

## БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК НАПРЯМ СТРУКТУРНИХ РЕФОРМ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ЕКОНОМІЦІ

Косова Т. Д., Стеблянюк І. О.

Формалізована реформована модель бюджетної системи на основі децентралізації як напрям структурних реформ в національній економіці. Дана критическа оцінка нових підходів до формування доходної та витратної частин місцевих бюджетів, визначення принципів трансфертної політики та організації міжбюджетних відносин. Охарактеризовані механізми реалізації завдань по забезпеченню бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів, незалежному формуванню та затвердженню місцевих бюджетів, закріпленню за кожною ланкою самоврядування стабільної доходної бази для реалізації її функцій. Визначено фінансові та соціально-економічні наслідки впровадження нових підходів до бюджетного вирівнювання і обмеження вилучення коштів до державного бюджету. Виявлено передумови розширення фінансово-інвестиційної діяльності місцевих бюджетів відповідно до міжнародних стандартів.

Формалізовано реформовану модель бюджетної системи на основі децентралізації як напрям структурних реформ в національній економіці. Наведено критичну оцінку нових підходів до формування доходної та витраткової частин місцевих бюджетів, визначення засад трансфертної політики та організації міжбюджетних відносин. Охарактеризовано механізми реалізації завдань із забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів, незалежного формування та затвердження місцевих бюджетів, закріплення за кожною ланкою самоврядування стабільної доходної бази для реалізації її функцій. Визначено фінансові та соціально-економічні наслідки впровадження нових підходів до бюджетного вирівнювання і обмеження вилучення коштів до державного бюджету. Виявлено передумови розширення фінансово-інвестиційної діяльності місцевих бюджетів відповідно до міжнародних стандартів.

The reformed model of the budgetary system is formalized on the basis of decentralization as direction of structural reforms in a national economy. A critical estimation over of new approaches is brought to forming of profitable and expense parts of local budgets, determination of principles of transfer policy and organization of interbudgetary relations. The mechanisms of realization of tasks are described from providing of budgetary autonomy and financial independence of local budgets, independent forming and claim of local budgets, fixing after every link of self-government of stable profitable base for realization of it functions. The financial and socio-economic consequences of introduction of the new going are certain near the budgetary smoothing and limitation of exception of money in the state budget. Pre-conditions of expansion of financially-investment activity of local budgets are educed in accordance with international standards.

Косова Т. Д.

д-р екон. наук, проф. КПУ

kovergaserg1970@mail.ru

Стеблянюк І. О.

канд. екон. наук, доц. ДНУ

znatok777@meta.ua

КПУ – Класичний приватний університет, м. Запоріжжя;

ДНУ – Дніпропетровський національний університет ім. О. Гончара,  
м. Дніпропетровськ.

УДК 330.3+336.1

Косова Т. Д., Стебляк І. О.

## БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК НАПРЯМ СТРУКТУРНИХ РЕФОРМ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ЕКОНОМІЦІ

Фіскальний федералізм є одним з головних об'єктів дослідження економіки державного сектору та відображає складну схему взаємовідносин між бюджетами різних рівнів. Його головним завданням є визначення оптимального рівня централізації чи децентралізації бюджетних коштів у доходній частині місцевого бюджету. Під бюджетною децентралізацією розуміють будь-які види мобілізації фінансових ресурсів у бюджетах органів місцевого самоврядування. Вірно сформована доходна база місцевих бюджетів є одним із головних критеріїв економічного розвитку як окремих територій, так і держави в цілому [1, с. 8]. Незважаючи на побоювання щодо неготовності місцевих органів влади до самостійності, в Україні розпочалася реформа міжбюджетних відносин, яка є серйозним кроком в напрямку до перерозподілу повноважень з центрального рівня на користь регіонів і місцевої влади.

Проблемам структурних реформ і децентралізації фінансових ресурсів та повноважень присвячено багато досліджень науковців. Децентралізація розглядається скрізь призму механізму підвищення системної ефективності через вибір оптимальної моделі взаємовідносин центру та територій [2, с. 14]. Толуб'як В.С. справедливо наголошує, що рівень децентралізації в Україні не відповідає новим потребам суспільного розвитку [3, с. 17]. Дмитренко Г. В. запропоновано модель контролюючої діяльності для формування нового стилю державного управління з урахуванням процесів його децентралізації [4, с. 18]. Децентралізація управління розглядається Романюк О.І. як важливий засіб підвищення дієздатності бюджетної системи України та важливої складової проведення процесу реструктуризації державних підприємств [5, с. 9]. Скіркою Н. Я. розроблено та запропоновано низку адаптованих рекомендацій щодо вдосконалення основних інструментів бюджетно-податкового та грошово-кредитного регулювання економічного розвитку України задля оптимізації структури національної економіки [6, с. 11]. На основі аналізу ступеня централізації бюджетної системи України Карпунюк І.О. зроблено висновок про необхідність проведення фінансової децентралізації та реформування міжбюджетних відносин у сфері посилення фінансової бази місцевих бюджетів [7, с. 8]. Шаталовою Н. О. обґрунтовано науково-методологічні підходи до розмежування доходів і видатків між державним і місцевими бюджетами в контексті реформування міжбюджетних відносин [8, с. 9]. У контексті інституціональних реформ публічних фінансів Джаферовою Л.Р. розроблено методіку оцінювання ступеня бюджетної децентралізації у трансформаційний період з використанням інтегрального показника та визначено її рівень в Україні [9, с. 7].

Високо оцінюючи науковий доробок вказаних вище авторів, слід акцентувати увагу на відсутності системного підходу до дослідження бюджетної децентралізації як напрямку структурних реформ в національній економіці.

Метою статті є визначення концептуальних засад бюджетної децентралізації та оцінка структурних зрушень, які викликані їх реалізацією.

Реформа децентралізації орієнтована на відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Здійснення реформи на принципі децентралізації влади в Україні супроводжується передачею значних повноважень та фінансових ресурсів від органів державної влади – органам місцевого самоврядування. Гарантія територіальної цілісності України є базовою умовою децентралізації державної влади на користь збільшення прав регіонів в особі територіальних громад. Суть реформи на принципі децен-

тралізації полягає у такому [10]: утворення виконавчих органів місцевого самоврядування на всіх рівнях: у громаді, районі та області; закріплення принципу субсидіарності при розмежуванні повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів; органи місцевого самоврядування різних рівнів – громади, району, області – отримують повноваження, які найбільш ефективно виконувати саме на цьому рівні, а під повноваження отримують необхідні фінансові, матеріальні та інші ресурси під їхню власну відповідальність. Очікуваними результатами реформи децентралізації є створення і підтримка 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.

Підготовка до реалізації реформи децентралізації розпочалася тривалий час назад. У 2008 р. в Україні стартував проект модернізації державних фінансів, метою якого є зміцнення управління державними фінансами завдяки підвищенню його операційної ефективності та прозорості шляхом запровадження стійкої інтегрованої системи управління державними фінансами. Проект реалізується за підтримки Світового банку за бюджетною програмою за кодом програмної класифікації видатків і кредитування (КПКВК 3501660) «Модернізація державних фінансів», складається з 3-х частин, його завершення очікується 30 червня 2015 р.

Частина 1. Зміцнення інституційної спроможності та підвищення функціональної ефективності Міністерства фінансів, Державного казначейства, Головного контрольно-ревізійного управління. Ця частина включає такі напрями модернізації управління державними фінансами: а) удосконалення бюджетного планування та середньострокового бюджетного планування; б) методологічна підтримка програмно-цільового бюджетування; в) складання та затвердження державного та місцевих бюджетів; г) виконання державного та місцевих бюджетів, моніторинг та забезпечення фінансової звітності; д) управління державним боргом; е) участь в управлінні міжнародною фінансовою допомогою; з) державний внутрішній фінансовий контроль.

Частина 2. Розроблення інтегрованої системи управління державними фінансами. Ця частина включає об'єднання ключових модулів Системи управління державними фінансами (СУДФ) для створення єдиної централізованої інформаційної системи, що слугуватиме основою для всіх процесів управління державними фінансами та працюватиме в поєднанні з системами збору надходжень до бюджету.

Частина 3. Управління проектом: адміністрування Проекту, забезпечення моніторингу та оцінки Проекту, а також проведення щорічного аудиту Проекту міжнародною аудиторською компанією, прийнятною для Світового банку. Метою частини є забезпечення ефективного управління Проектом та досягнення його цілей.

Наприкінці 2014 р. були прийняті важливі Закони України, які внесли зміни у податкову і бюджетну систему в рамках проведення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади [11; 12]. Вони врегульовують бюджетні правовідносини, пов'язані з впровадженням нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, удосконаленням казначейського обслуговування бюджетних коштів, посиленням відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів, функціонуванням бюджетної системи України в особливий період.

Прийняті зміни створюють передумови для підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, передбачають механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державними бюджетом. Для стимулювання громад до об'єднання передбачено їх наділення повноваженнями, рівнозначними повноваженням міст обласного значення, позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися.

Передумовами дієвості громад є наявність в їх розпорядженні відповідних фінансових ресурсів, для їх формування розширено наявну дохідну базу місцевих бюджетів. До них передається з державного бюджету плата за надання адміністративних послуг (крім 50% адміністративного збору за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців) та державне мито, збільшується відсоток зарахування екологічного податку – з 35 до 80 %, у тому числі до обласних бюджетів – 55 %, сільських, селищних, міських бюджетів – 25 % та бюджету міста Києва – 80 %. Значне збільшення ресурсу обласних бюджетів дасть змогу забезпечити фінансування видатків, пов'язаних з фінансуванням державних ветеринарних лікарень та ветеринарних лабораторій, якими забезпечується епізоотичне благополуччя відповідних територій шляхом проведення лікувальних, лабораторно-діагностичних, профілактичних робіт, контролю за якістю продуктів харчування тощо.

Місцеві бюджети отримують стабільні джерела формування, оскільки за ними закріплюється податок на доходи фізичних осіб за новими нормативами (бюджети міст обласного значення, районів – 60 %, обласні бюджети – 15 %, бюджет м. Києва – 40 %) та податок на прибуток підприємств приватного сектору економіки у розмірі 10% спрямовується до обласні бюджети. Збір на виноградарство, садівництво та хмелярство замінено збором із роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою в діапазоні від 2% до 5 % вартості реалізованого товару, який надходитиме до місцевих бюджетів. Також розширюється база оподаткування нерухомості шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна.

У видатковій частині місцевих бюджетів децентралізуються видаткові повноваження у соціально-культурній сфері та розподіляються компетенції, сформовані за принципом субсидіарності. Це стосується фінансування функціонування закладів освіти, медицини, культури, фізкультури та спорту. У міжбюджетних відносинах запроваджуються нові види трансфертів - базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація. Нові субвенції отримали чіткий механізм розподілу та використання у розрізі адміністративно-територіальних одиниць, при цьому посилено відповідальність профільних міністерств за реалізацію державної політики у освітній та медичній галузях шляхом визначення їх головними розпорядниками коштів відповідних субвенцій.

Базова дотація матиме компенсаторний характер та забезпечуватиме вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за закріпленими доходами (податком на доходи фізичних осіб, податком на прибуток) залежно від рівня надходжень на одного жителя. Решта платежів вирівнюванню не підлягає і залишається в повному розпорядженні місцевих бюджетів. Показники доходів бюджету м. Києва не враховуються під час здійснення фіскального вирівнювання, обсяг коштів, що перевищує середній показник надходжень по податках на одного жителя по Україні, не вилучається і може бути спрямований на фінансування видатків для виконання м. Києвом функцій столиці.

Місцеві громади отримали право самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ. Регламентовано мінімальні вимоги до формування місцевими органами влади обсягу бюджету розвитку у розмірі не менше 10 % обсягу загального фонду власних доходів місцевих бюджетів. Також спрощено процедуру надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій.

## ВИСНОВКИ

1. Реформована модель бюджетної системи на основі децентралізації передбачає радикальні зміни підходів до формування дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів, визначення засад трансфертної політики та організації міжбюджетних відносин.

2. Її головними завданнями є забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів, незалежне формування та затвердження місцевих бюджетів, закріплення за кожною ланкою самоврядування стабільної дохідної бази для реалізації їх функцій.

3. Новий механізм бюджетного вирівнювання обмежує вилучення коштів до державного бюджету, що сприятиме забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями та стимулюватиме місцеві органи влади до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування, а місцеві громади – до об'єднання та формування спроможних територіальних громад.

4. Надання можливості переходу на банківську форму обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ, а також спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій створює передумови розширення фінансово-інвестиційної діяльності місцевих бюджетів відповідно до міжнародних стандартів.

Перспективами подальших досліджень є виявлення проблем структурного реформування податкової сфери та обґрунтування шляхів їх вирішення.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Сунцова О.О. Доходи місцевих бюджетів в сучасних умовах: Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.04.01 / О.О. Сунцова ; Ін-т аграр. економіки УААН. – К., 2003. – 20 с.
2. Кучабський О.Г. Теоретико-методологічні засади адміністративно-територіальної організації України: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / О. Г. Кучабський ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2010. – 35 с.
3. Толуб'як В.С. Ефективність формування доходів місцевих бюджетів в Україні: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / В.С. Толуб'як ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2004. – 20 с.
4. Дмитренко Г.В. Організація і здійснення державного контролю в Україні (фінансово-економічні аспекти): автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Г. В. Дмитренко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2011. – 36 с.
5. Романюк О.І. Оздоровлення державних фінансів у період ринкової трансформації економіки України: Автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.05 / О.І. Романюк ; Укр. акад. держ. управління при Президентові України. – К., 2002. – 20 с.
6. Скірка Н.Я. Державне регулювання структурних зрушень в інвестиційній діяльності економіки України: автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / Н.Я. Скірка ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2010. – 21 с.
7. Карпуньо І.О. Міжбюджетні відносини в структурі державних фінансів: Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.01.01 / І.О. Карпуньо ; Донец. нац. ун-т. – Донецьк, 2005. – 16 с.
8. Шаталова Н. О. Місцеві бюджети і міжбюджетні стосунки як основа ресурсного забезпечення планування розвитку міста: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Н. О. Шаталова ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2010. – 20 с.
9. Джаферова Л.Р. Бюджетний механізм формування та використання фінансових ресурсів регіону: автореф. дис... канд. екон. наук: 08.00.08 / Л.Р. Джаферова ; Донец. нац. ун-т економіки і торгівлі ім. М.Туган-Барановського. – Донецьк, 2009. – 20 с.
10. Децентралізація – Короткий опис реформи // Національна рада реформ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/reforms/centralizaciya>
11. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19/page>
12. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон від 28.12.2014 № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19/paran2#n2>