

УДК 336.14

Осіпова Л.В.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри філософії та економічної теорії
Вінницького торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету

Погребняк О.Ю.

студент
Вінницького торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету

ПЕРЕФОРМАТУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

REFORMATTING BUDGETARY SYSTEM OF UKRAINE IN CONDITIONS DECENTRALIZATION OF POWER

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто сутність та особливості бюджетної децентралізації, а також її вплив на органи місцевого самоврядування. Розглянуто питання фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Вказано на вплив законодавчих змін на систему міжбюджетного вирівнювання в умовах бюджетної децентралізації. Розглянуто механізм розрахунків міжбюджетних трансфертів для бюджетів міст районного значення та обласних бюджетів. Визначено основні перешкоди для повного впровадження децентралізації в Україні.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, місцеве самоврядування, горизонтальне вирівнювання, об'єднані територіальні громади, фінансова самостійність.

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены сущность и особенности бюджетной децентрализации, а также ее влияние на органы местного самоуправления. Рассмотрены вопросы финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. Указано на влияние законодательных изменений на систему межбюджетного выравнивания в условиях бюджетной децентрализации. Рассмотрен механизм расчетов межбюджетных трансфертов для бюджетов городов районного значения и областных бюджетов. Определены основные препятствия для полного внедрения децентрализации в Украине.

Ключевые слова: бюджетная децентрализация, местное самоуправление, горизонтальное выравнивание, объединенные территориальные общины, финансовая самостоятельность.

ANNOTATION

The article considers essence and peculiarities of budget decentralization and its influence on local governments. The question of financial independence of local governments is considered. Influence of legislative changes on the system of intergovernmental alignment in conditions fiscal decentralization is indicated. The mechanism of intergovernmental transfers of calculations to the budgets of regional significance and regional budgets is examined. The main obstacles to the full implementation of decentralization in Ukraine are determined.

Keywords: budget decentralization, local government, horizontal alignment, combined territorial communities, financial independence.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку питання децентралізації бюджетної системи України знаходиться на першому місці, оскільки у бюджетному процесі постійно виникають відносини між бюджетами різних рівнів і видів. Також важливим є те що фінансова децентралізація є однією з найважливіших

умов незалежності та життєдіяльності органів місцевої влади, адже децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами.

Для реалізації цих умов органи місцевої влади перш за все мають володіти власними фінансовими джерелами, достатніми для організації управління економікою і соціальною сферою на своїй території без втручання ззовні. Адже саме із місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, засобів масової інформації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання зміни бюджетної системи у ході проведення децентралізації влади висвітлені у роботах таких вчених, як, зокрема, О.Д. Василік, К.В. Павлюк, І.В. Сало, І.І. Д'яконова, М.І. Деркач, Я.П. Гордєєва, О.П. Кириленко, М.І. Кульчицький.

Мета статті полягає у визначенні основних напрямів зміни бюджетної системи в процесі децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основним напрямом підвищення фінансової самостійності органів державної влади виступає децентралізація, яка передбачає урегулювання питань бюджетної самостійності адміністративно-територіальних громад з урахуванням економічних, географічних, історичних та інших умов їх розвитку. В Україні децентралізація планувалася як глобальна перебудова моделі управління в державі, створення ефективної системи територіальної організації влади відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Так з 2014 р. розпочався процес впровадження бюджетної децентралізації та започаткування реформи міжбюджетних відносин, яка реалізувалася у 2015 р. із внесенням змін до Бюджетного та Податкового кодексів.

Поняття бюджетної децентралізації можна розуміти як перерозподіл функцій і повноважень державної влади між відповідними органами державної влади, з одного боку, і органами місцевого самоврядування, з іншого боку. Так, підходи до визначення поняття децентралізації та розподілу повноважень між органами влади відображено на рис. 1 [1].

Найважливішим у процесі проведення децентралізації є саме передання фінансових повноважень між органами влади одного рівня або між центральною та місцевою владою, тобто відбувається проведення бюджетної децентралізації. Оскільки саме за допомогою бюджетної децентралізації органи управління намагаються покращити систему управління державою, вони намагаються обмежити свою діяльність стратегічними функціями та загальнодержавними функціями, які дуже важко розмежовуються щодо потреб громадян. Тому за допомогою бюджетної децентралізації центральні органи управління намагаються «звільнити» себе від функцій, які полягають в наданні послуг населенню і які вимагають урахування потреб у цих послугах громадян залежно від їхніх місць проживання, етнічної належності, традицій, проте

вони забезпечують достатніми матеріальними і фінансовими ресурсами розвиток усіх сфер життєдіяльності територіальних громад на основі чіткого перерозподілу повноважень [2, с. 154].

Проведення бюджетної децентралізації має стати новою системою, через яку відбудуться розширення прав органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень, надання їм повної бюджетної самостійності щодо наповнення своїх бюджетів та здійснення видаткових повноважень. Так, протягом 2014–2016 рр. в ході проведення реформи було ухвалено та змінено ряд законодавчих актів. Зокрема, прийнято Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні, внесено ряд змін до Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України; затверджено Методику формування спроможних територіальних громад; прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та інші законодавчі акти. Відповідно до цих законодавчих актів відбулися такі зміни:

– змінено процедуру затвердження місцевих бюджетів (місцевий бюджет повинен бути затверджений відповідними органами не пізніше 25 грудня року, що передує плановому,

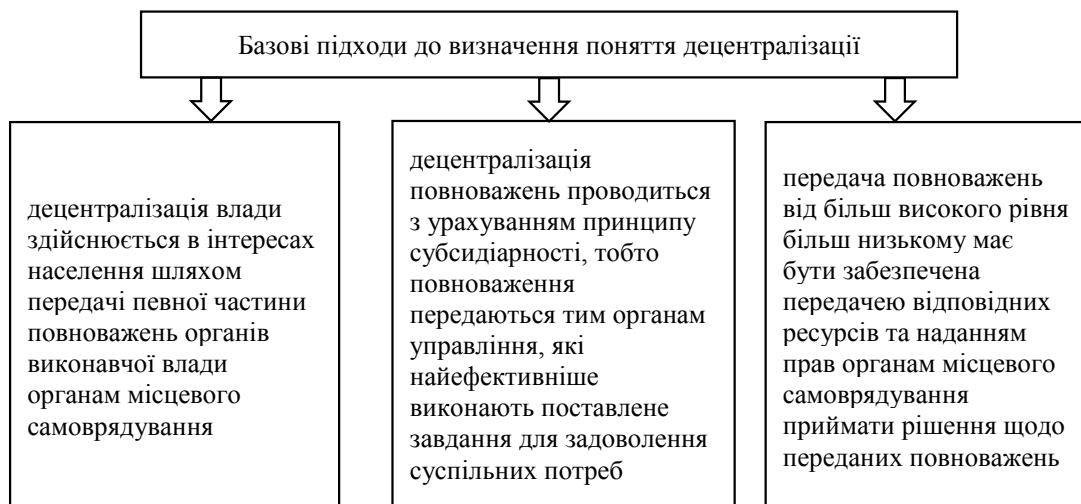


Рис. 1. Базові підходи до визначення сутності децентралізації



Рис. 2. Розмежування ПДФО між бюджетами різних рівнів

та незалежно від того, чи прийнятий закон про державний бюджет);

– змінено види місцевих податків та зборів (раніше до місцевих податків та зборів включалися податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, тоді ж як у ході проведення реформи останній збір було відмінено, а до переліку додали транспортний податок та плату за землю);

– відбулося розширення джерел надходжень до місцевих бюджетів України (було введено такі нові податки, як акцизний податок з реалізації підакцизних товарів та транспортний податок, підвищено ставки оподаткування деяких видів загальнодержавних податків, розширено базу оподаткування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки);

– відбулося впровадження нових видів міжбюджетних трансфертів (базова дотація; субвенції: освітня; медична; на виконання інвестиційних проектів; на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; реверсна дотація; додаткова дотація);

– розширено доходи загального фонду місцевих бюджетів (із державного бюджету до міс-

цевих передано 100% плати за надання адміністративних послуг; 100% державного мита; 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки; з бюджету розвитку до місцевих бюджетів передано єдиний податок; податок на майно – оподаткування комерційної нерухомості та автомобілів із великим об'ємом двигуна; передача зі спеціального фонду екологічного податку (крім радіоактивних відходів) з одночасним збільшенням нормативу зарахування до 80% (діюча норма становить 35%));

– запроваджено новий механізм фінансування охорони здоров'я та освіти через нові субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, а саме через освітню і медичну;

– відбулося нормативне розмежування ПДФО (рис. 2) [3].

Відповідно до статей 98–100 Бюджетного кодексу України було запроваджено новий механізм бюджетного регулювання, а саме систему тотального збалансування усіх місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя лише по податку на прибуток підприємств для обласних бюджетів та податку на доходи фізичних осіб для бюджетів міст, районів та обласних бюджетів. Горизонтальне вирівнювання за своєю сутністю передбачає поділ місцевих

Таблиця 1

Кількість створених територіальних громад на 1 січня 2017 р.

Область	Кількість уже утворених громад			Разом	Запланована кількість територіальних утворень
	міські	селищні	сільські		
Вінницька	5	7	9	21	20
Волинська	1	4	10	15	40
Дніпропетровська	2	12	20	34	48
Донецька*	3	1	2	6	39
Житомирська	3	12	17	32	19
Закарпатська	1	–	2	3	–
Запорізька	1	3	12	16	42
Івано-Франківська	1	2	8	11	45
Київська	–	1	1	2	27
Кіровоградська	2	–	3	5	16
Луганська*	–	2	1	3	22
Львівська	5	3	14	22	71
Миколаївська	1	7	11	19	19
Одеська	2	3	6	11	14
Полтавська	4	2	12	18	28
Рівненська	1	3	14	18	27
Сумська	1	6	7	14	41
Тернопільська	3	9	24	36	–
Харківська	1	3	–	4	51
Херсонська	–	5	7	12	35
Хмельницька	3	11	12	26	23
Черкаська	1	2	3	6	39
Чернівецька	4	2	10	16	12
Чернігівська	4	6	6	16	34
Загалом	49	106	211	366	712

* на підконтрольній території України

Джерело: складено на основі [2]

бюджетів на три групи. До першої групи віднесено бюджети, які можуть отримувати базову дотацію (замість дотації вирівнювання), що мають рівень надходження податку на доходи фізичних осіб на 1 особу менше 0,9 середнього показника по Україні. При цьому базова дотація розраховується в розмірі 80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9. До другої групи віднесено місцеві бюджети з рівнем надходжень у межах від 0,9 до 1,1, для яких не передбачено здійснення вирівнювання. До третьої групи віднесено місцеві бюджети, для яких передбачена реверсна дотація до державного бюджету за умов, якщо рівень надходжень податку на доходи фізичних осіб на 1 особу більше 1,1 середнього показника по Україні. При цьому реверсна дотація складатиме 50% перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні [4, с. 32].

Внесення всіх цих змін привело до збільшення можливостей місцевих бюджетів. Власні ресурси місцевих бюджетів у 2016 р. порівняно з 2015 р. зросли майже втричі, загалом обсяг фінансових ресурсів збільшився майже на 15%, що в номінальних цифрах склало 34,1 млрд. гривень. Зросли обсяги фінансування освіти (13%) та охорони здоров'я (12%). Також у 2016 р. Державний Фонд регіонального розвитку отримав 5,7 млрд. грн. із державного бюджету, які включили в себе 1 млрд. грн. на реалізацію проектів територіальних громад.

Основною подією децентралізації 2015 р. стало об'єднання територіальних громад, що дало початок важливому процесу укрупнення базових територіально-адміністративних одиниць в Україні, яких до реформи було надзвичайно багато, але ефективність діяльності органів влади там була низька. Так на 1 січня 2017 р. в Україні було утворено 366 територіальних громад, а ще планується утворити 712 (табл. 1).

Дослідження показали, що найбільше територіальних об'єднань було створено в Тернопільській, Дніпропетровській та Житомирській областях (їхня кількість перевищує 30 територіальних об'єднань), тоді ж як найменша їхня кількість у Київській, Закарпатській та Харківській областях. Основними перешкодами проведення реформи децентралізації є відсутність місцевого лідерства і нерозуміння на рівні районів необхідності цієї реформи.

Проте існують і негативні наслідки децентралізації, серед яких можна виділити те, що трансферти з державного бюджету розподіляються лише до районного бюджету з розрахунку на бюджет району, тобто включають і сільські та селищні бюджети. Отже, ці бюджетні ресурси практично розподіляє районна державна адміністрація і затверджує районна рада.

Фактично реальні бюджетні права мають лише міста державного й обласного значення. Районні ради уособлюють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, а районні

бюджети призначено для фінансування спільних соціально-економічних і культурних програм. Отже, районні ради не є первинними суб'єктами місцевого самоврядування. Як наслідок, базовими рівнями місцевого самоврядування стають міста обласного значення та райони. Але головним завданням бюджетної децентралізації виступає пошук достатніх обсягів фінансових ресурсів, які б змогли повною мірою забезпечити фінансову незалежність органів місцевого самоврядування [5, с. 40].

Неврегульованість процедур розподілу державних повноважень до виконання місцевих бюджетів негативно впливає на побудову складної системи відносин у сфері розподілу доходів державного бюджету з метою забезпечення їх виконання бюджетними ресурсами. Так, невизначеність державних соціальних гарантій та державних соціальних стандартів і нормативів, які, відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», повинні бути базою для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на їхній основі бюджетів усіх рівнів, не дає змогу встановити нормативно обґрунтовану потребу в коштах на виконання делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування щодо надання суспільних соціальних послуг.

Органи місцевого самоврядування не мають фінансової можливості належним чином здійснювати свої функціональні повноваження, а органи державної влади не забезпечують бюджетними коштами повною мірою та на стабільній основі делеговані повноваження органам місцевого самоврядування. За останні бюджетні роки спостерігаються одночасно суттєве збільшення обсягу доходів місцевих бюджетів, що враховуються у визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, і суттєве зменшення обсягу місцевих податків і зборів.

Загалом низький фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування з перекладанням на них делегованих функцій без компенсації видатків бюджетними надходженнями обмежує їхню повноцінну участь у бюджетному процесі і водночас виступає стримувальним фактором розвитку регіонів.

Висновки. Проведення бюджетної децентралізації може забезпечити формування ефективної територіальної системи місцевого самоврядування для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці та стимулювання її економічного розвитку в результаті удосконалення механізму впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів розвитку. Проте гальмування розвитку місцевого самоврядування призводить до соціальних проблем, що в майбутньому можуть призвести до економічного краху. Також під час бюджетної децентралізації виникає низка проблем, основними з яких є відсутність чіткого розподілу бюджетних функціональних повноважень органів державної влади та органів місце-

вого самоврядування; розподіл рівня відповідальності між органами державної та місцевої влади; визначення ефективності, а також відповідності рівню доходів місцевих бюджетів згідно з обсягом делегованих та власних повноважень.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Василенко Д.В. Бюджетна децентралізація як спосіб реалізації державної бюджетної політики / Д.В. Василенко // Науковий блог «Національний університет «Острозька академія»». – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://naub.oa.edu.ua/2015>.
2. Таукешева Т.Д. Бюджетна децентралізація як чинник зміцнення місцевого самоврядування в Україні / Т.Д. Таукешева, Г.В. Даудова // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 1. – С. 153–158.
3. Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/region>.
4. Куценко Т.Ф. Реформа бюджетної децентралізації в Україні: соціальна функція / Т.Ф. Куценко, Л.М. Ємельяненко // Економіка та держава. – 2016. – № 7. – С. 29–34.
5. Фурдичко Л.Є. Децентралізація: фінансова незалежність місцевих бюджетів України / Л.Є. Фурдичко // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2015. – Вип. 5. – С. 39–42.