

**Олена Сімоненко**

аспірант кафедри публічного управління та публічної служби

НАДУ при Президентіві України, радник Адміністрації Президента України

## ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

В статті розкрито окремі теоретичні та практичні аспекти впровадження фінансової децентралізації. Досліджено низку проблем, що уповільнюють процес економічного розвитку новостворених об'єднаних громад, та запропоновано інструменти, які можуть бути застосовані для стимулювання нарощування доходів місцевих бюджетів в рамках впровадження децентралізації.

**Ключові слова:** фінансова децентралізація, доходи місцевих бюджетів, інструменти стимулювання нарощування доходів місцевих бюджетів.

**Olena Simonenko**

PhD student of Public Administration and Public Service Department of the NAPA under the President of Ukraine, advisor of Presidential Administration in Ukraine

## SOME THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF IMPLEMENTING OF FISCAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE

In this article the author reveals some theoretical and practical aspects of the financial decentralization. Also, author formulates a number of problems that slow down the economic development of newly formed united communities are explored and proposed some tools that can be used to stimulate local budget revenues increase as part of the implementation of decentralization.

**Formulation of the problem.** The last decades have a lot of rhetoric and discuss about decentralization processes and especially fiscal decentralization. Fiscal decentralization means the correct location for the different territorial levels of government taxes and spending programs and many developing countries are experimenting with this for improving their governance and economic growth. For example, in Canada, fiscal decentralization related to the problem of Quebec that threatens national unity, Eastern Europe examines the fiscal decentralization as one of the good instrument to ensure the political and economic issue. In general for many countries in the world as for the European Union as for the USA fiscal decentralization is key mechanism to increase economic growth and welfare of the nation.

Fiscal federalism covers the principles of fiscal relations between central and subnational levels of government, that is, the management of resources of different levels of government, the direction and size of intergovernmental fiscal flows. This includes the distribution of the tax authority and the means by which resources are adjusted to meet the costs at the central and subnational levels of territorial power.

What costs should be recorded at what level of territorial power? What level of government should be charged, what types of taxes? How to provide the necessary financial flows and how to harmonize the financial rules of interaction between different levels of government? These are the main issues in the implementation of fiscal decentralization. Finding an optimal level of decentralization is a complex issue. In one scenario, decentralization of the sub-national territorial levels is so limited because of huge role of the central government. Otherwise decentralization can go too far, so it could make threats to national sovereignty. The objective of fiscal decentralization is the definition and implementation of optimal scheme in the intergovernmental relations and in a specific period of time.

Reform of local self-government and territorial organization of power or Decentralization in Ukraine launched in 2014. At the same time we launched financial decentralization as a financial instrument for this reform. Now, after three years we have the first results and we need to make a deep analysis of the economic and social consequences of the implementation, in terms of the optimum distribution of power and resources and, if necessary, adjustments decisions made.

**Analysis of recent research and publications.** Issues, status of implementation, merits and disadvantages of fiscal decentralization studied by many researchers, including: Bahmet M., V. Barettsky, S. Blankart, J. Buchanan, E. Weiningen D. Veymer T. Vyurtenberh, IA Hoptareva, I. Hrytsiak S. Demidenko, Krokhin Yu, R. Musgrave, W. Oates, J. Paneyko, Romanyuk, Charles Thibault and others.

**The purpose of the article** is to study the theoretical and practical aspects of fiscal decentralization and analysis of possible tools that can be used to encourage increasing local revenues under decentralization in Ukraine.

**Conclusions and recommendations for further research.** As a result of the research and analysis of the theoretical and practical aspects of fiscal decentralization in Ukraine we can make a conclusion that we have some fundamental problems. The absolute increase of the financial resources of local budgets is not an indicator of growth of fiscal autonomy of local governments, including the baseline. There is a steady trend increase the share of intergovernmental transfers as a part of local budgets and the simultaneous decrease in the share of tax revenues. Design reform that is used today in Ukraine provides principles when central authorities should focus on creating and maintaining a supportive environment and general strategic matters, while local organizations should focus on developing specific mechanisms for providing services and public spending to meet local needs and circumstances. But in fact different levels of local capacity - both local government and civil society / private sector - obviously effect on decisions about which level of government can best perform these tasks. In most cases, decentralization of basic services does not have to mean a total transfer to local governments of all tasks

related to these services. Evaluation of local capacity is an integral part of the design of decentralization. But estimation of the local capacity could be complex, and the debate on quantitative assessment of the problems often caused by political and technical considerations about the ability of local governments to provide services in local market rates for the implementation their own priorities.

The legal framework should clearly define the responsibilities and standards. We should create a strong legal framework – which could address issues related to finance and accounting, determine the type of control mechanisms (especially financial) that are necessary and responsible for them to evaluate hiring practices and compensation schemes, and to solve problems relating to procurement public works - should be a priority in any reform efforts aimed at ensuring the proper use of public resources and minimize corruption.

Another issue is the urgent need to design possible mechanisms and tools that can be used to encourage increasing local revenues under decentralization, which is a key objective to pursue economic growth of newly amalgamation communities.

**Key words:** fiscal decentralization, local budget revenues, tools incentives to increase local budget revenues.

**Елена Симоненко**

аспірант кафедри публичного управління і публичної служби НАГУ при Президенті України, советник Администрации Президента Украины

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВНЕДРЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

В статье раскрыты отдельные теоретические и практические аспекты внедрения финансовой децентрализации. Исследован ряд проблем, замедляющих процесс экономического развития вновь объединенных общин, предложены инструменты, которые могут быть применены для стимулирования наращивания доходов местных бюджетов в рамках внедрения децентрализации.

**Ключевые слова:** финансовая децентрализация, доходы местных бюджетов, инструменты стимулирования наращивания доходов местных бюджетов.

### Постановка проблеми

Останні десятиліття стали часом риторики щодо фіскальної децентралізації. Фіскальна децентралізація, тобто правильне розташування за територіальними рівнями влади різних податків, програм та витрат, стає важливою проблемою не лише в літературі, але й у реальному світі. Багато країн, що розвиваються, експериментують із цим як засіб поліпшення їхнього управління та економічного зростання. Наприклад, у Канаді фіскальна децентралізація пов'язана з проблемою Квебеку, яка загрожує національному єдності, Східна Європа розглядає фіскальну децентралізацію як один з засобів, з якими можна вийти з їх політичних та економічних невдач. Загалом і в Європейському Союзі, і в Сполучених Штатах і в багатьох інших країнах фіскальна децентралізація набуває все більшого значення.

Фіскальний федералізм охоплює принципи фіскальних відносин між центральними та субнаціональними рівнями влади, тобто розпорядження над ресурсами різних рівнів влади, напрям і розмір міжбюджетних потоків. Це включає розподіл податкових повноважень та засоби, за допомогою яких ресурси коректуються, щоб відповідати витратам на центральному і субнаціональних рівнях територіальної влади. Які видатки слід фіксувати за яким рівнем влади? Який рівень влади повинен стягувати, які види податків? Яким чином забезпечити необхідні фінансові потоки і як гармонізувати фінансові правила взаємодії між різними рівнями влади? Це і є основними проблемним питаннями при запровадженні фіскальної децентралізації.

Пошук оптимального рівня децентралізації є складним питанням. В одному варіанті сценарію децентралізація настільки обмежена, що роль субнаціональних територіальних рівнів влади номінальна через всепо-

глинаючу роль центральної влади. В іншому випадку децентралізація йде надто далеко, так що роль центральної влади стає вкрай обмеженою, що має наслідками загрози національному суверенітету. Завданням саме фіскальної децентралізації є визначення та запровадження оптимальної схеми міжбюджетних відносин в конкретний період часу.

Розпочата у 2014 році в Україні реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади та започаткована паралельно з нею, як фінансовий інструмент її забезпечення – фінансова децентралізація також потребує глибокого аналізу економічних та соціальних наслідків такого впровадження, з точки зору оптимальності розподілу повноважень та ресурсів та при необхідності коригування прийнятих рішень.

Проблематику, стан впровадження, переваги та недоліки фіскальної децентралізації досліджували багато науковців, серед яких: М. Багмет, В. Барецький, Ш. Бланкарт, Дж. Б'юкенен, Е. Вайнінг, Д. Веймер, Т. Вюртенберг, І. Гоптарева, І. Грицяк, С. Демиденко, Ю. Крохина, Р. Масгрейв, В. Оутс, Ю. Панейко, С. Романюк, Ч. Тібо та інші.

Мета статті полягає у дослідженні теоретичних та практичних аспектів фіскальної децентралізації, а також аналізі можливих інструментів, які можуть бути застосовані для стимулювання нарощування доходів місцевих бюджетів в рамках впровадження децентралізації в Україні.

Фіскальна децентралізація передбачає передачу певної відповідальності за витрати та / або надходження на нижчі рівні влади. Одним з важливих факторів визначення типу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу

фіскальної децентралізації є те, наскільки субнаціональним рівням влади надано автономію для визначення розподілу своїх витрат.

Фінансова відповідальність є основним компонентом децентралізації. В теорії, якщо органи місцевого самоврядування повинні ефективно виконувати децентралізовані функції, вони повинні мати достатній рівень надходжень - як місцевого, так і центрального уряду, а також повноважень щодо прийняття рішень щодо витрат.

Фіскальна децентралізація може мати багато форм, включаючи [2]:

- самофінансування або відшкодування витрат за рахунок витрат на користувача послуг;
- спів фінансування або спільне виробництво механізмів, за допомогою яких користувачі беруть участь у наданні послуг та інфраструктури через грошові або трудові внески;
- розширення місцевих доходів через податки на майно або продаж, або непрямі збори;
- міжбюджетні трансферти, які зміщують загальні доходи від податків, зібраних центральним урядом місцевим органам влади для загального або спеціального використання;
- дозвіл на муніципальні позики та мобілізацію національних або місцевих державних ресурсів за допомогою кредитних гарантій.

Фіскальна децентралізація передбачає перекладання певної відповідальності за витрати та / або надходження на нижчі адміністративні рівні влади. Одним з важливих факторів визначення типу фіскальної децентралізації є те, наскільки територіальним органам влади надано автономію для визначення розподілу своїх витрат.

Важливо уточнити, що можуть бути застосовані два варіанти:

- органи місцевого самоврядування можуть самостійно визначати спрямування видатків;
- центром передбачені видатки, а місцевий рівень безпосередньо спрямовує ці витрати.

В міжнародній практиці для вимірювання рівня місцевої автономії зазвичай ці два типи витрат агрегуються і одна цифра надається у відсотках від субнаціональних витрат [3].

Унітарні та федеральні уряди надають різні можливості для фіскальної децентралізації. Унітарні країни не мають субнаціональних урядів, які конституційно мають повноваження приймати рішення щодо певного діапазону державних функцій та послуг. Скоріше, вони мають кілька підпорядкованих рівнів того ж уряду (наприклад, центральний, провінційний, районний). З іншого боку, федеральні уряди мають конституційно захищені субнаціональні уряди і, отже, можливості для незалежного прийняття рішень, безумовно, сильніше в цих системах. Важливо зазначити, що органи місцевого самоврядування (на відміну від штатів або провінцій), можливо, не обов'язково користуються конституційним захистом за федеральними системами. Проте, на практиці ступінь та характер прийняття рішень, що здійснюються нижчими рівнями, дуже різняться між країнами як у федеральних, так і в унітарних країнах і можуть час від часу змінюватися (в обох напрямках). В крайньому випадку деякі номінально федеральні країни (наприклад, Венесуела) можуть бути набагато

менш децентралізованими насправді, ніж у номінально унітарних країнах (наприклад, Колумбія).

Незважаючи на різні вихідні дані та специфіку проведення фінансової децентралізації є єдиний рецепт: необхідно якомога чітко визначити перелік державних витрат, щоб посилити відповідальність та зменшити дублювання повноважень та юридичні ризики.

Прийняття рішень має відбуватися відповідно до принципу «субсидіарності» - тобто на найнижчому рівні влади, що відповідає ефективності розподілу (наприклад, географічна територія, яка внутрішньо враховує переваги та витрати на прийняття рішень для конкретної територіальної громади).

При цьому, варіанти оптимального розміру юрисдикції для кожної послуги можуть бути теоретичними, але на практиці економія адміністративних та транзакційних витрат призводить до «групування» приблизно узгоджених послуг на місцевому рівні (наприклад, вилучення освітлення, видалення відходів, сільські та міські дороги), регіональних (утилізація відходів) та національних (міжрегіональні та транскордонні магістралі, екологічна політика) рівнів. При цьому слід зазначити, що децентралізоване прийняття рішень розширює можливості для місцевої участі у розвитку.

Узагальнено бажано, щоб національний уряд взяв на себе відповідальність за державні послуги, міжнародні справи, грошово-кредитну політику, регулювання, трансферти особам та підприємствам, координативну фіскальну політику, регіональний капітал, перерозподіл (в якому всі рівні влади можуть відігравати роль) та збереження внутрішнього спільного ринку. Регіональний рівень влади може мати домінуючу відповідальність за освіту, охорону здоров'я, соціальне страхування, міжмуніципальні питання та нагляд за місцевими органами влади. Всі місцеві служби повинні бути віднесені до органів місцевого самоврядування.

У сферах спільної відповідальності ролі повинні бути чітко визначені. Як правило, центральний уряд повинен бути залучений до загальної політики, встановлення стандартів та аудиту, регіональний рівень влади повинен мати наглядові функції, а місцеві органи влади повинні брати участь у забезпеченні інфраструктури та послуг.

Передача права надання державних послуг місцевим або регіональним представництвам влади може ґрунтуватися на різних міркуваннях, таких як економія на масштабі, економія масштабу (відповідне об'єднання державних послуг для підвищення ефективності через економію інформації та координації та посилення підзвітності шляхом участі виборців та відшкодування витрат), вартість / побічні переваги, близькість до бенефіціарів, споживчі переваги та гнучкість у виборі бюджету за складом державних витрат. Призначення відповідальності перед різними органами місцевого самоврядування може бути асиметричним залежно від розміру населення, критеріїв сільської / міської класифікації та фіскальної спроможності. Таким чином, великі міста можуть нести відповідальність за деякі послуги, які надаються безпосередньо центром в інших областях.

Тобто фактично, повноваження мали б бути розподілені між рівнями влади у тому сенсі, що вищі рівні влади здійснювали б регуляторну або політичну роль, тоді як базовий рівень влади – самодостатні громади,

спроможні забезпечити надання якісних послуг, відповідали б за надання таких послуг. Хоча навіть в межах надання послуг, залишаються зони відповідальності, що мають надаватись не лише базовим рівнем територіальної влади, наприклад у сфері охорони здоров'я центральна влада може продовжувати надавати технічну підготовку персоналу, закупівлю фармацевтичних препаратів з метою отримання економії від масштабу та забезпечення якості, а також фінансувати послуг з охорони здоров'я. Проміжні рівні – регіональний а субрегіональний (районний) можуть проводити нагляд за персоналом місцевого рівня, пропонувати курси підвищення кваліфікації та спільно з місцевим рівнем вирішувати необхідну сумісність пропонованих лікувальних послуг, а також забезпечити належне обслуговування об'єктів та підготовку персоналу.

У зв'язку з цим слід підкреслити, що призначення відповідальності за надання послуги на певному рівні не означає, що той самий рівень територіальної влади повинен бути безпосередньо залучений до її виробництва. Наприклад, послуги з збирання, транспортування та обробки твердих побутових відходів можуть бути віднесені до різних державних та приватних організацій залежно від економії на масштабі, комерційної життєздатності та зовнішніх впливів. Багато інших послуг також можуть бути «роз'єднаними». Рішення про виробництво повинно бути результатом оцінки альтернатив, використовуючи критерії ефективності та справедливості.

Досвід ясно показав, що ефективна децентралізація потребує додаткових адаптацій до інституційних механізмів для міжурядової координації, планування, бюджетування, фінансової звітності та реалізації. Такі заходи можуть охоплювати як спеціальні правила (наприклад, при розробці бюджетних трансфертів), так і забезпечення регулярних міжурядових нарад та періодичних оглядів міжурядових механізмів. Детальний центральний контроль за місцевим використанням коштів рідко доречний. Натомість, необхідно забезпечити прозорість та підзвітність місцевих виборчих округів за підтримки більш високого рівня моніторингу та звітування про місцеві фінансові показники.

У багатьох країнах, що розвиваються, органи місцевого самоврядування мають юридичні повноваження застосовувати податки, але податкова база настільки слабка, а залежність від субсидій центрального уряду настільки значна, що по факту ці інструменти не вживаються.

В Україні у 2014 році розпочато фінансову децентралізацію. Оновленим Бюджетним Кодексом України (БКУ) значно розширено дохідну базу громад.

Згідно статей 64 та 69-1 БКУ до доходів загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, належать [6]:

1. п.1) 60 відсотків податку на доходи фізичних осіб (крім податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на відповідній території);

2. п.15) державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів;

3. п.16) акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних това-

рів, що зараховується до бюджетів об'єднаних територіальних громад, міських бюджетів;

4. п.18) податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є об'єднані територіальні громади, зараховується відповідно до бюджетів об'єднаних територіальних громад;

5. п.19) податок на майно, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

6. п.20) єдиний податок, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

7. п.20-1) збір за місця для паркування транспортних засобів, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

8. п.20-2) туристичний збір, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

9. п.21) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних місцевих рад, яка зараховується відповідно до бюджетів місцевого самоврядування;

10. п.29) надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є об'єднані територіальні громади;

11. п.30) рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування). Такі платежі зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем розташування) відповідних природних ресурсів, а щодо водних об'єктів - за місцем податкової реєстрації платника рентної плати;

12. п.31) плата за розміщення тимчасово вільних коштів відповідних місцевих бюджетів (крім коштів, отриманих вищими та професійно-технічними навчальними закладами від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право);

13. п.32) орендна плата за водні об'єкти (їх частини), що надаються в користування на умовах оренди міськими державними адміністраціями, місцевими радами, яка зараховується відповідно до бюджетів місцевого самоврядування;

14. п.33) кошти від реалізації безхазяйного майна (у тому числі такого, від якого відмовився власник або отримувач), знахідок, спадкового майна (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;

15. п.34) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, засновником яких є об'єднані територіальні громади;

16. п.36) плата за надання інших адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг;

17. п.36-1) адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, що здійснюється виконавчими органами рад об'єднаних територіальних громад, який зараховується до місцевих бюджетів за місцем надання послуг;

18. п.36-2) адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, що здійснюється виконавчими органами рад об'єднаних територіальних громад, який зараховується до місцевих бюджетів за місцем надання послуг;

19. п.36-3) плата за скорочення термінів надання послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, а також плата за надання інших платних послуг, пов'язаних з такою державною реєстрацією, що здійснюється виконавчими органами рад об'єднаних територіальних громад;

20. п.38) адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

21. п.39) штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів;

22. п.40) кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель як забезпечення їх тендерної пропозиції (пропозиції конкурсних торгів), які не підлягають поверненню цим учасникам в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних, міських бюджетів;

23. п.41) кошти, отримані від учасника - переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів об'єднаних територіальних громад;

24. п.42) 80 відсотків коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50 відсотків коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;

25. п.44) інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджетів об'єднаних територіальних громад, відповідно до законодавства.

До надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів належать [2]:

1. п.1) надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів;

2. п.3) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, які мають цільове спрямування згідно із законом;

3. п.4) 50 відсотків грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності, в тому числі до бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування території громад - 50 відсотків;

4. п.4-1) 25 відсотків екологічного податку (крім екологічного податку, визначеного пунктом 16-1 частини другої статті 29 БКУ) бюджетів об'єднаних територіальних громад;

5. п.5) відрахування 10 відсотків вартості питної води суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів, що зараховуються до бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування території громад;

6. п.6) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету;

7. п.7) цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища;

8. п.8) надходження до цільових фондів, утворених місцевими радами;

9. п.9) субвенції, що надаються з інших бюджетів за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду таких бюджетів;

10. п.10) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам;

11. п.11) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними;

12. п.12) надходження в рамках програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та Європейського Союзу;

13. п.13) інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

До надходжень бюджету розвитку місцевих бюджетів належать [2]:

1. п.4) плата за надання місцевих гарантій;

2. п.4-1) кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту, отримані відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;

3. п.4-2) 1,5 відсотка - відсотків коштів від використання (реалізації) частини виробленої продукції, що залишається у власності держави відповідно до угод про розподіл продукції, та/або коштів у вигляді грошового еквівалента такої державної частини продукції (крім коштів від державної частини продукції, виробленої на ділянці надр у межах континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони України);

4. п.8) кошти від повернення кредитів, наданих з відповідного бюджету, та відсотки, сплачені за користування ними;

5. п.9) місцеві запозичення, здійснені у порядку, визначеному цим Кодексом та іншими законами України;

6. п.10) кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної місцевої ради (щодо коштів резервного фонду місцевого бюджету в частині витрат бюджету розвитку - за рішенням виконавчого органу відповідної місцевої ради).

Запроваджена завдяки фінансовій децентралізації нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів сприяла збільшенню мотивацій до нарощування дохідної власної бази місцевих бюджетів. Але слід зазначити, що це поступовий процес, коли органи

місцевого самоврядування, роблячи перші кроки з деяким побоюванням підходили до питань планування податкових надходжень. Так, на початку 2015, коли впроваджувалася бюджетна децентралізація, органи місцевого самоврядування планували обсяг місцевих бюджетів країни на рівні 70 млрд. грн, а закінчили рік з 98,5 млрд. Місцеві бюджети 2016-го більшість громад схвалили на рівні 2015-го, побоюючись, що не зберуть більше податків. Але вже у середині 2016-го бюджети були перезатвердженні до 125 млрд. грн., а закінчили рік із 149 млрд. На 2017 рік затверджено 175 млрд. грн.

- Єдиний податок – 140,0 % або 4,2 млрд. грн. (надійшло 14,8 млрд грн). У 19 регіонах з 25 темп росту вище середнього по Україні;
- Податок на землю – 114,7 % або 2,3 млрд грн. Надійшло 19,9 млрд грн. Із 20 регіонів, що забезпечили темп приросту плати за землю вище середнього по Україні (14,2 %) більше 25 % забезпечили 3 регіони, найнижчий показник по м. Києву (0,6 %) та Луганській області (0,4 %).
- Податок на нерухоме майно на 2017 рік затверджений місцевими радами із змінами в обсязі



Рис. 1. Результати фінансової децентралізації 2014-2017 роки.

Джерело: Підготовлено автором за даними Міністерства фінансів України.

За даними Міністерства фінансів України Виконання доходів місцевих бюджетів за січень-вересень 2017 року має наступну динаміку [4]:

До загального фонду місцевих бюджетів у січні-вересні 2017 року, без урахування трансфертів, надійшло 134,9 млрд.грн., що складає 79,8 % від річного обсягу надходжень із змінами, затвердженого місцевими радами.

Приріст надходжень до відповідного періоду минулого року склав 29,9 % або 31,1 млрд. грн. При цьому, по 21 області забезпечено темп приросту надходжень вище середнього по Україні. Фактично, ріст спостерігається по усіх видах надходжень, зокрема:

- Податок на доходи фізичних осіб ріст – 140,0 %. Надійшло 77,8 млрд. грн.. У 18 регіонах з 25 темп росту вище середнього по Україні і 2 регіони забезпечили приріст понад 50 %;

1,7 млрд.грн. Фактичні надходження податку за січень

Проектом Бюджетної резолюції прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів на 2018 р. становить 248 млрд. грн (+65 млрд. грн, 135 % до 2017 р.), 2019 р. – 270 млрд. грн. (+22 млрд. грн., 109 % до 2018 р., 2020 р. – 284 млрд. грн. (+14 млрд. грн.), вересень 2017 року склали 1,8 млрд. гривень.

Фактично, запроваджена бюджетна і податкова децентралізація вже збільшили надходження до місцевих бюджетів майже на 50 %. При цьому, зберігається тенденція вищих темпів росту по бюджетах об'єднаних територіальних громад – ріст по доходах загального фонду складає 182,7 % або 2,8 млрд. грн (надійшло 6,2 млрд. грн).

Надходження власних доходів 366 ОТГ за січень-вересень 2017 та 2016 років, тис. грн.

| Платежі до бюджету              | 366 ОТГ, всього        |          |               |            |          |          |  |       |          |  |               |       |
|---------------------------------|------------------------|----------|---------------|------------|----------|----------|--|-------|----------|--|---------------|-------|
|                                 | 366 ОТГ, всього        |          |               |            |          |          | з них:   |       |          |  |               |       |
|                                 | Надходження, тис. грн. |          |               | Відхилення |          |          | 159 ОТГ, об'єднані у 2015 році. Перейшли на прямі стосунки з Держбюджетом із 2016 року |       |          | 207 ОТГ, об'єднані у 2015 році. Перейшли на прямі стосунки з Держбюджетом із 2017 року |               |       |
|                                 | 2016 рік               | 2017 рік | +/-, тис. грн | %          | 2016 рік | 2017 рік | +/-, тис. грн  | %     | 2016 рік | 2017 рік   | +/-, тис. грн | %     |
| <b>Всього, із них:</b>          | 3 420,50               | 6 250,50 | 2 830,00      | 182,7      | 2 250,60 | 2 953,10 | 702,5  | 131,2 | 1 169,90 | 3 297,40   | 2 127,50      | 281,9 |
| Податок на доходи фізичних осіб | 1 200,40               | 3 596,30 | 2 395,90      | 299,6      | 1 200,40 | 1 710,40 | 510  | 142,5 | -        | 1 885,90   | 1 885,90      | -     |
| Акцизний податок                | 522,1                  | 426,8    | -95,3         | 81,7       | 271,6    | 220,8    | -50,8  | 81,3  | 250,5    | 206  | -44,5         | 82,2  |
| Плата за землю                  | 888,6                  | 1 068,50 | 179,9         | 120,2      | 426,7    | 502,7    | 76   | 117,8 | 461,9    | 565,8  | 103,9         | 122,5 |
| Єдиний податок                  | 606                    | 862,4    | 256,4         | 142,3      | 257,2    | 369,5    | 112,3  | 143,7 | 348,8    | 492,9  | 144,1         | 141,3 |
| Податок на нерухоме майно       | 57,2                   | 97       | 39,8          | 169,6      | 26,3     | 43,5     | 17,2   | 165,4 | 30,9     | 53,5   | 22,6          | 173,1 |

Джерело: За даними фінансового моніторингу, підготовленого Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

Наведені у таблиці 1. дані про надходження власних доходів 366 ОТГ за січень-вересень 2017 та 2016 років своєю позитивною динамікою росту свідчать, про те, що зацікавленість органів місцевого самоврядування у зборі податків на своїх територіях призводить до збільшення податкових надходжень. Так, наприклад, 159 об'єднаних територіальних громади, що у 2016 році отримали 60 % ПДФО зібрали 1,2 млрд.грн, у 2017 році зібрали з тієї ж самої території зібрали вже 1,7 млрд. грн, тобто на 42 % більше. Така сама ситуація прослідковується по іншим податкам: плата за землю 159 громад становила у 2016 році 426,7 млн. грн, а в 2017 році вже 502,7 млн, що на 17 % більше. Податок на нерухоме майно 159 ОТГ у 2016 році становив 26,3 млн. грн. , а у 2017 році вже 43,5 млн. грн., тобто зріс на 65 %. Загалом у порівнянні надходжень власних доходів 159 ОТГ 2016 і 2017 років, що перейшли на прямі стосунки із Державним бюджетом України у 2016 році свідчать про збільшення доходів з 2,2 млрд. грн. до 2,9 млрд.грн, або на 31 %.

Така сама тенденція спостерігається із громадами, що об'єдналися у 2017 році та перейшли на прямі стосунки із Державним бюджетом у 2017 році. Тут ріст плати за землю збільшився із 461,9 млн. грн. до 565,8 млн. грн, або на 22 %, а податок на майно зріс з 30,9 млн. грн. до 53,5 млн. грн., або на 73 %.

Але по при значні на перший погляд позитивні результати децентралізації, в тому числі фінансової децентралізації, запровадженої в Україні залишається ряд проблем та перешкод, що уповільнюють процес економічного розвитку новостворених громад, залучення інвестицій, створення нових робочих місць. Залишаються також не задіяними рід інструментів для стимулювання нарощування доходів місцевих бюджетів. Спробуємо з'ясувати якими є ці перешкоди та які є шляхи їх усунення.

Інструмент 1: Проведення об'єднання та приєднання територіальних громад, що сприяє всебічному підвищенню реальної спроможності органів місцевого самоврядування, підвищенню якості їх роботи, місцевому економічному розвитку, більш якісному наданню адміністративних послуг, тощо.

Існуючі проблеми та перешкоди:

- Наявність «білих плям» у Перспективних планах формування територіальних громад областей, відсутність такого плану по Закарпатській області.
- Законодавча невизначеність питання приєднання до територі-

альних громад міст обласного значення інших громад, що виникає у зв'язку з неприйняттям Верховною Радою України проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення № 6466 від 18.05.2017 [4].

- Ризик не переведення на прямі міжбюджетні відносини із державним бюджетом України новостворених об'єднаних територіальних громад у зв'язку із неприйняттям змін до Бюджетного кодексу України (щодо добровільного приєднання територіальних громад).
- Блокування процесу добровільного об'єднання територіальних громад чиновниками районного рівня.

Інструмент 2: Державна та місцева бюджетна та податкова політики.

Важливим фактором підтримки місцевого економічного розвитку є наявність прямого та ефективного зв'язку між діями органів місцевого самоврядування та наповненням місцевих бюджетів, а також зважена і прогнозована державна політика з підтримки місцевих програм економічного розвитку та виконання делегованих повноважень.

Існуючі проблеми та перешкоди:

- Обмеженість місцевих бюджетів на фінансування розвитку інфраструктури для створення привабливих пропозицій для інвесторів. Щороку збільшуються навантаження на місцеві бюджети у вигляді делегування повноважень, які або не забезпечені відповідним ресурсом, або забезпечені ним не в повному обсязі. До вже переданих повноважень, таких як фінансування професійно – технічної освіти, компенсації за пільгове перевезення громадян додається ще і фінансування пільг населенню за житлово-комунальні послуги та погашення заборгованості по цих пільгах. Тому органи місцевого самоврядування вимушені відволікати власні кошти та за власний рахунок фінансувати усі додатково передані державою та зазвичай не властиві місцевому самоврядуванню повноваження, замість того щоб спрямувати їх на розвиток та розбудову власної інфраструктури.
- Відсутність стабільної підтримки розвитку ОТГ. Необхідно передбачати та надавати субвенцію на формування інфраструктури ОТГ в обсязі не менше ніж у 2016 році із розрахунку на 1 сільського жителя (1107 грн), але не менше 2 млрд. грн. щорічно.
- Втрати ПДФО при перереєстрації бізнесу. Останні роки спостерігається тенденція перереєстрації юридичної адреси підприємств до більш великих міст – обласних центрів та столиці країни, без фактичної зміни місця здійснення діяльності. Це тягне за собою втрату одними місцевими бюджетами ПДФО по працівниках та безпідставне отримання надходжень цього податку іншими. Відсутність контролю з боку Державної фіскальної служби за сплатою ПДФО за належним рівнем бюджету та ігнорування звернень органів місцевого самоврядування по фактах порушень

податкового законодавства платниками в частині сплати ПДФО у бюджет не за належністю ще більш погіршує вищезазначену ситуацію. Серед підприємств, які зловживають цим є й державні монополії. У деяких випадках втрати місцевих бюджетів є досить значними, особливо це критично для бюджетів новостворених об'єднаних громад, оскільки ПДФО - це основне джерело надходжень до їх бюджетів, таким чином відбувається нівелювання усіх переваг децентралізаційної реформи та її дискредитація.

- Через обмеженість бюджетних ресурсів складно використовувати інструмент стимулювання бізнесу через привабливі податкові та орендні ставки. Часто відповідні ставки змушено встановлюються на найвищому рівні.

Інструмент 3: Наявність належної інфраструктури та земельних ділянок.

Для стимулювання економічного розвитку необхідні території, належно обладнані та доступні майнові комплекси.

Існуючі проблеми та перешкоди:

- Обмеженість територій у межах населених пунктів для розміщення нових підприємств. На сьогодні законодавчо невизначено питання розпорядження землями за межами населених пунктів, розробка та затвердження відповідної містобудівної документації (законопроекти №№4355, 7118, 6403) [7], [8], [9]. Передача органам місцевого самоврядування таких повноважень призведе до збільшення пропозиції землі для бізнес, підвищення ефективності використання землі, зростання надходжень до місцевих бюджетів від плати за землю. Стратегії розвитку територіальних громад, забезпечені відповідною містобудівною документацією, зроблять можливим цілісно планувати розвиток всієї територіальної громади.
- Недостатність у місцевих бюджетах коштів на розвиток інфраструктури (доріг, ліній мереж), відновлення придатних для бізнесу комунальних об'єктів із-за недоліків державної бюджетної та податкової політики.
- Нераціональне використання земельних ресурсів через не проведення інвентаризації та оформлення земель, зокрема земель оборони. Як наслідок - неефективне їх використання, втрати місцевих бюджетів і неможливість передачі новому землекористувачу.

Інструмент 4: Стимулювання економічного розвитку.

Існуючі проблеми та перешкоди:

- У органів місцевого самоврядування відсутня можливість якісно просувати власні інвестиційні переваги для інвестора на міжнародному рівні. Є необхідність просування можливостей розвитку територіальних громад серед потенційних інвесторів за допомогою офісу із залучення та підтримки інвестицій, утвореного при Кабінеті міністрів України. Така допомога забезпечить доступ потенційних інвесторів до інформації про інвестиційну привабливість конкретних територіальних громад.
- У органів місцевого самоврядування обмежені можливості у залученні технічної та грантової



підтримки. Є необхідність просування на державному рівні перед донорами потребу в додатковій технічній та грантовій підтримці органів місцевого самоврядування з питань створення сприятливого інвестиційного клімату.

- Органи місцевого самоврядування позбавлені можливості оперативно надавати підтримку суб'єктам господарювання, у першу чергу комунального господарства. З 2 серпня 2017 року набрав чинності Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» відповідно до якого та підзаконних актів з моменту прийняття ОМС рішень щодо надання державної допомоги до моменту надання позитивного рішення Антимонопольного комітету України може пройти майже 10 місяців [9]. Є потреба у підтримці законопроекту №7073, який вирішує цю проблему [11].

Інструмент 5: Детінізація заробітної плати.

Дієвим інструментом детінізації заробітної плати є надання органам місцевого самоврядування повноважень з контролю за дотриманням законодавства про працю та зайнятість населення. Наявність у них таких повноважень дозволило б ефективно виявляти порушення із сторони працедавців. Такій діяльності сприяла б наявність мотивації наповнення бюджетів за рахунок надходжень від ПДФО.

Існуючі проблеми та перешкоди:

Відповідні повноваження було задекларовано Законом № 1774-VIII від 06.12.2016 [12]. Однак їх здійснення не відбувається через суперечливість положень КЗППУ щодо суб'єктів контролю та санкцій за порушення.

Крім того 12.07.2017 у першому читанні прийнято законопроект №6489 від 23.05.2017, який передбачає усунення органів місцевого самоврядування від здійснення такого контролю [13].

#### Висновки

В рамках проведеного аналізу теоретичних та практичних аспектів впровадження децентралізації можна зробити висновок, що в Україні в межах здійснення в фіскальній децентралізації залишаються нерозв'язаними низка фундаментальних проблем. Абсолютне зростання обсягу фінансових ресурсів місцевих бюджетів не є показником зростання бюджетної автономії органів місцевого самоврядування, у тому числі базового рівня. Існує стійка тенденція зростання частки міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів та одночасне зниження частки податкових надходжень. Дизайн реформи, що застосовується сьогодні в Україні передбачає принципи, коли центральні органи повинні зосереджуватися на створенні та підтримці сприятливого середовища та загальних стратегічних питань, тоді як місцеві організації повинні зосередити увагу на розробці конкретних механізмів надання послуг та державних видатків на відповідність місцевим потребам та обставинам. Однак насправді різний рівень місцевої спроможності - як місцевого самоврядування, так і громадянського суспільства / приватного сектору - очевидно, впливає на рішення про те, які рівні влади можуть найкраще виконувати ці завдання.

У більшості випадків децентралізація основних послуг не має означати тотальну передачу місцевим органам влади усіх завдань, пов'язаних із цими по-

слугами. Оцінка місцевого потенціалу є невід'ємною частиною проектування децентралізації. А от вимірювання місцевої спроможності може бути складним, а дебати щодо кількісної оцінки цього часто обумовлені політичними проблемами, а також технічними міркуваннями щодо здатності місцевих органів влади надавати послуги, на місцях за ринковими ставками для реалізації власних пріоритетів.

Децентралізація може бути способом покращення доступу до послуг, адаптації дій влади до приватних потреб та збільшення можливостей для взаємодії держави та суспільства. Однак субнаціональні уряди будуть ефективними тільки тоді, коли вони матимуть доступ до необхідних людських та фінансових ресурсів для здійснення наданих ними послуг.

Правова база повинна чітко визначати відповідальність та стандарти. Створення сильної правової бази – для вирішення питань, пов'язаних з фінансуванням та звітністю, визначення типу механізмів контролю (особливо фінансових), які є необхідними та відповідальними за них, для оцінки практики найму та схем компенсації, а також для вирішення проблем що стосуються закупівель суспільних робіт - має бути пріоритетним у будь-яких зусиллях з реформування, спрямованих на забезпечення належного використання державних ресурсів та мінімізації корупції.

Окремим питанням залишається гостра необхідність проектування можливих механізмів та інструментів які можуть бути застосовані для стимулювання нарощування доходів місцевих бюджетів в рамках впровадження децентралізації, що має переслідувати ключову мету економічне зростання новостворених територіальних громад.

#### Література.

1. Oates, W. E. Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, New York. -1972.
2. Intergovernmental Fiscal Relations. The World Bank Group. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>.
3. Fiscal Federalism 2016 Making Decentralisation Work. OECD, KIPF, Pages: 154. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/fiscal-federalism-2016\\_9789264254053-en#page26](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/fiscal-federalism-2016_9789264254053-en#page26).
4. Сайт Міністерства фінансів України. [Електронний ресурс]: Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhetiv-category=bjuzhet>.
5. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення, - [Електронний ресурс]: Проект Закону від 18.05.2017р. № 6466 Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61814](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61814).
6. Бюджетний Кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст.572) Редакція від 14.05.2017. [Електронний ресурс]: Закон України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page6>.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів

місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель).- [Електронний ресурс]: Проект Закону від 31.03.2016 №47355. Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58610](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610).

8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо добровільного приєднання територіальних громад). [Електронний ресурс]. – Проект Закону від 03.06.2016 №4773. Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59315](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59315).

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель. [Електронний ресурс]. – Проект Закону від 31.03.2016 № 4355. Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58610](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610).

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад. [Електронний ресурс]. – Проект Закону 7118 від 18.09.2017. Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62556](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62556).

11. Про внесення змін до Закону України Про регулювання містобудівної діяльності. -[Електронний ресурс]: Проект Закону України від 21.04.2017р. № 6403. Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61676](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61676).

12. Про державну допомогу суб'єктам господарювання. Закон України//. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2014, № 34, Ст.1173. [Електронний ресурс]. Закон України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>.

13. Про внесення змін до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (щодо додержання принципів місцевого самоврядування).-[Електронний ресурс]: Проект Закону України від від 06.09.2017 № 7073. Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62464](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62464).

14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України. Закон України//. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 2, Ст.25. [Електронний ресурс]. Закон України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1774-19>.

15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання надмірному тиску на суб'єктів господарювання заходів державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення.-[Електронний ресурс]: Проект Закону України від 23.05.2017 № 6489. Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61864](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61864).