

**Мізіна І. В.,**

*кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри адміністративного і кримінального права  
юридичного факультету  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

## **ФІНАНСУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

### **FINANCING OF ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IS IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER**

У статті з'ясовано позитивні тенденції фінансової децентралізації в Україні та Європі, визначено джерела фінансування місцевих бюджетів. Обґрунтовано місце й роль міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів. Виокремлено основні проблемні питання, запропоновано шляхи вдосконалення в цьому напрямі.

**Ключові слова:** місцеві бюджети, фінансова децентралізація, видатки та доходи, фінансові ресурси, трансферти.

В статье выяснены позитивные тенденции финансовой децентрализации в Украине и Европе, определены источники финансирования местных бюджетов. Обосновано место и роль межбюджетных трансфертов в составе доходов местных бюджетов. Выделены основные проблемные вопросы, предложены пути совершенствования в данном направлении.

**Ключевые слова:** местные бюджеты, финансовая децентрализация, расходы и доходы, финансовые ресурсы, трансферты.

The article clarified the positive trends of financial decentralization in Ukraine and Europe, identified sources of financing local budgets. The place and role of intergovernmental transfers in the composition of local budget revenues is substantiated. The main problematic issues are highlighted, ways of improvement in this direction are proposed.

**Key words:** local budgets, financial decentralization, expenses and income, financial resources, transfer.

Створення демократичної держави, де людина, її інтереси та уподобання, розвиток її особистості є основними цінностями, потребує зусиль не лише центральної влади, а й органів місцевого самоврядування. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади сьогодні, відповідно до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування [1], – невід'ємна складова частина національного законодавства України. Адже чіткий розподіл повноважень, функцій і фінансових ресурсів між регіонами та центром – запорука не лише економічного розвитку держави, а й добробуту її громадян.

Фінансова децентралізація означає не просто наповнення бюджету. Вона робить прозорими фінансові потоки та збільшує зацікавленість органів місцевого самоврядування в реалізації податкового потенціалу своєї адміністративно-територіальної одиниці.

За умови успішної фінансової децентралізації відкриваються додаткові можливості щодо формування місцевих бюджетів, збільшується свобода у використанні коштів органами місцевого самоврядування, зростає активність та ініціатива місцевої влади, посилюється контроль за виконанням бюджету, підвищується результативність трансфертної політики, проводиться ефективно фінансове вирівнювання. Успішна реалізація фінансової децентралізації можлива за умови достатньої автономності органів місцевого самоврядування в питаннях визначення розміру й структури видатків місцевих бюджетів, чіткого розподілу видаткових зобов'язань між рівнями влади з урахуванням економічних критері-

їв, відповідного адміністративного та фінансового потенціалу місцевих органів влади щодо належного виконання покладених на них функцій, дієвих стимулів і механізмів відповідальності місцевого самоврядування для забезпечення ефективного надання суспільних благ [2].

Нам імпонує позиція В. Зубриліної, яка стверджує, що децентралізованими можна вважати системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування тих країн, де власні надходження місцевих бюджетів становлять понад 50%, а країни, де рівень надходжень від трансфертів становить понад 45%, мають централізовану систему фінансового забезпечення [3]. Слушно із цього приводу зазначає Г. Возняк: «Децентралізація – це не просто передача повноважень чи ресурсів, це насамперед створення умов для розвитку» [4, с. 341]. Проте саме проблема оптимального перерозподілу повноважень і фінансових ресурсів між центральними та місцевими органами влади й самоврядування є однією з найбільш актуальних у контексті підвищення ефективності бюджетної системи України.

Зазначимо, що питанням щодо реалізації політики фінансової децентралізації приділяли увагу такі науковці, як Ч. Тібу, У. Оутс, Я. Арабчук, В. Барецький, Г. Возняк, І. Волохова, Б. Данилишин, О. Кириленко, В. Корчинський, І. Луніна, К. Павлюк, І. Сторонянська, А. Чорновол.

**Метою статті** є з'ясування доктринального підходу правознавців щодо питання ефективності фінансової децентралізації, визначення позитивних тенденцій та виокремлення основних проблемних питань фінансової децентралізації в Україні.

Основоположником теорії фінансової децентралізації є американський економіст Чарльз Тібу. На його думку, фінансова децентралізація підвищує рівень конкуренції серед місцевих органів влади, забезпечує зростання ефективності, оскільки органи місцевого самоврядування, на відміну від центральної влади, мають більш точну інформацію про потреби своїх резидентів [5]. Англійський учений Уоллес Оутс стверджував, що якщо в ізольованому територіальному утворенні існує можливість для надання суспільного блага і його граничні витрати дорівнюють середнім витратам його виробництва в кожному з утворень незалежно від того, як вони надаються (централізовано чи децентралізовано), то надання цього блага місцевими органами самоврядування в кількості, що відповідає реальному попиту, завжди буде ефективнішим, ніж його надання центральним урядом у фіксованому обсязі (на постійному рівні) [5].

Світові тенденції фінансової децентралізації також пов'язані з можливістю запровадження конкурентного середовища між територіальними одиницями та «виробниками суспільних благ». Європейська практика формування доходів місцевих бюджетів відбувається, як і в Україні, шляхом перерозподілу ВВП та національного доходу за допомогою таких інструментів, як податкові й неподаткові надходження, трансферти, позики. Аналіз свідчить про те, що в Європі існує низка розвинених країн, де місцеві бюджети наділені дуже високою фінансовою автономією, тобто їх формування практично не залежить від центрального уряду, вони формуються за рахунок власних доходів. Зокрема, до країн із високим рівнем фінансової децентралізації можна віднести Данію, Фінляндію, Швецію, Канаду; середній рівень простежується в Польщі, Великій Британії, Франції, Чехії; низький притаманний Угорщині, Болгарії та Греції [2]. Серед місцевих податків названих країн найбільш вагомими є податок на майно, місцеві прибуткові податки, також використовуються промислові податки, податки з продажу, податки на професію, екологічні тощо.

В Україні реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади за принципами децентралізації розпочалися з прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Відповідно до змін, внесених до Податкового кодексу України та Бюджетного кодексу України, органи місцевого самоврядування отримали додаткові бюджетні повноваження. Окрім того, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що до прав і повноважень органів місцевого самоврядування належить самостійне розроблення, затвердження та виконання місцевих бюджетів. Закріплюються основні засади бюджетної політики на місцевому рівні (поділ бюджету на бюджет розвитку та поточний бюджет, поділ коштів у видатковій і дохідній частинах на кошти для виконання власних та делегованих повноважень). Також зазначеним законом передбачається певний

стимулюючий механізм щодо залучення органами місцевого самоврядування додаткових фінансів до бюджету (зокрема, кошти, отримані за результатами виконання місцевих бюджетів, не підлягають вилученню та використовуються відповідно до рішення місцевої ради; у разі нестачі коштів у місцевому бюджеті держава бере на себе обов'язок здійснити відповідний перерозподіл фінансів шляхом надання дотацій, субвенцій, субсидій, які дадуть змогу збалансувати бюджет [6]).

Досить цікавими й дієвими сьогодні є програми регіонального розвитку на засадах відбору найкращих та найефективніших проектів на конкурсній основі, які фінансуються Державним фондом регіонального розвитку.

Однак варто акцентувати увагу на тому, що місцеві бюджети в Україні розрізняються за рівнем соціально-економічного розвитку та демонструють значну незбалансованість і дефіцит. Диференціація місцевих бюджетів визначається за територіальною ознакою, розвитком інфраструктури, масштабом проведених реформ, що позначається на збільшенні принципів розходжень у розподілі в країні податкового потенціалу, відмінностях у структурі потреб бюджетного фінансування та стані їхніх бюджетів.

У різних регіонах є податкові надходження до місцевих бюджетів, які суттєво відрізняються та іноді є зовсім необґрунтованими. Слушно із цього приводу зазначає М. Зінченко: «Нормативно закріплені механізми перерозподілу ВВП, законодавча обмеженість повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема, у частині використання податкового методу формування вхідних фінансових потоків місцевих бюджетів призводить до їх фінансової залежності від центру. Водночас органи місцевої влади наділені досить широким колом повноважень, делегованих державою, виконання яких вимагає наявності в розпорядженні відповідних інституцій управління значних фінансових ресурсів. У зв'язку із цим пріоритетності набуває вирішення органами місцевої влади завдання зі здійснення заходів щодо збалансування вхідних фінансових потоків місцевих бюджетів» [7].

Результатом запровадження фінансової децентралізації в Україні є зростання місцевих бюджетів. Так, згідно зі статистичними даними Міністерства регіонального розвитку України за результатами моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті України становить у 2015 р. 45,6%, у 2016 р. – 47,5%, у 2017 р. – 51,2%, у 2018 р. – 51,5%. Щодо частки місцевих податків і зборів у власних доходах місцевих бюджетів (загальний фонд) також простежується тенденція до зростання: у 2014 р. – 0,7%, у 2015 р. – 26,6%, у 2016 р. – 28,8%, у 2017 р. – 27,3%, у 2018 р. – 30,0% [6]. Наведене свідчить про позитивні зміни в підходах до бюджетного планування місцевого розвитку.

Аналіз динаміки державної підтримки на розвиток громад та розбудови інфраструктури свідчить

про те, що в 2019 р., порівняно з 2014 р., державна підтримка зросла в 41,5 раза. Окрім цього, на 2019 р. передбачена субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення в сумі 14,7 млрд грн [8].

Проте, незважаючи на суттєві досягнення в цьому напрямі, залишаються окремі проблемні питання щодо фінансової децентралізації органів місцевого самоврядування в Україні, зокрема:

- невідповідність між обсягом доходів бюджетів та реальними потребами у фінансуванні поточних видатків;

- домінування поточних видатків місцевих бюджетів над видатками розвитку;

- не розроблені принципи розподілу субвенцій;
- недосконалим є порядок розрахунку обсягу трансфертів та їх перерахування (наприклад, розподіл медичної й освітньої субвенції на підготовку кадрів не передбачає врахування термінів виплати заробітної плати та оплати комунальних послуг, що у свою чергу сприятиме кредиторській заборгованості в цьому напрямі);

- розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування (органи місцевого самоврядування виконують переважно делеговані повноваження, серед яких освіта сягає 31% загального обсягу видатків місцевих бюджетів, соціальний захист та соціальне забезпечення – 26%, охорона здоров'я – 22%) [9];

- неефективне витрачання бюджетних ресурсів через існування застарілих механізмів фінансування бюджетних установ (кошторисне фінансування, за яким витрачається до 69% видатків місцевих бюджетів);

- відсутність або низький рівень місцевого економічного розвитку (фінансова політика держави та місцевого самоврядування сьогодні унеможливує місцевий розвиток, оскільки більшість створених громад не мають бюджетів розвитку, а всі ресурси спрямовуються на задоволення поточних потреб);

- не з'ясовані до кінця витрати регіонів на соціальний розвиток.

Розглянемо як приклад фінансування освіти. Типовими в цій галузі є такі проблеми: існування необґрунтованої мережі закладів освіти, яка не відповідає сучасній демографічній ситуації та сприяє нераціональному використанню державної власності і зниженню якості наданих послуг; відсутність можливості покращення реального матеріального стану закладів освіти за рахунок держави й приватних інвесторів; перехід до фінансування освіти за рахунок освітньої субвенції супроводжується, як правило, неврегульованістю процесу; перерозподіл повноважень між бюджетами різних рівнів, що зумовлений процесами децентралізації, не підкріплений відповідними змінами фінансових надходжень до цих бюджетів [10].

Оскільки фінансування освіти в Україні здійснюється переважно за рахунок коштів бюджетів різних рівнів, то варто говорити насамперед про бюджетну децентралізацію освіти, яка проявляється не лише у фінансовій самостійності, а й у чіткому визначенні видаткових повноважень місцевих органів влади із закріпленням відповідальності за надання конкретних видів послуг та усуненням дублювання повноважень органів влади різних рівнів.

Таким чином, фінансовою базою органів місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів, які визначають їх економічну самостійність, стимулюють виробничо-господарську діяльність, дають можливість розвивати інфраструктуру територіальних одиниць і забезпечувати соціально-економічний розвиток регіонів. Фінансові можливості органів місцевого самоврядування є джерелом економічного розвитку та якісного задоволення потреб територіальних громад, інструментом структурної побудови економіки, благоустрою територій.

Реалізація фінансової децентралізації повинна спиратися на адміністративно-територіальну реформу в Україні та нову ідеологію державного управління, яка визначає основний зміст діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування як діяльність щодо надання ефективних послуг.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування : міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. (ратифікований Законом України від 15 липня 1997 р.) / Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
2. Проект з регіонального врядування та розвитку України «Фіскальна децентралізація в Україні: поточний стан та необхідність реформ». URL: [http://www.rgd.org.ua/resources/publications\\_list/Fiscal](http://www.rgd.org.ua/resources/publications_list/Fiscal).
3. Зубріліна В. Фінансово-бюджетна децентралізація: оцінка рівня та напрями розширення. *Економічний простір* : збірник наукових праць. Дніпропетровськ : ПДАБА, 2014. С. 94–109.
4. Возняк Г. Бюджетна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації : дис. ... докт. екон. наук : 08.00.08. Київ, 2017. 575 с.
5. Усков І. Децентралізація як основа становлення фінансово самостійних місцевих органів влади. *Бізнес Інформ*. 2012. Вип. 3. С. 107–110.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (у редакції від 11 січня 2019 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
7. Зінченко М. Управління фінансовими потоками місцевих бюджетів України : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. Одеса, 2015. 19 с.
8. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>.
9. Міністерство фінансів України : офіційний веб-портал. URL: <http://www.minfin.gov.ua>.
10. Стороняська І. Удосконалення освітньої мережі як напрямок підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів Львівської області. *Регіональна економіка*. 2013. № 4. С. 51–61.