



Світлана Пташник,
к.е.н., ст. викладач кафедри
фінансів, банківської справи та
страхування, Уманський
національний університет
садівництва, м. Умань



Катерина Мельник,
к.е.н., доцент кафедри фінансів,
банківської справи та страхування,
Уманський національний університет
садівництва, м. Умань

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Анотація. Реалізація реформи децентралізації, яка триває в Україні, включає комплекс секторальних реформ, зокрема, реформу адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування, а також бюджетно-податкового законодавства. Одним з ключових завдань реформи є добровільне об'єднання територіальних громад та формування спроможних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. У статті дослідження розширення фінансового простору місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації. Здійснено моніторинг результативності формування дохідної частини місцевих бюджетів як фінансової основи соціально-економічного розвитку регіонів. Досліджено роль фінансового забезпечення фінансового простору місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації в Україні. Розглянуто динаміку приросту власних доходів місцевих бюджетів України. Порівняно структуру міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів. Окреслено Заходи нейтралізації ризиків, що виникають при впровадженні децентралізації в Україні

Ключові слова: місцеві бюджети, територіальна громада, фінансова децентралізація, доходи місцевих бюджетів, видатки місцевих бюджетів, податки.

Аннотация. Реализация реформы децентрализации, которая на протяжении двух

лет продолжается в Украине, включает комплекс секторальных реформ, в частности, реформу административно-территориального устройства и системы местного самоуправления, а также бюджетно-налогового законодательства. Одной из ключевых задач реформы является добровольное объединение территориальных общин и формирования способных административно-территориальных единиц базового уровня. В статье исследования расширения фискального пространства местного самоуправления в условиях финансовой децентрализации Осуществлен мониторинг результативности формирования доходной части местных бюджетов как финансовой основы социально-экономического развития регионов. Исследована роль финансовое обеспечение фискального пространства местного самоуправления в условиях финансовой децентрализации в Украине. Рассмотрено динамику прироста собственных доходов местных бюджетов Украины. По сравнению структуру межбюджетных трансфертов из государственного бюджета в местные бюджеты. Определены Мероприятия нейтрализации рисков, возникающих при внедрении децентрализации в Украине

Ключевые слова: местные бюджеты, территориальная община, финансовая децентрализация, доходы местных бюджетов, расходы местных бюджетов, налоги.

Abstract. The implementation of the decentralization reform, which has been going on in Ukraine for two years, includes a set of sectoral reforms, in particular, the reform of the administrative-territorial system and the system of local self-government, as well as budget and tax legislation. One of the key tasks of the reform is the voluntary unification of territorial communities and the formation of capable administrative-territorial units of the basic level. In the article of the research of expansion of fiscal space of local self-government in the conditions of financial decentralization the monitoring of efficiency of formation of a profitable part of local budgets as a financial basis of social and economic development of regions is carried out. The role of financial support of the fiscal space of local self-government in the conditions of financial decentralization in Ukraine is investigated. The dynamics of growth of own revenues of local budgets of Ukraine is considered. The structure of intergovernmental transfers from the state budget to local budgets is compared. Measures to neutralize the risks arising from the introduction of decentralization in Ukraine are outlined

Key words: local budgets, territorial community, delegation of decentralization, local budget revenues, local budget expenditures, taxes.

Постановка проблеми. Реформування системи місцевого самоврядування відповідно до пріоритетів та положень фінансової децентралізації передбачає необхідність здійснення масштабних змін в адміністративно-територіальному устрої та фінансовій системі держави, що пов'язані із суттєвим перерозподілом повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів між державними органами та самоврядуванням, яке представляє територіальні громади.

Фіскальна політика та механізм формування державного бюджету за такі

умови обов'язково мають враховувати потенційні ризики виникнення різного роду непередбачуваних загроз та небезпек, протидія яким звичайно потребує оперативного здійснення додаткових бюджетних видатків, що в свою чергу, без відповідного (перш за все, неемісійного) фінансового забезпечення можуть стати перешкодою для збереження стабільності економічного стану держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти розбудови механізму фінансового забезпечення виконання на місцевому рівні органами влади та самоврядування власних та делегованих державою функцій, формування податкового та бюджетного потенціалів територій розглядалися в роботах багатьох вітчизняних та зарубіжних учених, таких як Є. Балацький, О. Батанов, Ф. Вейленкурт, А. Варудакіс, Є Вінокуров, Г. Возняк, Г. Габорі, Ш. Грей, І. Д'яконова, О. Євтушенко, Ю. Іванов, В. Кравців, Е. Конярова, Т. Лейн та інших.

Мета статті дослідження розширення фіскального простору місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проведення адміністративно-територіальної реформи та запровадження змін в територіальній організації влади в Україні забезпечило оновлення системи формування доходів місцевих бюджетів. Оскільки основним завданням фінансової та управлінської децентралізації було створення спроможних та фінансово незалежних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, питання реалізації поставленої мети є актуальним та потребує детального аналізу показників та визначення причин їх значення.

Дослідження системи формування доходів місцевих бюджетів до початку реформи місцевого самоврядування та внесення змін до Податкового та Бюджетного кодексів свідчить про відсутність стимулів до нарощення місцевими органами самоврядування власних доходів та високий рівень залежності місцевих бюджетів від фінансової допомоги з центру. Тому зміни, запроваджені з кінця 2014 року були покликані забезпечити зацікавленість влади на місцевому рівні в примноженні дохідної частини місцевих бюджетів

та ефективного використання власного фінансового та економічного потенціалів.

Рівень досягнення фінансової децентралізації можна оцінити шляхом аналізу динаміки доходів місцевих бюджетів України, зокрема порівняння частки доходів державного та місцевого бюджетів у ВВП (рис. 1).

Аналізуючи дані, наведені на рис. 1, можна зазначити: за останнє десятиліття частка доходів місцевих бюджетів у ВВП коливалася в межах 13,1-16,1%. При цьому, з часу реформи бюджетно-податкової системи даний показник повільно зростає, досягши у 2020 році максимуму – 16,1%.

Тенденція зростання доходів місцевих бюджетів як частки ВВП у 2017-2020 рр. зумовлена збільшенням питомої ваги власних доходів місцевих бюджетів у ВВП (з 5,7% у 2017 році до 7,7% у 2020 році). При цьому, високою впродовж останніх п'яти років була частка міжбюджетних трансфертів в складі доходів місцевих бюджетів (8,0-8,8% ВВП).

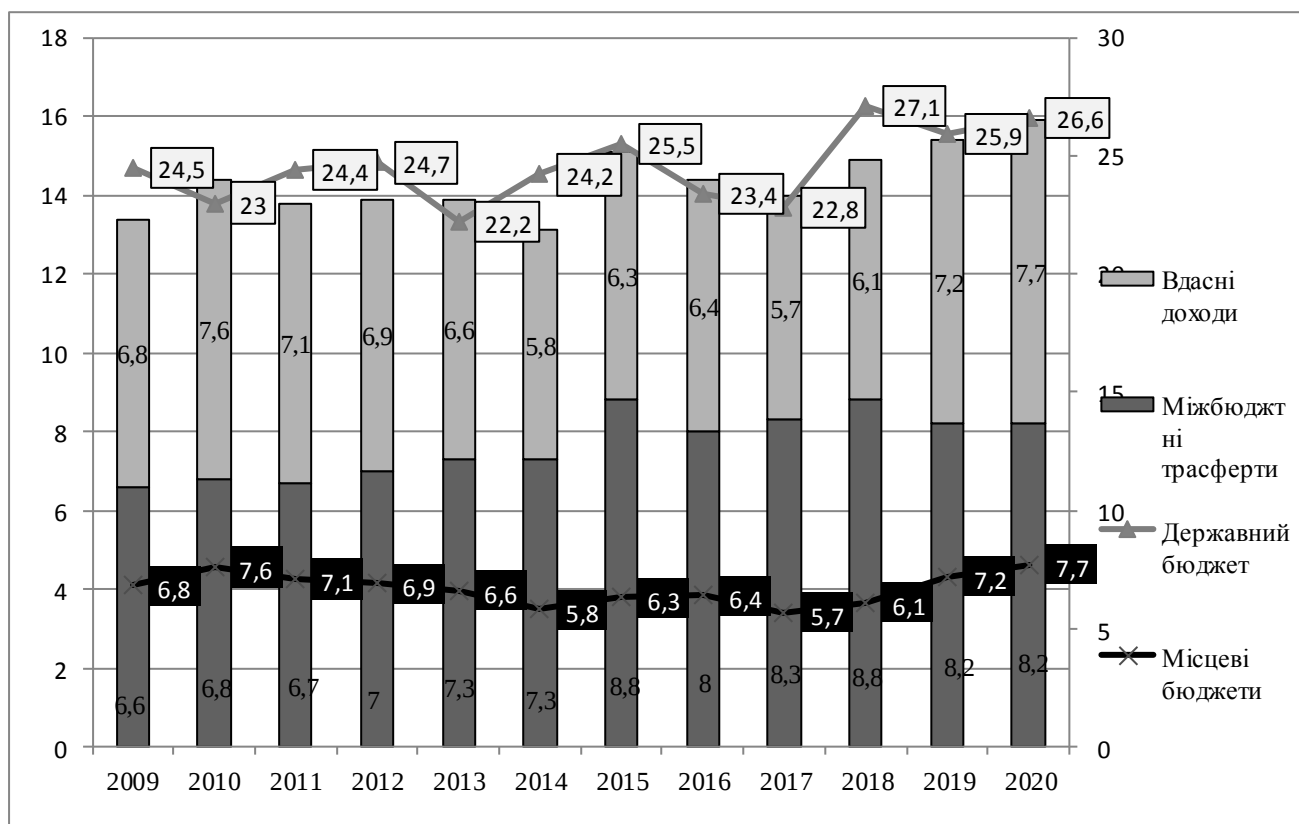


Рис. 1. Динаміка питомої ваги доходів бюджету України у 2009-2020рр., % ВВП

Якщо проаналізувати темпи приросту власних доходів та міжбюджетних трансфертів (рис. 2), до реформи спостерігалось швидше зростання надання міжбюджетних трансфертів на локальний рівень, ніж зростали власні доходи місцевих бюджетів. Після реформи, з 2018 року, спостерігається пришвидшення темпів приросту власних доходів до 2019 року та зниження темпів приросту трансфертів (пояснюється відсутністю субвенцій на підготовку робітничих кадрів), що оцінювалося як позитивна динаміка та свідчило про дієвість фінансової децентралізації. З 2020 року показники приросту власних доходів знижуються, а трансфертів зростають.

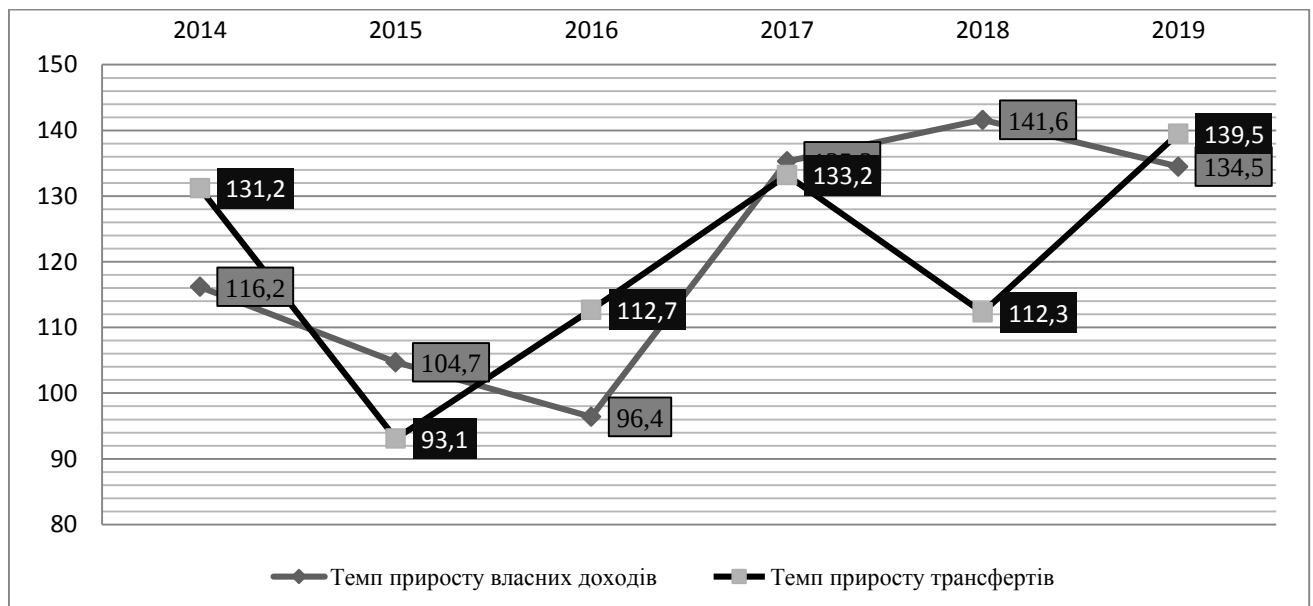


Рис. 2. Динаміка приросту власних доходів місцевих бюджетів України у 2015-2020 рр.

Джерело: побудовано на основі даних Державної казначейської служби України

Для порівняння зміни бюджетної спроможності регіонів України та аналізу ефективності використання їх бюджетного потенціалу на рис. 3 наведено доходи місцевих бюджетів України в розрізі областей на одну особу в період до та після початку фінансової децентралізації та внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів.

Як бачимо з рис. 3, у 2020 році в порівнянні з 2015 роком зріс рівень диференціації областей за показником питомої ваги власних податків в складі

доходів місцевих бюджетів на одну особу – з 0,35 у 2015 р. до 0,40 у 2018 р. Крім того, за даний період знизився середній показник питомої ваги власних доходів: якщо у 2015 році він становив 41,2%, то у 2018 році – 38,1%. Такі результати аналізу свідчать про негативну тенденцію зростання залежності доходів місцевих бюджетів у 2018 році від розподілу фінансових ресурсів з центру.

Основу власних доходів місцевих бюджетів складають податкові надходження, що видно з рис. 3. Якщо звернути увагу на динаміку частки податків у доходах місцевих бюджетів, спостерігається падіння показника у 2016 році та різке зростання у 2020 році до 40,0%. Причиною такого зростання стало скасування субвенції на підготовку робітничих кадрів та зарахуванням до дохідної частини бюджетів об'єднаних територіальних громад податку з доходів фізичних осіб у розмірі 60% зібраного на території громади платежу у 2017 році та подальше економічне зростання у наступному періоді.

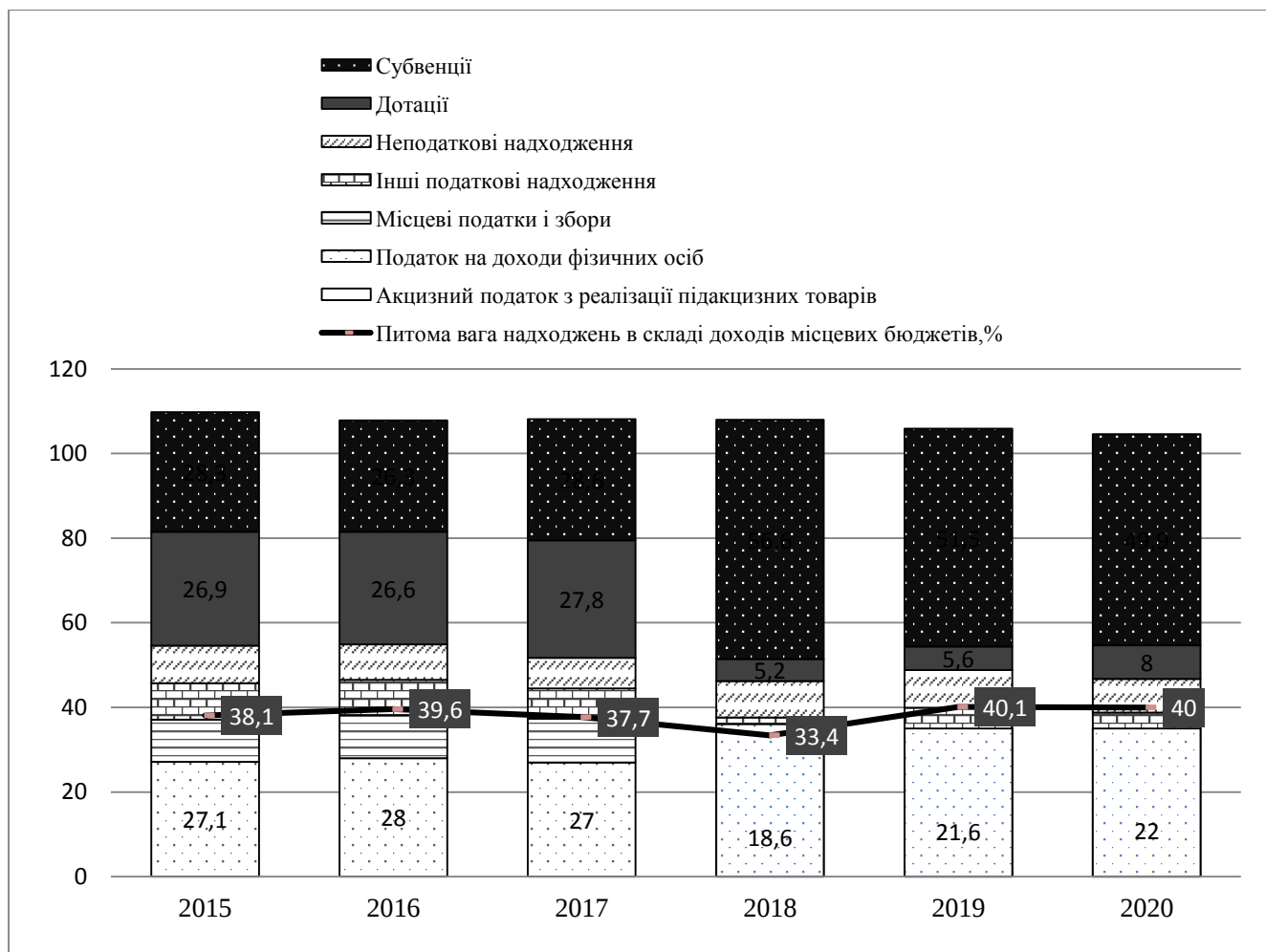


Рис. 3. Структура доходів місцевих бюджетів України у 2015-2020 рр.

Джерело: побудовано на основі даних Державної казначейської служби України

Аналіз структури доходів місцевих бюджетів у 2016-2020 рр. дозволяє здійснити такі висновки:

- в результаті реформи бюджетно-податкового законодавства відбулося зниження питомої ваги податку на доходи фізичних осіб у складі доходів місцевих бюджетів з 27,0-28,0% у 2015-2017 рр. (тобто у період до реформ) до 18,6-22,0% у 2018-2020 рр. (період після початку реформування). Причиною змін є перерозподіл надходження податку до бюджетів різних рівнів, передусім, на користь державного бюджету та бюджетів об'єднаних територіальних громад;

- запроваджено акцизний податок з реалізації підакцизних товарів, частка якого в доходах місцевих бюджетів складає 1,2-2,6% у 2016-2018 рр.;

- сформовано новий склад місцевих податків та зборів, що забезпечило зростання показника їх питомої ваги – з 2,42-3,48% у період до реформи до 9,2-11,5% в період після змін;

- зміни відбулися і в структурі міжбюджетних трансфертів, які надходять до місцевих бюджетів. Так, якщо у 2015-2020 рр. співвідношення дотацій та субвенцій становило приблизно 1 : 1, то у 2016 році ситуація суттєво змінилася: співвідношення становить в середньому відповідно 1 : 25.

Причиною змін стало введення в дію нової системи міжбюджетного вирівнювання – горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, та запровадження нових видів субвенцій. Результатом змін є те, що з моменту реформування місцеві бюджети втратили свободу обрання напряму використання міжбюджетних трансфертів, оскільки субвенції, на відміну від дотацій мають цільовий характер. Крім того, органи місцевого самоврядування сьогодні опинилися в умовах, коли ефективне використання економічного потенціалу своєї території є обов'язковою умовою існування адміністративно-територіальної одиниці.

Таким чином, реформа місцевого самоврядування та фінансова децентралізація спричинила зміну системи місцевих доходів як зі сторони формування доходів місцевих бюджетів, так і зі сторони видаткової частини.

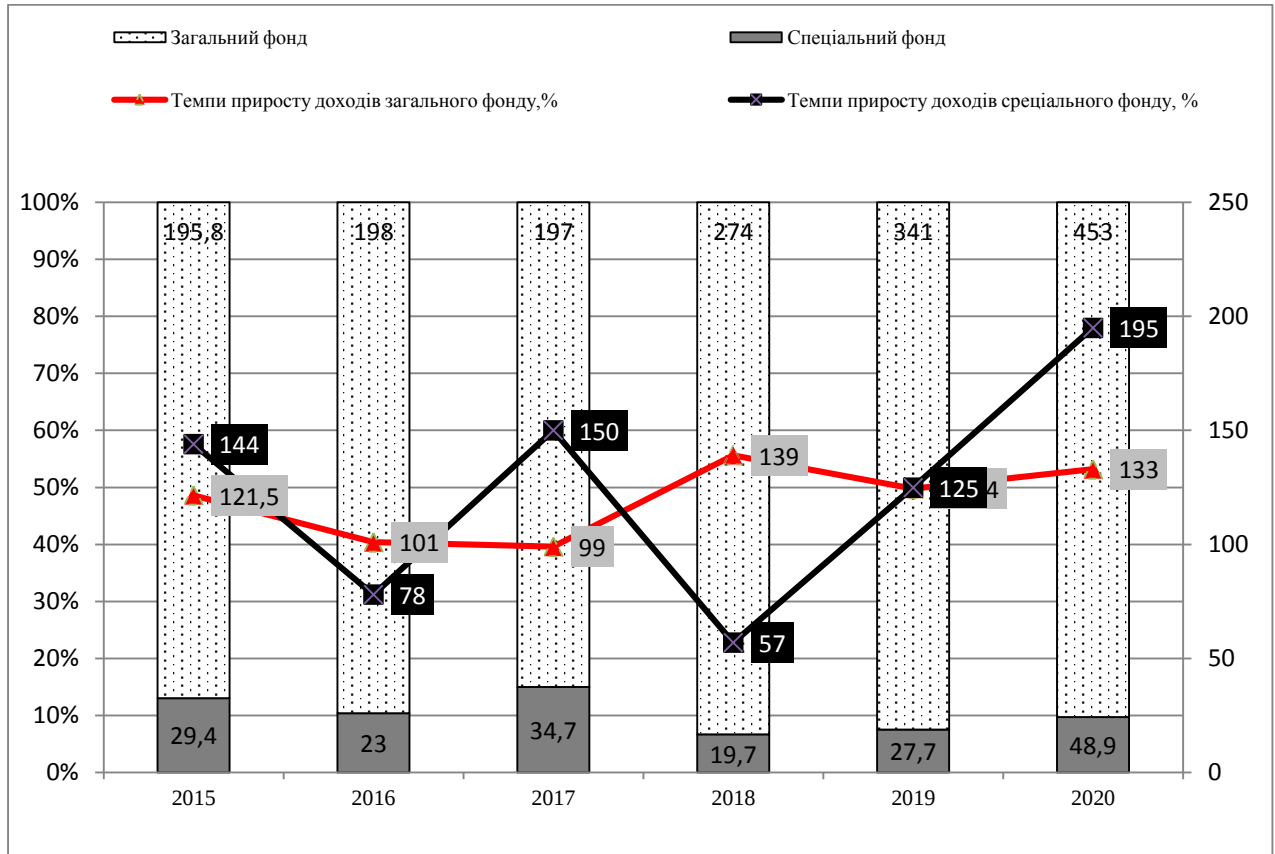


Рис. 4. Динаміка розподілу доходів місцевих бюджетів України до загального та спеціального фондів

Джерело: побудовано на основі даних Державної казначейської служби України

Як видно з рис. 4, впродовж 2015-2020 рр. обсяг доходів загального фонду місцевих бюджетів становив 195,8-198,0 млрд грн., обсяг доходів спеціального фонду найбільшим був у 2017 році, дорівнюючи 34,7 млрд грн., що в 5,7 разів менше, ніж доходи загального фонду. З початком фінансової децентралізації, у 2018-2020 рр., обсяг доходів загального фонду зріс: темп приросту у 2018 році по відношенні до 2017 року становить 139,5%, у 2019 році (до 2018 року) – 124,2%, у 2020 році – 133,0%. Натомість обсяги доходів спеціального фонду місцевих бюджетів знизився. Так, у 2018 році у порівнянні до попереднього року до спецфонду місцевих бюджетів надійшло лише 56,8%

обсягу доходів 2017 року. У 2019 році темп приросту становив 125,4%, у 2020 – 195,0%.

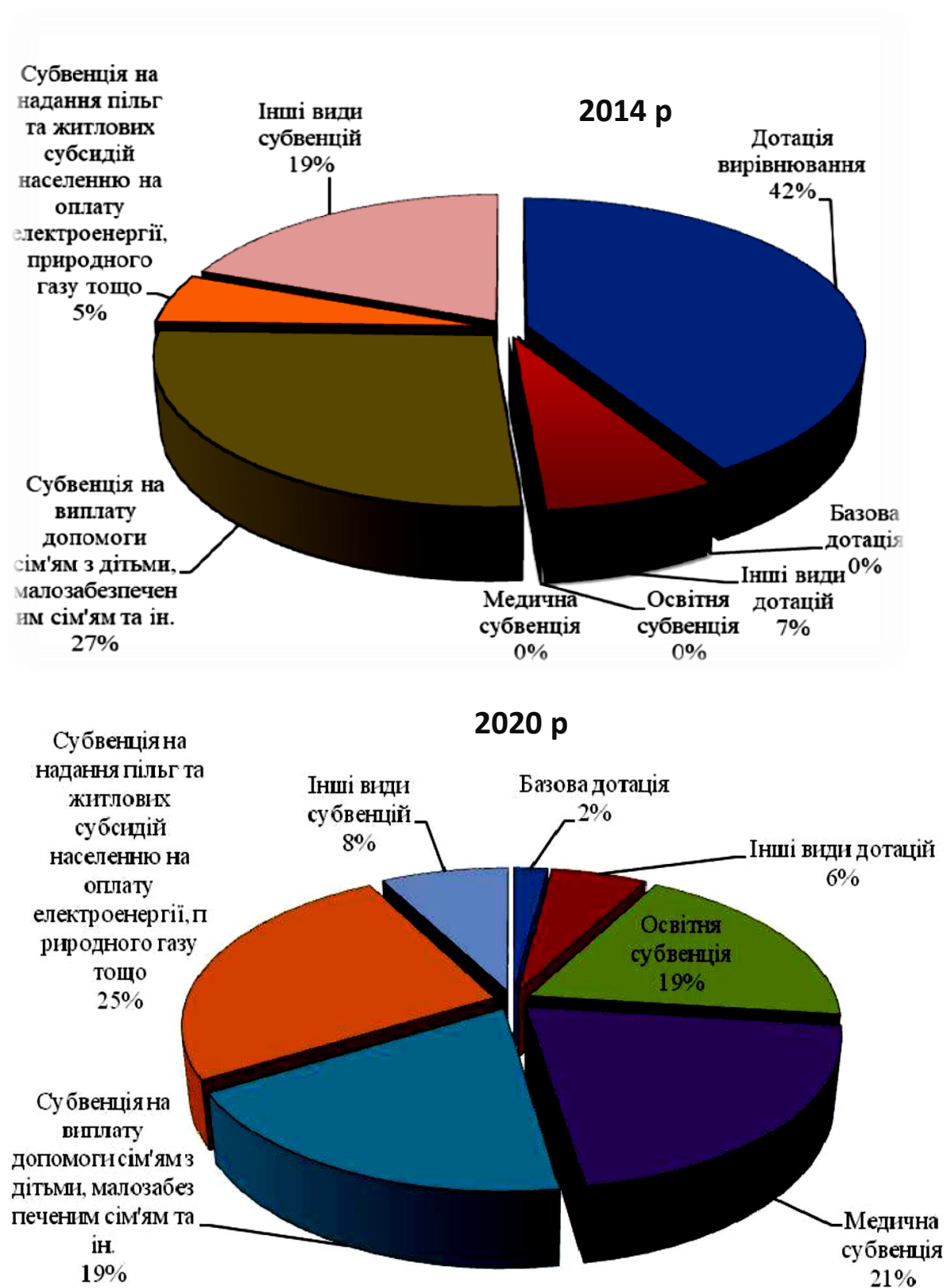


Рис. 5. Порівняння структури міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів у 2015 та 2020 роках

Як висновок, аналізуючи систему доходів місцевих бюджетів у 2015-2020 роках, слід зауважити наступне: бюджетно-податкова децентралізація сприяла, по-перше, формуванню більш ефективної податкової бази для наповнення місцевих бюджетів (зокрема, через надання акцизного податку з реалізації підакцизних товарів та формування нових місцевих податків), по-друге, введенню в дію нової системи міжбюджетного вирівнювання – горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, та запровадження нових видів субвенцій, що дозволяє забезпечити більш якісний розподіл фінансового ресурсу. Попри це, ці зміни сприяли зростанню рівня диференціації фінансової спроможності місцевих бюджетів.

Якщо у 2017 році дотація вирівнювання сягала 42%, а інші дотації 7% усіх міжбюджетних трансфертів, то у 2020 році базова дотація становила лише 2,1%, інші дотації – 5,1%. Відтак, можна говорити про зменшення можливості самостійного вирішення органами місцевого самоврядування питання спрямування коштів з наданих трансфертів на відповідні напрямки.

У період впровадження децентралізації в Україні виникають основні ризики, які сформовані у наступні групи:

1. Ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць (з метою забезпечення їх фінансової спроможності). Укрупнення, скоріше за все, очікує територіальні громади та, можливо, адміністративні райони.

- Недостатність механізмів, передбачених проектом Закону «Про об'єднання територіальних громад», для здійснення адміністративно-територіальної реформи.

- Можливий політичний спротив локальних еліт, із перспективою залучення на свою підтримку широкої громадськості.

- Можлива активізація та радикалізація політичних об'єднань, які представляють інтереси меншин, що мають компактний характер проживання.

2. Послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст.

3. Ризики для бюджетної системи країни: - загроза зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування.

4. Ризик зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень. Цьому можуть посприяти такі чинники: - загальний низький рівень компетентності службовців місцевого самоврядування.

5. Зростання партикуляристських тенденцій в областях – тобто, легітимізація у суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним [3].

З метою нейтралізації їх негативного впливу необхідним є вжиття таких заходів (табл. 1) [3].

Заходи нейтралізації ризиків, що виникають при впровадженні децентралізації в Україні

1. У галузі реформування адміністративно-територіального поділу:
- завершення всіх заходів, що включають у себе скорочення закладів із надання освітніх та медичних послуг, до початку реформи адміністративно-територіального поділу; - недопущення укрупнення адміністративних областей за винятком тих випадків, коли населення певних областей становить менше ніж 1,2 млн мешканців; - примусове об'єднання територіальних громад у процесі адміністративно-територіальної реформи, зокрема шляхом встановлення мінімальної кількості населення, необхідної для утворення територіальної громади.
2. У галузі державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування – закріплення за місцевими державними адміністраціями таких функцій:
- здійснення контролю над рішеннями місцевих рад у галузі землеустрою та землевідведення за системою опіки: рішення мають набувати чинності після затвердження їх МДА; - надання місцевим державним адміністраціям права вето стосовно рішень, ухвалених місцевими радами у межах делегованих повноважень, при можливості подолання цих рішень кваліфікованою більшістю голосів депутатів відповідної ради;

- визначення як підстави припинення повноважень місцевих рад необрання їхніх виконавчих органів у встановлений законом термін;
- унормування процедурних моментів призначення посадових осіб, які мають заміщувати виконання обов'язків органів місцевого самоврядування, повноваження яких були припинені через здійснені порушення законодавства. - трансформація

Постійного представництва Президента України в Автономній Республіці Крим у Державну адміністрацію в АРК із закріпленням за нею повноважень, що належатимуть обласним державним адміністраціям.

3. Реформа виборчої системи місцевих рад та сільських, селищних, міських голів:

- забезпечення права самовисування кандидатів у депутати міських, районних та обласних рад в одномандатних виборчих округах, а також на посади міських голів;
- упровадження мажоритарної системи абсолютної більшості на виборах сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад від одномандатних виборчих округів.

4. У галузі вдосконалення правового регулювання політичної участі громадян:

- встановлення предмету, процедур ініціювання та порядку імплементації рішень місцевих референдумів, особливо – референдуму з питань припинення повноважень виборних посадових осіб та органів місцевого самоврядування на відповідній території;
- недопущення включення до предмету народної референдарної ініціативи на місцевому рівні питання про зміну статусу адміністративно-територіальної одиниці, а також інших питань, що знаходяться поза межами компетенції відповідного органу місцевого самоврядування.

5. У галузі вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів:

- встановлення чітких щорічних параметрів витрат місцевих бюджетів та створення механізму перевірки місцевими державними адміністраціями дотримання місцевими бюджетами даних вимог;
- визначення чітких принципів надання місцевим бюджетам субвенцій та інших цільових виплат.

На даний момент в умовах для України децентралізація влади виглядає цілком виправданим явищем, однак за інших умов внесені зміни можуть відкрити цілком демократичний шлях до узурпації влади, а без напрацювання механізмів втілення даної реформи і до глибокої кризи. Тож доцільно було б спочатку врегулювати конфлікт на сході або окреслити чітку, зрозумілу і реальну механіку (дорожню карту) його врегулювання, напрацювати механізми реалізації реформи та закріпити за центром певні важелі впливу, а вже потім виважено, порозуміло та покроково вносити зміни до формату системи влади.

Щоб зробити реформи, зокрема, бюджетну й адміністративно-територіальну, нерозривно пов'язані з діяльністю органів місцевого самоврядування, максимально безболісними та комфортними для населення, і тим самим певною мірою забезпечити їхню ефективність, необхідно забезпечити, в першу чергу, законодавче підґрунтя здійснюваних реформ і одночасне паралельне втілення цих реформ у життя.

Висновки. Наразі місцеві бюджети є доволі залежними від рішень законодавчої гілки влади, що суперечить ідеї децентралізації і Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У процесі дослідження розкрито тенденції формування дохідної частини місцевих бюджетів та обґрунтовано шляхи підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в контексті реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Зокрема, аргументовано, що ефективність проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні значною мірою залежить від упорядкування та удосконалення системи місцевих фінансів. Успішна зміна парадигми дохідної частини місцевих бюджетів дасть змогу забезпечити функціонування фінансово спроможних органів місцевого самоврядування на базовому рівні адміністративно-територіального устрою. Водночас доведено, що окрему увагу потрібно приділити пошуку додаткових надходжень до місцевих бюджетів, які компенсували б очікувані втрати з податку на доходи фізичних осіб з паїв. Необхідне також здійснення заходів із вдосконалення процесу адміністрування та забезпечення належного виконання фіскальної функції місцевих податків і зборів. Зокрема, існує об'єктивна необхідність дослідження можливості передачі адміністрування окремих місцевих податків та надання доступу до відповідних реєстрів (у випадку податку на майно) органам місцевого самоврядування, що дасть змогу забезпечити належні обсяги надходження місцевих податків до відповідних бюджетів та частково вирішить питання виникнення податкового боргу.

Бібліографічний список

1. Бюджетний кодекс України.
[URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17) (дата звернення: 10.04.2021).
2. Вітлінський В. В. Розвиток методології та інструментарію моделювання та ризикології в сучасній економіці. Форум молодих економістів-кібернетиків. Моделювання економіки: проблеми, тенденції, досвід : тези VII Міжнар. наук.-метод. конф. (м. Тернопіль, 21–22 жовт. 2016 р.). Тернопіль, 2016. С. 10.
3. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, М.К. Орлатого. К.: НАДУ, 2019. 628 с.
4. Державна казначейська служба України
[URL: https://www.treasury.gov.ua/ua](https://www.treasury.gov.ua/ua) (дата звернення: 10.04.2021).
5. Ткачук І. Економічна самостійність регіону : [моногр.] / І. Ткачук. – К. : Наук. думка, 2008. 238 с.
6. Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhethet/ptsm> (дата звернення: 14.04.2021).
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 червня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.04.2021).
8. Андрейків Т.Я. Формування місцевих бюджетів: соціально-економічний аспект. Науковий вісник херсонського державного університету. 2015. вип. 10. С. 93–96.

References

1. Biudzhetni kodeks Ukrainy. [URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17) (data zvernennia: 10.04.2021).
2. Vitlinskyi V. V. (2016). Rozvytok metodolohii ta instrumentariiu modeliuвання ta ryzykolohii v suchasni ekonomitsi. Forum molodykh ekonomistiv-kibernetikyiv. Modeliuвання ekonomiky: problemy, tendentsii, dosvid : tezy VII Mizhnar. nauk.-metod. konf. Ternopil, pp. 10.
3. Lukianenko I. H. and Krasnikova L. I. (1998), Ekonometryka : pidruchnyk. Kyiv : Tovarystvo “Znannia”, KOO, pp. 494.
4. State Treasury Service of Ukraine [URL: https://www.treasury.gov.ua/ua](https://www.treasury.gov.ua/ua) (data zvernennia: 10.04.2021).
5. Tkachuk I. (2008), Ekonomichna samostiinist rehionu : [monohr.].K. : Nauk. dumka, pp/ 238.
6. Ministerstvo finansiv Ukrainy [Elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu: <https://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhethet/ptsm> (data zvernennia: 14.04.2021).
7. Pro mistseve samovriadiuvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 chervnia 1997 r. № 280/97-VR [Elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (data zvernennia: 15.04.2021).
8. Andreikiv T.I. (2015), Formuvannia mistsevykh biudzhethiv: sotsialno-ekonomichnyi aspekt. Naukovyi visnyk khersonskoho derzhavnoho universytetu. vyp. 10. pp. 93–96.