

УДК 330.341

DOI: 10.31891/2307-5740-2020-282-3-47

ПЕРШКО Л. О.

Інститут екології економіки і права

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Стаття присвячена сучасним проблемам забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування, враховуючи умови фінансової децентралізації в Україні. Здійснено аналіз сучасного рівня дотримання принципів і норм додержання фінансової незалежності територіальними утвореннями в контексті формування та виконання місцевих бюджетів відповідно до європейських стандартів. Досліджено основні проблеми набуття фінансової незалежності місцевими органами самоврядування та визначено ключові фактори стримування розвитку місцевих бюджетів. Доведено необхідність посилення фінансової незалежності місцевого самоврядування в Україні та запропоновано шляхи реалізації через заходи впливу на формування та зміцнення місцевих бюджетів за умов фінансової децентралізації. Запропоновано з метою забезпечення фінансової самостійності територіальних утворень розширення набору інструментів щодо нарощення обсягів власних фінансових ресурсів за рахунок не бюджетних надходжень: інвестицій, кредитування, операцій на фінансовому ринку, розширення спектру адміністративних та публічних послуг.

Ключові слова: фінансова децентралізація; фінансова самостійність; місцеве самоврядування; місцеві бюджети; територіальні утворення.

PERSHKO L.

Institute of ecology of economics and law

## PROVIDING OF FINANCIAL INDEPENDENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IS IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

The article is devoted the modern problems of providing of financial independence of local self-government, taking into account the terms of financial decentralization in Ukraine.

The analysis of modern level of observance of principles and norms of inhibition of financial independence is carried out by territorial educations in the context of forming and implementation of local budgets in accordance with the European standards. Investigational basic problems of acquisition of financial independence by the local organs of self-government and certainly key factors of inhibition of development of local budgets. For most small societies there are the lowest indexes of financial possibility for to all regions. An exception is made by those small societies in which byudzhetooutvoryuyuchi is located or large industrial enterprises. It can be explained that in large societies there is greater potential for forming and maintenance of the proper infrastructure real the sector of economy, functioning of establishments and establishments of community property, more advantageously to develop small and middle business, and organs local of local self-government can give more high-quality public and public utilities.

The necessity of strengthening of financial independence of local self-government is well-proven for Ukraine and the ways of realization are offered through the measures of influence on forming and strengthening of local budgets at the terms of financial decentralization. It is offered with the purpose of providing of financial independence of territorial formations of expansion of set of tools in relation to the increase of volumes of own financial resources due to not budgetary receipts: investments, crediting, operations, at the financial market, expansion of spectrum of administrative and public services.

Keywords: financial decentralization; financial independence; local self-government; local budgets; territorial educations.

### Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

Реформування органів місцевого самоврядування та зміни територіальної організації місцевої влади сприяли активізації підвищення фінансової самостійності об'єднаних територіальних громад в Україні. Основою такої самостійності є місцеві бюджети. В умовах фінансової децентралізації актуальності набувають питання фінансової самостійності місцевого самоврядування, оскільки це запорука ефективного виконання органами місцевої влади своїх функцій та, як наслідок, підвищення рівня життя населення територіальних громад.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питанням фінансової децентралізації та особливостям набуття фінансової самостійності місцевими органами самоврядування були присвячені роботи О. Кириленко [1], І. Луїної [2], Раделицького Ю. [3], Надала С., Спасів Н. [4], Лелеченко А., Васильєвої О., Куйбіди В., Ткачук А. [5].

### Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття

Водночас недостатньо дослідженими залишаються питання розвитку місцевих бюджетів та фінансової самостійності місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації. Поглибленого дослідження потребують окремі аспекти посилення фінансової самостійності місцевого самоврядування. Об'єктивно необхідною є розробка пропозицій щодо зміцнення фінансової самостійності місцевих органів самоврядування за умов фінансової децентралізації.

### Формулювання цілей статті

Метою статті є дослідження сучасного стану рівня фінансової самостійності місцевого самоврядування в Україні та розробка шляхів її зміцнення в умовах фінансової децентралізації.

### Виклад основного матеріалу

Процес децентралізації влади, запущений в Україні у 2014 році, незважаючи на об'єктивні перешкоди (війна), знаходиться у своїй активній фазі і ще далекий до завершення. Фінансова база об'єднаних територіальних громад (на 1.01.2020 налічувалось 1029 об'єднаних територіальних громад.) повинна забезпечити виконання повноважень повною мірою органами місцевої влади в розрізі завдань і програм розвитку регіону.

Для більшості невеликих громад спостерігаються найнижчі показники фінансової спроможності по всім регіонам. Виняток становлять ті невеликі громади, у яких розташовані бюджетоутворюючі або великі промислові підприємства. Це можна пояснити тим, що у великих громадах є більший потенціал для формування і утримання відповідної інфраструктури реального сектору економіки, функціонування закладів та установ комунальної власності, більш вигідно розвивати малий і середній бізнес, а органи місцевого самоврядування можуть надавати більш якісні комунальні і публічні послуги.

Дослідивши ряд міжнародних актів публічно-правового характеру щодо прав місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що їхні положення можна розглядати лише як загальні принципи, а не конкретизовані заходи, спрямовані на доведення бюджетної системи до задовільно децентралізованого вигляду.

Серед розглянутих міжнародних договорів з цієї тематики саме Європейській хартії місцевого самоврядування [6] належить провідна роль, оскільки вона узагальнює вимоги своїх попередників, а більш пізні акти у тій чи іншій мірі повторюють її положення. Ця Хартія була беззастережно ратифікована нашою державою у 1997 році, проте виникають питання щодо виконання її вимог на практиці.

Однією з важливих вимог Хартії є диверсифікований і гнучкий характер фінансового забезпечення і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань. Під диверсифікацією розуміють володіння найрізноманітнішими фінансовими активами, кожен з яких має різний рівень ризику, з метою зниження загального ступеня ризику портфеля у цілому. В даному аспекті основними завданнями держави є раціональне використання наявних ресурсів і визначення повноважень, які необхідно залишити за собою, та тих, які можна делегувати органам місцевого самоврядування; котрі із джерел надходжень виявляться більш результативним у розпорядженні «центру», а котрі принесуть більше доходів на місцях; який розподіл прав стимулюватиме усі ланки системи до ефективної діяльності та співпраці на користь спільної стратегії. Аналізуючи структуру доходів місцевих бюджетів України, визначено, що сучасну бюджетну політику держави не можна назвати ефективною, адже в усіх місцевих бюджетів критично високий рівень залежності від трансфертів, а дохідність власних джерел перебуває на незадовільному рівні.

Важливою умовою забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування є право на фінансові ресурси - за європейськими стандартами частка місцевих фінансових ресурсів у консолідованому бюджеті країни має становити 40-60% [2]. Незважаючи на обраний та декларований «європейський вектор», в Україні більша частина ресурсів держави акумулюється у Державному бюджеті України (близько 80%). Отже, закладене у Європейській хартії право місцевої влади накопичувати ресурси шляхом надходження відповідних доходів до бюджету «де-факто» виконується, проте європейським стандартам за використанням фінансових інструментів та у кількісному плані не відповідає.

В ст. 9 Європейської Хартії сказано, що принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.

Джерела наповнення місцевих бюджетів було розширено, починаючи з 2015 року, за рахунок передачі з державного бюджету на місця цілої низки податків, а також запровадження нових зборів. Так, на сьогодні, місцеві органи влади збирають 10% податку на прибуток підприємств, 100% державного мита, 100% плати за надання адмінпослуг. Крім того, у місцеві бюджети надходять збори з роздрібного продажу підакцизних товарів (пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів) за ставкою 5% вартості реалізованого товару. Як свідчать дані Міністерства фінансів України [7], обсяг надходжень ПДФО до місцевих бюджетів за 2019 рік склав 165,5 млрд. грн., рівень приросту річного показника порівняно з попереднім роком становить 19,8%, надходження плати за землю – 32,8 млрд. грн., рівень приросту річного показника, становив 20,2%.

Фактичні надходження податку на нерухоме майно за 2019 рік склали 4,9 млрд. грн. Станом на 01.01.2020 фактичні надходження акцизного податку склали 13,7 млрд. грн. [7]. Заміна попереднього складу платежів новими дала свій ефект – збір за місця для паркування транспортних засобів, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності та туристичний збір принесли більше коштів до бюджету, ніж попередні 16 податків. Проте і досі ці суми залишаються незначними у масштабах окремих місцевих бюджетів.

Крім того, в Хартії визначено, що захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не повинні звужувати свободу дій органів

місцевого самоврядування в межах власної відповідальності. Так, після прийняття Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [8], в Україні, починаючи з 2015 року, почала функціонувати нова система міжбюджетних відносин, яка згідно зі ст. 98–99 Бюджетного кодексу України базується на принципово новому механізмі горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій, складовими якого є базова та реверсна дотації.

За результатами горизонтального вирівнювання визначається розмір міжбюджетного трансферту для місцевих бюджетів, що мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, а саме місцеві бюджети з рівнем надходжень: – нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію (80 відсотків суми, необхідної для досягнення показника 0,9), що підвищить рівень їх забезпеченості; – нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію (80 відсотків суми, необхідної для досягнення показника 0,9), що підвищить рівень їх забезпеченості; – в межах від 0,9 до 1,1 – вирівнювання не здійснюється; – вище 1,1 середнього показника по Україні частину надходжень передаватимуть до державного бюджету (реверсна дотація). При цьому кошти вилучатимуться не в повному обсязі, як за діючою системою, а лише 50 відсотків перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні [9]. Вирівнювання здійснюється за двома податками: – податком на прибуток підприємств приватного сектору економіки (10%) – по обласних бюджетах; – податком на доходи фізичних осіб – по бюджетах міст, районних та обласних бюджетах. Всі решта платежів залишаються в розпорядженні місцевих органів влади в повному обсязі.

Так, станом на 01.01.2020 місцеві бюджети одержали 245,4 млрд. грн. трансфертів, що склало 95,8% від передбачених розписом асигнувань на 2019 рік. Базова дотація перерахована в сумі 10,4 млрд. грн. або 100,0% до розпису асигнувань на рік. [7]. Як засвідчила практика, зміна видів субвенцій для місцевих бюджетів України згідно Бюджетного кодексу покращили ефективність їх використання і цільове спрямування, проте поки що українське законодавство не пройшло апробацію європейськими стандартами. Статистика показує, що більш ніж 90% місцевих бюджетів України – дотаційні, а це, на нашу думку, є найяскравішим підтвердженням нераціонального підбору доходних джерел для відповідних інститутів.

Планомірним, на нашу думку, є впровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Цей платіж відповідає принципам рівномірності та низької залежності від циклічних процесів у економіці. Проте в сучасних умовах, коли оподаткуванню підлягає житлова площа, зменшена на податкову пільгу, надходження цього платежу будуть майже невідчутними [2]. Слід переглянути умови справляння даного податку на користь вдалого досвіду зарубіжних країн, де оподаткуванню підлягає ринкова або балансова вартість майна.

З метою забезпечення фінансової самостійності територіальних утворень доцільним є розширення набору інструментів щодо нарощення обсягів власних фінансових ресурсів за рахунок активізації інвестиційної діяльності та залучення інвестицій, впровадження механізму кредитування поточних потреб територіальних утворень, впровадження активної діяльності органів місцевого самоврядування на фінансовому ринку, збільшення частки небюджетних надходжень у доходну частину місцевих бюджетів шляхом диверсифікації та збільшення переліку надання адміністративних та публічних послуг органами місцевого самоврядування, встановлення та зміцнення горизонтальних міжбюджетних відносин, приведення у відповідність бюджетних показників тактичним та стратегічним завданням соціально-економічного розвитку територій для підвищення рівня обґрунтованості бюджетного планування.

#### **Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі**

Отже, слід зазначити, що в нинішніх умовах економічного розвитку варто було б відійти від практики поділу бюджету на загальний та спеціальний фонди, а виділити у складі місцевих бюджетів фонди коштів, що враховуються, та що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів із віднесенням до останнього джерел так званого другого кошику, а також сучасного спеціального фонду, що дозволить наочно продемонструвати рівень державного забезпечення фінансовими ресурсами виконання делегованих місцевій владі повноважень [10]. Навіть при позитивних результатах роботи місцевої влади її бюджету загрожує вилучення, яке апріорі відбиває бажання до ефективнішої роботи по залученню фінансових ресурсів. Перегляд умов визначення індексу податкоспроможності, нормативу бюджетної забезпеченості та розрахунку обсягу трансфертів, а також проведення адміністративно-територіальної реформи в напрямку укрупнення сільських рад дозволить підвищити самодостатність місцевих бюджетів та зменшити їх залежність від дотацій. Принципи стабільної результативності, але, разом з тим, і гнучкого керування пропагує Європейська хартія місцевого самоврядування.

У дохідні джерела місцевих бюджетів повинен бути вбудований механізм саморегулювання – здатність оперативного збільшуватись у відповідності до зростаючих поточних потреб. З часу ухвалення Хартії минуло багато років, за які наша держава, безперечно, зробила значний крок уперед, проте реформи рухаються надто повільними темпами, що стає на заваді ефективному функціонуванню інституту місцевого самоврядування.

**Література**

1. Кириленко О.П. Теоретичні та практичні аспекти фінансового механізму забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні / О.П. Кириленко // Світ фінансів. – 2010. – Випуск 1. – С. 17–28.
2. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів: монографія / за ред. І.О. Луніної. – К.: Ін-т екон. та прогнозув. НАН України, 2010. – 320 с.
3. Раделицький Ю. Проблеми наповнення місцевих бюджетів в Україні в контексті фінансової децентралізації / Ю. Раделицький // Світ фінансів. – 2017. – № 2(51). – С. 29-41.
4. Надал С. Доходи місцевих бюджетів у контексті децентралізації в Україні / С.Надал, Н.Спасів // Вісник ТНЕУ. – 2016. – № 2. – С. 102-112.
5. Лелеченко А. П. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / [А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] – К. : – 2017. – 110 с.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text).
7. Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів «Виконання доходів місцевих бюджетів за 2019 рік» [Електронний ресурс] // Міністерство фінансів України. – Режим доступу : <http://https://mof.gov.ua/storage/files>.
8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин. - Закон України від 28 грудня 2014 року №79-VIII // [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>
9. Бюджетний кодекс України. Затверджено 8 липня 2010 року № 2456-VI 8 [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 50–51. – С. 572. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
10. Першко Л. О. Ратифікація європейських стандартів фінансового забезпечення місцевих бюджетів /Л.О. Першко// Вісник Сумського національного аграрного університету. – 2017. – № 4(71). – С. 159-162.

**References**

1. Kyrylenko O.P. Teoretychni ta praktychni aspekty finansovoho mekhanizmu zabezpechennia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini / O.P. Kyrylenko // Svit finansiv. – 2010. – Vypusk 1. – S. 17–28.
2. Dyversyfikatsiia dokhodiv mistsevykh biudzhetyv: monohrafiia / za red. I.O. Luninoi. – K.: In-t ekon. ta prohnozuv. NAN Ukrainy, 2010. – 320 s.
3. Radelytskyi Yu. Problemy napovnennia mistsevykh biudzhetyv v Ukraini v konteksti finansovoi detsentralizatsii / Yu. Radelytskyi // Svit finansiv. – 2017. – № 2(51). – S. 29-41.
4. Nadal S. Dokhody mistsevykh biudzhetyv u konteksti detsentralizatsii v Ukraini / S.Nadal, N.Spasiv // Visnyk TNEU. – 2016. – № 2. – S. 102-112.
5. Lelechenko A. P. Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii povnovazhen: navch. posib. / [A. P. Lelechenko, O. I. Vasyliieva, V. S. Kuibida, A. F. Tkachuk] – K. : – 2017. – 110 s.
6. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia: Mizhnarodnyi dokument vid 15.10.1985 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text).
7. Dovidka shchodo stanu vykonannia mistsevykh biudzhetyv «Vykonannia dokhodiv mistsevykh biudzhetyv za 2019 rik» [Elektronnyi resurs] // Ministerstvo finansiv Ukrainy. – Rezhym dostupu : <https://mof.gov.ua/storage/files>.
8. Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy shchodo reformy mizhbiudzhethnykh vidnosyn. - Zakon Ukrainy vid 28 hrudnia 2014 roku №79-VIII // [Elektronnyi resurs]. - Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text>.
9. Biudzhethnyi kodeks Ukrainy. Zatverdzheno 8 lypnia 2010 roku № 2456-VI 8 [Elektronnyi resurs] // Vido- mosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR). – 2010. – № 50–51. – S. 572. – Rezhym dostupu : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
10. Pershko L. O. Ratyfikatsiia yevropeiskykh standartiv finansovoho zabezpechennia mistsevykh biudzhetyv /L.O. Pershko// Visnyk Sumskoho natsionalnoho ahrarnoho universytetu. – 2017. – № 4(71). – S. 159-162.

Надійшла / Paper received: 12.04.2020

Надрукована / Paper Printed : 05.06.2020