

**Возняк Г. В.**

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, докторант,  
ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього  
НАН України», Львів, Україна  
gvoznyak@gmail.com

## Бюджетна політика в умовах трансформації фінансових основ місцевого самоврядування в Україні

**Анотація.** У статті визначено ключові чинники реформування фінансових основ місцевого самоврядування. Проаналізовано напрями та механізми формування ефективного місцевого самоврядування в Україні відповідно до основних позиційних документів уряду. Дано оцінку першим крокам бюджетної децентралізації та фіскальним новаціям. Окреслено шляхи вдосконалення бюджетної політики регіонального розвитку України.

**Ключові слова:** регіональний розвиток; місцеве самоврядування; бюджетна децентралізація; адміністративно-територіальна реформа.

### Halyna Voznyak

PhD (Economics), Institute of Regional Research named after M. I. Dolishnyi of the NAS of Ukraine  
4 Kozelnytska Str., Lviv, 79026, Ukraine

### Budgetary policy in terms of local self-government financial basis transformation in Ukraine

**Abstract.** In recent years the problem of local finances management in Ukraine has been in focus of economic discussions due to an imperfect system of administrative-territorial structure, an excessive degree of the budgetary funds centralization, an opacity of the principle of subventions separation in the regional section, a limited access of local budgets to borrowing market, an absence of unified standards of public services and their evaluation criteria, an instability of own revenue sources of local budgets. In order to solve these problems it is important to take measures for the timely implementation of reforms, the main contents of which are budgetary decentralization and decentralization of power executive functions. To improve Ukraine's budgetary policy of regional development, we have analyzed and evaluated key areas of the fiscal reform implementation, the reform of local self-government and the territorial organization of power in Ukraine.

**Results.** The conducted detailed analysis of fiscal innovations and the first steps of the administrative and territorial reform realization in Ukraine testified: a) expediency and timeliness of local self-government financial foundations reforming; b) controversial issues that require further discussion, i.e. redistribution of environmental and single tax and consolidation of local budgets' stable financial sources (PIT and Income Tax) which does not minimize dependence on transfers from the State Budget. The formula for calculating the index of local budgets' tax capacity needs improvement as Ukrainian regions were not fully able to solve the problems of previous years with treasury services. Introduction of health and education subventions provides covering of only current expenditures for the budgetary institutions and, therefore, a level of social spending decreases.

**Conclusions.** As a result of the conducted study, the author has proved a necessity of updating the existing approaches to budgetary provision of regional development and outlined the ways of its improvement.

**Keywords:** Regional Development; Local Self-Government; Budgetary Decentralization; Administrative-Territorial Reform

**JEL Classification:** H61; R58; H72

### Возняк Г. В.

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, докторант,  
ДУ «Институт региональных исследований имени М. И. Долишнего НАН Украины»,  
Львов, Украина

### Бюджетная политика в условиях трансформации финансовых основ местного самоуправления в Украине

**Аннотация.** В работе определены ключевые факторы реформирования финансовых основ местного самоуправления. Проанализированы возможные пути формирования эффективного местного самоуправления в Украине согласно решению Правительства. Дана оценка реализации бюджетной децентрализации и налоговым изменениям в Украине. Обосновано возможные пути усовершенствования бюджетной политики регионального развития в Украине.

**Ключевые слова:** региональное развитие; местное самоуправление; бюджетная децентрализация; административно-территориальная реформа.

**Постановка проблеми.** Підвищений інтерес до проблем реформування фінансових основ місцевого самоврядування в Україні зумовлений низкою чинників: по-перше, станом сучасного суспільства та нагальною потребою в посиленні громадянського впливу на підготовку та прийняття публічних рішень; по-друге, запитом на підвищення якості державного управління на всіх рівнях (особливо з урахуванням зовнішніх та внутрішніх викликів); по-третє, євроінтеграційним курсом країни та необхідністю імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування; по-четверте, недосконалістю системи адміністративно-територіального устрою; по-п'яте, хронічним дефіцитом фінансових ресурсів у органів місцевого само-

врядування на виконання делегованих повноважень та нестабільністю їхніх власних доходних джерел; по-шосте, непрозорістю формування показників місцевих бюджетів та розподілом обсягів міжбюджетних трансфертів; по-сьоме, обмеженим доступом місцевих бюджетів до ринку запозичень тощо. Тому проблема вдосконалення фінансових основ існуючої системи місцевого самоврядування в Україні набуває нового змісту, а її вирішення сприятиме забезпеченню населення доступними та якісними суспільними послугами в межах регіону.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій** засвідчив, що питанням удосконалення системи місцевого самоврядування та муніципального управління присвячені

праці провідних вітчизняних вчених-економістів: О. Врублевського [1], Ю. Ганущака, М. Пітчика [2], А. Ткачука [3], Ю. Ковбасюка, К. Ващенко, В. Толкованова [4]. Теоретичні та практичні аспекти проблеми міжбюджетних відносин в Україні досліджувались в працях: І. Луїної [5], І. Ускова [6], Л. Лисак [7]. Проблеми фіскальної самостійності розкрито в роботах зарубіжних авторів, серед яких варто відмітити Блочлігер Г. (Blochliger H, 2009)[8].

Водночас, систематизація наукового доробку з досліджуваної проблематики дозволяє стверджувати, що більшої уваги потребують питання аналізу змін та шляхів розвитку системи управління фінансами на місцевому рівні в контексті реформування міжбюджетних відносин та територіальної організації влади в Україні.

**Метою статті** є аналіз та оцінка ключових напрямів реалізації бюджетно-податкової реформи, реформи місцевого самоврядування та визначення шляхів удосконалення бюджетної політики регіонального розвитку в Україні.

**Основні результати дослідження.** Децентралізація сектору публічного управління є вагомим індикатором ефективності бюджетної системи країни, а одним із ключових напрямів даного процесу є бюджетна децентралізація. Під поняттям «бюджетна децентралізація» автор розуміє сукупність взаємовідносин між центральними та місцевими органами влади, що виникають у процесі розмежування прав та відповідальності в сфері прийняття рішень щодо формування та використання бюджетних ресурсів.

Проголошена урядом реформа бюджетної системи [9], спрямована на децентралізацію бюджетних коштів, розподіл видаткових повноважень між рівнями влади, джерел їх фінансування та забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів, – це важливий крок до створення необхідних умов для децентралізації влади з одночасним забезпеченням європейських стандартів адміністративної та фінансової незалежності місцевих органів самоврядування.

Процеси трансформації фінансових основ місцевого самоврядування проявляються не тільки в обмеженні їх змістовних характеристик, але й у результатах нової територіальної організації місцевого самоврядування. Ідеться про те, що схвалена урядом Концепція [10] покликана визначити напрями, механізми та терміни формування ефективного місцевого самоврядування, встановити принципи їх організації, правові, економічні та фінансові основи. Ключова ідея реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні зводиться до того, що в законодавстві необхідно визначити нову модель функціонування органів публічної влади (громада-район-регіон), їх функцій, видаткові повноваження та на постійній основі закріпити доходні джерела. Основні напрями перетворень передбачають: запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою (АТУ); передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності; чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами; ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з тільки контрольно-наглядовими та координаційними, а не виконавчими функціями. Водночас варто зазначити, що за оцінками експертів, реформування місцевого самоврядування має неоднозначний характер. Так, розвиток місцевого самоврядування в Україні з початку 90-х років минулого століття в переважній більшості здійснюється на рівні територіальних громад міст обласного значення, позаяк в силу надмірної подібності та слабкої фінансової бази інші виявилися неспроможними виконувати повноваження органів місцевого самоврядування.

Про неефективність, неоднозначність, надмірну централізацію та відірваність від потреб громади чинного адміністративно-територіального устрою свідчать на-

ступні факти. Так, станом на кінець 2014 року дотаційними на 70% були 5419 місцевих бюджетів України, а 483 територіальні громади на 90% утримувалися із державного бюджету. Схожа ситуація мала місце й по Львівщині: із 710 місцевих рад лише 72 є самодостатніми, а з них лише 46 сільських рад. За 2012 рік 618 сільських та селищних рад отримали дотацію в розмірі 179,4 млн. грн., за 2013 рік – 615 рад в сумі 186,3 млн. грн., за 2014 рік – 613 рад в сумі 179,6 млн. грн. Окрім того, статистичні дані засвідчують, що на фоні зменшення сільського населення, наприклад, по Україні – на 2,5 млн. осіб з 1991 року, кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. По Львівській області: починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 109,3 тис. осіб, а кількість сільських рад збільшилася на 150 одиниць (із 483 в 1991р. до 633 у 2014 р.) [11]. Іншим вагомим аргументом, який доводить доцільність та необхідність проведення реформи є наявність двох центрів публічної влади в області та районі, а також відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими адміністраціями (на сьогодні 76 повноважень зазначених органів дублюються). Тому, з огляду на вище зазначене, удосконалення адміністративно-територіального устрою є вимогою часу, а його реалізація – неминучою.

Перші кроки цієї реформи (станом на травень 2015 року в 5-ти областях (Київська, Кіровоградська, Черкаська, Одеська, Вінницька) засвідчили існування низки проблем: недостатній правовий рівень забезпечення реалізації проведення реформ (на часі внесення змін до Конституції України), адже неможливо передати повноваження громаді, яка не готова а не має можливості їх виконувати; дефіцит кваліфікованих кадрів та матеріального забезпечення вирішення питань місцевого значення; ризики, пов'язані з паралельним проведенням адміністративно-територіальної реформи та земельної, бюджетно-податкової, енергетичної тощо.

Децентралізація влади та суттєве розширення повноважень територіальних громад неминуче породжує бюджетну децентралізацію, тобто перерозподіл повноважень, ресурсів на всіх рівнях влади, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення їх матеріальної та фінансової основи. В цьому контексті бюджетно-податкові новації, систематизація яких подана на рис., ухвалені урядом напередодні 2015 року викликають науковий інтерес та спонукають до ґрунтовного аналізу.

Тому надалі зупинимося на змінах, що торкнулися процесів формування та виконання місцевих бюджетів у розрізі визначених напрямів бюджетної реформи.

#### 1) *Забезпечення автономії місцевих бюджетів.*

Цими позитивними, на перший погляд, новаціями (ст.77 БКУ) передбачається надати можливості територіальним громадам самостійно, враховуючи параметри проекту Державного бюджету, поданому Урядом до 15 вересня року, що передувє плановому, незалежно від термінів прийняття Державного бюджету, формувати та затверджувати місцеві бюджети до 25 грудня року, що передувє плановому. Однак, як видається, за цими новаціями існують ризики пов'язані з можливістю практичної реалізації. Справа в тому, що виконання повноважень на рівні місцевих громад в значній мірі залежить від отриманих трансфертів (освітньої та медичної субвенцій, базової та реверсної дотації), тому запропонована норма не унеможливує незалежність від Державного бюджету, оскільки органи місцевого самоврядування матимуть змогу визначитися із реальними ресурсами на виконання власних та делегованих повноважень тільки після його офіційного оприлюднення.

#### 2) *Забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів.*

Внесені зміни до Бюджетного кодексу розширили існуючу дохідну базу шляхом закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел (ГДФО та ПНП); перерозподілили екологічний та єдиний податок; державне мито та плату за надання адміністративних послуг, а також по-



Рис. Систематизація новацій реформи міжбюджетних відносин в Україні

Джерело: Складено автором

даток на майно, розширивши базу оподаткування включенням комерційної нерухомості та автомобілів з великим об'ємом двигуна. Отримавши такі фінансові інструменти, місцеві громади будуть зацікавлені в успішній діяльності підприємств приватного сектора, зможуть нарощувати дохідну базу та, як наслідок, впливати на економічне зростання території. Водночас, варто зазначити, що попри очевидні позитивні наміри Уряду розширити фінансову базу, місцеві бюджети втратили стабільну, передбачувану частину доходів до загального фонду по ПДФО, що за оцінками експертів для Державного бюджету складе понад 40 млрд. грн. додаткових надходжень [12].

Також, дещо дискусійним є екологічний податок в силу того, що не у всіх містах є добре розвинута промисловість, а отже існують ризики недоотримати надходження за цим видом податку. Насторожує і те, що в змінах до Бюджетного кодексу відсутні компенсаторні механізми стосовно переданого до загального фонду єдиного податку, а це означає, що в місцевих бюджетах не буде такого потужного фінансового інструменту як бюджет розвитку, в якому даний податок складав найбільшу питому вагу – понад 80%, а отже така ситуація є загрозливою для розвитку територіальних громад.

### 3) Закріплення стабільних джерел та розширення доходної бази місцевих

Запропонований принцип горизонтального бюджетного вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів (замість системи балансування) залежно від рівня надходжень, а не видатків на одного жителя слід насправді вважати позитивним, прогресивним кроком, хоча з іншої сторони, така фіскальна децентралізація викрила значні дисбаланси – в три рази між містами, в два – між областями. Попри те, що вирівнювання здійснюватиме-

ться лише за двома податками (ПНП для обласних бюджетів та ПДФО для бюджетів міст, районів, обласних бюджетів) це створить додаткові стимули для економічного розвитку території, сприятиме зацікавленості громад стосовно участі в бюджетному процесі.

### 4) Стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад.

За цим напрямом реформування бюджетного процесу передбачається запровадження прямих міжбюджетних відносин об'єднаних територіальних громад з Державним бюджетом на двох рівнях: 1-й рівень – область; 2-й рівень – міста обласного значення, об'єднані громади, райони з одночасним наділенням таких громад повноваженнями, рівнозначними повноваженням міст обласного значення, що в принципі є позитивним кроком.

### 5) Децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформованих за принципом субсидіарності.

Передбачається, що всі видаткові повноваження визначаються за рівнями місцевих бюджетів. Окрім того, на рівень громад передається низка об'єктів (лабораторні центри, спортивні бази, спеціалізовані медико-санітарні частини). В цілях ефективного використання бюджетних коштів необхідно чітко розуміти, за рахунок яких ресурсів та в яких обсягах здійснюватимуться відповідні повноваження.

### 6) Запровадження нових видів трансфертів.

Оскільки до Державного бюджету відійшла частина доходів з податку на доходи фізичних осіб та скасовано дотацію вирівнювання як компенсацію, місцеві бюджети отримали медичну та освітню субвенції, які надаються в межах обсягу, затвердженого законом про Державний бюджет України. Розмір зазначених суб-



венцій затверджують окремо для всіх ланок бюджету. Вони розподіляються між відповідними бюджетами на основі чітких формул (затверджених КМУ), що враховують певні параметри (кількість учнів, наповнюваність класів, видатки на охорону здоров'я тощо) та є максимально обмеженими (з/п, ліки, енергоносії), тобто передбачають покриття тільки поточних видатків бюджетних установ. Позитивом можна вважати те, що залишки коштів цих субвенцій на кінець року не вилучаються у дохід бюджету та можуть використовуватися на оновлення матеріально-технічної бази навчальних чи медичних закладів тощо.

**Висновок.** Таким чином, детальний аналіз бюджетно-податкових новацій, зумовлених потребою вдосконалення бюджетного законодавства в світлі проведення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, засвідчив доцільність внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України та їх своєчасність. Попри позитивні напрацювання та схвалення основних ідей пропонування змін, слід зауважити наступне:

1. Індекс податкоспроможності місцевих бюджетів (п.1 ст.100 БКУ) не може змінюватися і переглядатися частіше, ніж один раз на рік, окрім наступних випадків: виділення нових або зміни статусу вже існуючих адміністративно-територіальних одиниць; зміни місцезнаходження суб'єктів господарювання – платників податків; зміни податкового законодавства. Виникає питання: як бути із суб'єктами господарювання, які припинили свою діяльність протягом року? На нашу думку, такі платники податків теж повинні бути враховані у формулі.

2. Зміна норм (ст. 64 БКУ) зарахування ПДФО до бюджетів міст обласного значення, району, об'єднаної громади до 60% уже, за підсумками 1 кварталу 2015 року, призвела до зменшення надходжень до місцевих бюджетів, а тому це не можна вважати позитивним надбанням, оскільки така зміна потребує перегляду (приблизно до рівня 75-80%).

3. Зміни до ст. 71 БКУ про перенесення єдиного податку та податку на нерухомість з бюджету розвитку та включення до місцевих податків і зборів загального фонду (ст.64 БКУ) позбавили бюджет розвитку ключового джерела його наповнення, а тому така норма повинна бути теж переглянута (наприклад, у рівних межах 50 на 50 відповідно до бюджету розвитку та до загального фонду місцевих бюджетів).

4. Не в повній мірі вдалося вирішити проблеми минулих років з казначейським обслуговуванням. Відповідно до ст. 43 БКУ, місцевим бюджетам було надано державою право обслуговування бюджетних коштів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ банківськими установами в порядку, встановленому Кабміном та Нацбанком. Водночас, важлива норма щодо обслуговування в банківських установах за спеціальним фондом місцевих бюджетів за відкритими процедурами закупівель не була врахована, рівно як і не встановлено чіткі строки проходження платіжних доручень, що прив'язано до умов виконання доходів зведеного бюджету України та місцевих бюджетів у Казначействі України та посилення відповідальності за порушення таких термінів.

Окрім того, запропонована норма є неоднозначною, оскільки порушує принцип єдності бюджетної системи – ключовий принцип та продукує можливі ризики неефективного використання бюджетних коштів і створення непрозорих умов організації співпраці, а тому запропоновані зміни, пов'язані з казначейським обслуговуванням видатків головних розпорядників бюджетних коштів, не можна вважати необхідною і достатньою умовою для зміни порядку обслуговування власних коштів бюджетних установ.

5. П.36 ст.64 БКУ передбачає, що «до доходів місцевих бюджетів відноситься плата за надання інших адміністративних послуг». Схоже на те, що запропонований пункт слід вилучити, або визначити чіткий перелік доходів, які б за-

раховувалися до відповідного бюджету; зазначене сто-сується також п.44 ст.64 БКУ.

Таким чином, попри об'єктивну потребу проведення реформи державного управління та надання бюджетної автономії і фінансової самостійності місцевим бюджетам в Україні, введення нових та перерозподіл існуючих податків наразі не в повній мірі забезпечили прогнозовані органам місцевого самоврядування додаткові ресурси, якими можна розпоряджатися на власний розсуд.

## Література

1. Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні : проекти нормат.-прав. актів / [упоряд. О. С. Врублевський]. – К. : Ін-т громад. сусп.-ва, 2009. – 80 с.
2. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі. Міжнародний досвід та практичні пропозиції / [М. В. Пітчик, Ю. І. Ганущак, Д. Шиманке, Х. Циммерманн]. – К. : Асоціація міст України та громад, 2008. – 136 с.
3. Ткачук А. 3 історії реформ адміністративно-територіального устрою України 1907-2009 роки / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. – К. : Леста, 2009. – 128 с.
4. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації [Текст] : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. Д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В.Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
5. Луніна І. О., Короткевич О. В., Вахненко Т. П. Державні фінанси України та їх вплив на економічний розвиток : Наук. доп. / НАН України ; Інститут економічного прогнозування. – К., 2000. – 96с.
6. Усков І. В. Бюджетная политика в условиях трансформации системы местных финансов в Украине : монография. Симферополь : ИТ «АРИАЛ», 2012. – 452с.
7. Лисяк Л. Концептуальні засади бюджетної політики у сфері державних видатків / Л. Лисяк // Формування ринкової економіки в Україні. – 2009. – Вип.19. – С.358 – 364
8. Blochliger H. The fiscal autonomy of sub-central governments : an update / H. Blochliger, J. Rabesona // OECD Paris. – 2009.No 9. – P. 2–20.
9. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 № 79 – VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-viii>
10. Розпорядження КМУ від 01.04.2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini>
11. На Львівщині 21 населений пункт не має населення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://galinfo.com.ua/news/192156.html>
12. Що приховує бюджетна децентралізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cpsa.org.ua/novyny/scho-pryhovuje-byudzhetna-det-sentralizatsiya/>

Стаття надійшла до редакції 10.04.2015

## References

1. Vrublevskiy, O. (2009). *Administrative and territorial Reform*. Kyiv: CSI (in Ukr.).
2. Pittsyk, M. V. et al. (2008). *Cities and communities in the administrative-territorial reform. International experience and practical proposals*. Kyiv: AUC (in Ukr.).
3. Tkachuk, A. et al. (2009). *From the history of administrative and territorial structure reforms of Ukraine in 1907-2009*. Kyiv: Lesta (in Ukr.).
4. Kovbasiuk, Yu. V. (Ed.). (2014). *Local government in Ukraine: Current State and main directions of modernization*. Kyiv: NADU (in Ukr.).
5. Lunina, I. O., Korotkevych, O. V., & Vakhnenko, T. P. (2000). *Ukraine's public finances and their impact on economic development*. Kyiv: NAN Ukrayiny; Instytut ekonomichnoho prohnozuvannya (in Ukr.).
6. Uskov, I. V. (2012). *Fiscal policy in the transformation of the system of local finance in Ukraine*. Symferopol: ARIAL. (in Russ.).
7. Lysiak, L. (2009). Conceptual foundations of fiscal policy in public spending. *Formuvannya rynkovoi ekonomiky v Ukraini (Market Economics Forming in Ukraine)*, 19, 358-364(in Ukr.).
8. Blochliger, H., & Rabesona, J. (2009). The fiscal autonomy of sub-central governments: an update. *OECD Paris*, 9, 2-20
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014). *On Amendments to the Budget Code of Ukraine on the reform of intergovernmental relations*. (The Law of Ukraine). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-viii> (in Ukr.).
10. The Government of Ukraine (2014). *On approval of the Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine*. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini> (in Ukr.).
11. Galinfo (2015). *In Lviv 21 localities have no population*. Retrieved from <http://galinfo.com.ua/news/192156.html> (in Ukr.).
12. CPSA (2015). *What does budget decentralization hide?* Retrieved from <http://cpsa.org.ua/novyny/scho-pryhovuje-byudzhetna-detsentralizatsiya/> (in Ukr.).

Received 10.04.2015