

Л.М. Доля,  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ТА РЕФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

*Статтю присвячено питанню децентралізації влади в Україні та її впливу на бюджетну децентралізацію. Висвітлено шляхи вирішення проблем місцевих громад, визначені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, та охарактеризовано зміни системи міжбюджетних взаємовідносин після введення в дію нових положень Бюджетного та Податкового кодексів. Досліджено досвід окремих зарубіжних країн у цій галузі з метою виявлення можливості та доцільності його реалізації в Україні.*

**Ключові слова:** децентралізація влади, бюджетна децентралізація, реформування міжбюджетних відносин, місцеві бюджети.

*Стаття посвячена вопросам децентрализации власти в Украине и ее влиянию на бюджетную децентрализацию. Освещены пути решения проблем местных общин, определенные Концепцией реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, и охарактеризованы изменения системы межбюджетных взаимоотношений после введения в действие новых положений Бюджетного и Налогового кодексов. Исследован опыт отдельных зарубежных стран в этой области с целью выявления возможности и целесообразности реализации его в Украине.*

**Ключевые слова:** децентрализация власти, бюджетная децентрализация, реформирование межбюджетных отношений, местные бюджеты.

*Paper investigates the decentralization of power in Ukraine and its impact on fiscal decentralization. Deals with solutions of problems of local communities identified by the Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine and characterizes the changes in the system of intergovernmental fiscal relations after the implementation of the new provisions of the Budget and Tax Code. We have studied the experience of some foreign countries in this field in order to identify opportunities and feasibility of its implementation in Ukraine.*

**Keywords:** decentralization of power, fiscal decentralization, reforming of intergovernmental relations, local budgets.

Сьогодні, з огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс України, децентралізація влади – одна з ключових реформ у державі. Адже з часу проголошення незалежності України розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад нині не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Органи місцевого

самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Основні напрями місцевого самоврядування закріплено Європейською хартією про місцеве самоуправління [1], де, зокрема, йдеться про те, що принцип децентралізації має бути закріплено в Конституції. Керівництвом нашої держави здійснюються певні кроки за зазначеним напрямом. Так, розроблено та направлено до Венеціанської комісії з метою отримання висновку проєкт закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)”. Зміни, запропоновані вказаним законом, стосуватимуться саме децентралізації влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Передбачається змінити засади організації та функціонування органів місцевого самоврядування шляхом закріплення його розуміння як права і спроможності жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

З метою визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. була затверджена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [2]. Нею передбачається розв’язання проблем місцевих громад шляхом:

визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади [2].

Питання бюджетної децентралізації є найважливішим аспектом у впровадженні реформи місцевого самоврядування. На актуальність розширення повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня (села, селища, міста) та наділення їх відповідними фінансовими і матеріальними ресурсами неодноразово звертали увагу представники інститутів громадянського суспільства, органи місцевого самоврядування та їх об’єднання, вітчизняні науковці і практики. Серед усіх

наукових праць, присвячених зазначеним вище питанням, варто виокремити роботи В.В. Зайчикової, І.О. Луніної, О.Ю. Лисенко, О.А. Музики-Стефанчук, С.В. Слухая та інших. Предметом досліджень авторів є бюджетна система України, система міжбюджетних відносин, надання міжбюджетних трансфертів і бюджетне вирівнювання, аналіз зарубіжного досвіду функціонування системи місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин з метою вивчення можливостей його імплементації в реалії України.

Науковці справедливо зазначають, що реформа системи міжбюджетних відносин, у тому числі встановлення прямих відносин між державним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування – потребує узгодження із реформою системи адміністративно-територіального устрою. Дослідники наголошують на важливості проведення реформи міжбюджетних відносин паралельно з реформуванням системи адміністративно-територіального устрою [3; 4].

Таким чином, теоретичні доводи науковців та практика міжбюджетних відносин в Україні показали їхню неоптимальність та обумовили потребу в їх зміні. Проте, незважаючи на реформу міжбюджетних відносин, розпочату ще у 2001 році, багато нагальних проблем залишаються невирішеними. Система формування місцевих фінансів показала низку проблем, вирішення яких стримує загальний процес реформування системи міжбюджетних відносин, а саме: формування місцевих бюджетів відбувається на недосконалій податковій базі; трансферти та передані доходи залишаються вагомим джерелом формування доходів місцевих бюджетів; місцеві податки і збори є занадто малими, щоб відігравати певну роль у доходах, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Істотне розширення функцій і завдань місцевого самоврядування за останні роки не привело до відповідного зростання ресурсного потенціалу територій.

Так, станом на 1 квітня 2014 року в Україні дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримувалися за рахунок коштів державного бюджету [2].

З огляду на це, виняткової актуальності набули питання децентралізації управління як інструменту регулювання міжбюджетних відносин, оскільки бюджетно-фінансова децентралізація є залежною від розподілу повноважень та їх узгодження між виконавчою та представницькою владою [5].

З 2015 року з метою підвищення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів Законом України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” [6] передбачено розширення наявної доходної бази місцевих бюджетів шляхом:

- передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг (крім 50% адміністративного збору за держреєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців), державного мита;

- збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35 до 80%;

- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами (бюджети міст обласного значення, районів – 60%, обласні бюджети – 15%, бюджет м. Києва – 40%) та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (обласні бюджети – 10%);

- запровадження збору з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою в діапазоні від 2% до 5% вартості реалізованого товару замість збору за виноградарство, садівництво та хмелярство, який надходитиме до місцевих бюджетів;

– розширення бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна.

Податок на майно фізичних осіб буде направлятися за новими ставками до місцевих бюджетів лише з 2016 року, після опрацювання місцевими радами з точки зору надання соціальних пільг.

З державного на регіональний та місцевий рівень передаються окремі заходи та заклади в освітній, медичній та культурній сферах; підтримка місцевих рад фізкультурно-спортивних товариств та їх спортивних баз тощо.

Крім того, запроваджуються нові види трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація).

Базова дотація має компенсаторний характер та забезпечує вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за закріпленими доходами (податком на доходи фізичних осіб, податком на прибуток).

Визначено механізм розподілу та використання нових субвенцій у розрізі адміністративно-територіальних одиниць, надано право самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ.

Встановлено нову систему вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) – залежно від рівня надходжень на одного жителя. Решта платежів вирівнюванню не підлягають і залишаються в повному розпорядженні місцевих бюджетів. Спрощена процедура надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій.

Зроблені зміни в розмежуванні зарахування коштів екологічного податку (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів), із передбаченням зарахування до державного бюджету 20% надходжень, а до місцевих бюджетів –80%, у тому числі до обласних бюджетів –55%, сільських, селищних, міських бюджетів –25% та бюджету міста Києва –80%.

Таким чином, відбулась повна зміна системи міжбюджетних взаємовідносин після введення в дію нових положень Бюджетного та Податкового кодексів. Це перший і достатньо ефективний крок бюджетної децентралізації.

На думку законодавців, зазначене має сприяти забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями та стимулювати місцеві органи влади до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування і вже у 2015 році ріст ресурсу місцевих бюджетів мав скласти більше 30,0 млрд грн. Оскільки система забезпечує автономність прийняття місцевих бюджетів і децентралізацію, то в майбутньому такі зміни дадуть синергетичний ефект і доходи місцевих бюджетів зростуть у два-три рази. Таким чином, у розпорядженні органів місцевого самоврядування буде ресурс для вирішення питань розвитку громад.

Проте на практиці такі податкові новації не надали більше фінансової самостійності місцевим бюджетам. Одночасно збільшивши кількість джерел фінансових надходжень до місцевих бюджетів, значно скоротились обсяги наповнення регіональних скарбниць податком, який забезпечував найбільші прибутки, – з доходів фізичних осіб (далі – ПДФО). Раніше цей головний бюджетоутворюючий податок для місцевих бюджетів повністю залишався на місцях. Лише в Києві половина надходжень від податку з доходів фізичних осіб забиралась до держбюджету. Зараз подібна практика поширена на всю країну.



Втрати від зменшення надходжень від ПДФО у 2015 році можуть скласти до 26 млрд грн, а саме цей податок у 2013 році забезпечував 70,7 % з усіх надходжень до місцевих бюджетів. Зараз міста отримують 75% податків з доходів фізичних осіб, а решту 25% отримує область. Села та райони отримують 75% разом [7].

У реальній ситуації, яка склалася в Україні, доречно було б звернутися до вивчення і практичного застосування досвіду міжбюджетних відносин таких держав в розвинутою ринковою економікою та сформованим нормативно-правовим регулюванням місцевих бюджетів, як США, Німеччина, Швейцарія, Франція та Австрія. Особливо слід звернути увагу на те, що в цих країнах високий ступінь досконалості та усталеності нормативно-правової бази регулювання міжбюджетних відносин, яка прямо впливає на ефективність функціонування місцевих бюджетів та сприяє підвищенню інвестиційної активності місцевої влади.

Корисно також вивчити досвід унітарних держав, які у 80-тих роках минулого століття впроваджували в життя теорію “фіскального федералізму” і постійно знижували ступінь перерозподілу національного доходу через центральний бюджет. Яскравим прикладом такої унітарної держави можна вважати Італію. Бюджетна система цієї країни, так само як і наша бюджетна система, відзначається жорсткою централізацією: частка центрального бюджету в ній складає 66,4 %, а власні доходи місцевих бюджетів (перш за все комун) не перевищують 20,7 %, з яких 10,7 % припадає на місцеві податки [8].

Із середини 80-х років в Італії здійснювалися рішучі заходи щодо відновлення податкової автономії місцевих органів влади, пригніченої податковими реформами 70-х років. У ході проведення однієї з найбільш грабіжницьких податкових реформ уряд скасував 97 % місцевих податків і встановив загальнодержавний “місцевий” прибутковий податок, кошти від якого почали надходити до бюджету центральної адміністрації. Згодом виявилась вся неефективність так званого перерозподільчого бюджетного механізму: місцеві органи влади були втягнуті в тяжку фінансову кризу, за яку треба було розплачуватись уряду, котрий сплачував зростаючі борги комун, що підійшли до межі фінансового краху.

У 80-ті роки з метою виходу із кризи і підвищення економічної самостійності місцевих бюджетів в Італії були прийняті закони в дусі політики “фіскального федералізму”. Так, наприклад, згідно з законом № 55 трансферти місцевим бюджетам були заморожені, а місцевим органам влади було запропоновано ввести місцеві податки або удосконалити чиггі. В економічний план розвитку країни на 1989-1991 роки було внесено положення про “подальший розподіл функцій між центральними, обласними і місцевими органами влади з метою забезпечення населення якісними послугами”. Запроваджуються місцеві податки (податок на місцеві комунальні послуги, екологічний та інші). Передбачається переглянути ставки місцевого податку на нерухому власність, удосконалити земельний кадастр країни, підвищити рентні платежі. У червні 1991 року в країні почалася реалізація першого етапу значної податкової реформи, в центрі якої був перегляд ставки на нерухомість. Італійські економісти вважають, що розширення податкової автономії місцевих бюджетів – єдиний можливий шлях до скорочення не тільки їхнього дефіциту, але й дефіциту державного бюджету в цілому. Більше того, це шлях до реальної самостійності у вирішенні місцевих соціальних проблем.

Досить цікавим є досвід адміністративної реформи в Польщі, заснованої на Європейській хартії місцевого самоврядування. Саме спираючись на її положення законодавець цієї країни закріпив повноваження гміни (низової ланки місцевого самоврядування) в областях, не застережених законом на користь інших суб'єктів.

Особлива увага була приділена фінансовій незалежності гміни, необхідності існування окремого бюджету, створення якого регулюється окремим законом. Тут йдеться не про відокремленість, яка б будувалася на цілком інших джерелах фінансування, ніж джерела державних прибутків в цілому, а про фактичну незалежність, перш за все, у визначенні типу та розмірів витрат [9]. Для наповнення бюджетів гмін передбачено відрахування частки загальнодержавних та встановлення виключно місцевих податків. Крім того, існує ціла система субвенцій, зокрема загальна субвенція та субвенція вирівнювання (для економічно слабких гмін) шкільна та дорожня субвенція. Результатом реформування стало створення демократичного механізму співпраці між центральною владою і органами місцевого самоврядування на паритетних засадах. Все це свідчить про аутентичність фінансового механізму самоврядування і справжню фінансову самостійність гмін [9].

Таким чином, особливо важливим завданням, яке стоїть на сьогодні перед державною владою України, є проведення реформи місцевого самоврядування. Саме вона повинна забезпечити децентралізацію, делегування повноважень із центру регіонам, закріплення за ними достатньої кількості джерел власних фінансових надходжень, головну частину яких має забезпечити оновлена система місцевого самоврядування. Зацікавленість в розвитку економічних процесів свого регіону буде досягнута лише за умов включення міських, районних, сільських та селищних рад у пошук коштів на задоволення своїх потреб.

Зарубіжний досвід побудови бюджетних систем і способів фінансування місцевих органів влади дозволяє зробити певні висновки щодо реформування системи міжбюджетних відносин в Україні, а також продумано здійснити поступ децентралізації влади, розвитку економічної ініціативи на місцях, зміну податкової та бюджетної політики на користь місцевих громад, реформи управління.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Європейська хартія про місцеве самоуправління: Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985, м. Страсбург // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24. – Ст. 718.
2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. // Офіційний вісник України . – 2014. – № 30. – Ст. 831.
3. *Луніна І.О.* Стратегія реформування міжбюджетних відносин в Україні у контексті адміністративно-територіальної реформи / І.О. Луніна // Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. – К. : Наук. думка, 2006. – С. 393-406.
4. *Зайчикова В.В.* Административная реформа в Украине и ее влияние на развитие финансов местного самоуправления / В.В. Зайчикова, И.А. Хомра // Вестн. Моск. ун-та. – Сер. 21. Управление (государство и общество). – 2007. – № 1.
5. Лисенко О.Ю. Міжбюджетні відносини в Україні: особливості розвитку та шляхи удосконалення / О.Ю. Лисенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Lysenko.pdf>
6. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 12. – Ст.76.
7. Місцеві бюджети-2015: нові загрози та можливості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://day.kiev.ua/vk/article/tema-dnu>
8. *Холлис Г.* На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе / Г. Холлис, К. Плоккер / Европ. Экспертн. Служба по программе Тасис. – Брюссель, 1995. – 328 с.
9. *Гудзь М.* Польський досвід для України в управлінні розвитком територіальної громади / М. Гудзь // Державність. – 2003. – № 3–4. – С. 7.

Отримано 27.04.2015