

УДК 336.14: 35.071.6

ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Меуш Н. В.,

*аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Проаналізовано основні положення фінансової децентралізації останніх трьох років. Виявлено проблеми місцевих бюджетів, що викликані зміною механізму горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів та передачею органам місцевого самоврядування бюджетних повноважень без відповідного фінансового забезпечення. Обґрунтовано необхідність законодавчих змін, спрямованих на посилення можливостей місцевих бюджетів щодо виконання повноважень.

Ключові слова: фінансова децентралізація, місцеві бюджети, доходи, видатки, індекс податкоспроможності бюджету, делеговані повноваження.

Meush N. V.,

*Postgraduate Student of Regional Development and Local Government Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

LOCAL BUDGET PROBLEMS UNDER THE CONDITIONS OF FINANCIAL DECENTRALIZATION

The main provisions of financial decentralization for the last three years are analyzed. The problems of local budgets that are caused by the change of the mechanism of horizontal alignment of local budgets and the transfer of powers to local self-government without adequate financial support are revealed. The necessity of legislative changes on strengthening of possibilities of local budgets on fulfillment of powers is substantiated.

Key words: financial decentralization; local budgets; income; expenses; index of tax capability of the budget; delegated powers.

Надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та відповідних фінансово-матеріальних ресурсів для їхнього здійснення, що мала місце в Україні до 2015 р., зумовила необхідність проведення реформ за принципом децентралізації з наданням значних повноважень територіальним громадам, наділенням їх більшими ресурсами задля місцевого розвитку. При цьому саме фінансову децентралізацію спрямовано на забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення. Разом із тим перші роки реалізації бюджетної реформи з одночасним проведенням добровільного об'єднання територіальних громад свідчать про наявність немалих проблем щодо формування місцевих бюджетів та здійснення видаткових повноважень.

Проблеми місцевих бюджетів завжди були в центрі уваги науковців і фахівців, серед них О. Василик, Я. Казюк, В. Кравченко, О. Кириленко, І. Луніна, В. Мамонова, К. Павлюк, І. Чутунов, С. Юрій та ін. Їхні публікації присвячено дослідженням питань бюджетної системи України в цілому, бюджетного процесу та міжбюджетних відносин, теоретико-прикладних засад управління публічними ресурсами тощо. В останні роки виконується багато аналітичних досліджень, що базуються на моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, який

© Меуш Н. В., 2017

регулярно проводиться Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [3].

Разом з тим із початком добровільного об'єднання територіальних громад та фінансової децентралізації актуалізуються питання науково-методичного супроводу процесів реформування, зокрема тих, що пов'язані із забезпеченням спроможності громад у реалізації місцевого самоврядування, серед яких у першу чергу мобілізація надходжень до бюджетів та ефективне використання бюджетних видатків об'єднаних громад.

Мета статті – узагальнення основних положень фінансової децентралізації та обґрунтування необхідності законодавчих змін, спрямованих на посилення можливостей місцевих бюджетів щодо виконання делегованих і переданих державою повноважень.

Як відомо, одним із принципів реформування органів місцевого самоврядування є додержання принципів правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування, що визначено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [2].

На виконання поставлених Урядом завдань щодо зміцнення самодостатності місцевих бюджетів було прийнято зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України, які вже сьогодні значно розширили фінансові можливості місцевих бюджетів, а в майбутньому дозволять зробити економічно самодостатніми та спроможними і нові об'єднані громади. На сьогодні переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, не є спроможною виконувати їх через брак власних коштів, саме тому фінансова децентралізація повинна стати основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Реформа міжбюджетних відносин у контексті реформи децентралізації – це стимулювання для місцевих громад ефективніше наповнювати свої бюджети, переходити на самозабезпечення та ретельно планувати свої видатки. Починаючи з 2015 р. джерела наповнення місцевих бюджетів було розширено за рахунок передачі з державного до місцевих бюджетів низки податків, а також запровадження нових зборів. Зокрема, в умовах децентралізації з 1 січня 2015 р. відповідно до згаданих вище законодавчих змін, прийнятих у грудні 2014 р., запроваджено такі нововведення [1; 4].

1. З 2015 р. відсутній розподіл дохідної частини загального фонду на перший та другий кошики, або доходи, що враховуються або не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

2. Відмінено дотацію вирівнювання та вилучення коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету, замість цього введено базову та реверсну дотації.

3. Встановлено новий норматив розподілу між бюджетами податку на доходи фізичних осіб: до бюджетів міст обласного значення 60 % (раніше було 75 %), до бюджетів об'єднаних громад 60 %, до районного бюджету 60 % (раніше було 50 %), до обласного 15 % (раніше – 25 %), до державного бюджету 25 % (раніше – 0 %), до сільських, селищних, міських міст районного значення бюджетів – 0 % (раніше 25 %).

Окрім того, проведено деякі зміни та нововведення щодо самого податку на доходи фізичних осіб, а саме:

- запроваджено оподаткування великих заробітних плат шляхом зміни шкали оподаткування (в розрахунку на місяць): 15 % – для доходів до 10 мінімальних заробітних плат, 20 % – для доходів понад 10 мінімальних заробітних плат (з суми перевищення);
- продовжено дію військового збору та оподаткування військовим збором пасивних доходів;
- підвищено ставки податку для пасивних доходів (процентів, інвестиційного прибутку, рояліті) з 15 до 20 %;
- встановлено оподаткування за ставкою 5 % спадщини вартістю більше 1 млн грн (перший ступінь споріднення);
- знижено поріг для оподаткування пенсій з 10 тис. грн на місяць до трьох розмірів мінімальної заробітної плати та визначено 15 % як ставку оподаткування суми перевищення.

4. Внесено зміни до переліку місцевих податків і зборів: скасовано з 1 січня 2015 р. місцевий збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; до місцевих податків віднесено податок на майно, який включає: плату за землю (земельний податок і орендна плата), а також податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (який із спеціального фонду передається до загального фонду, при цьому його базу розширено за рахунок залучення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна). Запроваджено з 2015 р. транспортний податок на розкішні автомобілі: об'єктом оподаткування є легкові автомобілі, з року випуску яких минуло не більше п'яти років, за ставкою 25 000 грн на рік.

5. Розширено перелік надходжень до загального фонду місцевих бюджетів шляхом передачі зі спеціального фонду єдиного та екологічного податків, а також, як вище згадувалося, податку на нерухоме майно.

6. Запроваджено акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів за ставкою 5 % вартості реалізованого товару та 100 %-ве його зарахування до місцевого бюджету (нагадаємо, що платниками акцизного податку є суб'єкти господарювання, що здійснюють продаж пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, тютюну та промислових замінників тютюну, нафтопродуктів, скрапленого газу, речовин, що використовуються як компоненти моторних палив, паливо моторне альтернативне).

7. Оптимізовано кількість груп платників єдиного податку – скорочено до чотирьох (раніше було шість груп), при цьому 4 група платників єдиного податку з 2015 р. включає сільськогосподарських товаровиробників або платників, які раніше сплачували фіксований сільськогосподарський податок.

Вважаємо за доцільне відмітити такий аспект реформування місцевого самоврядування та фінансової децентралізації. Згідно із законодавством, після добровільного об'єднання кількох сіл, селищ, міст в одну територіальну громаду, їхні бюджети об'єднуються в один бюджет ОТГ, до якого починають зараховуватися 60 % податку на доходи фізичних осіб, який уже два роки відсутній серед джерел надходжень до сільських, селищних, міських міст районного значення бюджетів.

Як свідчить проведене дослідження, незважаючи на те, що темпи зростання місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад у 2016 р. та за дев'ять місяців 2017 р. є кращими порівняно з такими ж показниками інших місцевих бюджетів, залишається немало проблем щодо функціонування бюджетів ОТГ.

Зокрема, розмежування надходження податку на доходи фізичних осіб між місцевими та державним бюджетами не дає можливості ведення органами місцевого самоврядування обліку податку в розрізі платників. Аналогічна ситуація складається щодо платників, які сплачують внески і за іншими податками:

- єдиний податок з сільськогосподарських товаровиробників, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75 %;
- екологічний податок;
- грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності.

Підкреслимо, що саме здійснення видатків на функціонування й розвиток громади є завданням органів місцевого самоврядування, доходи місцевого бюджету є засобом їхнього покриття. Це означає, що без мобілізації відповідних надходжень до місцевих бюджетів (і відповідного аналітичного контролю органами місцевого самоврядування на місцях) неможливо виконувати надані державою та власні повноваження.

У зв'язку з цим кожна місцева рада (різного рівня бюджету) для правильності планування повноти надходжень до бюджету повинна володіти інформацією про стан фактичної сплати податків та зборів, а також про платників податків, які перебувають та здійснюють свою підприємницьку діяльність на відповідних територіях.

Хоча держава, безперечно, фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль законного, доцільного, економного, ефективного витрачання коштів, а також належного обліку їх за допомогою фіскальних органів, проте органи місцевого самоврядування сьогодні не мають доступу до відповідної інформації щодо платників податків та сплачених сум. Задля покращання ситуації з цього питання, вважаємо за необхідне запровадження таких заходів:

- 1) організація автоматизованого оброблення інформації про сплату податків та інших обов'язкових платежів фізичними особами в режимі комп'ютерної мережі з безпечним доступом посадових осіб місцевого самоврядування, які займаються аналізом та плануванням бюджету;

- 2) взаємодія територіальних органів Державної фіскальної служби України з органами місцевого самоврядування з метою забезпечення контролю правильності та своєчасності сплати фізичними та юридичними особами податків та інших обов'язкових платежів;

- 3) організація нормативно-довідкової інформації для взаємодії державних податкових інспекцій всіх рівнів з іншими органами виконавчої влади.

До недавнього часу переважна більшість місцевих бюджетів фактично були дефіцитними, тобто мала місце хронічна нестача бюджетних коштів для виконання відповідних зобов'язань, визначених бюджетним законодавством. Довгоочікувана реформа щодо посилення фінансової спроможності територіальних громад дала змогу отримати додаткові кошти до місцевих бюджетів у середньому по Україні на 50 %, а до бюджету Харківського району Харківської області навіть на 70 %. Розвиток громади можливий лише за умови, що кошти, які надійшли до місцевих бюджетів за результатами децентралізації, буде інвестовано в енергоефективність, розвиток місцевої інфраструктури, економіки та підвищення якості життя мешканців. Між тим законом про державний бюджет на 2017 р. органам

місцевого самоврядування передано повноваження щодо фінансування оплати комунальних послуг та енергоносіїв закладів охорони здоров'я, загальноосвітніх навчальних закладів, оплати праці обслуговуючого персоналу у сфері освіти та здійснення інших видатків щодо утримання цих закладів, а ще й видатки на компенсацію за пільговий проїзд пільговим категоріям громадян автомобільним та залізничним транспортом (раніше ці компенсації надходили з державного бюджету до місцевого бюджету). Усе це відволікає велику частину бюджетних ресурсів, що унеможлиблює фінансування місцевого економічного розвитку навіть за умови значного порівняно з попередніми періодами збільшення доходів місцевих бюджетів.

Проектом Закону України "Про Державний бюджет України на 2018 рік" передбачається внести зміни до підходу до формування місцевих бюджетів, а саме [5]:

- фінансування гарантованих державою пільг з оплати житлово-комунальних послуг, що потребуватиме значних обсягів фінансових ресурсів (зазначимо, що пільги по Харківській області у 2017 р. складають 700,3 млн грн, із них по Харківському району – 30 млн грн при загальному обсязі бюджету 1 000 млн грн);

- фінансування гарантованих державою пільг із безоплатного проїзду автомобільним та залізничним транспортом;

- фінансування повноважень із підготовки фахівців у державних вищих навчальних закладах I-II рівнів акредитації (поточні витрати на їхнє утримання у 2018 р. перекладаються виключно на обласний бюджет);

- щодо чинного мотиваційного механізму горизонтального вирівнювання – збільшення з 50 до 80 % обсягу вилучення коштів із місцевих бюджетів до державного бюджету (реверсна дотація).

Відзначимо, що така зміна механізму горизонтального вирівнювання призведе до необґрунтованого зменшення фінансового ресурсу місцевих бюджетів, які мають рівень надходжень податку на доходи фізичних осіб на одного жителя (індекс податкоспроможності бюджету) вище рівня 1,1, що є межею, за якою передається відповідна реверсна дотація з місцевого до державного бюджету.

Інакше кажучи, передбачені законопроектом зміни не тільки не мотивують громади до нарощування фінансових ресурсів у місцевому бюджеті, а й виступають дестимуляторами, оскільки реальне збільшення надходжень до місцевого бюджету становиться "невигідним": чим більше громада заробляє, тим більше у неї заберуть. Окрім того, такий підхід підсилюватиме утриманські настрої в органах місцевого самоврядування – простіше отримувати дотацію з державного бюджету, ніж розшукувати додаткові джерела надходження коштів.

Вважаємо, що намагання перекласти на місцеві бюджети додаткові витрати є зайвим навантаженням, яке суттєво обмежує їхні можливості щодо реалізації заходів із розвитку й оновлення інфраструктури (матеріально-технічної бази закладів бюджетної сфери, заходів з енергозбереження, забезпечення належного та безпечного функціонування об'єктів житлово-комунальної сфери і транспорту в населених пунктах області) та суперечить вимогам ст. 85 Бюджетного кодексу України стосовно передачі державою права на здійснення видатків, згідно з якою держава може передати органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових

платежів) або їхньої частки, а також трансфертів із Державного бюджету України [1].

Тому необхідно забезпечити передачу відповідним місцевим бюджетам додаткового фінансового ресурсу достатнього для якісного надання послуг та забезпечення соціальних гарантій.

За результатами проведеного дослідження можна дійти висновку, що чинний механізм фінансового вирівнювання не стимулює громади до нарощування доходів, а навпаки, призводить до “зрівняння” становища бюджетів-донорів і дотаційних бюджетів щодо співвідношення доходів і видатків. Делегування і передача повноважень від держави до органів місцевого самоврядування дозволяє реалізувати принцип субсидіарності, здійснити децентралізацію, проте цей процес повинен супроводжуватися одночасною передачею фінансових ресурсів, що відповідає управлінському принципу адекватності завдань і ресурсів. Тобто лише єдність доходів і видатків бюджету має зумовлювати і передачу державою права на здійснення видатків, які забезпечують виконання делегованих та/або переданих державних функцій, оскільки баланс доходів і видатків означає рівноваженість повноважень кожного бюджету і фінансових ресурсів на їхнє виконання.

У процесі реформування місцевого самоврядування та фінансової децентралізації необхідно не лише визначити конкретні нормативи за кожним делегованим державою органам місцевого самоврядування повноваженням, обґрунтувати можливий діапазон їхньої реалізації (мінімальне і максимальне значення) з урахуванням особливостей бюджетів різних рівнів, а й закріпити за останніми на постійній (або хоча б на тривалій) основі обсяги фінансових ресурсів, потрібних для забезпечення належного виконання таких повноважень.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456 –VI (із змінами). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / схв. Розпорядж. КМУ від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
3. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: http://decentralization.gov.ua/monitoring2017_10_ua.
4. Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI (із змінами). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
5. Проект Закону України “Про Державний бюджет України на 2018 рік”. URL: <http://kmu.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.