

## ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ПСИХОЛОГІЧНИЙ СТИМУЛ РОЗВИТКУ ГРОМАД

### FINANCIAL DECENTRALIZATION AS A PSYCHOLOGICAL STIMULUS FOR COMMUNITY DEVELOPMENT

Харитонюк О.Л.,

*аспірантка кафедри політології та державного управління  
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*

До впровадження реформи децентралізації влади велика кількість місцевих податків і зборів не залишалася на місцях, а відправлялася в центральні органи влади, громадяни не могли повноцінно впливати на місцеву політику, тому існував «певний психологічний бар'єр для господарювання на своїй землі». Так як у сучасному світі гроші є одним із основних інструментів досягнення цілей, дослідження питання фінансової децентралізації є дуже важливим.

Проблема полягає в шляхах наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад, оскільки у зв'язку з існуванням тіньової економіки, наявністю інформаційної війни, низького рівня розуміння питань державного та місцевого управління деякими політиками й державними службовцями, проблем правового регулювання децентралізаційної реформи державний і місцеві бюджети втрачають великі гроші.

Гальмування фінансової децентралізації відбувається, оскільки процес реалізації реформи є більше політичним процесом, ніж державницьким, в Україні кожні 5 років змінюється політичний курс країни, залежно від олігархічних настроїв (то в бік Європейського Союзу та Північноатлантичного альянсу, то в бік Росії), що, у свою чергу, впливає на розвиток як країни загалом, так й окремих громад. Також в Україні невисокий рівень податкової культури.

У статті проаналізовано можливості, які надаються органами державної влади України, міжнародними організаціями та громадянським суспільством для наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад. Проаналізовано показники збільшення надходжень до місцевих бюджетів у зв'язку з впровадження фінансової децентралізації, розглянуто питання покращення ефективності адміністрування податків і зборів, а також висвітлено психологічний аспект децентралізаційної реформи. Розглянуто питання правового регулювання інституту інспектора праці та його ролі в реальній легалізації робочих місць.

Варто пам'ятати, що не лише фінанси є основним ресурсом для розвитку та успішності громад, оскільки люди – це головний ресурс. Громадські активісти, бізнесмени, науковці, молодь, управлінці, іноземці – усі вони є основним джерелом, яке наповнює життям місцеве самоврядування. Лише в спільному діалозі та з мінімальним впливом політики суспільство може досягнути конкретного результату.

**Ключові слова:** децентралізація, бюджет, громада, активізація, розвиток.

Before implementing the reform of decentralization of power, many local taxes and fees were not in the communities, but went to the central authorities. Citizens could not fully influence local politics, because it was "a certain psychological barrier to managing their land". In the modern world, money is one of the main tools for achieving goals, so research question of financial decentralization is very important.

The problem is the ways of filling local budgets. State and local budgets lose big money, because of shadow economy, information warfare, poor policy understanding of the issues of state and local governance, problems of legal regulation of decentralization reform.

The slowdown in financial decentralization occurs because the reform process is a more political process than a state process. Every 5 years the political course of the country changes, depending on the mood of the oligarchs (then towards the European Union and the North Atlantic Alliance, then towards Russia), it affects for the development of the country and communities. Also, there is a low level of tax culture in Ukraine.

The article analyzes the opportunities provided by state bodies of Ukraine, international organizations and civil society for filling local budgets. The indicators of increase of local budget revenues are analyzed. The issues of improving the efficiency of administration of taxes and fees are discussed. Also, the psychological aspect of decentralization reform is highlighted. The legal regulation of the labor inspectorate institute and its role in the real legalization of workplaces are considered.

It is important to remember that not only finances are a major resource for the development and success of communities, because people are a major resource. Community activists, businessmen, academics, youth, managers, foreigners – all of them are the main source that fills the life of local government. Only through joint dialogue and with minimal policy impact, society can achieve concrete results.

**Key words:** decentralization, budget, community, activation, development.

**Постановка проблеми.** У питанні реалізації децентралізаційної реформи в Україні дуже важливим інструментом, за допомогою якого громади здійснюють свої функції, є фінанси. У сучасному світі гроші – це один із основних способів

для досягнення мети. До впровадження реформи децентралізації влади велика кількість місцевих податків і зборів не залишалася на місцях, а відправлялася в центральні органи влади. Саме фінанси є одним із основних психологічних сти-

мулів для мешканців громад розвиватися, сплачувати податки і ставати активнішими. Тому питанням фінансової децентралізації приділяється досить значна увага.

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

Аналізом наповнення місцевих бюджетів займаються експерти Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні (за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та центр SKL International): Яніна Казюк, Віктор Венцель, Ігор Герасимчук та інші науковці.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Стаття присвячується висвітленню важливості фінансової децентралізації як психологічного стимулу впровадження реальних змін на місцях. Для розуміння ролі фінансової децентралізації в процесі активізації громади потрібно проаналізувати можливості, які надаються органами державної влади України, міжнародними організаціями та громадянським суспільством для наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

Результатом реформи децентралізації влади стало підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошук резервів їх наповнення, покращення ефективності адміністрування податків і зборів. Об'єднані громади показують високі й динамічні темпи приросту власних доходів. У частині використання коштів увага акцентується на необхідності формування найбільш оптимальної структури бюджетних видатків, створенні ефективного не надто чисельного управлінського апарату, здійсненні постійного аналізу витрачання бюджетних коштів та упередженні випадків їх нераціонального витрачання [1].

Громади постійно шукають джерела для збільшення своїх доходів, щоб надавати якісні та доступні послуги й при цьому розвиватися. Питаннями наповнення місцевих бюджетів мають перейматися не лише виконавчі органи місцевої ради та депутати, а й самі мешканці. Усі, хто живе в громаді, користуються послугами бюджетних установ і закладів, а отже, мають розуміти, що не можуть стояти осторонь питань їх фінансування. Крім того, з місцевого бюджету реалізуються важливі для кожного мешканця проекти соціального та економічного розвитку території [2].

Якщо громадяни не довіряють місцевій владі розпоряджатися грошима, вони рідше інвестуватимуть у свою громаду, не сплачуватимуть податки, тому що «чому я повинен віддавати вам свої гроші, якщо ви не можете ними розумно розпорядитися»? Показувати ефективність фінансового управління – дійсно важливо для розбудови такої довіри. Це створює довіру між громадою та центральною владою, покращує умови надання ресурсів для громади [3].

Саме фінансовий аспект є одним із найсуттєвіших, від якого великою мірою залежить успішність функціонування об'єднаних територіальних громад. Наявність економічно активних суб'єктів підприємницької діяльності, достатня кількість кваліфікованих трудових ресурсів, розвинена промислова та соціальна інфраструктура – усе це й багато іншого є основою для успішного розвитку громади [1].

Одним із найважливіших шляхів наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад є оподаткування. Відомо, що податки поділяються на:

- загальнодержавні – податки та збори, що встановлені Податковим кодексом України і є обов'язковими до сплати на всій території України, крім особливих випадків, передбачених цим Кодексом;

- місцеві – податки та збори, що встановлені відповідно до переліку й у межах граничних розмірів ставок, визначених Податковим кодексом України, рішеннями сільських, селищних, міських рад і рад об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом і перспективним планом формування територій громад, у межах їхніх повноважень і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад [4].

Нормами ст. 9 Податкового кодексу України до загальнодержавних податків і зборів зараховано податок на прибуток підприємств; податок на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО); податок на додану вартість; акцизний податок; екологічний податок; рентну плату й мито. Відповідно до ст. 10 Податкового кодексу України, до місцевих податків і зборів належать податок на майно, єдиний податок, збір на місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір [5].

Нормативи зарахування окремих видів доходів до бюджетів об'єднаних територіальних громад у 2019 році (загальнодержавні податки та збори):

- податок і збір на доходи фізичних осіб – 60%;
- податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності – 100%;
- рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування, – 37%;
- рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування) – 100%;
- рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення – 100%;
- рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення – 5%;
- рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення – 100%;

– рентна плата за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату – 3%;

– акцизний податок із реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів – 100%;

– частина акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального – 13,44%.

Місцеві податки та збори:

– податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, – 100%;

– плата за землю – 100%;

– транспортний податок – 100%;

– збір за місця для паркування транспортних засобів – 100%;

– туристичний збір – 100%;

– єдиний податок – 100% [6].

Також протягом 2019 року зберігатиметься норма щодо зарахування 13,44% акцизного податку з пального до місцевих бюджетів [4].

За 10 місяців 2019 року місцеві бюджети заробили утричі більше, ніж за весь 2014 рік: 224,3 млрд грн проти 68,6 млрд грн. За даними Мінфіну, якщо порівнювати з доходами січня-жовтня 2018 року, то з центральних до місцевих бюджетів надійшло майже на 35 млрд грн більше. Найбільшим бюджетоутворюючим є ПДФО. За вказаний період надходження від цього податку становили 133,3 млрд грн (на 23,1 млрд грн більше від торішнього періоду). Упроваджуючи бюджетну децентралізацію, держава передала на рівень спроможних громад 60% ПДФО. Це заохочує громади створювати нові робочі місця. Плати за землю надійшло 27,6 млрд грн, що на 4,9 млрд грн (або на +21,6%) більше від аналогічного періоду минулого року. На 5 млрд грн зросли фактичні надходження єдиного податку і становили 29,5 млрд грн. Фактичні надходження податку на нерухоме майно становили 4,5 млрд грн, приріст надходжень становить +34,1% [7].

Проблемою країни й кожної громади є тіньова зайнятість і виплата заробітних плат «у конвертах». Через це місцеві й державні бюджети втрачають мільярди гривень, а отже, зменшуються можливості для розвитку громад, підвищення якості послуг мешканцям [2].

Так, 1 січня 2018 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 06.12.2017 № 1774 [8]. Серед іншого він надав виконавчим органам міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад повноваження щодо здійснення на відповідних територіях контролю за дотриманням законодавства про працю й зайнятість населення, а також накладення штрафів за порушення цього законодавства. Також цей Закон передбачає, що органи місцевого самоврядування для виявлення неоформлених трудових відносин можуть проводити перевірки на підприємствах, в установах

та організаціях, що перебувають як у комунальній власності територіальної громади, так і в некомунальній власності, а також фізичних осіб, які використовують працю найманих працівників. Інспекційні відвідування та невідвізні інспектування здійснюються інспекторами Державної служби з питань праці (Держпраці), а також інспекторами виконавчих органів міських рад міст обласного значення та сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад. Інспектори місцевих рад наділені виключно повноваженнями з питань своєчасної й у повному обсязі оплати праці, додержання мінімальних гарантій в оплаті праці та оформлення трудових відносин. Постановою передбачено, що для виявлення неоформлених трудових відносин рішення про проведення перевірки може бути прийнято на підставі інформації, отриманої зі ЗМІ та інших джерел, доступ до яких не обмежений законодавством. Про проведення інспекційного відвідування інспектор праці повідомляє об'єкт відвідування, лише якщо він не вважає, що таке повідомлення може завдати шкоди інспекційному відвідуванню [2].

«Щойно Уряд дав нам певну можливість – ми відразу ж, протягом двох місяців, знайшли молодого розумного юриста, який став інспектором з праці. Ми дуже голосно про це говорили, проводили інформаційну кампанію, і відповідальний бізнес зрозумів, що краще не ризикувати. Адже штрафи там шалені, але штрафів у нас не було. Головний наш результат – запрацювала реальна легалізація робочих місць. Інших важелів у громад, на жаль, просто немає. Місто Вознесеньк – невелике місто, до якого приєдналися ще два невеликих села, які нам повірили. Ми знаємо, хто приблизно скільки заробляє. Дайте нам можливість законно збирати податки», – зазначає голова Вознесенської об'єднаної територіальної громади Віталій Луков [3].

Варто також пам'ятати, що Законом України від 08.09.2004 № 1985 Україною ратифіковано Конвенцію Міжнародної організації праці про інспекцію праці в промисловості й торгівлі 1947 року № 81 [9]. Статтею 12 Конвенції визначено, що інспектори праці мають право безперешкодно, без попереднього повідомлення й у будь-яку годину доби проходити на будь-яке підприємство, яке підлягає інспекції; проходити в денний час до будь-яких приміщень, які вони мають достатні підстави вважати такими, що підлягають інспекції; здійснювати будь-який огляд, перевірку чи розслідування, які вони можуть вважати необхідними для того, щоб переконатися, що правові норми суворо дотримуються. У свою чергу, статтею 16 Конвенції передбачено, що інспекції на підприємствах проводяться так часто й так ретельно, як це необхідно для забезпечення ефективного застосування відповідних правових норм. Отже, норми вітчизняного законодавства узгоджуються з міжнародними [2].

**Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Отже, можна підсумувати,

що існує багато факторів, які стримують процес наповнення місцевих бюджетів, а саме бюджетів об'єднаних територіальних громад, до яких можна зарахувати таке:

- процес реалізації реформи децентралізації влади є більше політичним процесом, ніж державницьким;
- гальмується законодавче регулювання реформи;
- наявність тіньової економіки;
- також ми спостерігаємо, як в Україні кожні 5 років змінюється політичний курс країни, залежно від олігархічних настроїв (то в бік Європейського Союзу та Північноатлантичного альянсу, то в бік Росії), що, у свою чергу, впливає на розвиток як країни загалом, так й окремих громад;
- низький рівень розуміння питань державного та місцевого управління деякими політиками та державними службовцями;
- відсутність державницької позиції в окремих голів і депутатів ОТГ;
- дефіцит висококваліфікованих спеціалістів, утрата трудових резервів країни.
- невисокий рівень податкової культури населення.

Незважаючи на вищеперераховані проблеми, наповнення місцевих бюджетів з 2014 року відбувається з шаленою швидкістю. Дуже багато історій успіху окремих територіальних громад – це приклад того, що децентралізаційна реформа в Україні – одна з найуспішніших. У зв'язку з введенням посади інспектора праці у громад з'явився ще один інструмент для наповнення місцевих бюджетів. Через розуміння того, що фінанси залишаються на місцях, збільшилася відповідальність місцевого бізнесу, багато роботодавців почали легалізувати найманих працівників.

Саме через те що раніше було дуже багато випадків розкрадання державних коштів, корупційних скандалів на центральному рівні, в громадян України не розвинулася податкова культура, оскільки вони не бачили реального результату від сплати податків на місцях. Саме фінансова децентралізація є тим фактором, який підвищить рівень податкової культури населення.

Звичайно, процесу формування податкової культури перешкоджає низка інших проблем, котрі не дають змоги змінити ставлення громадян до податків. Серед них основними є:

- нестабільне податкове законодавство в країні;
- недосконала система інформування та консультування населення;
- низький рівень якості виконання податкових процедур;
- велика плінність кадрів і низька мотивація працівників податкової служби;
- недовіра з боку населення стосовно податкових органів;
- проблема взаємної соціальної відповідальності між суб'єктами податкових відносин [10, с. 169].

Ще одним фактором, який допомагає громадам фінансово розвиватися, є розроблення стратегій розвитку, оскільки саме ці документи певним чином можуть урятувати місцеві громади в разі зміни курсу країни або «політичних ігор» певних олігархічних груп. Оскільки стратегії розвитку приймаються здебільшого на 7–10 років, саме стратегії регіонального розвитку, а також окремі стратегії розвитку громад можуть бути засобами боротьби з політичним популізмом.

Отже, існує дуже багато можливостей наповнення місцевих бюджетів, але лише у співпраці й у спільному діалозі органів державної влади, бізнесу та мешканців громад ці можливості будуть приносити конкретні фінансові результати.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Місцеві фінанси та бюджетна децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/finance>.
2. Казюк Я., Венцель В., Герасимчук І. Як органи місцевого самоврядування можуть боротися з зарплатою «в конвертах» і чому це їм потрібно, – роз'яснення експертів. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8555>.
3. Фінансове управління в ОТГ: критерії ефективності, моніторинг та успішні кейси. 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11739?page=3>.
4. Хотенко О., Смірнова О. Податкові джерела доходів місцевих бюджетів. 2017. URL: <http://ngoipr.org.ua/blog/podatkovyi-dzherela-dohodiv-mistsevyh-byudzhetiv/>.
5. Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI, текст зі змін. станом на 20.10.2019. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
6. Казюк Я., Венцель В., Герасимчук І. Джерела доходів місцевих бюджетів. *Центральний офіс реформ при Мінрегіоні*. 2019. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/369/2019.pdf>.
7. Децентралізація і доходи місцевих бюджетів: дані за 10 місяців. 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11806?page=2>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 06.12.2016 № 1774-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-19/page>.
9. Конвенція Міжнародної організації праці про інспекцію праці у промисловості й торгівлі від 11 липня 1947 р. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MU47002.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU47002.html).
10. Зінкевич А.В. Податкова культура населення як інструмент уникнення податкових правопорушень. *Розвиток соціально-економічних систем в геоeкономічному просторі: теорія, методологія, організація обліку та оподаткування* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. 2017. URL: [http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/21010/2/DSESES\\_2017\\_Zinkevych\\_A\\_V-Podatkova\\_kultura\\_naselennia\\_169-171.pdf](http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/21010/2/DSESES_2017_Zinkevych_A_V-Podatkova_kultura_naselennia_169-171.pdf).