

---

---

## **ФІНАНСИ. ПОДАТКИ. КРЕДИТ**

УДК 336.5

**І. О. ЛУНІНА,**  
*професор, доктор економічних наук,  
заввідділом державних фінансів  
ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України”  
(Київ)*

### **БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ЦІЛІ ТА НАПРЯМИ РЕФОРМ**

*Обґрунтовано цілі бюджетної децентралізації та її ключові завдання, спрямовані на створення умов для відповідального виконання функцій публічної влади. Доведено недоліки формування місцевих бюджетів України, які сформували стереотипи пасивної поведінки органів місцевого самоврядування (далі – ОМС). Подано пропозиції щодо перерозподілу повноважень центральних і місцевих органів влади, посилення фінансової спроможності ОМС.*

**Ключові слова:** бюджетна децентралізація, публічні блага, суспільні блага, децентралізація повноважень, органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети, дотації вирівнювання.

---

**I. O. LUNINA,**  
*Professor, Doctor of Econ. Sci.,  
Head of the Department of Public Finances,  
Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine  
(Kyiv)*

### **BUDGETARY DECENTRALIZATION: PURPOSES AND DIRECTIONS OF REFORMS**

*The purposes of a budget decentralization and its key tasks directed to the creation of conditions for the responsible implementation of the public power functions are substantiated. Shortcomings of the formation of Ukraine's local budgets, which have established some stereotypes of a passive behavior of local self-administration bodies (LSBs), are presented. Propositions concerning the redistribution of authorities between central and local power bodies and the enhancement of a financial ability of LSBs are given.*

**Keywords:** budget decentralization, public benefits, social benefits, decentralization of authorities, local self-administration bodies, local budgets, leveling subsidies.

Необхідною умовою формування ефективного місцевого самоврядування є децентралізація влади з прийняття бюджетних рішень (зокрема, формування і використання коштів місцевих бюджетів). Саме від цих рішень залежать надання публічних послуг і задоволення інтересів громадян у різних сферах життєзабезпечення територій. Надання високоякісних і доступних публічних послуг (адміністративних, соціальних та інших, які надаються на відповідних територіях), узго-

---

Луніна Інна Олександрівна (Lunina Inna Oleksandrivna) – e-mail: ilunina@ukr.net.

дження місцевої політики соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад — важливі складові тих проблем, ефективно і швидко вирішення яких передбачено Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні \*.

За повідомленням Міністерства фінансів України, воно працює над створенням нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин, у рамках якої мають бути забезпечені бюджетна автономія та фінансова самостійність місцевих бюджетів, стимулювання податкоспроможних громад, розширення видаткових повноважень місцевих органів влади шляхом передання на фінансування з місцевих бюджетів окремих бюджетних програм і закладів, які на сьогодні фінансуються з державного бюджету \*\*.

Необхідно звернути увагу на те, що вирішення проблеми бюджетної децентралізації є частиною більш загальної проблеми забезпечення ефективного функціонування багаторівневої бюджетної системи, головне призначення якої полягає у створенні умов для ефективного та відповідального виконання органами влади всіх рівнів своїх функціональних повноважень у межах ресурсів відповідних бюджетів. Це означає, що у процесі бюджетної децентралізації мають бути створені умови для:

— надання публічних благ відповідно до потреб і вподобань місцевого населення ("самоврядування створюється для того, щоб забезпечувати місцеві інтереси") \*\*\*;

— підвищення відповідальності місцевих органів влади за виконання закріплених за ними функцій, а отже — за ефективність видатків місцевих бюджетів;

— збільшення витрат місцевих бюджетів залежно від зростання власних доходів і розвитку економіки відповідних територій.

Умови формування місцевих бюджетів мають створювати і зберігати заінтересованість ОМС у збільшенні доходів та ефективному використанні бюджетних коштів.

Згідно з висновками Б'юкенена, обговорення практичних реформ бюджетної децентралізації, крім визначення мети відповідних змін, вимагає аналізу реальної траєкторії розвитку процесу, що реформується, та ідентифікації відправної точки реформ [1].

Аналіз місцевих бюджетів України дозволяє зробити висновки про те, що існуючі підходи до їх формування не створюють для місцевих органів влади економічних стимулів до розвитку своїх регіонів (адміністративно-територіальних одиниць), розширення власної податкової бази та до ефективного використання бюджетних коштів.

У 2002–2013 рр. видатки місцевих бюджетів України (без бюджету Києва) зросли у 9,1 раза, що значно випереджає динаміку податкових надходжень, які збільшилися лише у 6,3 раза. У фінансуванні видатків з кожним роком дедалі важливішу роль відіграють трансферти з державного бюджету, за рахунок яких з 2006 р. фінансується більш як половина видатків місцевих бюджетів (без бюджету Києва). У 2011–2013 рр. понад 45% трансфертів мали цільовий характер. Отже, незважаючи на про-

---

\* Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р.

\*\* У Шлапака розповіли, як виглядатиме децентралізація бюджетної системи [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/news/2014/07/7/474119/>.

\*\*\* Єжи Регульський: "У реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів" [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://society.lb.ua/position/2014/07/15/272846\\_lektsiya.html](http://society.lb.ua/position/2014/07/15/272846_lektsiya.html).

голошені у Бюджетному кодексі України (далі – БКУ) принцип самостійності місцевих бюджетів і право ОМС визначати напрями використання бюджетних коштів (ст. 6), спостерігається тенденція до зростання їх залежності від централізованих рішень.

У загальному обсягу трансфертів з державного бюджету найбільшими темпами зростають субвенції на надання пільг населенню (у тому числі сім'ям з дітьми), передбачених чинним законодавством, і на виконання державних програм соціального захисту населення. Такі субвенції місцевим бюджетам збільшились у 4,8 раза – з 0,6% ВВП у 2002 р. до 2,9% ВВП у 2013 р. Середньорічний темп їх зростання перевищив 143%, тоді як загальної суми трансфертів – відповідно, 127%. Значні обсяги трансфертів місцевим бюджетам і випереджаюча динаміка їх окремих складових, на нашу думку, свідчать про те, що розподіл завдань і видатків між державним і місцевими бюджетами вимагають уточнення.

Законодавство України не містить чіткого розподілу функціональних і відповідних видаткових повноважень (щодо їх бюджетного фінансування) центральних і місцевих органів влади, а також у системі ОМС. Однакові видатки у різних регіонах можуть фінансуватися з різних видів місцевих бюджетів, хоча за однаковими видами бюджетів закріплено однакові види доходів. Це призводить до відсутності відповідальності органів влади за виконання конкретних функцій.

У Законі України “Про місцеве самоврядування” повноваження ОМС сіл, селищ, міст поділяються на власні та делеговані. У БКУ, який розподіляє видатки між різними видами місцевих бюджетів, такого поділу немає, а визначено лише видатки, що враховуються і не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Як вважають представники ОМС, видатки, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, пов'язані з виконанням делегованих їм повноважень, а тому їх фінансування повинне забезпечуватися з державного бюджету України [2]. Проте – всупереч викладеним поглядам – аналіз норм названих законів не підтверджує відповідності делегованих цим органам повноважень видаткам, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Так, згідно із ст. 88 БКУ, до видатків, які здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, віднесено дошкільну освіту та загальну середню освіту. Тим часом “забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти; створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей”, а також організація матеріально-технічного та фінансового забезпечення закладів освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладів, які належать територіальним громадам або передані їм \*, входять до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (ст. 32 Закону України “Про місцеве самоврядування”). Останнім часом, всупереч положенням цієї статті, Асоціацією міст України запропоновано відносити всі видатки на позашкільну освіту до видатків, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (з метою децентралізації фінансів) [3, с. 14], хоча до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері позашкільної освіти належить лише організація обліку дітей

\* Фактично в Україні на даний час в основу визначення повноважень місцевих органів влади покладено не функції, а перелік об'єктів, які перебувають у комунальній власності, тобто при розподілі повноважень використано не функціональний підхід, а пооб'єктний.

дошкільного віку. На нашу думку, включення видатків на дошкільну та загальну середню освіту до видатків, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, пояснюється високим соціальним значенням освітніх послуг та їх важливістю у створенні рівних стартових умов для підростаючого покоління.

Необхідно також звернути увагу на те, що у системі ОМС розподіл функціональних і видаткових повноважень здійснено без урахування принципу фінансової спроможності цих органів. За бюджетами сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення закріплено однаковий перелік функціональних (згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування") та видаткових (згідно із БКУ) повноважень. Тим часом в Україні 40% з 12 тис. територіальних громад мають чисельність жителів, меншу від 1 тис. осіб, а майже 10% громад – відповідно, меншу від 500 осіб. По деяких сільських бюджетах частка видатків на управління перевищує 80%, що не дозволяє фінансувати основні функції, закріплені за ОМС, і призводить до відсутності джерел фінансування інвестиційних витрат, тоді як сучасні технології надання суспільних благ вимагають значних бюджетних інвестицій. Саме тому частина повноважень ОМС деяких сіл, селищ, міст районного значення фактично фінансується з районних бюджетів. Крім того, протягом останнього десятиріччя дедалі більше видів видатків місцевих бюджетів було включено до видатків, які враховуються при визначенні обсягу дотацій вирівнювання.

Важливим фактором, який дестимулює розширення власної податкової бази місцевих бюджетів, є існуючий підхід до надання дотацій вирівнювання. Так, податки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, включено до системи вирівнювання без встановлення будь-яких обмежень щодо обсягів або частки податкових надходжень місцевих бюджетів, які можуть бути перераховані до державного бюджету. Їх зростання найчастіше спричиняє або зменшення трансфертів, які місцеві бюджети отримують з державного, або збільшення коштів, які повинні туди перераховуватися.

Якщо до перерозподілу доходів їх максимальна міжрегіональна відмінність у розрахунку на душу населення (без Києва) становила у 2007 р. 2,6 (Київська і Тернопільська області) та у 2012 р. – 2,7 (Дніпропетровська і Закарпатська області), то після вирівнювання – відповідно, лише 1,5 (Київська і Тернопільська області) та 1,2 (АР Крим і Луганська область). До перерозподілу доходів максимальне відставання доходів місцевих бюджетів регіонів України від середнього їх показника дорівнювало 46–47%, тоді як після перерозподілу воно зменшилося до 15,6% у 2007 р. і 8,8% у 2012 р. Внаслідок такого перерозподілу регіони з вищими середньодушовими доходами місцевих бюджетів до отримання дотацій вирівнювання нерідко опиняються у гірших умовах за показником доходів (табл. 1).

Таблиця 1  
**Вирівнювання середньодушових доходів місцевих бюджетів регіонів України \***

(% середнього по регіонах)

Області та регіони	Р о к и			
	2007	2007	2012	2012
	доходи до трансфертів	доходи після вирівнювання**	доходи до трансфертів	доходи після вирівнювання**
Дніпропетровська....	133,7	104,6	142,7	104,0
АР Крим.....	125,1	116,6	139,9	111,3

Закінчення таблиці

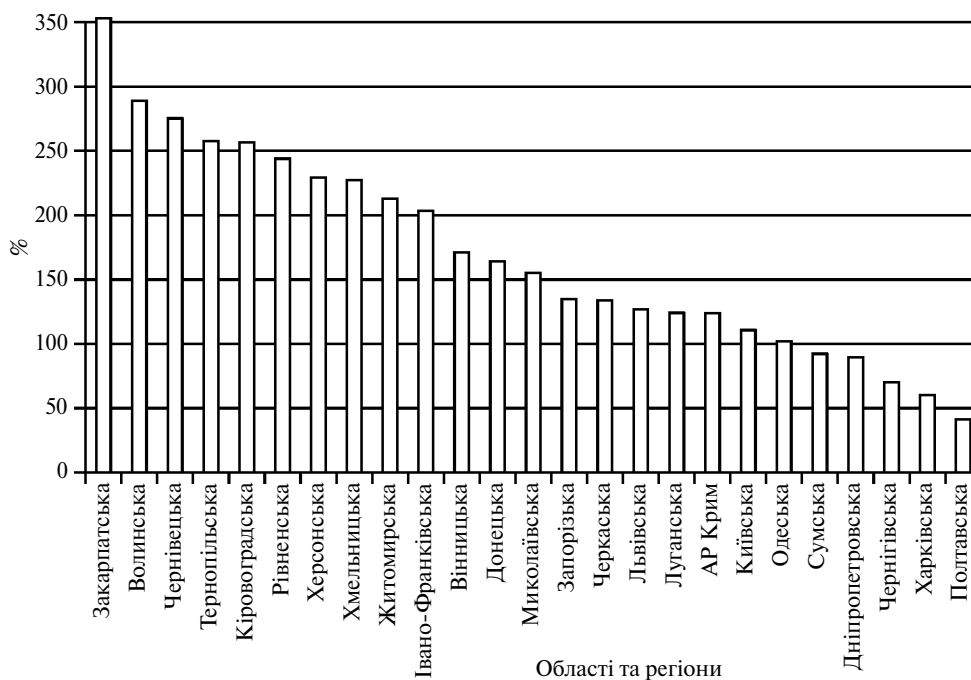
Полтавська.....	109,5	103,6	131,2	109,3
Донецька.....	127,7	101,7	127,7	97,4
Київська.....	139,7	127,3	121,2	109,5
Запорізька.....	119,0	104,1	115,7	101,3
Харківська.....	108,0	96,4	108,9	92,0
Одеська.....	128,7	114,3	100,3	98,3
Луганська.....	92,0	86,5	98,3	91,2
Черкаська.....	81,3	94,1	93,8	104,4
Миколаївська.....	89,5	94,3	93,6	100,9
Сумська.....	80,0	90,0	91,6	98,1
Кіровоградська.....	72,3	90,8	85,7	103,6
Львівська.....	89,6	97,6	81,6	92,6
Чернігівська.....	74,9	93,3	78,8	102,9
Житомирська.....	77,3	97,3	78,2	102,2
Вінницька.....	70,4	90,7	77,6	99,6
Хмельницька.....	73,3	96,2	74,3	102,0
Херсонська.....	75,0	93,4	73,7	98,2
Рівненська.....	80,0	99,6	72,8	102,7
Івано-Франківська.....	74,3	95,6	67,5	100,4
Волинська.....	73,6	98,2	65,2	101,8
Чернівецька.....	72,9	97,4	62,1	97,0
Тернопільська.....	54,0	84,4	56,7	95,0
Закарпатська.....	66,6	95,4	52,9	94,1
У середньому				
по регіонах.....	100,0	100,0	100,0	100,0
Min.....	54,0	84,4	52,9	91,2
Max.....	139,7	127,3	142,7	111,3
Max/Min.....	2,6	1,5	2,7	1,2
Коефіцієнт варіації				
(%).....	24,1	9,3	25,5	5,1

\* Розраховано автором на основі даних Міністерства фінансів України та Державної служби статистики України.

\*\* З урахуванням дотацій вирівнювання і додаткових дотацій на вирівнювання.

Наприклад, у 2012 р. доходи місцевих бюджетів Дніпропетровської області до трансфертів становили 142,7% показника, середнього по регіонах України, а з урахуванням дотацій вирівнювання – 104,0%. Майже таку саму дохідну забезпеченість після вирівнювання мали Черкаська (104,4%) і Кіровоградська (103,6%) області, в яких доходи місцевих бюджетів до трансфертів дорівнювали, відповідно, 93,8% і 85,7% показника, середнього по регіонах України. При цьому до перерозподілу доходи місцевих бюджетів Харківської області перевищували середній показник по регіонах України (108,9%), тоді як після вирівнювання вони виявилися меншими від нього (91,5%). Отже, зусилля місцевих органів влади щодо розвитку економіки істотно не покращують бюджетну ситуацію, а лише змінюють структуру доходів. Такі процеси знижують заінтересованість цих органів у створенні сприятливих умов для розвитку економіки регіону і розширення власної податкової бази, не сприяють вирішенню проблеми детінізації економіки. Зокре-

ма, місцевим органам влади простіше добиватись отримання трансфертів, ніж конфліктувати з місцевими жителями, які, наприклад, здаючи землю в оренду або працюючи за наймом, не сплачують податків. У 2008–2012 рр. видатки місцевих бюджетів 20 областей України перевищували суму податків, зібраних органами державної податкової служби на території відповідної області (рис.) (у тому числі у 9 з них – більш як у 2 рази, а у Закарпатській – більш як у 3,5 раза).



**Співвідношення видатків місцевих бюджетів і податків, зібраних органами державної податкової служби у регіонах України у 2012 р.**

Розраховано автором за даними Міністерства фінансів України і Міністерства доходів і зборів України.

Включення основних видів фактичних видатків місцевих бюджетів до складу видатків, які враховуються при визначенні обсягу дотацій вирівнювання, не стимулює місцеві органи влади до раціонального використання бюджетних коштів. Існуючі підходи до формування місцевих бюджетів України створили стереотипи пасивної поведінки місцевих органів влади, що стає на перешкоді проведенню структурних реформ, необхідних з економічної точки зору, створюючи так звану “пастку бідності”. У ВРП частка регіонів з низьким рівнем цього показника на душу населення – меншим від 75% середнього по регіонах України (без Києва) – скоротилася з 14,1% у 2004 р. до 13,6% у 2012 р. Якщо у 2004–2007 рр. максимальна відмінність ВРП у розрахунку на душу населення (без Києва) дорівнювала 2,7–2,8 (Донецька і Тернопільська області), то у 2010–2012 рр. зросла до 3,1–3,2 (Дніпропетровська і Чернівецька області). Коефіцієнт варіації ВРП на душу населення збільшився з 26–27% у 2004–2005 рр. до 28–30% у 2010–2012 рр.

Додатковим підтвердженням неефективності місцевих бюджетів України є високий за міжнародними мірками рівень не тільки їх видатків, але й податкових доходів, які у 2012 р. становили 6,1% ВВП, що у 2,3 раза перевищувало середній показник постсоціалістичних країн ОЕСР (2,7% ВВП) і в 1,5 раза – податкові доходи місцевих бюджетів Польщі (4,0% ВВП). Видатки місцевих бюджетів Украї-

ни (14,1% ВВП) \* в 1,1 раза перевищують максимальний показник постсоціалістичних країн ОЕСР (Польща – 13,1% ВВП) і в 1,5 раза – середній (9,7% ВВП).

У процесі бюджетної децентралізації необхідно усунути основні існуючі недоліки формування місцевих бюджетів України – з тим, щоб не тільки підвищити самостійність місцевих органів влади, але й, насамперед, створити умови для відповідального виконання ОМС функцій публічної влади, максимального врахування уподобань та інтересів громадян щодо місцевих суспільних благ і послуг, ефективного використання бюджетних ресурсів і завдяки цьому – для підвищення суспільного добробуту.

Першим, яке має бути вирішене у процесі бюджетної децентралізації, є питання про те, які функції держави (держави в широкому розумінні – як сукупності органів загального державного управління) економічно ефективніше виконувати централізовано, а які – децентралізовано.

Теоретичні аргументи на користь децентралізації повноважень пов'язані з такою важливою економічною функцією держави, як надання суспільних (колективних) благ і послуг (алокаційна функція, що справляє безпосередній вплив на розподіл обмежених ресурсів економіки) [4, 1994, Vd. 1, S. 5–6]. Децентралізація повноважень щодо надання таких благ – з огляду на територіальні відмінності у потребах і наявності у багатьох випадках просторових (територіальних) обмежень з їх споживання – дозволяє краще враховувати уподобання жителів, тоді як централізована пропозиція суспільних (колективних) благ може орієнтуватися тільки на “усереднені” інтереси.

Доцільність централізації функціональних повноважень теоретично обґрунтовується існуванням “зовнішніх” ефектів, наявності яких, як підкреслює П. Самуельсон, є основою самого поняття колективних благ, що заважає застосовувати до їх надання (на відміну від ринкових) механізм ринкового ціноутворення, а також дозволяє окремим суб'єктам отримувати вигоду у спосіб, який є неможливим при конкурентному ціноутворенні на приватні блага [5]. Внаслідок “зовнішніх” ефектів благо, що пропонується однією територіальною громадою, може впливати на добробут не тільки її жителів, але й жителів інших громад. Це означає, що місцеві органи влади громади, чийі жителі мають можливість користуватися колективним благом, яке надається іншою громадою, можуть не приділяти необхідної уваги забезпеченню своїх жителів таким благом. Одночасно місцева влада громади, де таке благо надається, не звертає уваги на інтереси жителів іншої громади, які не беруть участі у фінансуванні відповідних видатків. Як наслідок, потерпають жителі обох громад, які не отримують це благо у бажаному обсягу. З огляду на такі негативні наслідки “зовнішніх” ефектів, повноваження місцевих органів влади різних рівнів повинні включати завдання, вирішення яких не має впливу, що виходить за межі відповідної території (адміністративно-територіальної одиниці). Надання благ, які мають “зовнішні” ефекти, економічно доцільно “централізувати” до такого рівня, де ці ефекти зникають. В умовах України це може стосуватися, зокрема, надання спеціалізованої медичної допомоги; повної середньої освіти у сільських районах; освітніх послуг громадянам, які потребують соціальної допомоги та реабілітації; місцевої пожежної охорони; послуг з утилізації сміття тощо.

\* Вищий рівень видатків місцевих бюджетів спостерігається тільки у Скандинавських країнах (Данія – 36,7% ВВП, Швеція – 25,3%, Фінляндія – 22,8%) і Нідерландах (16,2% ВВП).

У ринковій економіці важливою функцією держави є також коригування розподілу доходів з урахуванням уявлень населення країни про соціальну справедливість. Головний економічний аргумент на користь централізованого виконання перерозподільчої функції держави полягає в тому, що відповідні заходи мають ознаки колективного блага [6, S. 615]. Якщо у різних громадах різні погляди на бажаний рівень перерозподілу особистих доходів, то передання відповідних повноважень місцевим органам влади призведе до формування різноспрямованих потоків жителів, які "голосуватимуть ногами" з приводу конкретних заходів у межах громад. Бідніші жителі різних громад прагнутимуть туди, де їм надаватимуть більшу допомогу (у вигляді як нижчих податків, так і вищих субсидій з місцевого бюджету), тоді як багатші — змінюватимуть місця свого проживання на користь громад з меншим фіскальним навантаженням. Внаслідок таких процесів "добрі наміри" окремих громад щодо більш справедливого розподілу особистих доходів не зможуть бути реалізовані. Тому функції держави з перерозподілу особистих доходів доцільно покласти на центральні органи влади.

Для підвищення ефективності функціонування бюджетних систем необхідно, щоб формування доходів місцевих бюджетів базувалося на принципі фіскальної еквівалентності, згідно з яким споживачі місцевих суспільних благ повинні самі нести відповідні витрати і фінансувати їх надання за рахунок сплачених ними податків [4, 1992, Vd. 3—4, S. 2]. За такого підходу податкове навантаження не експортується за межі територіальної громади, а відмінності у рівнях оподаткування визначають вигоди, які жителі громад отримують від місцевих суспільних благ і послуг. Їхня "чиста фінансова вигода" залежатиме як від рівня оподаткування, так і від забезпеченості регіону (адміністративно-територіальної одиниці), де вони проживають, місцевими суспільними благами і послугами. Така "генеральна еквівалентність" [7] дозволяє як послабити спотворюючий вплив податків на економічні рішення суб'єктів господарювання та розвиток економіки регіонів, так і створити стимули до прийняття місцевими органами влади виважених бюджетних рішень (щодо використання коштів місцевих бюджетів).

Сьогодні місцеві органи влади України не мають у своєму розпорядженні інструментів, за допомогою яких вони могли б приводити доходи місцевих бюджетів у відповідність з потребами населення територій у місцевих суспільних благах і послугах [8].

#### **Концептуальні складові бюджетної децентралізації Укрупнення територіальних громад**

Необхідною складовою бюджетної децентралізації є укрупнення територіальних громад — з тим, щоб фінансові можливості місцевих бюджетів дозволяли ОМС ефективно виконувати їх функціональні повноваження.

З початку 1950-х і до середини 1970-х років багато Північноєвропейських країн, виходячи з економічних міркувань, здійснили укрупнення територіальних громад — з тим, щоб мінімальна кількість їх жителів збільшилася до 8 тис. [9]. У ході такої реформи, наприклад, у ФРН кількість громад зменшилася майже у 3 рази [10]. Економічна криза 2008—2009 рр. прискорила процеси територіальної реорганізації, спрямовані на підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади. У 2011 р. один європейський муніципалітет мав у середньому 5630 мешканців і площу 49 км<sup>2</sup> [11, р. 6].



*Чітке розмежування функціональних і видаткових повноважень  
центральної і місцевих органів влади, а також у системі ОМС*

Наступною складовою бюджетної децентралізації є чітке законодавче розмежування функціональних повноважень центральних і місцевих органів влади, а також у системі ОМС, яке повинне визначити сфери виключних повноважень ОМС і усунути дублювання функцій центральних і місцевих органів влади. Далі – необхідно встановити розподіл видаткових зобов'язань між різними видами бюджетів, який повинен відповідати розподілу функціональних повноважень. Таким чином, повноваження щодо надання суспільних благ (прийняття рішень щодо їх надання) і щодо фінансування відповідних видатків мають належати до одного й того самого рівня влади. Саме дотримання цієї умови дозволяє встановити чітку відповідальність органів влади за виконання функцій з надання конкретних публічних благ і послуг, за ефективність відповідних бюджетних витрат [6, S. 617], а також забезпечити належний контроль за роботою органів влади різних рівнів.

До функцій центральних органів влади, які повинні приймати відповідні рішення і фінансувати їх виконання за рахунок державного бюджету України, крім функцій загальнодержавного управління (фінансування оборони, правоохоронної системи, фіскальної діяльності, фундаментальних наукових досліджень), необхідно також віднести:

- забезпечення макроекономічної стабільності;
- надання послуг, для яких характерними є зовнішні ефекти (зокрема, боротьба з інфекційними захворюваннями, СНІДом, туберкульозом, гепатитом; санітарно-епідеміологічні та дезінфекційні заходи);
- формування і проведення політики перерозподілу доходів (зокрема, надання встановлених чинним законодавством пільг населенню, постраждалим від Чорнобильської катастрофи, ветеранам Афганістану та інших бойових дій, військово-службовцям);
- фінансування програм, які мають високу суспільну значущість і спрямовані на вирішення загальнонаціональних проблем, зокрема, гуманітарних програм національного значення.

При розмежуванні видаткових повноважень у системі місцевих органів влади необхідно враховувати особливості різних видів бюджетних благ і послуг – зокрема, об'єктивні територіальні обмеження можливостей користування ними та існування “зовнішніх ефектів”. Крім того, важливе значення має фактор чисельності населення, який визначає фінансову спроможність територіальних громад. Такий підхід практикується у країнах ЄС. Наприклад, в Іспанії ОМС громад з чисельністю населення, меншою від 5 тис. осіб, мають менше функціональних обов'язків, ніж громади з населенням 20 тис. осіб. Великим громадам (відповідно, понад 50 тис. осіб) надано найширші повноваження [12].

Коло повноважень ОМС кожного рівня (включаючи районний та обласний) повинне включати такі завдання, вирішення яких не справляє впливу, що виходить за межі відповідних територій. На рівні районів або областей доцільно надавати блага й послуги, користувачами яких, з економічної точки зору, є одночасно жителі декількох територіальних громад базового рівня (надання спеціалізованої медичної допомоги, здобуття вищої освіти тощо).

Як уже зазначалося, сьогодні за місцевими бюджетами закріплено надання населенню різних пільг, фінансування яких здійснюється за рахунок відповідних

субвенцій з державного бюджету. Такі пільги встановлені законодавством України, а отже належать до повноважень центральних органів влади. Оскільки компетенції з виконання конкретних функцій і з фінансування відповідних видатків (тобто відповідальність за видатки, пов'язані з виконанням цих функцій) повинні належати одному й тому самому рівню влади, то фінансування таких загальнонаціональних програм, пов'язаних з наданням різних видів допомоги населенню, доцільно здійснювати прямо з державного бюджету, перераховуючи відповідні кошти на карткові рахунки отримувачів пільг. Облік отримувачів пільг мають проводити територіальні підрозділи служб соціального захисту населення.

З державного бюджету також може надаватися фінансова допомога місцевим бюджетам для інвестицій у регіональну інфраструктуру, яка є важливою з точки зору економічного розвитку регіонів.

Необхідно звернути увагу на те, що вирішення завдання розмежування функціональних і видаткових повноважень центральних і місцевих органів влади, а також повноважень у системі ОМС вимагає додаткових галузевих досліджень і широкого обговорення.

#### *Напрями посилення фінансової спроможності ОМС*

Місцеві органи влади, щоб бути дійсно самостійними та відповідальними у вирішенні покладених на них завдань, повинні мати надійні та гнучкі джерела власних доходів. Згідно з положеннями та висновками фінансової теорії, необхідною умовою ефективного функціонування багаторівневих бюджетних систем є забезпечення досить тісного зв'язку між податками, що надходять до місцевих бюджетів, і вигодами від відповідних видатків. За виконання цієї умови споживачі місцевих суспільних благ і послуг, які проживають у певній місцевості, платять за те, що вони одержують з місцевого бюджету, і одержують те, за що вони сплачують податки [13]. У розпорядженні місцевих органів влади доцільно передавати податки, база оподаткування яких не має значної мобільності, а тому такі податки не можуть перекладатися на жителів інших регіонів (адміністративно-територіальних одиниць).

З теоретичної точки зору, формування доходів місцевих бюджетів має базуватися, насамперед, на принципі еквівалентності (тобто отриманої вигоди від місцевих суспільних благ). Виходячи з нього, до податкових доходів місцевих бюджетів територіальних громад слід віднести загальний податок на нерухомість (житлову та нежитлову), із звільненням від оподаткування (за основним місцем проживання) площі, що відповідає середньорегіональному показнику забезпеченості житлом (у розрахунку на 1 мешканця), надавши право відповідним місцевим радам (за місцем розташування нерухомості) змінювати ставки цього податку у визначених законодавством межах. Доцільно встановлювати нижчі ставки податку на нерухомість для основного житла і вищі — для другого житла та іншої нерухомості.

Доцільно також змінити систему розподілу податку на доходи фізичних осіб між місцевими бюджетами — передавати його за місцем проживання платника податку, враховуючи, що місцеві органи влади при формуванні бюджету повинні орієнтуватися на потреби місцевих жителів у суспільних благах, які — як і потреби у приватних благах — змінюються із зміною рівня доходів. Сьогодні цей податок надходить до місцевого бюджету за місцем роботи платника податку (бюджет Києва отримує 50% його надходжень, і ще 50% надходять до державного бюджету), а його перерахунок за результатами заповнення річної податкової декларації — за

місцем проживання (реєстрації) платника податку. Якщо податок на доходи фізичних осіб надходить до місцевих бюджетів за принципом “місця проживання”, а відмінності у податковому навантаженні визначають відмінності в обсягах надання місцевих суспільних благ (або якісніших благ), то податок на доходи фізичних осіб виконує функцію плати за користування місцевою інфраструктурою.

Останнім часом багато експертів висловлюють пропозиції щодо передання до місцевих бюджетів частини надходжень податку на прибуток підприємств [3, с. 13–15] або частини податку на прибуток новостворених юридичних осіб (протягом 5 років від дати інвестування) \* – з тим, щоб підвищити заінтересованість місцевої влади у розвитку економіки своїх регіонів. Тим часом слід звернути увагу на той факт, що надходження податку на прибуток підприємств мають величезні міжрегіональні відмінності та відрізняються значною нестабільністю (табл. 2).

Таблиця 2

**Надходження податку на прибуток підприємств у розрахунку на душу населення по регіонах України у 2007–2012 рр. \***

(грн.)

Області та регіони	Р о к и					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
АР Крим.....	277	342	268	266	468	552
Вінницька.....	168	203	129	200	304	251
Волинська.....	199	292	179	184	312	273
Дніпропетровська.....	1461	2750	1029	2131	4168	2470
Донецька.....	1174	1443	586	1047	1529	1458
Житомирська.....	197	260	191	204	300	337
Закарпатська.....	162	228	149	166	195	209
Запорізька.....	864	1192	592	760	1080	1075
Івано-Франківська.....	216	246	150	144	239	287
Київська.....	489	634	547	656	914	1178
Кіровоградська.....	159	193	129	185	221	246
Луганська.....	398	658	231	339	505	997
Львівська.....	420	564	399	426	534	616
Миколаївська.....	520	575	644	576	818	1071
Одеська.....	473	807	696	610	824	796
Полтавська.....	569	847	554	805	1971	1909
Рівненська.....	273	362	237	202	354	349
Сумська.....	226	297	352	342	599	586
Тернопільська.....	108	141	96	132	170	263
Харківська.....	593	853	518	759	841	921
Херсонська.....	132	190	153	168	198	196
Хмельницька.....	245	326	248	174	227	311
Черкаська.....	257	457	137	208	274	348
Чернівецька.....	156	210	166	152	161	179
Чернігівська.....	215	259	181	259	337	326
Всього (без Києва).....	527	773	416	591	946	868
Min.....	108	141	96	132	161	179

\* Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р.

Закінчення таблиці

Max.....	1461	2750	1029	2131	4168	2470
Max/Min.....	13,5	19,5	10,7	16,1	26,0	13,8
Коефіцієнт варіації (%)..	62,1	71,3	56,5	72,4	88,1	66,2

\* Розраховано автором за даними Державної податкової служби України та Державної служби статистики України.

Так, у 2012 р. середньодушові надходження податку на прибуток підприємств коливалися від 2470 грн. (у Дніпропетровській області) до 179 грн. (у Чернівецькій області), тобто відрізнялися більш як у 13 разів. У 2011 р. ці показники розрізнялись у 26 разів, а коефіцієнт міжрегіональної варіації відповідних надходжень перевищував 88%. У 2011 р. податок на прибуток підприємств у розрахунку на душу населення Дніпропетровської області збільшився до 4168 грн. порівняно з 2131 грн. у 2010 р. (тобто майже у 2 рази), тоді як у 2012 р. він знову зменшився до 2470 грн., тобто становив лише 60% надходжень попереднього року. Отже, погіршення економічної кон'юнктури може спричинити значне ускладнення бюджетної ситуації в раніше успішніших регіонах (адміністративно-територіальних одиницях) з високим рівнем видатків місцевих бюджетів.

З огляду на нестабільність надходжень податку на прибуток підприємств, його зарахування до місцевих бюджетів створюватиме серйозні проблеми для фінансування місцевих видатків, оскільки вони або є не чутливими до економічних циклів (наприклад, на освіту), або мають тенденцію зростати в періоди економічних спадів (наприклад, соціальні трансферти) [14, р. 190]. Крім того, використання податку на прибуток підприємств як джерела доходів місцевих бюджетів призведе до зростання міжрегіональних відмінностей їх фінансових можливостей та до необхідності збільшувати дотації вирівнювання з державного бюджету.

Важливим джерелом доходів місцевих бюджетів України мають стати доходи, які є платою користувачів за блага й послуги, що надаються на рівні територіальних громад. У 2012 р. за рахунок плати споживачів у Польщі та Угорщині було профінансовано понад 9% видатків місцевих бюджетів, у Словаччині та Словенії – відповідно, близько 14%, у Фінляндії – 21%, у Греції – 30%. У багатьох країнах Європи успішно продовжується пошук місцевими органами влади додаткових фінансових ресурсів, зокрема – у таких сферах, як переробка сміття домогосподарств, створення місць для паркування, догляд за дітьми, організація позакласних занять, більш ефективне використання спортивних і культурних об'єктів, використання міського громадського транспорту, надання медичних послуг, опіка над людьми похилого віку тощо [11, р. 14].

Враховуючи ризики виникнення проблеми справедливості щодо послуг з освіти, охорони здоров'я і соціальної допомоги, а також міжнародний досвід [14, р. 184–186], доцільно встановлювати законодавчі обмеження розміру плати користувачів. Так, у багатьох країнах Європи заборонено запроваджувати плату за навчання у початковій і середній школі. При використанні плати користувачів слід також брати до уваги витрати з її стягнення (включаючи адміністративні витрати та витрати на "персоніфікацію" користувачів).

#### ***Зміна підходів до надання трансфертів місцевим бюджетам***

Для зменшення дестимулюючих ефектів дотацій вирівнювання міжбюджетний перерозподіл доходів має відповідати таким вимогам:

- ставка вирівнювання має бути значно нижчою від 100%;
- встановлюється верхній поріг внесків місцевих бюджетів до системи вирівнювання;
- вирівнювання доходів бюджетів одного рівня здійснюється у такий спосіб, щоб послідовність (ранг) адміністративно-територіальних одиниць (впорядкованих за рівнем середньодушових доходів місцевих бюджетів) до і після їх перерозподілу не змінювалася; регіони та адміністративно-територіальні одиниці з вищим рівнем доходів місцевих бюджетів (до трансфертів) повинні зберігати свої позиції і після розподілу дотацій вирівнювання;
- оцінки потенціальних податкових надходжень мають базуватися не на фактичних показниках, а на розрахунках податкових надходжень на душу населення, які б відповідний бюджет отримав за умови застосування середніх по країні (регіону) ставок податків, які враховуватимуться при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Окремого обговорення вимагає таке питання: здійснювати вирівнювання (за видами місцевих бюджетів) на регіональному чи на національному рівні (з обласного або державного бюджету)?

У тих випадках, коли місцеві органи влади забезпечують реалізацію національної політики у певних сферах (наприклад, щодо здобуття середньої освіти або охорони здоров'я), необхідно підвищити роль цільових трансфертів (субвенцій), надання яких повинне базуватися на використанні статистичних показників, що не зазнають впливу місцевих органів влади (наприклад, таких, як вікова структура населення, густина населення, рівень захворюваності тощо).

#### **Виклики і загрози бюджетної децентралізації**

Бюджетна децентралізація і децентралізація функціональних повноважень не означають відмову центральних органів влади від відповідальності в суспільно значущих сферах надання публічних послуг. Це має забезпечуватися створенням належної системи контролю за тим, як місцеві органи влади дотримуються встановлених норм якості основних послуг (зокрема, з початкової та середньої освіти, охорони здоров'я).

Досвід Європейських країн показує, що розширення податкової автономії місцевих бюджетів поглиблює міжрегіональні відмінності у доходах, а отже – у рівні та якості бюджетних послуг. З одного боку, це може призвести до необхідності збільшити трансферти з державного бюджету та погіршення стану системи державних фінансів. З іншого боку, для багатих регіонів і територіальних громад існує загроза того, що зростання податкових надходжень дасть поштовх зростанню видатків, яке потім буде складно загальмувати, що, у свою чергу, може ускладнити фінансування місцевих видатків у періоди погіршення економічної ситуації.

Необхідно також звернути увагу на те, що процеси бюджетної децентралізації вимагають чималих коштів. Навіть благополучна Польща не змогла цього зробити без допомоги ЄС. За інформацією з неофіційних джерел, у 1999–2003 рр. на підтримку децентралізації Польща отримала 6 млрд. євро [15]. Після вступу до ЄС у рамках політики вирівнювання регіонів ця країна отримала у 2004 р. 12 млрд. євро, у 2007–2013 рр. – 67 млрд. євро. У 2013–2020 рр. відповідні видатки зростуть до 82 млрд. євро.

Однією з умов успішної реалізації реформ є закінчення антитерористичної операції, проведення якої вимагає чималих видатків і відповідної централізації бюджетних коштів.

Слід наголосити, що формування децентралізованої бюджетної системи має здійснюватися динамічно. Проте, з огляду на складність процесу децентралізації функціональних повноважень, проведення такої реформи повинне мати покроковий, але цілеспрямований характер, супроводжуватися ретельним моніторингом результатів і виправленням можливих помилок.

#### Список використаної літератури

1. *Buchanan J.M.* Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform // *Oxford Journals*. — 1995. — Vol. 25. — № 2. — P. 23.
2. *Вілкул Ю.* Реформа стукає в двері // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. — 2014. — № 2. — С. 8.
3. Вісник Асоціації міст України. — 2014. — № 106.
4. *Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L.* Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. — Tübingen : Mohr.
5. *Самуельсон П.Э.* Чистая теория общественных расходов / Вехи экономической мысли. — Т. 4. — С.-Петербург : Экономическая школа, 2004. — С. 375–376.
6. *Pefferkofen R.* Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen. — Stuttgart, 1980. — Bd. 2.
7. *Lang J.* Entwurf eines Steuergesetzbuchs. — Bonn : Bundesministerium der Finanzen, 1993. — S. 207.
8. *Луніна І.О.* Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України // Фінанси України. — 2010. — № 9. — С. 3–12.
9. *Boex J., Martinez-Vasquez J., Timofeev A.* Subnational government structure and intergovernmental fiscal relations: an overlooked dimension of decentralization // Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, w.p. — 2004. — № 04-01. — P. 18–20.
10. *Бланкарт Ш.* Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки ; [пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенка ; передмова та наук. ред. В.М. Федосова]. — К. : Либідь, 2000. — С. 593.
11. Subnational public Finance in the EU, 2012, 11<sup>th</sup> edition.
12. *Journard I., Giomo C.* Getting the Most Out of Public Sector Decentralization in Spain. — Paris : OECD Economics Department Working Papers. — 2005. — No. 436. — P. 9.
13. *Bird R.M.* Intergovernmental Fiscal relations: Universal Principles, Local applications // Georgia State University, w.p. — 2000. — № 00-2. — P. 10.
14. *Journard I., Kongsrud P.M.* Fiscal relations across government levels // OECD Economic Studies. — 2003. — № 36.
15. Децентралізація: чи ввійде Україна у відчинені двері, як Польща 1989-го? // Дзеркало тижня. — 2014. — 18 лип. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/internal/decentralizaciya-chi-vviyde-ukrayina-u-vidchineni-dveri-yak-polscha-1989-go-.html>.

#### References

1. Buchanan J.M. Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform. *Oxford Journals*, 1995, Vol. 25, No. 2, p. 23.
2. Vilkul Yu. *Reforma stukae v dveri* [The reform knocks at doors]. *Mistseve Samovr. ta Region. Rozv. v Ukraini — Local Self-Admin. and Reg. Dev. in Ukraine*, 2014, No. 2, p. 8 [in Ukrainian].

3. *Visnyk Asots. Mist Ukrainy – Bull. Assoc. of Ukraine’s Towns*, 2014, No. 106 [in Ukrainian].
4. Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. *Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis*. Tübingen, Mohr.
5. Samuelson P.E. *Chistaya teoriya obshchestvennykh raskhodov, v: Vekhi Ekonomicheskoi Mysli, T. 4* [The pure theory of public expenditure, in: Reference Points of Economic Thought, Vol. 4]. St.-Petersburg, Ekonomicheskaya Shkola, 2004, pp. 375–376 [in Russian].
6. Peffekofen R. *Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen*. Stuttgart, 1980, Bd. 2.
7. Lang J. Entwurf eines Steuergesetzbuchs. Bonn, Bundesministerium der Finanzen, 1993, S. 207.
8. Lunina I.O. *Formuvannya mistsevykh byudzhetiv na osnovi pryntsyphu ekvivalentnosti: shlyakh do efektyvnoi byudzhetnoi systemy Ukrainy* [The formation of local budgets on the basis of the principle of equivalence: a way to the efficient budget system of Ukraine]. *Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine*, 2010, No. 9, pp. 3–12 [in Ukrainian].
9. Boex J., Martinez-Vasquez J., Timofeev A. Subnational government structure and intergovernmental fiscal relations: an overlooked dimension of decentralization. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State Univ., w.p., 2004, No. 04-01, pp. 18–20.
10. Blankart Ch. *Derzhavni Finansy v Umovakh Demokratii: Vstup do Finansovoi Nauky, peredmovna ta nauk. red. V.M. Fedosova* [Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft], foreword and edition by V.M. Fedosov. Kyiv, Lybid’, 2000 [in Ukrainian].
11. Subnational Public Finance in the EU, 2012.
12. Jourmard I., Giomo C. Getting the most out of public sector decentralization in Spain. Paris, OECD Economics Department Working Papers, 2005, No. 436, p. 9.
13. Bird R.M. Intergovernmental fiscal relations: Universal principles, local applications. Georgia State Univ., w.p., 2000, No. 00-2, p. 10.
14. Jourmard I., Kongsrud P.M. Fiscal relations across government levels. OECD Economic Studies, 2003, No. 36.
15. *Detsentralizatsiya: Chy vviide Ukraina u vidchyneni dveri, yak Pol’shcha 1989-go?* [Decentralization: Does Ukraine enter the open doors like Poland in 1989?]. *Dzerkalo Tyzhnya – Week’s Mirror*, July 18, 2014, available at: <http://gazeta.dt.ua/internal/decentralizaciya-chi-vviyde-ukrayina-u-vidchyneni-dveri-yak-polscha-1989-go-.html> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 21 липня 2014 р.