

**І. Луніна, доктор економічних наук, завідувач відділу державних фінансів Інституту економіки та прогнозування НАН України, Д. Серебрянська, кандидат економічних наук, науковий співробітник відділу державних фінансів Інституту економіки та прогнозування НАН України:**

**«Декларації та реалії бюджетної децентралізації або якими насправді є фінансові повноваження місцевої влади**

*Справжня децентралізація влади так не відбулася. Держава розширила джерела доходів місцевих громад, однак зовсім забула про те, що починати слід було б із визначення функцій і повноважень місцевого самоврядування. Відтак, де-юре фінансово незалежні регіони де-факто стали ще більше залежати від субвенцій з державного бюджету. Наразі Україна здійснює децентралізацію без децентралізації, фактично обмежуючи в можливостях місцеві органи влади.*

Натомість розвиток України як незалежної держави з європейськими цінностями потребує формування ефективного місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади. Місцеве самоуправління – це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування (ОМС) у межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ **під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення.**

Роль місцевих органів влади можна оцінити за показниками доходів і видатків місцевих бюджетів та за ступенем самостійності ОМС у питаннях їх формування та використання. Україна у 2010–2014 рр. за обсягом видатків місцевих бюджетів (середньорічний показник сягає 14,5 % ВВП) займала найвищу позицію серед постсоціалістичних країн Європи, а за їх часткою у видатках сектору загального державного управління – дещо нижчу лише порівняно з Польщею (рис. 1).

**Рис. 1. Обсяги видатків місцевих бюджетів 2010-2014 рр**



Якщо в постсоціалістичних країнах ЄС спостерігалася тенденція до зростання частки власних доходів місцевих бюджетів (Словенія, Естонія – 62 %, Чехія – 73) і зменшення трансфертів з центрального бюджету (їх частка у більшості країн не перевищує 50 %), то в Україні частка власних доходів невпинно зменшувалася (із 56,5 % у 2005 р. до 43,6 % нині), а трансферти перетворилися на головне джерело надходжень до місцевих бюджетів (52–56 %), що означає зростання фінансової залежності ОМС від центру.

Положення європейських документів останніх років передбачають підвищення ролі регіональних і місцевих органів влади (на основі розвитку сучасних інститутів децентралізованого управління) з тим, щоб створити умови як для розвитку регіональної політики за стандартами ЄС, так і для успішного застосування нових механізмів консолідації державних фінансів. Децентралізація влади у країнах ЄС, разом з упорядкуванням взаємовідносин між політичними та адміністративними структурами, включає процеси бюджетної децентралізації. Головною метою зазначених процесів є формування багаторівневих бюджетних систем, які дають можливість краще забезпечувати населення місцевими суспільними благами та послугами. Тобто благами, потреба в яких може мати територіальні відмінності, а споживання – просторові обмеження. Результати таких процесів, як свідчить міжнародний досвід, залежать від форм децентралізації та механізмів, що регулюють їх

використання та, у кінцевому підсумку, визначають реальну самостійність ОМС.

У процесі децентралізації здійснюється перерозподіл повноважень (прав та обов'язків) або між органами влади одного рівня (горизонтальна децентралізація), або між центральною та місцевою владою (вертикальна децентралізація). Вертикальна децентралізація може відбуватися у розглянутих нижче основних формах.

*Деконцентрація* – це перерозподіл повноважень між центральними органами влади або передача адміністративних функцій територіальним підрозділам центральних органів влади. Такий перерозподіл змінює процедури управління, але не забезпечує розвитку демократії. Деконцентрація зазвичай розглядається як перший крок у напрямі децентралізації влади.

*Делегування* – це доручення місцевим органам влади виконувати окремі повноваження центральної влади, що забезпечує їм певну адміністративну та фінансову самостійність, але зберігає залежність від центру, який має право скасовувати місцеві рішення.

*Деволуція* – найрозвиненіша форма децентралізації, коли певні функції та повноваження щодо суспільних справ місцевого значення законодавчо закріплюються за органами місцевого самоврядування, які отримують право приймати власні рішення та виконувати їх під власну відповідальність, незалежно від центральних органів влади.

### **Як це починалося в країнах ЄС**

Реформування місцевого самоврядування в Німеччині ще у середині 1960-х років було розпочато з роботи експертної комісії, що мала вирішити такі завдання – обґрунтувати функції місцевих органів влади у сучасному суспільстві та розміри територіальних громад для їх ефективного виконання (за площею та кількістю населення). Комісія розробила дві моделі таких громад, одна – для сільських громад (кількість населення 8 тис. осіб, мінімальна – 5 тис.), друга – для районів із високою щільністю населення, де оптимальна кількість жителів громади становила 30 тис., а на місцеві органи влади покладалося виконання додаткових функцій.

Здійсненню реформ у Данії та Норвегії також передувала робота комісій, які визначили розмір економічно життєздатних громад. Для Норвегії він становив 2,5–3 тис. жителів, для Данії – 5–6 тис.

У Польщі в 1999 р. процеси децентралізації влади розпочалися з передачі видаткових повноважень від центральних місцевим органам влади (воєводств, округів, муніципалітетів). Повноваження місцевих органів влади було поділено на власні функції та повноваження, що делеговані державними адміністраціями (за домовленістю сторін). За польським законодавством, той, хто делегує повноваження, має забезпечувати повне їх фінансування, а у разі порушення

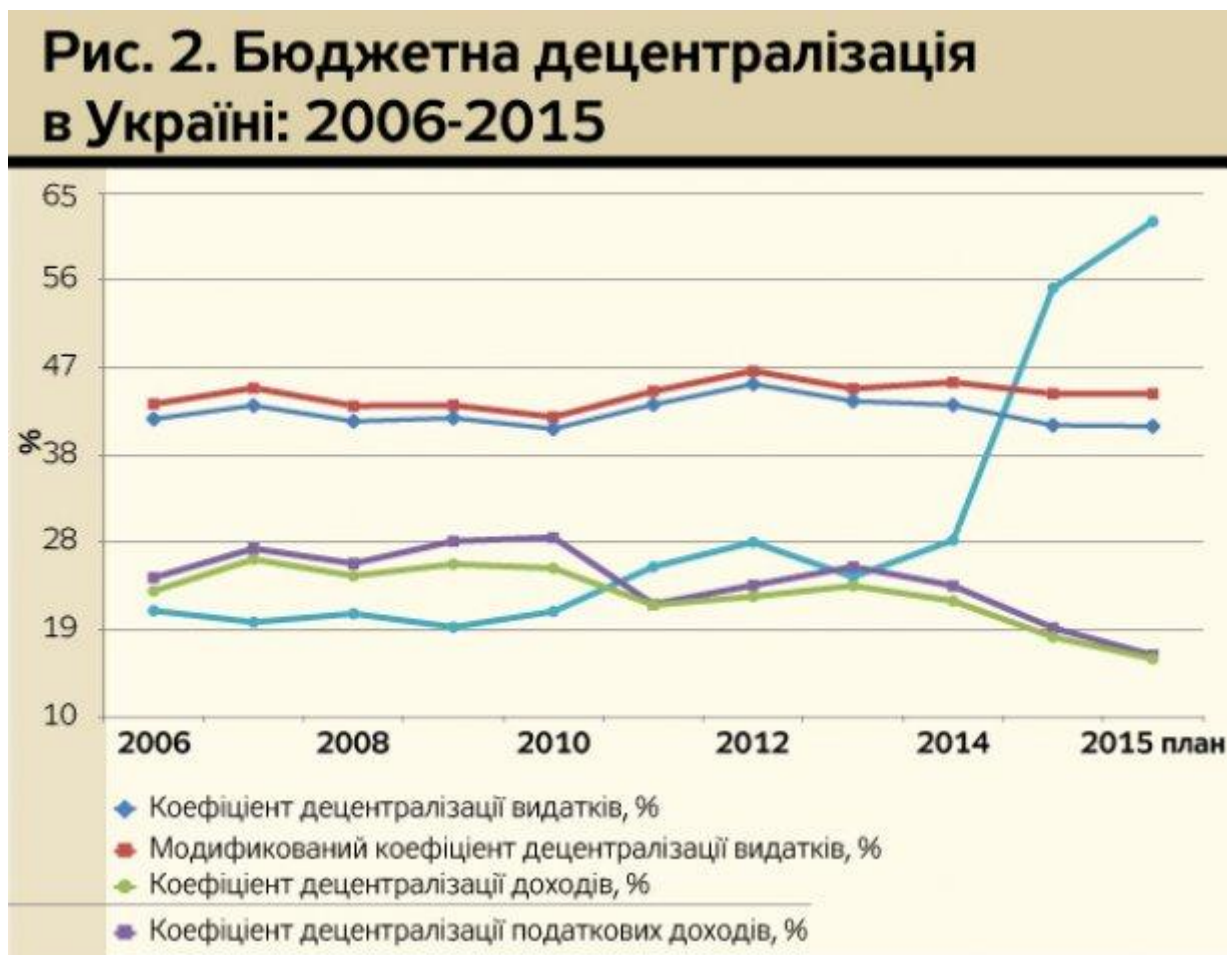
строків фінансування стягується пеня у такому ж розмірі, як за податковою заборгованістю.

### Як це відбувається в Україні?

В Україні черговий етап практичного реформування місцевого самоврядування розпочато з внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України наприкінці 2014 р, згідно з якими місцеві бюджети сіл, селищ і міст районного значення залишилися без основних доходів (без податку на доходи фізичних осіб та податку на землю), а обов'язкові видаткові повноваження відповідних органів місцевого самоврядування було обмежено утриманням органів місцевого самоврядування (ст. 88 БКУ).

Першим кроком формування спроможних територіальних громад (відповідно до методики, затвердженої урядом) є визначення потенційних адміністративних центрів таких громад, а не функцій органів місцевого самоврядування. За офіційними заявами керівників Мінфіну та Мінрегіону, перерозподіл доходів між державним і місцевими бюджетами та передача ряду об'єктів і заходів на фінансування з місцевих бюджетів стали важливими кроками у напрямі бюджетної децентралізації.

Щоб оцінити реальну картину того, чи стали ці заходи кроками у напрямі підвищення ролі ОМС у бюджетній сфері, розглянемо, як змінилися показники бюджетної децентралізації в Україні (рис. 2).



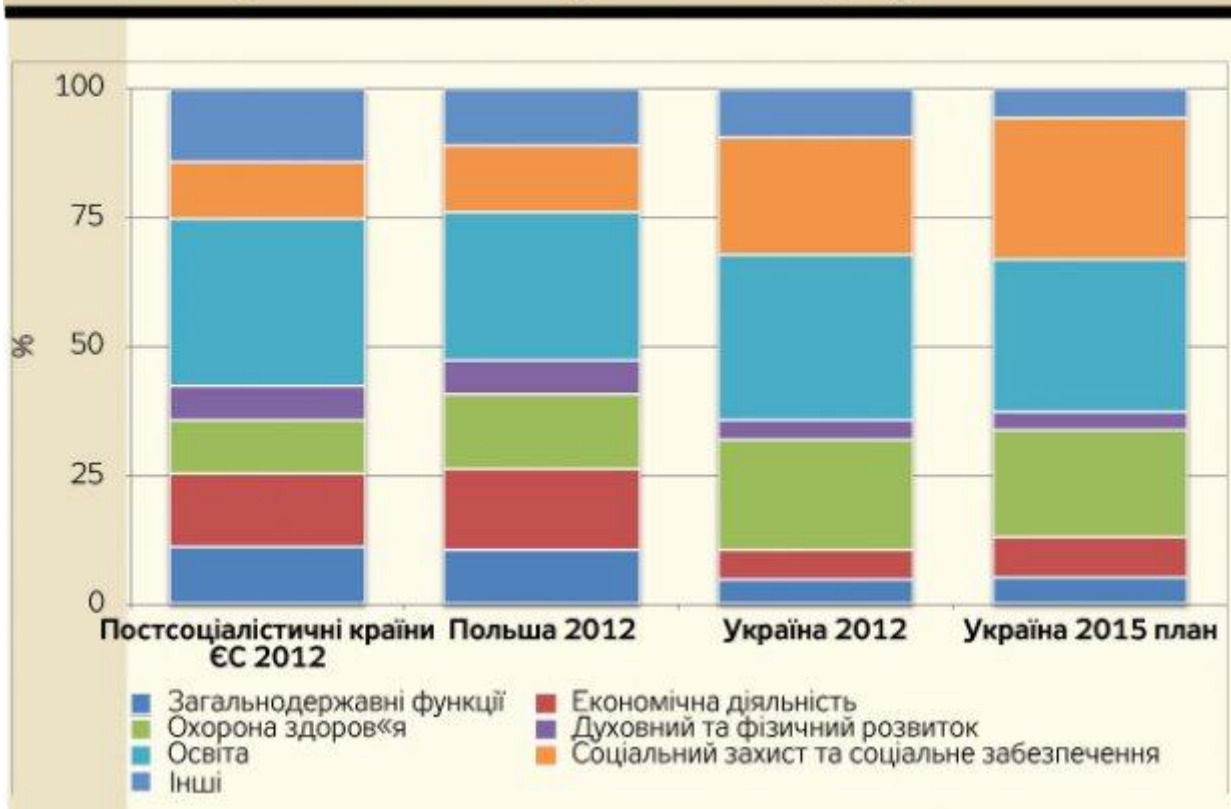
Як можна наочно бачити, у 2015 р. спостерігається погіршення показників бюджетної децентралізації як за доходами, так і за видатками. Коефіцієнт децентралізації видатків за підсумками дев'яти місяців 2015 р. зменшився до 40,6 % (річний план – 40,5 %) порівняно із 42,8 % у середньому за 2010–2014 р., а модифікований коефіцієнт децентралізації видатків – до 43,9 % (по факту за дев'ять місяців і за річним планом) порівняно із 44,3 % у попередні роки, хоча на фінансування з місцевих бюджетів передано додатково 638 об'єктів і заходів освіти, культури, охорони здоров'я та фізичної культури і спорту.

Незважаючи на збільшення податкових повноважень місцевих органів влади, коефіцієнт децентралізації податкових надходжень становив 19,3 % (за дев'ять місяців 2015 р., річний план – близько 17 %), тоді як у середньому за 2010–2014 рр. – 24,8 %.

У місцевих бюджетах України у 2015 р. основна частина доходів припадає на субвенції з державного бюджету, тобто кошти, що надаються на певну мету та мають використовуватися в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про їх надання. Отже, коефіцієнт фінансової залежності місцевих бюджетів збільшився до 55,0 % (за дев'ять місяців 2015 р., річний план – 62,0%), тоді як у середньому за 2010–2014 рр. становив 25,7 %. Обсяг субвенцій (як частка ВВП) зріс у три рази – із 3 % ВВП у 2010 р. до 9 % у 2015 р.

Місцеві органи влади проголошено самостійними при формуванні своїх бюджетів, однак у структурі їх видатків значну частину (близько 63 %) становлять видатки на охорону здоров'я, освіту, соціальний захист і соціальне забезпечення населення, які фінансуються за рахунок субвенцій, тобто фактично визначаються рішеннями центральних органів влади (рис. 3). Висока частка субвенцій у видатках місцевих бюджетів свідчить про те, що їх розподіл між державним і місцевими бюджетами потребує перегляду. До речі, у місцевих бюджетах постсоціалістичних країн Європи частка видатків на охорону здоров'я та соціальне забезпечення населення є удвічі нижчою, ніж в Україні.

**Рис. 3. Структура видатків місцевих бюджетів постсоціалістичних країн ЄС та України**



Слід також звернути увагу на той факт, що за підсумками дев'яти місяців 2015 р. доходи місцевих бюджетів перевищують видатки на 24 млрд грн, тобто «тимчасово невикористані кошти» становлять понад 13 % фактичних видатків місцевих бюджетів (рис. 4).



**Рис. 4. Перевищення доходів місцевих бюджетів над видатками, млрд.грн**



У відкритому доступі немає інформації щодо причин такого явища. Однак така ситуація є свідченням відсутності справжньої децентралізації влади та додатковим аргументом на користь того, що розширення доходних джерел має здійснюватися після вирішення першочергових завдань – визначення функцій і повноважень ОМС.

#### **Проблемні аспекти визначення повноважень ОМС**

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не дає чіткого визначення власних і делегованих повноважень ОМС, у багатьох випадках важко встановити їх відмінність. Так, забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти, організація матеріально-технічного та фінансового забезпечення закладів освіти, охорони здоров'я, які належать територіальним громадам або передані їм, законом віднесено до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, тоді як забезпечення доступності і безоплатності освіти, охорони здоров'я в межах наданих повноважень на відповідній території та забезпечення розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування – до делегованих (ст. 32). Вважається, що освітня та медична субвенції надаються на виконання відповідних делегованих повноважень, але вони можуть використовуватися лише для фінансування поточних витрат, хоча зрозуміло, що без капітальних видатків неможливо забезпечити розвиток ані освіти, ані охорони здоров'я.

Бюджетний кодекс України (ст. 89) визначає перелік видатків, що здійснюються з бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад. При цьому певні видатки з цього переліку визначаються міністерствами освіти та охорони здоров'я (видатки за рахунок освітньої та медичної субвенцій), інші, очевидно, на розсуд місцевої влади. Отже, Бюджетний кодекс України не встановлює чіткої відповідальності за здійснення видаткових повноважень у сферах освіти, охорони здоров'я тощо.

В умовах, коли в країні тільки формується громадянське суспільство, саме чіткий міжбюджетний розподіл повноважень (прав та обов'язків), у т. ч. щодо надання бюджетних послуг і фінансування відповідних видатків, є ключовою передумовою створення ефективної багаторівневої бюджетної системи.

Існуючі проблеми правового регулювання розподілу видатків між державним і місцевими бюджетами, навіть після внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин), призводять до безвідповідального ставлення місцевих органів влади до забезпечення населення місцевими суспільними благами та послугами (те, що у цій сфері існує безліч проблем, усім добре відомо).

Як показує досвід країн ЄС, децентралізація управління – це передусім створення системи спільної відповідальності органів влади усіх рівнів: загальнонаціонального, регіонального та місцевого. Успіх децентралізації та використання її переваг залежать від виконання певних умов, найважливішими з яких, зокрема, є такі:

- наділення місцевих органів влади повноваженнями, що даватимуть їм змогу реагувати на зміни попиту населення на місцеві суспільні блага та послуги;

- розподіл повноважень (прав і відповідальності) між центральними та місцевими органами влади, що виключає їх дублювання, враховуючи, що надання прав без відповідальності створює умови для корупції та неефективного використання бюджетних коштів;

- забезпечення прозорості рішень і діяльності місцевої влади та її підзвітності населенню.

Поки що в Україні жодна з цих умов не виконується, і це дискредитує саму ідею бюджетної децентралізації. Відбувся перерозподіл повноважень між центральними органами влади – Міністерством фінансів і міністерствами освіти та охорони здоров'я, тобто процеси горизонтальної децентралізації. Що ж стосується вертикальної децентралізації, то жоден з показників не свідчить про збільшення повноважень ОМС.

Реалізовані підходи до реформування міжбюджетних відносин фактично зберігають високу централізацію бюджетних рішень. Наразі це може бути виправдано необхідністю фінансування військових витрат. У таких умовах місцеві органи влади повинні відповідати за вирішення обмеженого кола



питань. Однак суспільні справи, що мають вирішуватися під власну відповідальність, і ті, що виконуватимуться за дорученням центральних органів влади, повинні визначатися взаємоузгодженими положеннями Закону «Про місцеве самоврядування» та Бюджетного кодексу України.

Делеговані повноваження потребують установлення чітких критеріїв оцінки їх виконання. Розширення бюджетних повноважень ОМС може відбуватися у міру розвитку інститутів громадянського суспільства, без чого неможливо забезпечити контроль населення за бюджетними рішеннями органів місцевого самоврядування та відповідальність останніх перед своїми виборцями *(Луніна І., Серебрянська Д. Декларації та реалії бюджетної децентралізації або Якими насправді є фінансові повноваження місцевої влади // Дзеркало тижня. Україна (<http://g.ua/DUprj>). – 2015. – 13.11).*