

УДК 336.132.11(045)=161.2

Кожаліна Н.П., аспірантка кафедри оподаткування
та соціального забезпечення,
Університет митної справи та фінансів,
м. Дніпро

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ГОЛОВНИЙ ЧИННИК ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

***Анотація:** В науковій статті досліджено сучасний стан проведення бюджетної децентралізації як головного чинника зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Проведено відповідний аналіз структури міжбюджетних трансфертів та визначено основні етапи реформування місцевих бюджетів в Україні. Висвітлено позитивні сторони та охарактеризовано основні проблеми проведення бюджетної децентралізації. Запропоновано шляхи ефективного проведення бюджетної децентралізації та підвищення фінансової незалежності місцевих органів влади, шляхом закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел надходжень а також зміни діючих нормативів, щодо розподілу податків за відповідними бюджетами та збільшення розміру відсотків на користь місцевих бюджетів. Встановлено, що в результаті проведення бюджетної децентралізації необхідним є створення нової системи міжбюджетних відносин, яка б значно зміцнила фінансову незалежності місцевих органів влади. Державна політика проведення бюджетної децентралізації повинна бути прозорою та направленою на зацікавленість громад до об'єднання це стане запорукою стабілізації соціально-економічного розвитку кожного регіону України.*

***Annotation:** The current state of budget decentralization as the main factor strengthen the financial independence of local governments was analysed in the scientific article. An appropriate analysis of the structure of intergovernmental transfers was made and the main stages of the reform of local budgets in Ukraine were defined. The article deals with positive side of budget decentralization and describes its main problems. It includes ways of effective budget decentralization and increasing financial independence of local authorities by fixing the local budgets of stable income sources and changes in applicable regulations regarding the distribution tax at the appropriate budgets and increase of interest for local budgets. It was established that the result of budget decentralization it is necessary to create a new system of intergovernmental relations, which would greatly strengthen the financial independence of local governments. The state policy of budget decentralization must be transparent and direct the interest of community to unite. It will ensure stabilization of socio-economic development of each region in Ukraine.*

Постановка проблеми. В сучасних умовах формування та розвитку фінансової системи держави особливе місце належить фінансам місцевих органів влади. Важливий вплив на місцеві фінанси на сучасному етапі має бюджетна децентралізація, яка є головним чинником зміцнення фінансової незалежності місцевих органів влади. В сучасних умовах досить актуальним є питання проведення відповідних бюджетних реформ шляхом проведення децентралізації фінансових ресурсів, яка надасть можливість місцевому самоврядуванню набути певної фінансової незалежності та тим самим зміцнить місцеві бюджети.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В даний час існує значна кількість публікацій стосовно бюджетної децентралізації, в яких розглядається питання ефективності здійснення відповідних бюджетних реформ шляхом проведення децентралізації фінансових ресурсів місцевих органів влади. Серед вітчизняних дослідників та науковців дане питання досліджували в своїх роботах: Л.М. Бабіч [1], Л.Б. Баранник [2], О.Д. Василик [4], О.П. Кириленко [7], Л.В. Лисяк В.М. [9], О.О. Сунцова [12], та ін.

Значна кількість робіт свідчить про незавершене проведення процесу бюджетної децентралізації в Україні. Дані дослідження не суперечать один одному та свідчать про точки зору різних авторів зосереджуючи при цьому увагу на ефективності проведення бюджетної децентралізації як головного чинника зміцнення фінансової незалежності місцевих органів влади та здійснення відповідних бюджетних реформ.

Постановка завдання. Мета дослідження полягає в здійсненні аналізу сучасного стану проведення бюджетної децентралізації, на підставі теоретичних та практичних аспектів, а також визначення основних етапів та відповідних напрямків ефективного проведення процесу бюджетної децентралізації в умовах відповідних економічних перетворень.

Виклад основного матеріалу дослідження. Бюджетна децентралізація на сучасному етапі розвитку місцевих фінансів відіграє значну роль. Виникає проблема, щодо ефективного розподілу відповідних фінансових ресурсів та повноважень між центральними та місцевими органами влади, яка є досить актуальною у контексті відповідних економічних перетворень. Виходячи з зарубіжного досвіду, щодо забезпечення фінансової стійкості територіальних громад, в Україні є необхідність проведення бюджетної децентралізації як головного чинника зміцнення фінансової незалежності місцевих органів влади.

Як зазначено в роботі О. Сунцової « під бюджетною децентралізацією слід розуміти будь-які види мобілізації фінансових ресурсів у бюджетах органів місцевого самоврядування. Крім визначеного його змісту, слід розглядати її як спосіб виміру величини переходу національної економіки від адміністративно-командної до ринкової і яка є доцільною за умови досягнення розумного оптимуму між формуванням доходів місцевих бюджетів та фінансуванням делегованих повноважень» [12].

І. Куц доводить що «децентралізація – це процес передачі частини функцій та повноважень центральних органів влади органам місцевого самоврядування, тобто процес розширення та зміцнення прав і повноважень територіальних громад з одночасним звуженням прав і повноважень відповідного центру» [8].

Підсумовуючи вище зазначене можна прийти до висновку, що суть бюджетної децентралізації полягає в поступовій передачі повноважень від центральних органів влади до місцевих. Це сприятиме поліпшенню надання суспільних послуг та врахуванню інтересів населення кожної окремої територіальної громади. В сучасних умовах більшість територіальних громад не в змозі забезпечити відповідний соціально-економічний розвиток громади та

рівень життя населення, тому повністю залежить від розміру отримання міжбюджетних трансфертів.

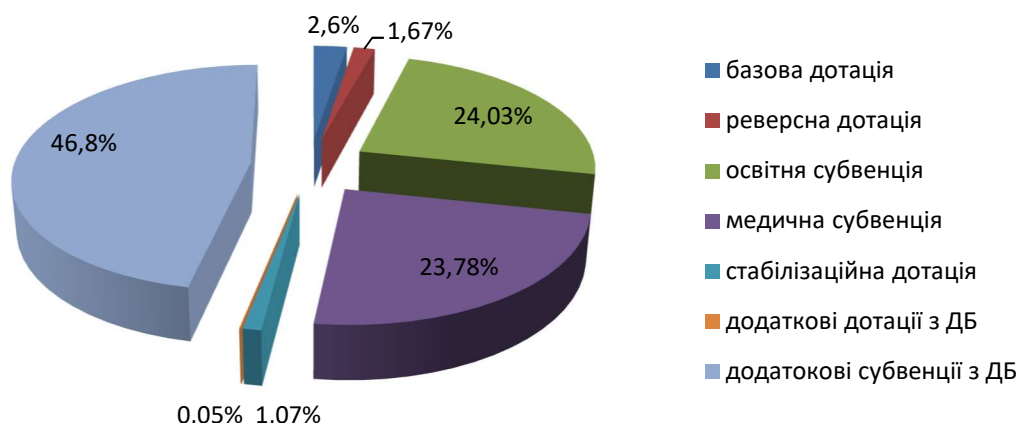


Рис 1. Структура міжбюджетних трансфертів за 2016 рік

* Джерело: складено автором за даними [3].

Аналіз даних показує, що в структурі міжбюджетних трансфертів за 2016 рік найбільшу питому вагу складають додаткові субвенції з державного бюджету - 46,8% від усієї суми міжбюджетних трансфертів. Даний факт свідчить про те, що органи місцевого самоврядування ще не змогли самостійно в повному обсязі забезпечити першочергові видатки місцевих бюджетів без відповідної субвенції. Найменшу питому вагу у відповідній структурі мають стабілізаційна дотація – 1,07% та додаткові дотації з державного бюджету – 0,05% .

Що ж стосується проведення бюджетної децентралізація то вона повинна створити принципово нову систему міжбюджетних відносин, суть якої полягала б не тільки в передачі міжбюджетних трансфертів від державного бюджету місцевим бюджетам, а й надала можливість місцевим органам влади більшої самостійності у формуванні, розподілі та використанні фінансових ресурсів. Та як результат підвищила рівень їх відповідальності .

Процес проведення бюджетної децентралізації в Україні досить складний та тривалий. Урядом дане питання почало розглядатись ще з 1998 року. Відповідні принципи бюджетної децентралізації були закладені в Європейській хартії про місцеве самоврядування [13] та в Конституції України. В травні 2007 року розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію реформування місцевих бюджетів, ця Концепція була направлено на проведення відповідних реформ у сфері місцевих бюджетів та створення відповідних умов для розвитку регіонів зайнятості населення та високої продуктивності виробництва. Проведення відповідних реформ передбачалось в декілька етапів тому розглянемо їх детальніше .

Етапи реформування місцевих бюджетів згідно з Концепцією 2007 року

Етапи проведення реформування	Шляхи проведення відповідних реформ
Перший етап з 2007 по 2008 рік	1. уточнення переліку доходів та видатків місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин; 2. проведення розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів між державним та місцевими бюджетами за новою удосконаленою формулою; 3. розробка відповідних теоретико-методологічних засад, щодо програмно-цільового методу планування видатків та методики по визначенню стандартів надання основних соціальних послуг населенню.
Другий етап з 2009 по 2014 рік	1. удосконалення бюджетного та податкового законодавства з метою зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування ; 2. підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів в результаті запровадження відповідних нормативів фінансового забезпечення державних соціальних гарантій. 3. запровадження програмно-цільового методу планування та виконання місцевих бюджетів.

* Джерело : складено автором згідно [11].

Значний вплив на децентралізацію мала світова фінансова кризи 2008-2009 років, яка не оминула й економіку України, в результаті чого питання бюджетної децентралізації було відкладене не декілька років. Особливої гостроти набуло проведення децентралізації у період з 2013 по 2014 роки, саме в цей час виникла необхідність зміцнення фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та надання їм необхідної фінансової самостійності.

Так в 2014 році урядом було прийнято Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Метою якої є «визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [10].

Згідно Концепції відповідні реформи будуть здійснюватися двома етапами:

I етап (підготовчий) включав в себе такі основні складові:

- передбачалось відповідне внесення до Конституції України змін, щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та відповідного розподілу повноважень між ними;

- розробка відповідних законодавчих актів щодо запровадження нового механізму народовладдя та залучення населення для прийняття відповідних управлінських рішень місцевими органами влади;
- створення законодавчої бази яка б регулювала всі правові відносини стосовно добровільного об'єднання громад та надання відповідної підтримки з цього питання з боку держави;
- врегулювання нової системи адміністративно-територіального устрою.

II етап реалізації Концепції (2015-2017 роки) передбачає:

- проведення інституційної реорганізації органів місцевого самоврядування та проведення місцевих виборів з урахуванням реформованої системи місцевих органів влади;
- забезпечення територіальних громад відповідними генеральними планами та схемами планування територій;
- стандартизація публічних послуг населенню, які надаються місцевими органами влади на відповідному законодавчому рівні .

Відповідна реформа проведення бюджетної децентралізації відбувається в регіонах України при значному спаді економіки, незначному рості ВВП (2016 рік -1%, 2017 рік – заплановано на рівні 3%), значному рівні інфляції, нестабільності власної національної валюти, незацікавленості територіальних громад до об'єднання, що не дає можливості забезпечити швидких результатів від даного процесу. Але незважаючи на це слід виділити позитивні сторони, щодо проведення бюджетної децентралізації :

- головними бюджетоутворюючими податками на даний час виступають – податок на доходи фізичних осіб та плата за землю;
- дотримується виконання всіх міжбюджетних трансфертів, стосовно надання відповідних коштів місцевим бюджетам з державного бюджету;
- протягом останніх років спостерігається виконання та перевиконання доходної частини формування місцевих бюджетів.

Підсумовуючи вище викладене, можна прийти до висновку, що на I та II етапах реалізації Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було досягнуто певних результатів. Відбулись відповідні зміни у бюджетно-фіскальному законодавстві, починаючи з 01.01.16 року змінено ставки та порядок обчислення окремих податків і зборів які повністю або частково зараховуються до місцевих бюджетів (ПДФО, транспортний податок, єдиний податок та інші), запроваджено новий вид податку – акцизний податок з кінцевих продажів, значно розширено базу оподаткування податком на нерухомість. Відповідно до внесених змін екологічний податок зараховується до спеціального фонду місцевих бюджетів та використовується для фінансування природоохоронних заходів, раніше він був складовою частиною загального фонду. В результаті чого доходи місцевих бюджетів зросли в декілька разів, це також вплинуло на підвищення рівня самостійності та відповідальності місцевих органів влади, щодо використання відповідних бюджетних ресурсів громади. Було запроваджено істотно нову трансфертну політику, яка сприятиме підвищенню соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. З 2017 року до бюджетів

об'єднаних територіальних громад крім доходів, що отримувались ними до об'єднання, буде зараховуватись податок на доходи фізичних осіб в розмірі 60%, раніше даний податок зараховувався до районного бюджету. Також бюджети об'єднаних громад беруть участь у горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності – це надання базової дотації в розмірі 80 % суми необхідної для досягнення показника 0,9 - середнього показника по Україні на 1 мешканця. Новостворені громади мають також право отримувати кредити зовнішні та внутрішні, навіть від міжнародних фінансових установ.

Як зазначено в доповіді Віце-прем'єр-міністра – Міністра регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України **Геннадія Зубко** «відчутні результати реформи децентралізації сталися завдяки проведеній бюджетній децентралізації. Підвищилася фінансова спроможність місцевих громад, впроваджено 1339 інфраструктурних проектів, реалізованих через державну підтримку в 159 ОТГ, 810 проектів через Державний фонд регіонального розвитку» [6].

Поряд з цим міністр фінансів Олександр Данилюк вважає, що «Мінфін продовжить підтримувати перехід на дворівневу систему відносин з місцевими бюджетами за рахунок їх укрупнення. За останні два роки за рахунок укрупнення понад 1,800 тис. місцевих бюджетів 366 об'єднаних громад перейшли на прямі відносини з держбюджетом і програмно-цільовий метод бюджетування» [5].

Але незважаючи на відповідні досягнення в процесі проведення бюджетної децентралізації існують певні проблеми які потребують подальшого вирішення:

- розробка системи стандартів надання суспільних послуг населенню;
- зменшення рівня залежності місцевих бюджетів від рівня міжбюджетних трансфертів (базової дотації, освітньої субвенції, медичної субвенції, інших субвенцій та дотацій) ;
- проведення відповідної реформи адміністративно-територіального устрою;
- внесення змін до Конституції України, щодо визначення відповідних функцій місцевих органів влади в частині децентралізації влади;
- визначення чіткого переліку власних та закріплених повноважень органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад;
- удосконалення системи адміністрування місцевих податків (податку на нерухоме майно та плати за землю);
- розширення кола доходів місцевих бюджетів шляхом запровадження нових фіскальних достатніх податків і зборів, надання органам місцевого самоврядування права щодо адміністрування та встановлення відповідних ставок;
- визначення чіткого механізму розрахунку обсягу необхідних субвенцій;
- підвищення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів.

Як показав аналіз з метою підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів доцільним є закріплення за ними стабільних джерел надходжень за рахунок відповідних податків а також перегляд нормативів, щодо розподілу за відповідними бюджетами податків та збільшення розміру відсотків на користь

саме місцевих бюджетів. Враховуючи те, що основним бюджетотворюючим податком є податок на доходи фізичних осіб пропонуємо встановлення фіксованого відсотку в залежності від чисельності населення відповідної громади, при цьому враховуючи індекс податкоспроможності (надходження на одного жителя за відповідним податком до середнього значення по Україні). Це забезпечить місцеві бюджети відповідними фінансовими ресурсами, стимулюватиме місцеві органи влади до розширення бази оподаткування та збільшення розміру додаткових надходжень.

Висновки. Розглянувши питання проведення бюджетної децентралізації в Україні, можливо зробити наступні висновки.

Запропонований аналіз сучасного стану проведення бюджетної децентралізації на підставі теоретичних та практичних аспектів дозволив комплексно оцінити позитивні сторони та існуючі проблеми проведення бюджетної децентралізації в умовах економічних перетворень. Сучасний період проведення бюджетної децентралізації в Україні є досить складним та повільним, в зв'язку з впливом цілої низки зовнішніх та внутрішніх факторів, який полягає перш за все у вдосконаленні бюджетної та податкової політики, формуванні ефективного механізму міжбюджетних відносин.

На відміну існуючих підходів основним напрямком проведення бюджетної децентралізації повинно бути збільшення розміру доходів місцевих бюджетів за рахунок перегляду діючого порядку адміністрування податків з передачею надходження частини податків на місцевий рівень, зміні розміру їх бюджетного розмежування та розширення бази місцевого оподаткування.

Це дасть змогу здійснення системної та прозорої державної політики проведення бюджетної децентралізації направленої на зацікавленість громад до об'єднання та стане запорукою стабілізації соціально-економічного розвитку кожного регіону України.

Література:

1. Бабіч Л.М. Особливості формування сучасної бюджетної політики в Україні / Л. М. Бабич // Актуальні проблеми економіки. - 2013. - № 1. - с. 133-141
2. Баранник Л.Б. Місьцеве оподаткування в Україні: еволюція та перспективи розвитку : монографія / Л.Б. Баранник - Дніпропетровськ, 2015.- с.216-217
3. Бюджетний щоденник на 2016 рік [Електронний ресурс] – Режим доступу:https://feao.org.ua/wpcontent/uploads/2016/04/FEAO_Schodennyk_A5_web.pdf
4. Василик О.Д. Бюджетна система України / О.Д. Василик , К.В. Павлюк . – К. : Центр навчальної літератури , 2004. – 544с.
5. Данилюк О. Залишки на рахунках місцевих бюджетів зросли на 62%/ О. Данилюк // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3996>
6. Зубко Г. Кількість українців, які відчували зміни від децентралізації, збільшилась в 2,5 рази / Г. Зубко // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3942>

7. Кириленко О.П. Місцеві фінанси /О.П. Кириленко : підруч.— К.: М65 Знання, 2006. — 677 с.
8. Куц І. Реформа місцевого самоврядування , це – децентралізація /Куц І.// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rozumnemisto.org/decentralization>
9. Лисяк Л.В. Ефективність використання коштів місцевих бюджетів України : монографія / Л. В. Лисяк, К. М. Роменська; Ун-т мит. справи та фінансів. - Дніпропетровськ, 2015. - 232 с.
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р // Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
11. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. №308-р // Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-p>
12. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. [Текст] / О. О. Сунцова. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.
13. Європейська хартія про місцеве самоврядування, ратифікована Законом України № 52/97 – ВР від 15.07.97 - [Електронний ресурс] – Режим доступу: - // http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.