслідок погіршенням фінансового стану в умовах кризи, місцева влада була змушена відмовитись від цього заходу.

На тлі відносно високих як для України абсолютних показників діяльності цього НПФ структура його інвестиційного портфеля могла би бути кращою з погляду її наближення до потреб соціально-економічного розвитку регіону. На звітну дату в портфелі НПФ домінували банківські депозити, які становили 46,4% загальної вартості пенсійних активів, та облігації підприємств – 37,7%, інвестиційна нерухомість становила 7,8%, банківські метали – 3,1%, тоді як акції українських емітентів становили лише 0,17%, що можна пояснити кризовим станом фондового ринку України, і зовсім відсутні інвестиції в облігації місцевої позики. Отже практично цей фонд відійшов від концепції муніципального фонду і діє як всеукраїнський.

Дещо пізніше (2006 р.) в Україні було зареєстровано сімейство регіональних НПФ з об'єднавчою назвою "Резерв...": "Чорноморський резерв", "Резерв Тернопільщини", "Резерв Рівненщини", "Столичний резерв", "Резерв Запоріжжя", "Резерв Слобожанщини", активами яких управляла компанія з управління активами "Національний резерв". Сукупна вартість пенсійних активів цих фондів на 31.08.2014 р. становила 4 337 691 грн.

Найбільший з них – "Резерв Рівненщини" (2 649 грн "чистих" активів) мав таку структуру пенсійного портфеля: ОВДП – 44% загальної вартості пенсійних активів; депозити – 26%; корпоративні облігації – 15%; акції – 4%; муніципальні облігації – 4%. На жаль, конкретні об'єкти інвестування цього фонду не пов'язані з емітентами цінних паперів походженням з Рівненської області, і незадовільно виглядають інвестиції в муніципальні облігації та в акції українських емітентів⁷⁴.

Із складу та структури портфелю цих НПФ видно, що хоча ці пенсійні фонди і були початково створені як регіональні фінансові установи, однак свою інвестиційну політику так і не підпорядковували цілям фінансування місцевого розвитку і здійснювали розміщення пенсійних коштів на ринку цінних паперів України, не обмежуючись відповідним регіоном.

Ураховуючи, що глобальні активи основних світових пенсійних ринків станом на 01.01.2014 р. досягли гігантської суми в 31,980 трлн дол. США, з яких понад 80% спрямовано на фінансування підприємств реального сектора відповідних країн (акції – 47%, облігації – 34%)⁷⁵, залишається сподіватися, що позитивний міжнародний досвід розвитку накопичувальної пенсійної системи стане додатковим стимулом до впровадження другого рівня пенсійної системи в Україні та використання її можливостей як потужного джерела інвестиційних ресурсів для фінансування економіки в цілому та місцевого господарства зокрема.

⁷³ Офіційний сайт Першого національного відкритого пенсійного фонду [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.inpf.com.ua/>

⁷⁴ Офіційний сайт Компанії з управління активами ПрАТ "Національний резерв" [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.reserve-am.com.ua/>

⁷⁵ Global Pension Assets Study 2013 [Електронний ресурс] // Towers Watson. – Доступний з : <http://www.towerswatson.com/>

ПЕРЕЛІК ТАБЛИЦЬ

Розділ 1	Стор.
Таблиця 1.1. Повноваження органів місцевого самоврядування різних країн щодо надання суспільних благ та послуг	15
Таблиця 1.2. Податкові доходи місцевих бюджетів України за різними редакціями Бюджетного кодексу України	20
Таблиця 1.3. Розміри неоподаткованої житлової площі та ставок податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в деяких містах України в 2015 р.	21
Таблиця 1.4. Доходи місцевих бюджетів України: 2011–2015 рр.	22
Розділ 2	
Таблиця 2.1. Структура доходів Прислуцької сільської ради Полонського району Хмельницької області на 2014–2015 рр.	26
Таблиця 2.2. Видатки Прислуцької сільської ради на 2014 р.	26
Таблиця 2.3. Доходи бюджету с. Пятигори Тетіївського району Київської області за 2012–2013 рр.	27
Розділ 3	
Таблиця 3.1. Розподіл відповідей респондентів на запитання: "Як Ви ставитеся до ініціативи обрання голів обласних держадміністрацій ("губернаторів") населенням області на місцевих виборах?"	38
Таблиця 3.2 Розподіл відповідей респондентів на запитання: "Чи підтримуєте ідею фінансової децентралізації, коли більшість зібраних податків залишатиметься в розпорядженні обласних бюджетів?"	38
Таблиця 3.3 Бажаний розподіл відповідальності за надання суспільних благ та послуг між центральною та місцевою владою України	40
Розділ 5	
Таблиця 5.1. Повноваження Укравтодору та місцевих державних адміністрацій, що стосуються транспорту та транспортного обслуговування	59

Розділ 1	Стор.
Рис. 1.1. Видатки місцевих бюджетів постсоціалістичних країн Європи, у середньому за 2010–2014 рр., %	12
Рис. 1.2. Показники бюджетної децентралізації в Україні: 2006–2015 рр.	12
Рис. 1.3. Структура видатків місцевих бюджетів постсоціалістичних країн ЄС та України	13
Рис. 1.4. Обсяги "тимчасово невикористаних" коштів місцевих бюджетів України протягом 2006–2015 рр.	23
Розділ 2	
Рис. 2.1. Розподіл населення за професійними групами в розрізі місьць проживання	34
Рис. 2.2. Рівень освіти населення в розрізі місьць проживання	34
Розділ 5	
Рис. 5.1. Інституції, що задіяні у використанні бюджетних коштів, спрямованих на розвиток та утримання доріг загального користування	50
Рис. 5.2. Схема фінансування розвитку та утримання автомобільних доріг загального користування (державного і місцевого значення) та вулиць і доріг комунальної власності	52
Рис. 5.3. Нова структура управління дорогами загального користування	54
Рис. 5.4. Функції головних балансоутримувачів доріг загального користування за нової схеми фінансування автомобільних доріг загального користування	54
Рис. 5.5. Нова схема фінансування автомобільних доріг загального користування (державного і місцевого значення) та вулиць і доріг комунальної власності	55

Наукове видання

Луніна Інна Олександрівна
Серебрянська Діна Миколаївна
Попова Ольга Леонтіївна
Риковська Оксана Володимирівна
Балакірева Ольга Миколаївна
Дмитрук Дмитро Анатолійович
Никифрук Олена Ігорівна
Чмирьова Лариса Юріївна
Федоренко Анатолій Васильович

РОЗВИТОК БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Наукова доповідь

За редакцією д-ра екон. наук І.О. Луніної

Редактор *Нестеренко І.І.*
Оператор *Бойченко А.В.*
Оригінал-макет *Мірецька Н.А.*

Підписано до друку 05.04.2016 р.
Формат 60x84/8. Гарнітура Times. Ризографія.
Ум. друк. арк. 8,02. Обл.-вид. арк. 5,07.
Наклад 150 прим. Замовлення № __

Поліграфічна дільниця ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України"
вул. Панаса Мирного, 26, м. Київ, 01011