

УДК 336.02

Ю.С. Вдовенко, канд. екон. наук

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ФІСКАЛЬНО-БЮДЖЕТНІ НОВАЦІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНОГО ПІДХОДУ ДО РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВИ

Ю.С. Вдовенко, канд. экон. наук

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

ФИСКАЛЬНО-БЮДЖЕТНЫЕ НОВАЦИИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИОННОГО ПОДХОДА К РЕФОРМИРОВАНИЮ ГОСУДАРСТВА

Yurii Vdovenko, PhD in Economics

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

FISCAL AND BUDGET INNOVATIONS OF DECENTRALIZED APPROACH TO STATE REFORMING

Досліджено актуальні питання реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Особливу увагу приділено вивченню трансформації фінансової та бюджетної складової в умовах застосування децентралізаційного підходу.

Ключові слова: бюджетна система, податки, реформа, місцеве самоврядування.

Исследованы актуальные вопросы реформирования системы местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине. Особое внимание уделено изучению трансформации фискальной и бюджетной составляющей в условиях применения децентрализованного подхода.

Ключевые слова: бюджетная система, налоги, реформа, местное самоуправление.

This article explores current issues of reform of local government and territorial organization of power in Ukraine. Special attention is devoted to the transformation of fiscal and budget components in using decentralized approach.

Key words: budget system, taxes, reform, local government.

Постановка проблеми. Останнім часом проблема зміни суспільного устрою та реформування базових сфер української держави стає предметом все більш гострих фахових дискусій. У прагненні усунути негативні соціально-економічні тенденції передбачається застосування децентралізаційного підходу через вжиття відповідних урядових заходів, що має знайти своє відображення у зміні як адміністративно-територіального устрою, так і системи управління з орієнтацією на посилення місцевого самоврядування. Проте впровадження лише окремих заходів призводитиме до поверхових змін та не зачіпатиме глибинних основ економіки, де зароджуються кризові ситуації. Таким чином, постає питання щодо осмислення причин та шляхів подолання кризи на всіх рівнях і використання наукових розробок щодо адекватності відповіді на сучасні суспільні виклики. В межах реформи децентралізації проблема трансформації ролі місцевих фінансів та міжбюджетних відносин перетворюється на одну з найважливіших у фінансовій системі України.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання посилення місцевого рівня прийняття рішень впродовж останніх років знаходяться в Україні на перших позиціях порядку денного трансформації держави. У результаті тривалих дискусій переважно досягнуто консенсусу, що актуальні проблеми сьогодення слід вирішувати за допомогою посиленого делегування центрально-державних функцій на субнаціональні рівні (області, райони, місцеві громади). Зокрема, питанням децентралізації, у тому числі й фінансової, присвячені роботи Ю.В. Ковбасюка, О.П. Крайник, С.В. Слухая, Л.Г. Чернюк тощо. Останнім часом до таких досліджень активно долучаються і європейські експерти, насамперед, польські та німецькі. Але при цьому, здебільшого, залишається нез'ясованим, наскільки глибокою для українських реалій має бути здійснювана децентралізація, особливо щодо податкових та бюджетних змін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Нині присутнє розуміння необхідності забезпечити чіткий розподіл функцій між різними державними

рівнями. Під час вибору моделі щодо суверенності повноважень центрально-державного рівня (на субнаціональний рівень делегуватимуться лише певні визначені функції) та суверенності повноважень субнаціонального рівня (який залишатиме за собою виконання тих чи інших функцій) перевагу надано другому.

Вирішальне значення має питання, які можливості будуть знаходитися в розпорядженні різних рівнів влади для фінансування виконання ними своїх функцій. При цьому найважливішими джерелами фінансування для всіх рівнів є їхні частки в розподілі загальнонаціональних податків. У зв'язку з цим необхідно визначити, як має відбуватися вирівнювання різної податкової спроможності окремих територій. Така система фінансового вирівнювання могла б орієнтуватися на успішні європейські моделі, але при цьому варто свідомо уникати надмірної регуляції і створювати стимули для підвищення власних податкових надходжень у відповідних регіонах.

Мета статті полягає у дослідженні адекватності трансформації бюджетної системи держави та фіскальних змін, здійснюваних у межах застосування децентралізаційного підходу до реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні з визначенням шляхів необхідних удосконалень у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Реформа децентралізації, запроваджувана в Україні, ґрунтується на європейському досвіді, зокрема від початку її реалізації за основу взята польська модель, фундаментом якої є спроможні місцеві бюджети (рис. 1).



Рис. 1. Система бюджетів Польщі відповідно до адміністративного поділу

Як наслідок, основною ідеєю реформи є суттєве розширення повноважень територіальних громад. Саме на рівні громад має забезпечуватись надання якісних та доступних адміністративних і соціальних послуг, становлення інститутів демократії, задоволення інтересів громадян, узгодження інтересів держави та місцевого самоврядування. Головний принцип, на якому ґрунтується децентралізаційний підхід, – субсидіарність. Принцип субсидіарності полягає в тому, що вирішення суспільних питань максимально наближене до громадян. Кожен рівень самоврядування має власні компетенції, доходи, майно, рахунки, адміністративний апарат та обов'язкові завдання.

Першим етапом української реформи стало затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади та плану заходів з її реалізації. Фундаментальним чинником її успішної реалізації стає запровадження механізмів

мів та державної підтримки об'єднання територіальних громад, їх співробітництва та самоорганізації населення. Реформа передбачає врегулювання системи адміністративно-територіального устрою; створення конституційної основи утворення виконавчих органів обласних та районних рад; розподілу повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування та між органами місцевого самоврядування різних рівнів.

Механізм перетворень має реалізовуватись через формування законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням повноважень та їх ресурсного забезпечення відповідно до вимог затвердженої Концепції (зміни до бюджетного, податкового, земельного законодавства тощо). Проблемні явища у сфері фіскально-бюджетної політики в Україні накопичувались роками, що зобов'язує до їх вирішення в межах зміни діючої бюджетної системи, структура якої наведена на рис. 2.

ДЮЧА СТРУКТУРА БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ



Рис. 2. Вітчизняна модель централізованої бюджетної системи

Вирішення проблемних питань бюджетного устрою держави має ґрунтуватись, насамперед, на концептуальних засадах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Відповідно, впроваджувані фіскально-бюджетні новації мають чітко розмежувати джерела доходів бюджетів та повноваження між рівнями влади та гілками влади й передбачати:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, а також необхідної для цього ресурсної бази;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою;
- утворення виконавчих органів обласних та районних рад та зміну статусу місцевих державних адміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові

органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території.

У зв'язку з цим постає необхідність надавати відповіді на виклики, які виникли внаслідок функціонування централізованої фінансової системи, як наприклад:

- нездатність невеликих територіальних громад забезпечити належну якість управління бюджетними ресурсами, що потребуватиме додаткових адміністративних витрат;
- слабка матеріально-фінансова база територіальних громад та високий рівень дотаційності місцевих бюджетів;
- складність прогнозування доходів через значне зростання навантаження на відповідні функціональні підрозділи;
- усунення диспропорцій у показниках доходів різних територій, що потребуватиме додаткового фінансового ресурсу;
- викривлення бази розрахунку трансфертів для місцевих бюджетів через наявні похибки статистичних даних щодо показників населення у розрізі міст, селищ, сіл;
- нерівномірність діючої мережі бюджетних установ, що зумовлює необхідність масштабного перерозподілу коштів між бюджетами;
- врахування особливостей окремих громад щодо зміни податкової бази, коригування показників якої здійснювалося на районному рівні та зміни кількості споживачів, що обслуговуються закладами, які фінансуються з інших місцевих бюджетів;
- належність переважної більшості платників податків до рівня міст, їх міграція з однієї адміністративно-територіальної одиниці в іншу та здійснення фактичної діяльності поза місцем реєстрації.

У цій сфері існує достатньо прикладів як успішного впровадження, так і невдалих спроб. В Україні частково впровадження фіскально-бюджетних новацій відбулось наприкінці 2014 року через прийняття окремих змін до Бюджетного та Податкового кодексів України в частині децентралізації фінансів, зокрема:

- закріплення частини податку на прибуток підприємств за обласними бюджетами;
- вирівнювання місцевих бюджетів за закріпленими загальнодержавними податками (податок на прибуток підприємств та податок на доходи фізичних осіб) залежно від розрахункового середнього рівня надходжень на одного жителя;
- уточнення механізму перерахування базової та реверсної дотації до місцевих бюджетів;
- спрощення процедури погодження обсягу та умов здійснення місцевих зовнішніх запозичень за рахунок отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій і надання місцевих гарантій та віднесення до категорії захищених видатків на обслуговування місцевого боргу;
- запровадження нових видів трансфертів (освітня, медична та інші субвенції), що сприятиме посиленню відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за формування та реалізацію державної політики у відповідній сфері;
- розширення видаткових повноважень органів місцевого самоврядування;
- надання органам місцевого самоврядування права на самостійний вибір установи з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ;
- врегулювання проблемних питань стягнення земельного податку;
- надання органам місцевого самоврядування права самостійно приймати рішення щодо ставки податку на нерухоме майно для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості та встановлювати пільги зі сплати цього податку;

– запровадження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів за місцем діяльності суб'єктів господарювання і зарахування його до відповідних бюджетів територіальних громад;

– розширення механізмів місцевого оподаткування за рахунок запровадження транспортного податку, збільшення частки зарахування екологічного податку до місцевих бюджетів, зарахування плати за надання адміністративних послуг за місцем їх справляння.

Висновки і пропозиції. Головним викликом для ефективного впровадження фінансово-бюджетних змін є порушення етапності децентралізаційного підходу, що, по суті, призводить до перерозподілу доходів і витрат між бюджетами до закріплення нових функцій органів місцевого самоврядування. За незмінності решти складових, що підлягають реформуванню, рішення переважно прийматимуться місцевими адміністраціями (представниками центрального уряду), а не місцевими радами (представниками громад). Проблема може поглибитись через збільшення ресурсів у розпорядженні місцевих адміністрацій, тому без подальших змін здійснені трансформації можуть призвести до ще більшої централізації. У зв'язку з цим подальших наукових досліджень потребують питання: переорієнтації державного фонду регіонального розвитку на підтримку реалізації проектів співробітництва територіальних громад та їх добровільного об'єднання; забезпечення достатніх обсягів місцевих бюджетів розвитку для здійснення на належному рівні капітальних видатків; концентрації ресурсів та повноважень на обласному рівні для належного фінансування заходів окремих державних програм; фінансування делегованих повноважень органів місцевого самоврядування на перехідний період до формування дієздатних громад через їх об'єднання.

Список використаних джерел

1. *Концепція* реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. *Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації* : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
3. *Чернюк Л. Г.* Місцеві органи влади в системі регіонального управління [Електронний ресурс] / Л. Г. Чернюк. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2779>.
4. *Założenia reformy finansów samorządu terytorialnego na Ukrainie* / Wyższa szkoła informatyki i zarządzania w Rzeszowie, Instytut badań i analiz finansowych, 2014 – 22 s.