

*Останчук В.О.,**аспірант кафедри податків та фінансової політики,
Тернопільський національний економічний університет*

ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: ПОТОЧНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Анотація. Ринкові перетворення, що відбуваються в Україні, потребують нових підходів до формування державної політики регіонального розвитку та реформування місцевого самоврядування. У статті здійснено аналіз етапів політики фінансової децентралізації в Україні, визначено основні досягнення та помилки кожного з етапів. Виокремлено актуальні теоретичні і практичні проблеми фінансової децентралізації. Проаналізовано динаміку доходів місцевих бюджетів на основі останніх змін бюджетного та податкового законодавства. Акцентовано увагу на реформі фінансової децентралізації як однієї з ключових реформ, що дасть змогу побудувати сучасну систему управління державою і створить умови для розвитку громадянського суспільства.

Ключові слова: децентралізація, фінансова децентралізація, державний бюджет, бюджетне законодавство, податкове законодавство, місцеве самоврядування, місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, податкові та неподаткові надходження.

Постановка проблеми. Розвиток України як незалежної держави з європейськими цінностями потребує підвищення якості державного управління у різних сферах економічної політики, формування ефективного місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади та бюджетної системи. Сучасні інститути децентралізованого управління, як свідчить міжнародний досвід, забезпечують краще виконання функцій держави і ефективніше надання суспільних благ та послуг.

Вектором реформ в Україні у цьому напрямі стали процеси фінансової децентралізації як найбільш ефективної форми організації управління суспільними коштами, що всебічно відповідає як новій системі економічних відносин, побудованій на ринкових засадах, так і процесам демократизації всіх сфер життєдіяльності суспільства.

Фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади, адже децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку власної території, сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з найнеобхіднішими місцевими потребами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням реалізації політики фінансової децентралізації приділено увагу у працях багатьох вітчизняних вчених, таких як, зокрема, Я.І. Арабчук [1], М.О. Коніна [2], Л.О. Лазутіна [3], І.О. Луніна [4], Ю.О. Набатова [5], С.О. Осипенко [6], Х.О. Патицька [7], Н.О. Слободянюк [2].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на велику кількість наукових публікацій у цій сфері, питання дослідження ефективності фінансової децентралізації потребують подальшого поглиблення через

фрагментарність вивчення проблематики теоретичних, еволюційних і практичних аспектів, недосконалість та постійні зміни податкового та бюджетного законодавства. Усе це свідчить про актуальність теми, необхідність вивчення завдань фінансової децентралізації з урахуванням інтересів як центральних органів влади, органів місцевого самоврядування, так і представників територіальних громад.

Мета статті полягає у висвітленні різних точок зору сучасних науковців стосовно поточного стану фінансової децентралізації в Україні, проведенні аналізу сучасних проблем формування місцевих бюджетів та систематизації пропозицій щодо перспектив фінансової децентралізації в контексті необхідності реформування системи влади в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. В сучасних умовах розвитку України актуальною є тенденція до децентралізації у державному управлінні, внаслідок чого виконання певного ряду повноважень передається місцевим органам влади. Значення фінансової децентралізації полягає у тому, що вона дає змогу збалансувати механізми надання суспільних послуг з потребами та вподобаннями місцевих громад та жителів, підвищує рівень відповідальності місцевих органів за виконання відповідних функцій та ступінь ефективності діяльності державного сектору загалом через запровадження елементів конкуренції.

Політика фінансової децентралізації в Україні пройшла кілька етапів реалізації, кожен з яких мав свої особливості.

Перший етап становлення політики фінансової децентралізації проходив в період з 1991 по 2001 роки. У цей період створено передумови для розвитку принципів децентралізму, запровадження так званого бюджетного федералізму, оскільки конституційні положення передбачають розмежування і самостійність державного та місцевих бюджетів, а також визначено фінансову та матеріальну базу органів місцевого самоврядування. Крім того, ст. 132 Конституції України було закріплено децентралізацію як один з принципів здійснення державної влади [8].

Однак ці положення залишились лише задекларованими: бюджетна система України залишилась організованою за суворо централізованою схемою, функції та видаткові повноваження залишились здебільшого не розмежованими між рівнями бюджетної системи; місцеві бюджети фактично не мали власної дохідної бази: більша частка їх доходів формувалась за рахунок відрахувань від загальнодержавних податків; не було визначено чіткого механізму перерахування дотацій, субвенцій, джерел їх виплат та напрямів використання, трансферти не стали ефективним інструментом міжбюджетних відносин [6, с. 178–179]. Саме тому у цей період процес фінансової децентралізації в Україні не набув рис усталеності, а тому вимагав подальших напрацювань та удосконалення.

Наступний етап реалізації політики фінансової децентралізації в Україні тривав у період 2001–2010 років. Найбільш

значимим кроком у напрямі фінансової децентралізації було прийняття у 2001 році Бюджетного кодексу України. Автори Бюджетного кодексу вважали, що з його ухваленням місцеві бюджети стануть самостійними та отримають прогнозований дохід, а органи місцевого самоврядування будуть зацікавлені в тому, щоб розвивати економіку своїх територій і регіонів, розширювати податкову базу місцевих бюджетів. Однак ці спроби бюджетної децентралізації не забезпечили очікуваних результатів: в той період не було чіткого розуміння безпосередньо самої теорії бюджетної децентралізації, не було враховано можливість виникнення низки проблем.

З прийняттям Закону України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ та їх об'єднань» [9] було зроблено спробу забезпечити подальшу децентралізацію бюджетної системи країни. Адже згідно з нормами цього закону передбачено надання трансфертів з Державного бюджету лише до бюджету району. Відповідно, такі фінансові ресурси розподіляє районна державна адміністрація, а затверджує районна рада, що свідчить про все ще вагому фінансову залежність місцевих органів самоврядування базового рівня від влади вищого рівня.

Наступним кроком у напрямі зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток територій та поліпшення добробуту громадян України, що безпосередньо і забезпечує зростання рівня фінансової децентралізації, було ухвалення у 2006 році Концепції реформування місцевих бюджетів [10]. Зазначена Концепція не передбачала конкретних дій, а тільки окреслювала головні напрями, за якими повинна проводитись відповідна робота, та визначала строки її виконання. Саме тому реалізація завдань цієї Концепції не знайшла належного відображення в законодавстві України.

Третій етап тривав з 2010 року по 2014 рік. Одним із пріоритетних напрямів реформування в цей період було визначено реформу міжбюджетних відносин та податкової системи, в результаті чого було прийнято в новій редакції Бюджетний кодекс України та Податковий кодекс України.

Нова редакція Бюджетного кодексу України була спрямована на приведення у відповідність положень окремих статей кодексу до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Це вдосконалення мало закласти підвалини для підвищення якості управління бюджетними коштами, демократизації та децентралізації фінансових ресурсів, що акумулюються в місцевих бюджетах. А з прийняттям Податкового кодексу України було зроблено довгоочікуваний крок до оптимізації інституту місцевого оподаткування в Україні.

Четвертий етап розвитку фінансової децентралізації в Україні розпочався наприкінці 2014 року. Саме з цього моменту проведення реформ у сфері місцевого самоврядування України належить до пріоритетних завдань уряду, серед яких найбільш значимим виявилось ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Концепція визначає напрями, механізми і терміни формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності [11].

До важливих цілей реформи віднесено надання регіонам більших можливостей щодо прийняття рішень у сферах охорони здоров'я, комунального господарства, освіти, гуманітар-

ній сфері, а також формування пакета інструментів фінансового характеру, що сприятимуть забезпеченню бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів.

У 2014–2015 роках також розроблено та ухвалено низку нормативно-правових актів стосовно об'єднання територіальних громад та організації їхнього співробітництва, децентралізації надання адміністративних послуг.

Децентралізація бюджетних фінансових ресурсів передбачає:

- зміну системи оподаткування, за якої змінюються питомі надходження на користь місцевих бюджетів;
- зміну трансфертної політики, яка не зможе будуватися на радянському принципі «від кожного за можливостями – кожному за потребами»;
- надання органам місцевого самоврядування більших повноважень у напрямі розробки та реалізації різноманітних програм соціально-економічного розвитку [5].

Суттєві зміни в бюджетному й податковому законодавстві вже відбулися і вступили в дію у 2015 році. Зокрема, місцевим бюджетам з державного бюджету передано плату за надання інших адміністративних послуг і державне мито. Надходження до загального фонду розширено за рахунок передання із спеціального фонду екологічного податку, єдиного податку та податку на нерухоме майно, які раніше були джерелами формування бюджету розвитку. Також зміни стосуються закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел, а саме податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами й податку на прибуток підприємств, зарахування до місцевих бюджетів збору з роздрібного продажу підакцизних товарів за ставкою 5% вартості реалізованого товару, збільшення відсотка екологічного податку. Внесені зміни дали місцевим бюджетам можливість використовувати кошти на різні цілі, а не тільки на видатки капітального характеру.

З 2015 року місцеві бюджети отримали такі нові види трансфертів, як освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів і медична субвенція.

Зміни податкового та бюджетного законодавства вплинули на стан доходів місцевих бюджетів України (без урахування офіційних трансфертів), які у 2015 році зменшилися до 6,1% ВВП порівняно із 6,5–7,2% у 2011–2014 роках. Завдяки передачі з державного бюджету до місцевих державного мита (за місцем вчинення дій та видачі документів) і плати за надання певних видів адміністративних послуг неподаткові надходження місцевих бюджетів зросли до 1,02% ВВП порівняно із 0,78% у 2014 році.

Доходи з урахуванням міжбюджетних трансфертів становили 14,87% ВВП, що приблизно відповідає показнику 2014 року (14,79%), але є нижчими за відповідні показники 2012–2013 років, коли вони перевищували 15% ВВП (табл. 1).

Частка податкових надходжень у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів у 2015 році зменшилася до 33,4% порівняно із 37,7% у 2014 році та 40,3% у 2011 році. Це спричинено зменшенням надходжень ПДФО до місцевих бюджетів внаслідок спрямування 25% податку до державного бюджету. Якщо у 2011–2014 роках доходи місцевих бюджетів від ПДФО становили 4,0–4,4% ВВП, то у 2015 році вони зменшилися до 2,8% ВВП.

Відсутнім джерелом надходжень до місцевих бюджетів став акцизний податок із реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів – близько 8 млрд. грн. (0,39% ВВП), або 7,8% податкових доходів місцевих бюджетів. Транспортний податок і податок на нерухоме майно, відмінне

Доходи місцевих бюджетів України протягом 2011–2015 років, % ВВП

Показник	Роки				
	2011	2012	2013	2014	2015
Податкові надходження, в тому числі:	5,61	6,08	6,27	5,57	4,96
податок на доходи фізичних осіб	4,15	4,33	4,44	3,99	2,77
податок на прибуток приватних підприємств	0,00	0,00	0,00	0,00	0,12
податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04
збір за місця для паркування транспортних засобів	0,004	0,005	0,004	0,004	0,003
туристичний збір	0,002	0,003	0,003	0,002	0,002
єдиний податок	0,15	0,34	0,46	0,47	0,55
збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності	0,03	0,04	0,04	0,03	0,00
плата за землю	0,82	0,89	0,88	0,77	0,75
акцизний податок із реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів	0,00	0,00	0,00	0,00	0,39
екологічний податок	0,09	0,11	0,11	0,08	0,08
Неподаткові надходження, в тому числі:	0,84	0,90	0,83	0,78	1,02
Власні надходження бюджетних установ	0,63	0,67	0,61	0,61	0,77
Доходи без урахування офіційних трансфертів	6,66	7,14	7,23	6,45	6,09
Офіційні трансферти	7,29	8,82	7,96	8,34	8,79
Доходи з урахуванням офіційних трансфертів	13,94	15,96	15,19	14,79	14,87
Офіційні трансферти	7,29	8,82	7,96	8,34	8,79

Джерело: складено на основі [4, с. 22]

від земельної ділянки, забезпечили менше 0,5% доходів місцевих бюджетів.

Отже, зміни у формуванні місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин у 2015 році стали насамперед передумовами забезпечення функціонування бюджетної системи України в особливий період, аніж кроком у напрямі бюджетної децентралізації.

У 2016 році ситуація з доходами місцевих бюджетів продемонструвала позитивну тенденцію, що підтверджується даними табл. 2.

Таблиця 2

Динаміка фактичних надходжень доходів загального фонду місцевих бюджетів України за 9 місяців 2015–2016 років, млн. грн.

Показник	9 міс. 2015 року	9 міс. 2016 року	Зміна показника 2016 року порівняно з 2015 роком (+/-)
Податок на доходи фізичних осіб	37 226	55 542	+ 18 316
Плата за землю	10 742	17 435	+ 6 693
Єдиний податок	7 392	11 413	+ 4 021
Акцизний податок	5 561	8 594	+ 3 033
Інші податки та збори	8 778	10 879	+ 2 101
Базова дотація	3 947	3 558	- 388
Медична субвенція	33 254	32 040	- 1 214
Освітня субвенція	31 602	32 502	+ 900
Субвенція на формування інфраструктури	0	667	+ 667
Всього доходів (млрд. грн.)	138,5	172,6	+ 34,1

Джерело: складено на основі [12]

Отже, за 9 місяців 2016 року надходження власних ресурсів до загального фонду місцевих бюджетів зросли в 1,4 рази, або на 34,2 млрд. грн., порівняно з аналогічним періодом минулого року та склали 103,9 млрд. грн.

Податку на доходи фізичних осіб надійшло 55,5 млрд. грн., що більше від надходжень минулого року на 18,3 млрд. грн. (49%), плати за землю – 17,4 млрд. грн. (зросли на 6,7 млрд. грн., або на 62%), єдиного податку – 11,4 млрд. грн. (зросли на 4,0 млрд. грн., або на 54%). Фактичні надходження акцизного податку становлять 8,6 млрд. грн. (зросли на 3,0 млрд. грн., або на 55%), податку на нерухоме майно – 1,0 млрд. грн. За 9 місяців 2016 року місцеві бюджети одержали з державного бюджету базову дотацію у сумі 3,6 млрд. грн., освітню субвенцію – 32,5 млрд. грн., медичну субвенцію – 32,0 млрд. грн., субвенцію на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад – 0,7 млрд. грн. З місцевих бюджетів перераховано до державного бюджету реверсну дотацію (вилучення) у сумі 2,3 млрд. грн.

За 9 місяців 2016 року надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів 159 об'єднаних територіальних громад (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) склали майже 4,98 млрд. грн., що більше ніж у 6 разів порівняно з надходженнями аналогічного періоду 2015 року до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу об'єднаних територіальних громад.

Необхідно звернути увагу на той факт, що за підсумками 2015 року доходи місцевих бюджетів перевищили видатки на 14,3 млрд. грн., обсяг «тимчасово невикористаних коштів» місцевих бюджетів є максимальним з 2008 року. У відкритому доступі немає інформації щодо причин такого явища. Однак така ситуація є додатковим свідченням відсутності справжньої децентралізації влади, що має супроводжуватися відповідальним ставленням органів місцевого самоврядування до вирішення місцевих проблем, та додатковим аргументом на користь того, що розширення доходних джерел має здійснюватися після

вирішення першочергових завдань – чіткого визначення функцій та повноважень (прав та відповідальності) органів місцевого самоврядування.

Висновки. У процесі фінансової децентралізації необхідно усунути основні наявні недоліки формування місцевих бюджетів України для того, щоб не тільки підвищити самостійність місцевих органів влади, але й перш за все створити умови для забезпечення відповідального виконання органами місцевого самоврядування функцій публічної влади, максимального врахування переваг та інтересів громадян щодо місцевих суспільних благ та послуг, ефективного використання бюджетних ресурсів і завдяки цьому створити умови для підвищення суспільного добробуту.

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

Наступною складовою фінансової децентралізації є чітке законодавче розмежування функціональних повноважень центральних та місцевих органів влади, а також у системі органів місцевого самоврядування, що має визначати сфери виключних повноважень органів місцевого самоврядування та усувати дублювання функцій центральних та місцевих органів влади.

Модернізація бюджетної системи України на засадах децентралізації потребує переходу до нової парадигми державного управління, що ґрунтується не на протиставленні органів влади різних рівнів, а на чіткому розподілі повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Безумовно, розподіл повноважень щодо надання суспільних благ та прийняття відповідних бюджетних рішень у кінцевому підсумку є політичним рішенням, але для забезпечення ефективного функціонування бюджетної системи необхідно, щоб такий розподіл базувався на економічних критеріях.

Література:

1. Арабчук Я.І. Фінансова децентралізація – основна складова спроможної громади / Я.І. Арабчук // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2016. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_20.
2. Слободянюк Н.О. Проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації / Н.О. Слободянюк, М.О. Коніна // Економіка і суспільство. – 2016. – Вип. 2. – С. 611–616.
3. Лазутіна Л.О. Джерела формування місцевих бюджетів сільських територій в умовах децентралізації / Л.О. Лазутіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://global-national.in.ua/archive/6-2015/150.pdf>.
4. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наукова доповідь / за ред. І.О. Луніної. – К. : НАН України, ДУ «Ін.-т екон. та прогнозув. НАН України» 2016. – 70 с.
5. Набатова Ю.О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів / Ю.О. Набатова, Т.В. Ус // Ефективна економіка. – 2015. – № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4100>.
6. Осипенко С.О. Фінансова децентралізація: ефективність реалізації на місцевому рівні / С.О. Осипенко // Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки). – 2013. – № 4 (24). – С. 176–181.
7. Патицька Х.О. Фінансова децентралізація як основа формування самодостатніх територіальних громад / Х.О. Патицька [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4412>.

8. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254К/96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
9. Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань : Закон України від 1 липня 2004 року № 1953-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1953%2D15>.
10. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 року № 308-р // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-р>.
11. Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
12. Децентралізація: виконання доходів місцевих бюджетів за 9 місяців 2016 року [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Broshura_9_misyaciv_\(ostat_var\).pdf](http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Broshura_9_misyaciv_(ostat_var).pdf).

Остапчук В.А. Финансовая децентрализация в Украине: текущее состояние и перспективы развития

Анотація. Рыночные преобразования, происходящие в Украине, требуют новых подходов к формированию государственной политики регионального развития и реформирования местного самоуправления. В статье осуществлен анализ этапов политики финансовой децентрализации в Украине, определены основные достижения и ошибки каждого из этапов. Выделены актуальные теоретические и практические проблемы финансовой децентрализации. Проанализирована динамика доходов местных бюджетов на основе последних изменений бюджетного и налогового законодательства. Акцентировано внимание на реформе финансовой децентрализации как одной из ключевых реформ, что позволит построить современную систему управления государством и создаст условия для развития гражданского общества.

Ключевые слова: децентрализация, финансовая децентрализация, государственный бюджет, бюджетное законодательство, налоговое законодательство, местное самоуправление, местные бюджеты, доходы местных бюджетов, налоговые и неналоговые поступления.

Ostapchuk V.O. Financial decentralization in Ukraine: current state and development prospects

Summary. Market transformation taking place in Ukraine require new approaches to public policy for regional development and local government reform. The article analyses the steps of fiscal decentralization policy in Ukraine, the main achievements and mistakes of each stage. There are determined current theoretical and practical issues of fiscal decentralization. The dynamics of local budgets based on recent changes to the budget and tax legislation is analyzed. The attention is focused on the reform of fiscal decentralization as one of the key reforms that will build a modern system of governance and create conditions for the development of civil society.

Keywords: decentralization, fiscal decentralization, state budget, budget law, tax law, local government, local budgets, revenues of local budgets, tax and non-tax revenues.