

УДК 336.143.2:352

Сергієнко Л.К.  
кандидат економічних наук,  
доцент кафедри фінансів, грошового обігу і кредиту  
Одеського інституту фінансів

## БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ – ШЛЯХ ДО ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### FISCAL DECENTRALIZATION – WAY TO THE PROVISION OF FINANCIAL LOCAL GOVERNMENT

#### АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто концептуальні засади бюджетної децентралізації, проаналізовано сучасні тенденції формування доходів місцевих бюджетів, встановлено рівень залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, визначено можливості підвищення самостійності місцевих бюджетів у світлі новацій Бюджетного кодексу України, надано пропозиції щодо покращення фінансового забезпечення місцевих органів влади.

**Ключові слова:** бюджетна децентралізація, доходи місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти.

#### АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены концептуальные положения бюджетной децентрализации, проанализированы современные тенденции формирования доходов местных бюджетов, установлен уровень зависимости местных бюджетов от трансфертов из государственного бюджета, определены возможности повышения самостоятельности местных бюджетов в свете новаций Бюджетного кодекса Украины, предоставлены предложения по улучшению финансового обеспечения местных органов власти.

**Ключевые слова:** бюджетная децентрализация, доходы местных бюджетов, межбюджетные трансферты.

#### ANNOTATION

The article describes the conceptual provisions of fiscal decentralization, analyzed the current trends of formation of incomes of local budgets, set the level of dependence of local budgets on transfers from the state budget, determined the possibility of increasing autonomy of local budgets in the light of the innovations of the Budget Code of Ukraine, made proposals to improve the financial support of local authorities.

**Keywords:** fiscal decentralization, local budget revenues, intergovernmental transfers.

**Постановка проблеми.** В умовах наявності негативних тенденцій та кризових явищ в економіці, слабкої фінансової дисципліни, високого рівня корупції, низького рівня довіри до системи державного управління питання бюджетної децентралізації виходять на перший план. У контексті процесів децентралізації бюджетної системи, які набирають обертів в Україні, актуалізується питання розширення бюджетної демократії, реалізація якого потребує створення умов для незалежної та ефективною діяльності місцевих органів влади, спроможності органів місцевого самоврядування забезпечувати соціально-економічний розвиток територій та підвищувати рівень надання громадських послуг населенню шляхом зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам бюджетної децентралізації, визна-

чення ролі місцевих бюджетів та їхньої взаємодії з державним бюджетом присвячено багато досліджень відомих вчених, зокрема І. Луніної, О. Кириленко, Т. Сало, К. Павлюк, Ю. Пасічника, В. Федосова, С. Юрія та ін. Проте сьогодні не існує єдиної думки щодо механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування достатнім обсягом фінансових ресурсів для виконання покладених на них функцій і завдань.

**Метою статті** є аналіз сучасного стану фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування та обґрунтування заходів щодо підвищення бюджетної децентралізації у розподілі фінансових ресурсів.

**Виклад основного матеріалу.** У різних соціально-економічних умовах та на різних стадіях розвитку ефективність регіонального управління та розподілу державних фінансів залежить від ступеня їх централізації. Залежно від територіальної структури концентрації фінансових ресурсів, їхнього розподілу та використання у світовій практиці виділяють різні форми суспільних фінансових систем, в основі яких лежать процеси централізації, децентралізації, адміністративної деконцентрації тощо.

Децентралізація – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів [1, с. 7].

Бюджетна децентралізація становить задачу повноважень, функцій і компетентності від центрального уряду до органів місцевого самоврядування, що супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів. Практичне втілення бюджетної децентралізації, означає, що органи місцевого самоврядування набувають більшої відповідальності і в їх розпорядження надходить більше коштів [2, с. 301].

У багатьох країнах потреба у децентралізації зростає через поширення процесів демократизації та здійснення ринкових перетворень. Незважаючи на те, що реформи у цих країнах відбуваються по-різному, однак вони базуються на єдиному принципі: обов'язок щодо здійснення виробництва і надання товарів та послуг

покладається на регіональний рівень, який має право на фінансування певних витрат, а отже і на отримання бюджетних ресурсів для їхнього фінансування.

Бюджетна децентралізація має сприяти вирішенню двох основних питань: по-перше, взаємообумовлений розподіл доходів та витрат між рівнями бюджетної системи; по-друге, встановлення повноважень, у межах яких на регіональному рівні можливо визначати власні доходи та витрати місцевих органів влади.

В Україні, відповідно до Бюджетного кодексу України, доходи місцевих бюджетів класифікують за такими розділами: податкові надходження (загальнодержавні та місцеві податки і збори); неподаткові надходження (доходи від власності, адміністративні збори та платежі, штрафні санкції, плата за ліцензії тощо); доходи від операцій з капіталом (від продажу основного капіталу тощо); міжбюджетні трансферти (дотації, субвенції) [3].

Аналіз виконання місцевих бюджетів України за останні п'ять років показує тенденції до зростання обсягів надходжень до місцевих бюджетів на 20,6 млрд грн, або на 25,6% (табл. 1). Однак простежується сповільнення темпів зростання доходів місцевих бюджетів порівняно з попередніми роками: якщо у 2010 р. зростання доходів відбулося на 13,4%, то у 2011 р. зростання відбувається тільки на 7,5%, в 2013 р. – на 4,4%, а в 2014 р. маємо від'ємне значення до попереднього року у 3,9%.

Важливим показником визначення ролі та значення місцевих бюджетів у бюджетній системі держави, а також показником рівня фінансової самостійності та незалежності місцевих бюджетів є показник питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України. За цим показником, ступінь децентралізації місцевих бюджетів України знизився з 25,6% у 2010 р. до 22,2% у 2014 р. Таким чином, частка доходів місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету є значна меншою, ніж частка державного бюджету майже у 3 рази, що вказує на значну централізацію бюджетних коштів у розпорядженні держави та є негативним явищем у контексті децентралізаційних процесів. Таке становище вказує на пряму залежність місцевих органів влади від центрального уряду, а доходів місцевих бюджетів від перерозподілу трансфертів з державного бюджету.

Незважаючи на задекларованість процесів бюджетної децентралізації, на жаль, сьогодні структура доходів місцевих бюджетів України свідчить про зростання їхньої залежності від бюджетних трансфертів з державного бюджету (табл. 2).

Можна помітити поступове зменшення частки податкових надходжень та збільшення частки міжбюджетних трансфертів в структурі доходів місцевих бюджетів. Так, якщо у 2010 році частка податкових надходжень складала 42,3% усіх доходів місцевих бюджетів, то у 2011–2014 рр.

спостерігається зменшення цієї частки до 38,1% у 2012 році та 37,7% у 2014 році.

Таблиця 1

## Доходи бюджетів України за 2010–2014 рр.\*

Показник	2010	2011	2012	2013	2014
ВВП, млрд грн	1082,6	1316,6	1408,9	1454,9	1566,7
Зведений бюджет, млрд грн	314,4	398,3	445,5	442,8	456,1
- частка у ВВП, %	29,0	30,3	31,6	30,4	29,1
Державний бюджет (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн	233,9	311,8	344,7	337,6	355,0
- частка у ВВП, %	21,6	23,7	24,5	23,2	22,7
- частка у доходах зведеного бюджету, %	74,4	78,3	77,4	76,2	77,8
Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн	80,5	86,5	100,8	105,2	101,1
- частка у ВВП, %	7,4	6,6	7,1	7,2	6,4
- частка у доходах зведеного бюджету, %	25,6	21,7	22,6	23,8	22,2

\* Складено та розраховано автором за даними [4; 5]

Таблиця 2

## Структура доходів місцевих бюджетів України, % \*

Показники	2010	2011	2012	2013	2014
Усього доходів, у т. ч.:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- податкові надходження	42,3	40,3	38,1	41,3	37,7
- неподаткові надходження	5,5	6,0	5,6	5,5	5,3
- доходи від операцій з капіталом	1,7	1,0	0,8	0,6	0,5
- цільові фонди	1,0	0,5	0,3	0,2	0,1
- міжбюджетні трансферти	49,5	52,2	55,2	52,4	56,4

\* Розраховано автором за даними [4]

Зменшення надходжень податкових та неподаткових доходів місцевих бюджетів супроводжується поступовим збільшенням обсягів трансфертів, що надаються з державного бюджету місцевим. Так, частка міжбюджетних

трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів у 2014 р. становила 56,4%, що на 6,9% більше, ніж у 2010 р., та на 4% більше, ніж у 2013 р. (рис. 1).

З рисунка 1 видно, що у 2011–2014 рр. частка трансфертів державного бюджету складає більше половини доходів місцевих бюджетів, при цьому частка податкових та неподаткових надходжень місцевих бюджетів має сталу тенденцію до зниження. До того ж за останні п'ять років сума трансфертів, які передаються із державного бюджету місцевим бюджетам, збільшилася на 51,7 млрд грн, тоді як обсяги податкових надходжень місцевих бюджетів зросли лише на 19,7 млрд грн, що у 2,6 рази менше зростання трансфертів. Таке становище з формуванням доходної бази місцевих бюджетів вказує на централізацію лівової частини бюджетних коштів на рівні держави та їхній подальший перерозподіл через державний бюджет.

Основною причиною того, що місцева влада має досить обмежений перелік повноважень, обсяг відповідальності та фінансових ресурсів, є те, що центральна влада не зацікавлена у проведенні децентралізації бюджетно-податкової системи, тому що це автоматично призведе до обмеження її повноваження та звуження ресурсної бази [6, с. 326].

Практика країн з розвинутою економікою засвідчує, що місцеві бюджети не повинні залежати виключно від фінансової підтримки у вигляді міжбюджетних трансфертів, а повинні мати власний «фундамент» економічної та фінансової міцності.

Нововведення Бюджетного та Податкового кодексів України несуть кардинальні зміни у перерозподіл фінансів, що повинно сприяти їх децентралізації та розширенню доходної бази місцевих бюджетів. З 2015 року в країні вводяться нові підходи у взаємодії центральних та місцевих бюджетів, які стимулюватимуть місцеві органи влади до нарощування доходної бази. Частину соціальних видатків, таких як фінансування медицини та освіти, держава бере на себе через надання субвенцій. Вводиться система фінансового вирівнювання замість тотального балансування. Відтепер місцеві ради зможуть самостійно вирішувати власні фінансові проблеми. Нове бюджетне законодавство розширює права місцевих органів влади та надає їм повну бю-

джетну самостійність, а також розширює джерела наповнення місцевих бюджетів.

Унаслідок внесення змін до Бюджетного кодексу відбулося скорочення як загальнодержавних, так і місцевих податків та зборів. До місцевих податків віднесено податок на майно, до якого входять податок на землю, податок на нерухоме майно, транспортний податок, та єдиний податок. До місцевих зборів належать: збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір. Доходи місцевих бюджетів розширено за рахунок надходжень від акцизного податку з реалізації підакцизних товарів у роздріб за ставкою 5% вартості реалізованого товару, 10% податку на прибуток комерційних підприємств, 100-відсотковим закріпленням за місцевими бюджетами державного мита, плати за надання адміністративних послуг тощо.

Як і раніше, основним бюджетоутворюючим податком місцевих бюджетів залишається податок на доходи фізичних осіб (ПДФО). Однак Законом № 79-VIII внесено зміни щодо розмежування цього податку між бюджетами. Відтепер до обласного бюджету відраховується 15% ПДФО, до бюджетів міст обласного значення – 60%, до бюджету м. Києва – 40%, до бюджетів сіл – 25%, до державного бюджету – 25% [7]. До 2015 р. діяли інші нормативи відрахувань: до обласного бюджету – 25%, до бюджетів міст обласного значення – 75%, до бюджету м. Києва – 50%. Таким чином, державному бюджету віддали відносно стабільне та дохідне джерело надходжень місцевих бюджетів. Завдяки цій нормі державний бюджет отримує 42 млрд грн. Тоді як, за даними міністерства фінансів, додатковий фінансовий ресурс загального фонду місцевих бюджетів від нововведень прогнозується на рівні 22,4 млрд грн [8]. Як компенсацію, місцеві бюджети отримали нові цільові платежі – освітню та медичну субвенції, що, на нашу думку, не сприяє децентралізації бюджетних ресурсів.

**Висновки.** Бюджетна децентралізація є найбільш ефективним способом забезпечення фінансової самостійності місцевих органів влади внаслідок розширення фінансової бази адміністративно-територіальних одиниць за рахунок передачі їм потужних фінансових джерел. З метою підвищення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування достатнім обсягом фінансових ресурсів, що відповідатиме обсягу покладених на них функцій та завдань, вважаємо за доцільне практично реалізувати такі пропозиції.

Перш за все, важливим є вирішення питання щодо підвищення фінансової незалежності і самостійності місцевих органів влади та посилення фінансової спроможності місцевий бюджетів, що можливо реалізувати за рахунок перерозподілу бюджетоутворюючих податків між центром і регіонами на

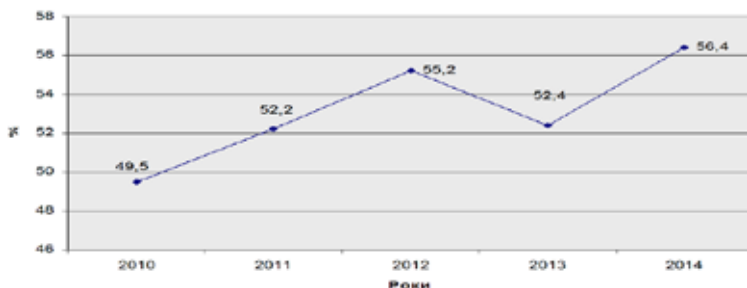


Рис. 1. Частка міжбюджетних трансфертів в доходах місцевих бюджетів у 2010–2014 рр., %

користь останніх. Зокрема, перерахування до місцевих бюджетів частини від надходження податку на додану вартість та податку на прибуток підприємств, рівень мобілізації яких залежить від податкових зусиль місцевих органів влади, надасть можливість підвищити зацікавленість органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень цих податків на окремих територіях та зупинить відцентрові тенденції в Україні. При цьому необхідно відмовитися від пошуку оптимальної формули перерозподілу коштів державного бюджету між регіонами, а перейти до нового механізму перерозподілу отриманих у регіонах ПДВ та податку на прибуток підприємств.

По-друге, відновлення окремих місцевих податків та зборів, зокрема комунального податку, податку з реклами та ринкового збору за умовою встановлення належного контролю за їхнім адмініструванням, дозволить збільшити власні доходи місцевих бюджетів, а відтак, і фінансові можливості щодо фінансування місцевих програм та соціальних заходів.

По-третє, зменшення ролі суб'єктивного чинника при розподілі субвенцій із державного бюджету на соціально-економічний розвиток територій шляхом використання прозорості і зрозумілої методики в автоматичному режимі, з мінімальним використанням «людського фактору».

По-четверте, доцільним є запровадження стратегічного планування на місцевому рівні, що дозволить більш точно здійснювати прогнозування розвитку адміністративно-територіальних одиниць та надасть можливість залучення регіонів до міжнародних проектів фінансової та технічної допомоги.

По-п'яте, бюджетна децентралізація повинна включати не тільки перегляд структури податків і трансфертів, а і упорядкування видаткових повноважень. Потрібне підвищення ролі місцевих органів в управлінні розвитком регіонів, посилення їхньої активності у створенні умов для активізації потенціалу економічного

розвитку і зростання, залучення інвестицій, з тим щоб на місцях мати джерела наповнення місцевих бюджетів. Модифікації потребує і сама система розподілу бюджетних коштів між рівнями бюджетної системи, за якої має бути унормована частка доходів і видатків у зведеному бюджеті на рівні, що не тільки підтверджений практикою загальноєвропейських країн із тривалими традиціями бюджетної децентралізації, але і відповідає сучасному стану розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні.

**Перспективи подальших досліджень.** У подальшому мають бути запропоновані методичні підходи та розроблено механізм перерозподілу податку на додану вартість та податку на прибуток підприємств для визначення частки цих податків, яку варто залишати в регіонах.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Децентралізація та ефективне місцеve самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. – Київ: ПРООН/МПВСР, 2007. – 269 с.
2. Фінанси: підручник / за ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. – К.: Знання, 2012. – 687 с.
3. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. № 2456-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
4. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua>.
5. Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ibser.org.ua](http://www.ibser.org.ua).
6. Сало Т. Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні / Т. Сало // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 4. – С. 324-330.
7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
8. Офіційний сайт міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.