

## РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

УДК 338.242

### ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ДОХОДИ ГРОМАД ТА НАСЕЛЕННЯ

### FINANCIAL DECENTRALIZATION: COMMUNITY INCOME AND POPULATION INCOME

**Громоздова Л.В.**

кандидат економічних наук, доцент,  
Київський національний економічний університет  
імені Вадима Гетьмана

**Громоздов В.В.**

аспірант,  
Київський національний економічний університет  
імені Вадима Гетьмана

**Мартинюк О.І.**

аспірант,  
Київський національний економічний університет  
імені Вадима Гетьмана

*У статті розглянуто проблеми фінансової децентралізації. Висвітлено сучасний стан формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів з урахуванням внесених змін до бюджетного та податкового законодавства. Встановлено, що за умови вирішення законодавчих, організаційних та соціальних проблем місцеві бюджети зможуть мати достатній обсяг коштів на виконання делегованих повноважень.*

**Ключові слова:** місцеві бюджети, державний бюджет, органи місцевого самоврядування, податкова система, реформа, децентралізація, регіони, міжбюджетні відносини, фінансова база.

*В статье рассмотрены проблемы финансовой децентрализации. Отражено современное состояние формирования местных бюджетов в условиях децентрализации финансовых ресурсов с учетом внесенных изменений в бюджетное и налоговое законодательство. Установлено, что при условии решения законодательных, организационных и социальных проблем местные бюджеты смогут иметь достаточный объем средств на выполнение делегированных полномочий.*

**Ключевые слова:** местные бюджеты, государственный бюджет, органы местного самоуправления, налоговая система, реформа, децентрализация, регионы, межбюджетные отношения, финансовая база.

*The article deals with the problem of fiscal decentralization. The article highlights the current state of local budgets in conditions of decentralization of financial resources, considering contributed changes to the budget and tax legislation. It is established that if the legislative, organizational and social problems are solved then the local budgets will have sufficient funds for implementation of delegated powers.*

**Key words:** local budgets, the state budget, organs of local self-government, tax system, reform, decentralization, regions, inter budgetary relations, financial base.

**Постановка проблеми.** В умовах важкої економічної, фінансової, енергетичної та військової кризи Верховна Рада України у 2015 році прийняла закони про основи державної регіональної політики та добровільне об'єднання територіальних громад, які стали головними

орієнтирами реформування системи місцевого самоуправління. Як наслідок, станом на жовтень 2018 року в країні нараховується понад 830 об'єднаних громад, більшість яких вже пройшла вибори, отримала новий бюджет та нові можливості.

Бюджетна децентралізація стала однією з основних засад добровільного об'єднання територіальних громад та їх самодостатності. Під час фінансової децентралізації кошти, які залучаються на місцях, інвестуються у створення нових робочих місць, розвиток транспортної інфраструктури, впровадження якісної освіти та покращення системи охорони здоров'я. Головна мета бюджетної децентралізації полягає у сталому розвитку місцевої регіональної економіки та зростанні добробуту населення.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Нині наука активно працює над проблемами створення якісних самодостатніх спроможних територіальних громад. Фінансові механізми територіальних громад в наукових працях розглядаються і досліджуються з різних точок зору [5, с. 173–178; 6, с. 326–334].

Над проблемою створення інструментів, які сприятимуть політиці прийняття рішень на рівні місцевого самоврядування, працювала низка вчених. Такі фінансові механізми у своїх наукових працях розробляли та висвітлювали В. Алексєєв, М. Бадида, В. Борнос, О. Кириленко, І. Луніна, А. Лучко, В. Опарін, Ю. Пасічник, О. Сунцова, С. Юрій та інші вчені. Фінансовими можливостями територіальних громад займалися у своїх аналітичних дослідженнях М. Бутко, Н. Морозюк, О. Ольшанський, С. Осадчук, Є. Балацький, Г. Возняк, О. Дем'янчук, М. Козоріз, О. Тимошенко. Вивченням розподілу фінансових потоків бюджету у своїх роботах займалися такі вчені, як Дж. Бьюкенен, Е. Даунс, П. Мілгром, М. Олсон, Ж. Лаффон. Теоретико-методологічні положення фінансової децентралізації висвітлені в роботах Дж.К. ван Хорна, Л. Новаковського, А. Гальчинського, А. Ткачука, І. Волохової, Д. Нехайчука.

Народжені наукою методики покликані забезпечити практичну реалізацію регіональних стратегій шляхом фінансування, зокрема за рахунок коштів Європейського Союзу. Вони передбачають створення абсолютно відкритих механізмів фінансування окремих регіонів. Відповідно до прийнятого Закону регіональні ради ініціюватимуть і забезпечуватимуть розроблення та прийняття регіональних стратегій розвитку й планів їх реалізації.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Мета статті полягає у висвітленні актуальних проблем фінансової децентралізації на поточний момент та наданні пропозицій щодо їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Законом передбачається, що державна підтримка регіонального розвитку за рахунок коштів держбюджету, зокрема державного фонду регіонального розвитку, здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу. Законом вводяться нові поняття, такі як «макрорегіон» (об'єднання декількох регіонів) та «мікрорегіон» (частина регіону). Відповідно до

закону регіонами є області, Автономна Республіка Крим, міста державного підпорядкування Київ і Севастополь. Відповідно до Закону про добровільне об'єднання територіальних громад невеликі села під час об'єднання, не втрачаючи статусу села, зможуть отримати 60% прибуткового податку з громадян. Громади зможуть самостійно розпоряджатися своїми землями, зможуть незалежно від району та області затверджувати власні бюджети, тобто отримати повну фінансову незалежність, незалежність компетенції з надання послуг жителям [1].

Реформа фінансової децентралізації передбачає не збільшення субвенцій місцевим бюджетам, а нову систему міжбюджетних відносин. Так, перш за все бюджети на місцях з новим Бюджетним кодексом отримали шляхи наповнення та збереження за рахунок збільшення податків, зокрема податку на нерухомість, включаючи комерційну, податку на автомобілі, на надра. Це 100% плати за надання адміністративних послуг, 100% з державного мита, 10% податку на прибуток підприємств, збір з роздрібних продажів підакцизних товарів, таких як пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби та нафтопродукти. Місцеві органи отримали можливість не чекати офіційного прийняття держбюджету в Києві, а незалежно від головного документа приймати власні регіональні бюджети [2].

Реформа децентралізації у 2015 році почала активно діяти (про це свідчать цифрові дані того періоду, наведені на рис. 1), однак 2016–2018 роки характеризуються вже сповільненням прийнятих темпів і навіть гальмуванням процесів децентралізації та створення громад.

Місцеві бюджети країни в результаті децентралізації вже у січні 2015 року отримали 26 млрд. грн. У бюджеті 2015 року обласні та місцеві ради відчували передачу повноважень, а головне, що таке передача фінансів на місця. В кожній області спостерігається профіцит бюджетів [3].

Аналіз ситуації децентралізації у 2015 році виявив, що більшість регіонів України є дотаційними (так звані регіони-реципієнти), з чого випливає, що місцеве самоврядування ще не готове переходити на самозабезпечення. На той час цей перехід був цікавим тільки для «регіонів-донорів».

Як вихід із ситуації наука запропонувала вивчення потенційних можливостей (економічні, демографічні, наукові тощо), що дасть змогу регіонам з'ясувати ефективність залучення коштів у ту чи іншу громаду, а іноді можливість об'єднання фінансових ресурсів декількох громад для здійснення великих інвестиційних проектів, зокрема із залученням іноземного капіталу.

Результати фінансової децентралізації 2016–2017 років відображено на рис. 2.

За результатами дослідження громадської думки Фондом «Демократичні ініціативи» ім.



**Рис. 1. Результат проведення фінансової децентралізації у 1 півріччі 2015 року**  
Джерело: [3]

**РЕЗУЛЬТАТИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ  
ВИКОНАННЯ ВЛАСНИХ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

**ІНДИКАТОР 5.2**

**НАДХОДЖЕННЯ ВЛАСНИХ ДОХОДІВ 366 ОТГ  
за січень-грудень 2017 та 2016 років,  
млн. грн.**

| Платежі до бюджету              | 366 ОТГ, Всього |         |            |          | з них:                               |         |            |          |                                      |         |            |        |
|---------------------------------|-----------------|---------|------------|----------|--------------------------------------|---------|------------|----------|--------------------------------------|---------|------------|--------|
|                                 |                 |         |            |          | 159 ОТГ, які об'єдналися у 2015 році |         |            |          | 207 ОТГ, які об'єдналися у 2016 році |         |            |        |
|                                 | Надходження     |         | Відхилення |          | Надходження                          |         | Відхилення |          | Надходження                          |         | Відхилення |        |
| 2016 рік                        | 2017 рік        | +/-     | %          | 2016 рік | 2017 рік                             | +/-     | %          | 2016 рік | 2017 рік                             | +/-     | %          |        |
| <b>Всього, із них:</b>          | 4 959,6         | 9 275,6 | 4 316,0    | 187,0%   | 3 261,6                              | 4 376,6 | 1 115,1    | 134,2%   | 1 698,1                              | 4 899,0 | 3 200,9    | 288,5% |
| Податок на доходи фізичних осіб | 1 749,0         | 5 211,7 | 3 462,6    | 298,0%   | 1 749,0                              | 2 470,1 | 721,0      | 141,2%   | -                                    | 2 741,6 | 2 741,6    | -      |
| Акцизний податок                | 709,1           | 794,2   | 85,1       | 112,0%   | 367,8                                | 417,2   | 49,4       | 113,4%   | 341,3                                | 377,0   | 35,7       | 110,4% |
| Плата за землю                  | 1 168,1         | 1 402,0 | 233,9      | 120,0%   | 559,0                                | 651,7   | 92,7       | 116,6%   | 609,0                                | 750,2   | 141,2      | 123,2% |
| Єдиний податок                  | 1 042,0         | 1 402,6 | 360,6      | 134,6%   | 449,2                                | 605,5   | 156,3      | 134,8%   | 592,8                                | 797,1   | 204,3      | 134,5% |
| Податок на нерухоме майно       | 76,8            | 132,5   | 55,7       | 172,5%   | 35,6                                 | 60,3    | 24,8       | 169,6%   | 41,2                                 | 72,1    | 30,9       | 175,1% |

**Рис. 2. Результати фінансової децентралізації виконання доходів місцевих бюджетів**  
Джерело: [14]



Ілька Кучеріва на кінець 2016 року функціонування об'єднаних територіальних громад в умовах фінансової децентралізації 67% українців не відчули помітних змін від використання нових коштів. При цьому 16% відчули зміни на краще, а 8% – на гірше. Експерти пояснюють такі дані відносно коротким періодом існування нових умов місцевого самоврядування. Проте 57% громадян із тих, хто побачив позитивні зміни, як приклад наводили покращення благоустрою та санітарного стану прибудинкових територій. Проте ті, хто наполягав на негативності змін, на перше місце поставили погіршення якості медичного обслуговування (63%), що може свідчити про проблеми реформування цієї сфери. Також наполягали на загостренні таких проблем, як боротьба з безробіттям, турбота про соціально вразливі групи. З опитаних громадян 66% мешканців об'єднаних територіальних громад вважають, що після завершення процесу об'єднання їхні умови життя суттєво не змінилися, тоді як 16% зауважили покращення умов життя, а 9% – погіршення [11].

Новели в податковому та бюджетному законодавстві після прийняття нового Бюджету та нового Податкового кодексу посприяли збільшенню «постійної» складової, що формує ресурсну основу фінансів громади. Крім того, відбулися зміни підходів щодо отримання ресурсів з інших бюджетів.

В минулому використовувалась практика одержання ресурсів шляхом субвенцій та дотацій з держбюджету за незначної частки власних фінансових ресурсів. Для забезпечення потреб громади основний фінансовий ресурс був спрямований в соціальну сферу для покриття різноманітних виплат. В результаті все витрачалось на поточні потреби, на інвестиційні напрями майже нічого не залишалось [9, с. 324–330].

Головними перевагами процесу децентралізації є прискорення процедури прийняття фінансових рішень та контроль за їхнім виконанням відповідальними суб'єктами адміністративно-територіального устрою. В Україні відбулася зміна ролей та повноважень органів влади місцевого самоврядування, з'явилися можливості контролювати всі точки прийняття рішень, зокрема фінансових ресурсів, зменшились бюрократичні непорозуміння шляхом створення «вікна місцевої громади». За нових підходів рішення приймаються на місці, провадиться робота з адаптації територіальної громади до нових економічних умов з урахуванням локального становища речей [10, с. 60–64].

Досвід показує, що децентралізація може мати певні ризики. Загрозами, які можуть виникнути, є:

1) можливе впровадження деструктивних цілей на місцевому рівні;

2) задоволення потреб та амбіцій окремих місцевих осіб;

3) можлива втрата конструктивного характеру реалізації довгострокових цілей;

4) зменшення ефективності законодавчих ініціатив у зв'язку з бажанням збільшення ефективності фінансового забезпечення.

Роль місцевого самоврядування полягає у вирішенні насамперед короткострокових цілей та поточних потреб громадян, підвищенні рівня життя населення, збільшенні доходів громадян, формуванні середнього класу за значного зниження стратифікаційної нерівності в країні.

Надходження до загального фонду місцевих бюджетів України (не враховуючи міжбюджетні трансферти) за 2017 рік склали 192,7 млрд. грн., що на 46,0 млрд. грн., або на 31%, більше, ніж у 2016 році. Від початку реформи фінансової децентралізації доходи місцевих бюджетів зросли у 2,8 рази, а саме з 68,6 млрд. грн. у 2014 році до 192,7 млрд. грн. у 2017 році. Динаміка зростання місцевих бюджетів ілюструється діаграмою, що відображена на рис. 3.

Зростання місцевих бюджетів стало можливим завдяки розширенню повноважень органів місцевого самоврядування, які стали зацікавленими у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів. За останні три роки зріс рівень адміністрування податків та зборів. Також вдалось успішно вжити низку заходів щодо залучення резервів наповнення місцевих бюджетів.

Статистичні дані показують, що темпи зростання місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад є кращими, ніж темпи інших місцевих бюджетів. За наявності достатніх ресурсів у місцевих бюджетах об'єднані територіальні громади стають здатними надавати більш різноманітні та якісні послуги жителям, реалізовувати інфраструктурні та соціальні програми, забезпечувати сприятливий клімат для залучення інвестиційного капіталу та розвитку підприємництва, фінансувати інші заходи, спрямовані на підвищення доходів населення та покращення рівня життя власних мешканців.

Як показує аналіз, у доходах місцевих бюджетів найбільшу питому вагу мають надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб (у 2017 році він склав 57,7% від загальної суми доходів місцевих бюджетів).

Вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів є плата за землю, що належить до податку на майно та є складовою місцевих податків. У 2017 році до місцевих бюджетів надійшли 19,9 млрд. грн. плати за землю, що на 14,2% (на 2,5 млрд. грн.) більше за надходження аналогічного періоду 2016 року. У структурі доходів місцевих бюджетів за 2017 рік плата за землю займає 14,8%, а в бюджетах об'єднаних територіальних громад – 20,2% [14].

Зміни до податкового законодавства та розвиток підприємницької діяльності посприяли значному доходу до місцевих бюджетів за єдиним податком. Його сума у 2017 році складала



Рис. 3. Динаміка зростання місцевих бюджетів

Джерело: [14]

15,9 млрд. грн., що на 4,5 млрд. грн., або на 39,3%, перевищує надходження попереднього року. Найвищий показник приросту доходів за єдиним податком спостерігається в бюджетах об'єднаних територіальних громад (42,3%), тоді як в бюджетах міст обласного значення цей показник нижче (40,1%) [14].

Моніторинг показує динамічний ріст доходів від сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Упродовж січня-вересня 2017 року надходження склали 1,8 млрд. грн., що перевищує показник 2016 року в 1,7 рази (на 69,3%). Така ситуація свідчить про інтерес органів місцевого самоврядування до мобілізації коштів до власних бюджетів та накопичення резервів для подальшого зміцнення фінансової спроможності громад [14].

До місцевих бюджетів надійшли 2,1 млрд. грн. плати за надання адміністративних послуг, що на 631,1 млн. грн. більше (+42,0%), ніж обсяг таких надходжень за попередній рік. В містах обласного значення доходи за надання адміністративних послуг зросли на 78,6% [14].

**Висновки.** Упродовж 2014–2018 років запроваджені реформи суттєво торкнулися змін податкового законодавства щодо підвищення рівня фінансової основи місцевого самоврядування. Правові нововведення торкнулися податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та плати за землю, а також єдиного податку для суб'єктів малого підприємства, транспортного податку та місцевих акцизів.

Фінансова децентралізація позначилась на порядку надання міжбюджетних трансфертів. Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» суттєво розширено перелік трансфертів, що надаються з Держав-

ного бюджету України місцевим, зокрема доповнено освітньою субвенцією, субвенцією на підготовку робітничих кадрів, медичною субвенцією, субвенцією на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру.

Щоб роль фінансової децентралізації в економіці України й надалі зростала, органи місцевого самоврядування повинні дотримуватись низки правил:

- 1) делеговані повноваження та власні повноваження мають бути розділені чіткими межами;
- 2) мають бути сформовані критерії оцінювання ефективності функціонування місцевого самоврядування;
- 3) має провадитись обґрунтованість здійснення фінансової децентралізації на місцевому рівні;
- 4) місцеві влади та центральні органи мають спільно створювати ефективні фінансові інструментарії для належного функціонування процесу фінансової децентралізації;
- 5) мають прораховуватись реальні прозорі обсяги децентралізованого фінансування, що контролюється як місцевою владою, так і центральними органами влади;
- 6) необхідно розробити механізми рівних стратегічних умов для громад, що встають на шлях досягнення фінансової спроможності в системі адміністративно-територіального устрою;
- 7) важливими чинниками фінансової децентралізації є міжбюджетне балансування між територіальними громадами, справедливі механізми амортизаційного горизонтального вирівнювання окремих громад для досягнення ними стану фінансової спроможності в системі конкуренції за фінансове забезпечення [12, с. 84–90; 13, с. 20–25];

8) під час оцінювання спроможності громад необхідно враховувати фактор справедливості розподілу доходів серед населення громади, що буде сприяти зникненню бідності, зрештою, забезпеченню справедливої стратифікації доходів населення.

Дуже вдалою для узагальнення наведеного матеріалу, на нашу думку, є така фраза з дисертаційних матеріалів сучасного молодого науковця Н.Ю. Волощук: «Перехід до нової якості

регіонального менеджменту в умовах децентралізації владних повноважень неможливий без забезпечення партнерства між державою, бізнесом та громадськістю. Така співпраця посідає провідне місце серед механізмів, що дають змогу ефективно вирішити проблему обмеженості ресурсів місцевого розвитку в процесі підприємницької діяльності шляхом об'єднання зусиль, потенціалів та узгодження інтересів» [4].

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Рада прийняла децентралізаційний закон про основи регіональної політики. URL: [http://zn.ua/POLITICS/rada-prinyala-decentralizacionnyu-zakon-ob-osnovah-regionalnoy-politiki-166124\\_.html](http://zn.ua/POLITICS/rada-prinyala-decentralizacionnyu-zakon-ob-osnovah-regionalnoy-politiki-166124_.html) 166124\_.html.
2. Яреско пояснила особливості бюджетної децентралізації. URL: [http://zn.ua/ECONOMICS/yaresko-royasnila-osobennosti-byudzhetnoy-decentralizacii-164194\\_.html](http://zn.ua/ECONOMICS/yaresko-royasnila-osobennosti-byudzhetnoy-decentralizacii-164194_.html).
3. Газета центральних органів виконавчої влади «Урядовий кур'єр». URL: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/regioni-vidchuli-pozitiv>.
4. Волощук Н. Регіональні особливості розвитку сфери малого підприємництва: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.05 «Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка». Чернігів, 2016. 23 с.
5. Морозюк Н. Теоретичні аспекти самодостатності сільських територіальних громад. Наукові праці Полтавської державної аграрної академії. 2012. Вип. 5. Т. 1. С. 173–178.
6. Осадчук С. Фінансова та бюджетна самодостатність території. Актуальні проблеми державного управління. 2009. № 1. С. 326–334.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування: офіційний переклад. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
8. Єгоричева С., Лахижа М. Забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад: досвід країн Європейського Союзу для України. Вісник Тернопільського національного економічного університету. 2016. Вип. 1. С. 64–77. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vtneu\\_2016](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vtneu_2016).
9. Сало Т. Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні. Ефективність державного управління. 2013. Вип. 35. С. 324–330.
10. Федотова Я. Особливості сучасного трактування дефініції «муніципальна економічна система». Формування механізму зміцнення конкурентних позицій національних економічних систем у глобальному, регіональному та локальному вимірах: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (22–24 вересня 2016 року). Тернопіль: Крок, 2016. С. 60–64.
11. Децентралізація: результати, виклики та перспективи: проміжний звіт // Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. URL: <http://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-rezultati-vikliki-iperspektivi>.
12. Волохова І. Методологія визначення ступеня фінансової децентралізації по видатках. European Journal of Economics and Management. 2016. № 1. С. 84–90.
13. Семцов В. Фінансова децентралізація в Україні: пошук нової моделі, можливості та межі. Економіка та держава. 2016. № 5. С. 20–25.
14. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>.