

Погорєлов В. С.
*аспірант кафедри фінансів
Київського національного економічного
університету імені Вадима Гетьмана*

Pohorielov V. S.
*Ph.D student of finance department,
Kyiv national economic university
named after Vadym Hetman*

ВПЛИВ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ В УКРАЇНІ

Анотація. Встановлено перелік позитивних наслідків фіскальної децентралізації в Україні для місцевих бюджетів. Конкретизовано негативні риси фіскальної децентралізації в Україні на сучасному етапі її проведення. Аналіз трирічного періоду проходження фіскальної децентралізації демонструє, що влада фактично передала тягар фінансування важливих бюджетних програм на місцеві бюджети, через що виникли серйозні фінансові проблеми і заборгованість із заробітних плат (особливо у регіонах, які не мають на те необхідних фінансових ресурсів і потребують від державного бюджету дотацій). Визначено основні завдання, які повинні бути реалізовані в межах фіскальної децентралізації в Україні з метою забезпечення її максимально позитивного ефекту на стан наповнення місцевих бюджетів. Надано пропозиції для максимізації позитивних наслідків фіскальної децентралізації в Україні.

Ключові слова: фіскальна децентралізація, місцевий бюджет, державний бюджет, податок, бюджетна система, фінансова система.

Постановка проблеми. Очевидною тенденцією часу є нездатність державного бюджету України фінансувати всі напрями економічного та соціального життя країни, які потребують державної підтримки, і визначати найбільш пріоритетні з них без оперативної інформації, яка формується на місцевому рівні влади. З огляду на це, виникла потреба розширення меж самостійності та фінансової автономії місцевих бюджетів, оскільки саме на місцевому рівні владним органам більш очевидно необхідні статті фінансових витрат і напрями спрямування фінансових ресурсів.

Недостатній рівень фіскальної децентралізації у доцільних областях України зумовлював наявність негативних макроекономічних ефектів, що виявлялися насамперед на рівні найбільших міст, зокрема, в обласних центрах. З урахуванням того, що обласні центри є основними осередками зростання вітчизняної економіки (що є типовим для етапу економічної трансформації, який долає нині Україна), надмірний рівень фіскальної централізації має прямий макроекономічний ефект: централізація знищує усі фінансові стимули для місцевих органів влади для створення нових робочих місць, розширення меж економічної диверсифікації і сприяння зростанню продуктивності праці, оскільки фінансові ресурси, що могли би бути витраченими на вирішення цих завдань, спрямовуються до державного бюджету для фінансування загальнодержавних потреб.

З огляду на це, виникає необхідність у дослідженні перспектив фіскальної децентралізації, аби реформування бюджетного процесу, яке було розпочато в Україні, пройшло максимально ефективно. Вивчення питання впливу фіскальної децентралізації на стан місцевих бюджетів дасть змогу своєчасно усунути вади, характерні цьому процесу, і забезпечити фінансову самостійність управлінських рішень на місцевому рівні влади на основі оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання певної проблеми і на які спирається автор. Проблеми та перспективи фіскальної

децентралізації в Україні, вплив її результатів на рівень наповнення місцевих бюджетів знайшли відображення у роботах сучасних вітчизняних дослідників. Зокрема, В.Б. Родченко визначає вплив реформи фіскальної децентралізації на місцеві бюджети України [1], В.А. Табінський, Є.О. Колеснік, І.С. Сіліна вивчають особливості процесу формування доходів місцевих бюджетів в умовах фіскальної децентралізації [2], О.О. Рябоконт конкретизує процес формування податкових надходжень місцевих бюджетів в умовах фіскальної децентралізації та шляхи їх оптимізації [3], О.І. Дем'янчук, А.А. Іванова пропонують оцінку ефективності фіскальної децентралізації місцевих бюджетів України [4]. Процес фіскальної децентралізації в Україні зараз не є завершеним, а отже, необхідним є перманентний моніторинг характерних особливостей його проходження та визначення проміжних результатів. Тому наукові дослідження, присвячені виявленню наслідків фіскальної децентралізації для місцевих бюджетів України, не втрачають своєї актуальності.

Закінчення кожного бюджетного року дає змогу підвести підсумки щодо ефективності фіскальної політики уряду. Таким чином, початок 2018 р. – це слушний час для оцінки результатів чергового періоду фінансового життя України в умовах фіскальної децентралізації. Показники наповнення та видатків місцевих бюджетів уже не можуть вважатися випадковими; за три роки реформування тенденції їх зміни доцільно вважати закономірними. Аби фіскальну децентралізацію в Україні можна було назвати вдалою і такою, що врешті відбулася, необхідно встановити її здобутки та результати за останні роки і виявити недоліки проходження цього процесу, які можна усунути і відкоригувати своєчасними діями владних структур.

Метою статті є встановлення особливостей впливу фіскальної децентралізації на місцеві бюджети в Україні у вітчизняних реаліях проходження бюджетного процесу.

Результати дослідження. Практика управління фінансовою системою України, яка склалася нагепер, не відповідає завданням, які стоять перед країною, – вона не сприяє створенню умов для стійкого економічного зростання і переходу до інноваційно-інвестиційного роз-

виту, не забезпечує досягнення соціальних пріоритетів фінансової політики тощо. Часткове вирішення цих та інших фінансових проблем влада вбачає в ефективній фіскальній децентралізації.

У теорії децентралізація розглядається як процес перерозподілу функцій, сил, влади, людей чи речей від їх розташування (групування) у центрі або керівному органі. Поняття децентралізації використовується на різних рівнях економічної системи, у фінансовій сфері, у державному управлінні тощо. В умовах реформування фінансових систем і численних спроб перерозподілу функцій фінансової влади у межах держави поняття децентралізації було використано і у фіскальній сфері під час зміни норм і правил оподаткування.

Вибір «міри фіскальної децентралізації», яку належить використати у тій чи іншій країні, є політичним рішенням уряду. Традиційно фіскальна децентралізація має на меті гарантування соціальної справедливості за допомогою розподілу між регіонами, місцевими, сільськими громадами дотацій, що мають на меті фінансове вирівнювання територій та усунення горизонтальної нерівності між регіонами, тобто забезпечення на усіх територіях такого рівня бюджетного фінансування, який дасть змогу підтримувати стан нормального функціонування громади і забезпечувати поступальний економічний розвиток регіону.

Очікуваний результат від фіскальної децентралізації – недопущення ситуації, за якої жителі бідних, дотаційних регіонів були би змушені платити більшу частку свого доходу у вигляді податків для отримання того самого рівня послуг, що і жителі регіонів, які не потребують дотаційного фінансування. Оскільки податковий потенціал у різних областях країни суттєво відрізняється, місцеві органи влади не можуть забезпечити однакову доступність публічних послуг за єдиних ставок оподаткування. Проведення фіскальної децентралізації зазвичай дає змогу територіям встановлювати різні податкові ставки. Така система передбачає, що найвищі ставки доводиться встановлювати в областях із низьким податковим потенціалом і невисоким рівнем добробуту населення, оскільки саме там жителі максимально відчують потребу у державній підтримці.

Процес фіскальної децентралізації в Україні розпочався наприкінці 2014 р., коли Верховна Рада прийняла Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин)». У цьому документі були закріплені нововведення, які стосувались бюджетної децентралізації. Законопроект передбачав підвищення бюджетної і фінансової самостійності місцевих бюджетів. На перший погляд може здатися, що місцевим органам влади на державному рівні дозволили використовувати всі внутрішні фінансові активи для забезпечення власних потреб та реалізації фінансових інтересів громади. Однак це не так.

Мотиви для проведення фіскальної децентралізації в Україні є такими: надати місцевим бюджетам різних рівнів більше повноважень, створити стимули для економічного розвитку територій, «розвантажити» державний бюджет від необхідності фінансування «надуманих» регіональних програм, підвищити ефективність використання державних коштів на різних рівнях фінансової системи тощо.

Натепер тенденція поступової децентралізації фінансових зобов'язань від центру до регіонів є актуальною для більшості країн світу. Незважаючи на те, що цей процес має свою специфіку в різних державах, оскільки враховує інституційні, політичні та історичні умови розвитку економічних систем, є і загальносвітової тенденції, які ми можемо констатувати і в Україні. По-перше, це конкуренція щодо напрямів розподілу фінансових ресурсів на місцевому рівні. По-друге, більший фінансовий здобуток

від фіскальної децентралізації отримують великі міста, зокрема, обласні центри.

В Україні фіскальна децентралізація є необхідною умовою регіонального соціально-економічного розвитку, але лише за умови її ефективного проведення. Основний аргумент прихильників фіскальної децентралізації зводиться до того, що вона є основою ефективної бюджетно-податкової системи, оскільки має позитивний вплив на безліч макроекономічних параметрів, і насамперед на рівень економічного зростання.

На практиці фіскальна реформа відбулася за таким механізмом: у місцевих бюджетів забрали частину податків, доходи від яких легко розраховувались, а їх надходження було гарантованим, і замість них на місцевий рівень було віддано адміністрування кількома іншими податками, отримання фінансових надходжень від яких потребує додаткових сил і сприятливих умов.

Загальносвітова тенденція економічного розвитку і державного управління полягає у визнанні того факту, що занадто централізовані держави стають все менш ефективними щодо вирішення питання задоволення інтересів громадян. Це стає причиною еміграції населення, наростання невдоволення у суспільстві та зниження рівня довіри до влади. Водночас неефективно проведена фіскальна децентралізація також може стати стимулом для інтенсифікації перерахованих процесів, що ми спостерігаємо нині в Україні.

Фіскальна децентралізація виправдана лише тією мірою, в якій вона забезпечує підвищення ефективності використання бюджетних коштів: більш повне і більш якісне задоволення економічних потреб населення в отриманні суспільних благ; зниження витрат, пов'язаних зі створенням громадських благ і виконанням державою її функцій. Якщо фіскальна децентралізація має безсистемний характер і не адаптована до специфіки країни, то це може привести тільки до зниження ефективності та розбалансованості фінансових потоків, а не до наповнення місцевих бюджетів.

Аналіз трирічного періоду проходження фіскальної децентралізації в Україні демонструє, що влада фактично більшою мірою передала тягар фінансування важливих бюджетних програм на місцеві бюджети, через що виникли серйозні фінансові проблеми і заборгованість із заробітних плат (особливо у регіонах, які не мають на те необхідних фінансових ресурсів і потребують від державного бюджету дотацій). Однак ймовірний позитивний ефект від фіскальної децентралізації для місцевих бюджетів може бути значно більшим за усі негативні аспекти проходження її поточного етапу.

Основним аргументом за продовження фіскальної децентралізації на сучасному етапі розвитку економіки України є зростання важливості своєчасного отримання релевантного інформаційного ресурсу для прийняття ефективних управлінських рішень. Найбільш точною і корисною є інформація, що доступна на максимально наближеному до споживача рівні влади – тобто на місцевому рівні. Її врахування у процесі розподілу фінансових ресурсів дає змогу обрати найбільш актуальні напрями фінансової підтримки соціальних програм і економічних ініціатив на різних територіальних одиницях.

У 2016 р. представники держав-членів Ради Європи заявили, що фіскальна децентралізація в Україні пройшла успішно. Позитивну оцінку отримало підвищення рівня об'єднання громад, фінансове стимулювання цього процесу. Експертами було оголошено збільшення місцевих бюджетів в середньому на 42%. З 2015 р., коли фактично була розпочата фінансова децентралізація, місцеві бюджети зросли на 52%. Однак станом на 2016 р. не було досягнуто чіткого розмежування повноважень або нагляду за закон-

ністю дій місцевого самоврядування [5]. Ця проблема продовжує залишатися актуальною і на початку 2018 р.

Станом на момент прийняття бюджету на 2018 р. було зафіксовано збільшення кількості місцевих бюджетів, що мають відносини з державним бюджетом, на 299, і з 1 січня 2018 року їх кількість становить 1288 бюджетів. Загалом ресурс місцевих бюджетів у 2018 р. становитиме 553,4 млрд грн, що на 70,3 млрд грн, або на 14,5%, більше проти 2017 р. Доходи місцевих бюджетів прогноуються на рівні 249,7 млрд грн, темп росту до 2017 р. – 124,2% [6].

До позитивних наслідків фіскальної децентралізації для місцевих бюджетів можна віднести той факт, що починаючи з середини 2015 р. низка великих міст України вперше за довгі роки отримала фінансову змогу для оновлення рухомого складу муніципального громадського транспорту. Фіскальна децентралізація збільшила місцеві бюджети з 98,2 млрд грн у 2015 р. до 170,7 млрд грн у 2017 р., бюджети об'єднаних територіальних громад – з 4,1 млрд грн до 7,5 млрд грн відповідно [7].

Профіцити місцевих бюджетів сформувалися через зміни у розподілі податкових надходжень або залишення попередніх податкових надходжень без змін у бік поділу їх із державним бюджетом. Крім того, місцеві бюджети отримали низку додаткових бонусів – право на свій розсуд обирати банки для зберігання і використання власних коштів; самостійно, без «прив'язки» до держбюджету, затверджувати свої кошториси [8].

Однак залишається необхідність підвищення рівня ефективності використання можливостей фіскальної децентралізації в Україні. У теорії фіскальна децентралізація повинна стимулювати місцеві органи влади залучати інвестиції і розвивати реальний сектор економіки, проте загальноекономічна кон'юнктура (деіндустріалізація, перехід бізнесу в тінь, зниження купівельної спроможності населення, відмова від використання фінансових продуктів і послуг, втрата довіри до влади) не сприяє стрімкому збільшенню податкової бази місцевих бюджетів.

В Україні фіскальна децентралізація надала громадам додаткові кошти, але центральна влада продовжує перекладати на регіони видаткові повноваження, фактично не даючи можливості використовувати додатковий ресурс на розвиток. Надлишок коштів, які місцеві бюджети отримали в результаті фіскальної децентралізації, майже повністю буде витрачений на нові повноваження, які центральна влада делегує на місцевий рівень.

Основними завданнями, які мають бути реалізовані у межах фіскальної децентралізації в Україні з метою забезпечення її максимально позитивного ефекту на рівень наповнення місцевих бюджетів, мають стати: визначення переліку повноважень місцевих органів влади – як власних, так і делегованих; розширення напрямів наповнення

місцевих бюджетів; запровадження системи адресних трансфертів, які спрямовані на компенсацію фінансових витрат органів місцевої влади; забезпечення високого рівня транспарентності використання податкових надходжень місцевими органами влади тощо.

Висновки.

1. До позитивних наслідків фіскальної децентралізації в Україні можна віднести: підвищення рівня доходності бюджетів міст – обласних центрів, їх профіцит; досягнення фінансової самостійності частиною об'єднаних територіальних громад; появу на місцевому рівні змоги скерування фінансових ресурсів на фінансування першочергових потреб; отримання місцевою владою змоги обирати фінансові установи для зберігання фінансових активів; можливість розвитку територій за рахунок залишення фінансових ресурсів у профіцитних регіонах, без їх передачі до державного бюджету і подальшого перерозподілу.

2. Негативними рисами фіскальної децентралізації в Україні на сучасному етапі її проведення стали: зниження рівня доходності бюджетів сіл і селищ; втрата місцевими бюджетами традиційних джерел доходів через їх перерозподіл на користь державного бюджету; втрата сільськими бюджетами доходів у формі дотацій і субвенцій; передача на місцевий рівень фіскальної системи додаткових обов'язків без належного фінансування їх виконання; субвенції місцевим бюджетам не повністю покривають витрати місцевих бюджетів (зокрема, на освіту та охорону здоров'я); передавання на місцевий рівень витрат на оплату праці освітніх працівників без встановлення джерел покриття таких витрат; наявні проблеми законодавчої неврегульованості розподілу повноважень у фіскальній сфері; наявність значної частини об'єднаних територіальних громад, що продовжують потребувати дотацій.

З метою максимізації позитивних наслідків фіскальної децентралізації місцевих бюджетів в Україні пропонується збільшити частку податку на прибуток, яка відраховуватиметься до місцевих бюджетів, до 20%; підвищити рівень прозорості використання податкових надходжень як органами державної влади, так і на місцевому рівні; провести компенсацію боргів перед медичними й освітніми закладами, які виникли ще до моменту запровадження бюджетної децентралізації, із державного бюджету; скоротити вилучення додатково отриманого доходу із профіцитних місцевих бюджетів до 30%; спростити процедуру сплати й адміністрування податків, повернути практику отримання 100% від ПДФО місцевими бюджетами.

Перспективи подальших розвідок у досліджуваному напрямі полягають у визначенні подальших ефективних напрямів трансформації бюджетного процесу в Україні, метою яких має стати розширення меж фінансової самостійності регіонів і справедливий перерозподіл доходів на макрорівні.

Список використаних джерел:

1. Родченко В.Б. Вплив реформи фіскальної децентралізації на місцеві бюджети України / В.Б. Родченко, Ю.І. Прус // Соціальна економіка. 2016. № 1. С. 59–68.
2. Табінський В.А. Формування доходів місцевих бюджетів в умовах фіскальної децентралізації / В.А. Табінський, Є.О. Колеснік, І.С. Сіліна // Молодий вчений. 2016. № 12. С. 902–906.
3. Рябоконь О.О. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в умовах фіскальної децентралізації та шляхи їх оптимізації / О.О. Рябоконь // Вісник економічної науки України. 2015. № 2. С. 85–88.
4. Дем'янчук О.І. Оцінка ефективності фіскальної децентралізації місцевих бюджетів України / О.І. Дем'янчук, А.А. Іванова // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія : Економіка. 2017. Вип. 4. С. 124–128.
5. Децентралізація. URL: <http://budget2017.info/pages/decentralization>.
6. Особливості місцевих бюджетів 2018. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/7794>.
7. Україна приблизилась к экватору реформы децентрализации. URL: <https://www.ukrinform.ru/rubric-regions/2357326-ukraina-priblizilas-k-ekvatoru-reformy-decentralizacii-zubko.html>.
8. Бюджетная децентрализация: жизнь или смерть больших и малых украинских городов. URL: <https://www.minprom.ua/digest/221142.html>.

ВЛИЯНИЕ ФИСКАЛЬНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ НА МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ В УКРАИНЕ

Аннотация. Установлен перечень положительных последствий фискальной децентрализации в Украине для местных бюджетов. Конкретизированы черты фискальной децентрализации в Украине на данном этапе ее проведения. Анализ трехлетнего периода прохождения фискальной децентрализации показывает, что власть фактически передала бремя финансирования важных бюджетных программ на местные бюджеты, из-за чего возникли серьезные финансовые проблемы и задолженность по заработным платам (особенно в регионах, не имеющих на то необходимых финансовых ресурсов и требующих от государственного бюджета дотаций). Определены основные задачи, которые должны быть реализованы в рамках фискальной децентрализации в Украине с целью обеспечения ее максимально положительного эффекта на состояние наполнения местных бюджетов. Даны предложения для максимизации положительных последствий фискальной децентрализации в Украине.

Ключевые слова: фискальная децентрализация, местный бюджет, государственный бюджет, налог, бюджетная система, финансовая система.

INFLUENCE OF FISCAL DECENTRALIZATION ON LOCAL BUDGETS IN UKRAINE

Summary. A list of positive effects of fiscal decentralization in Ukraine for local budgets has been established. The negative features of fiscal decentralization in Ukraine at this stage of its implementation are specified. An analysis of the three-year period of fiscal decentralization demonstrates that the authorities actually transferred the burden of financing important budget programs to local budgets, resulting in serious financial problems and wage arrears (especially in regions that do not have the necessary financial resources and are in need of the state budget grants). Within the framework of fiscal decentralization in Ukraine - the main tasks to be implemented in order to ensure its maximum positive effect on the state of filling local budgets are determined. Proposals were made to maximize the positive effects of fiscal decentralization in Ukraine.

Key words: fiscal decentralization, local budget, state budget, tax, budget system, finance system.

УДК 338.431

Потравка Л. О.

*доктор економічних наук, доцент,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Херсонського державного аграрного університету*

Potravka L. O.

*Doctor of Economic Sciences,
Professor of the Department of Public Administration and Administration,
Kherson State Agrarian University*

НАПРЯМИ АГРАРНОЇ СТРУКТУРНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Анотація. Доповнено поняття «аграрна структурна політика». Окреслено необхідність використання синергетичного підходу до визначення напрямів аграрної структурної політики. Доведено перспективність експортної орієнтації трансформаційних перетворень як механізму здійснення аграрної структурної політики. Визначено шляхи вдосконалення трансформаційних перетворень аграрного сектору економіки.

Ключові слова: аграрна структурна політика, трансформація, аграрний сектор, експорт, транспортна інфраструктура.

Постановка проблеми. Необхідно обґрунтувати позиції щодо покращення аграрної структурної політики з метою прискорення трансформаційних процесів та підвищення ефекту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У процесі досліджень були використані наукові здобутки дослідників аграрної структурної політики та процесу трансформації аграрного сектору економіки: В. Андрійчука, О. Бородіної, В. Гейця, О. Гудзинського, С. Кваши, Н. Кухарської, О. Попової, Ю. Лупенка, П. Саблука, Г. Черевка, Л. Шинкарук, О. Шпичака та ін. У статті були використані результати досліджень Українського Центру економічних і політичних досліджень ім. О. Розумкова.

Домінування в протекціоністській моделі економіки України добувних галузей спричинило міжсекторні диспропорції, які перешкоджали становленню ефективної національної економіки, що зумовило необхідність пошуку нових шляхів вирішення цієї проблеми. Сьогодні розбудова аграрного сектору є стратегічним завданням державної політики, що має здійснюватися шляхом визначення напрямів аграрної структурної політики.

Метою статті є спрямування структурної політики аграрного сектору в бік розширення експортної торгівлі сільськогосподарською продукцією з висхідними країнами світу.

Виклад основного матеріалу. В умовах глобальних викликів зміст структурної політики має охоплювати усі рівні складної ієрархії аграрного сектору як окремо взя-