

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352+336

Пилипенко Я.В.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті досліджено основні проблеми формування та використання бюджетних коштів на місцевому рівні. Узагальнено світову практику формування доходів місцевих бюджетів, де фінансова автономія місцевих територіальних одиниць забезпечується в основному за рахунок стягування прямих місцевих податків. Охарактеризовані особливості запровадження бюджетної децентралізації на сучасному етапі. Виявлено тенденцію зниження фінансової самостійності місцевих бюджетів. Це підтверджує вимогу удосконалення механізму наповнення дохідної частини місцевих бюджетів та оптимізації видатків з державного бюджету України в умовах бюджетної децентралізації. Зазначені основні напрями вирішення проблем бюджетної децентралізації в Україні з урахуванням світового досвіду.

Ключові слова: бюджетні кошти, доходи місцевих бюджетів, видатки місцевих бюджетів, міжбюджетні відносини, бюджетна децентралізація, фінансова автономія.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку української державності питання бюджетної децентралізації актуалізується, оскільки саме вона є однією з ключових умов ефективної діяльності органів місцевої влади. Проблема оптимального перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральними та місцевими органами влади та самоврядування є однією з найбільш актуальних у контексті підвищення ефективності бюджетної системи України. Рационально побудована та збалансована система бюджетних і міжбюджетних відносин є запорукою дієвості соціально-економічної політики держави та однією з головних умов стабільного економічного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед найбільш вагомих напрацювань у сфері бюджетної децентралізації варто відзначити фундаментальні праці вітчизняних та зарубіжних учених: Д. Б'юкенена, В. Гейця, Ю. Глуценка, О. Кириленко, С. Кондратюк, І. Луніної, В. Оутса, Б. Пасічника, Т. Реви, Л. Ставничої, О. Сунцової, С. Юрій.

Виділення невирішеної проблеми. Незважаючи на велику кількість наукових публікацій у цій сфері, багато важливих питань і досі залишились неурегульованими. А саме питання удосконалення

процесу формування доходів місцевих бюджетів, розширення ресурсної бази місцевих бюджетів та ефективного розподілу видатків. Невирішеною залишається проблема розмежування повноважень центральних та місцевих органів влади як важливого чинника реформування місцевих бюджетів. Зазначені питання залишаються нерозв'язаними й саме тому потребують додаткових досліджень.

Мета статті – аналіз бюджетної децентралізації в Україні, виявлення основних проблем, що виникають на сучасному етапі, та обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення цього процесу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Місцеві бюджети займають не лише важливе місце в бюджетній системі, але й одне з центральних місць в економічній системі кожної держави, їх роль і значення безпосередньо зумовлені типом економічної системи, обраними цілями та пріоритетами суспільного розвитку. У більшості економічно розвинутих європейських країн однією з головних рис формування бюджетів є бюджетна децентралізація, оскільки саме органи місцевої влади відповідальні за розвиток окремих територій, виконання соціальних програм, програм економічного розвитку та подолання економічної кризи. Як показує практика, бюджетна децентра-

лізація є найбільш ефективним та дієвим способом забезпечення фінансової автономії та фінансової стійкості місцевих органів влади, тому що цей процес супроводжується передачею їм потужних джерел бюджетних надходжень, раніше закріплених за центральним урядом, та розширенням фінансової бази адміністративно-територіальних формувань.

В європейській практиці зміст бюджетної децентралізації залежить від трьох ключових складників: 1) децентралізація доходів – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів та право самостійно встановлювати та/або регулювати їх розміри; 2) децентралізація видатків – закріплення за місцевим самоврядуванням виконання встановлених для відповідного їх рівня завдань і функцій; 3) процесуальна й організаційна самостійність – право самостійно, під відповідальністю органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність.

Європейський досвід свідчить, що висока фінансова самостійність місцевих бюджетів забезпечується за рахунок власних доходів. Фінансова автономія таких місцевих органів влади становить від 70 до 98% [2, с. 121–123]. До таких країн належать Австрія, Швейцарія, Швеція, Фінляндія. Фінансова самостійність місцевих бюджетів Бельгії, Данії, Франції коливається від 55 до 70% [6, с. 63–72]. Основу фінансової самостійності органів місцевої влади цих країн становлять місцеві податки та місцеві надбавки до загальнодержавних податків. У країнах Скандинавії автономія місцевих територіальних одиниць забезпечується в основному за рахунок стягування прямих місцевих податків. Так, у Норвегії їх частка становить майже 55,2% поточних доходів, у Швеції – близько 64,3% [6, с. 63–72].

Серед місцевих податків європейських країн найбільш вагомими є майнові податки та місцеві прибуткові податки. До країн з високим рівнем надходжень податку на майно у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів відносяться: Великобританія – 99,5%, Іспанія – 40%, Франція – 30%. У країнах Північної Європи, де високі доходи населення та високий рівень життя, значну питому вагу у формуванні доходів місцевих бюджетів становлять муніципальні прибуткові податки, за рахунок яких формується більша частина сукупних доходів місцевих бюджетів: у Швеції – близько 70%, Данії – понад 40%, Норвегії – більше 35% [2, с. 173–181].

Варто відзначити, що у багатьох європейських країнах місцеві бюджети формуються більшою мірою за рахунок трансфертів з центрального бюджету. Так, в Ірландії, Італії, Португалії трансфертні надходження становлять від 60 до 80% поточних доходів, в Албанії – до 96% загального обсягу надходжень місцевих бюджетів [2, с. 134–143]. Система бюджетних трансфертів цих країн та ефективність її використання прямо залежать від досконалості та стабільності нормативної та законодавчої бази, що її регулює.

На сучасному етапі ринкових перетворень для бюджетної системи України є характерним: високий ступінь централізації державних фінансів [7]; низький рівень доходів місцевих бюджетів та, відповідно, зростаючий рівень їх фінансової залежності від державного бюджету [2]; відсутність чіткого розподілу компетенцій між рівнями влади, що призводить до дублювання видаткових повноважень [6; 8].

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розпочалася з прийняттям урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. По суті було оголошено про початок чергового етапу бюджетної децентралізації та створення фінансово самодостатніх територіальних громад.

Однак реальний стан процесу бюджетної децентралізації в Україні свідчить про неузгодженість та перетин повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, зокрема у сфері розробки та ухвалення місцевих бюджетів. Децентралізація, яка відбувається, полягає у зміні агентів, що виконують загальнодержавні функції, але не в отриманні автономії у прийнятті податково-бюджетних рішень. Зберігається значна залежність місцевих бюджетів від державного, що свідчить про недосконалість розподілу дохідно-видаткових повноважень між рівнями управління і системи міжбюджетних відносин, а також про проблеми з нарощуванням доходної частини місцевих бюджетів через слабку економічну розвиненість окремих регіонів України.

Оцінити рівень бюджетної децентралізації дають змогу такі показники: коефіцієнт фінансової децентралізації доходів та коефіцієнт фінансової децентралізації витрат. Прийнято вважати, що показником високого рівня децентралізації є частка місцевих доходів на рівні понад 45% загальнодержавних доходів, середнього рівня – 30–45%, а низького рівня – менш як 30% [3].

Проведений аналіз дає змогу зробити висновок, що протягом 2013–2018 років коефіцієнт децентралізації доходів коливався в межах 18–23,8% (див. рис. 1), що свідчить про низький рівень децентралізації. У 2015 році цей показник досяг свого мінімального значення і становив лише 18,5%. У 2016–2017 роках відбулося незначне зростання коефіцієнта децентралізації доходів. Щодо показника децентралізації видатків, то його значення за розглянутий період коливається в межах 40,8–46,4%. Отже, в 2015–2018 роках не відбулося суттєвого поліпшення показників бюджетної децентралізації як за доходами, так і за видатками. Для місцевих бюджетів характерною залишається нестача фінансових ресурсів для виконання як власних, так і делегованих повноважень.

Наведені дані засвідчили, що місцеві органи влади позбавлені податкової автономії, бюджетні доходи все більшою мірою формуються за рахунок

трансфертів та закріплених доходів, тому частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни знижується. Хоча бюджетна децентралізація надала нові можливості для наповнення бюджетів громад, але паралельно і породила низку суперечностей. Попри очевидні переваги бюджетної децентралізації в частині розширення фінансової бази, місцеві бюджети втратили стабільну, передбачувану частину доходів до загального фонду по ПДФО (оскільки з 2015 року об'єднані громади замість своїх 75%, отримують 60%, а обласні бюджети замість 25% отримують 15%), а компенсація такого податку введенням наприклад податку на майно не рятує ситуації, оскільки відсутня достовірна база оподаткування.

Вкрай низькою є власна фінансова база місцевого самоврядування. Місцеві податки та збори в 2013–2018 роках не перевищували 11,5% доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів (рис. 2). При цьому органи місцевого

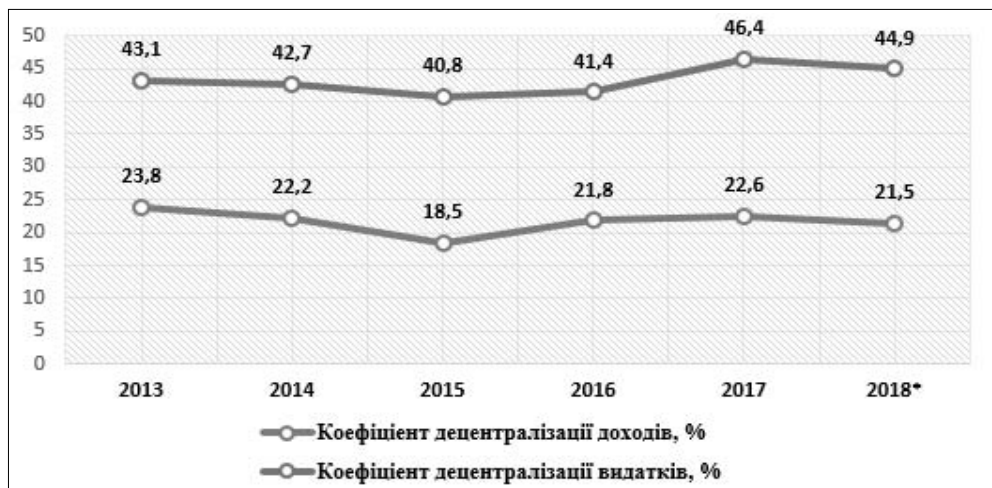


Рис. 1. Коефіцієнт децентралізації доходів та видатків місцевих бюджетів за 6 місяців 2018 року

Побудовано автором за даними [4]

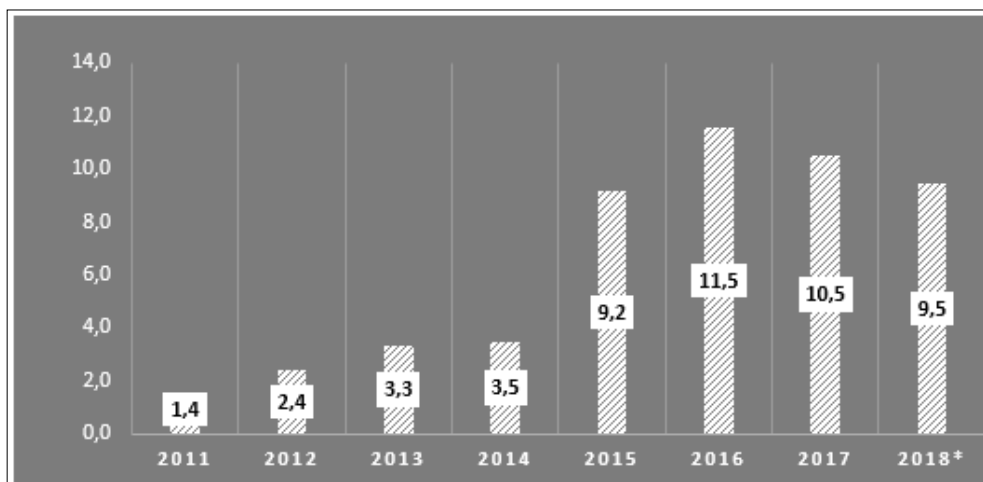


Рис. 2. Частка місцевих податків і зборів в доходах місцевих бюджетів, % за 6 місяців 2018 року

Побудовано автором за даними [4]

самоврядування надмірно обмежені в податкових повноваженнях (є лише право встановлювати ставки податків у граничних межах, визначених державою). Єдиний податок та земельний податок є головними бюджетоутворюючими місцевими податками. З 2015 року (після внесення змін до Податкового кодексу) частка єдиного податку в надходженнях місцевих податків становить 50-56%, а частка земельного податку коливається в межах 40-45%.

Нині формування місцевих бюджетів більш ніж на 50% відбувається за рахунок міжбюджетних трансфертів. У 2013–2018 роках частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів становила 52,4-59,1% (рис. 3). Малоефективна і чинна модель фінансового вирівнювання. Вона позбавляє органи місцевого самоврядування зацікавленості в акумулюванні коштів до державного та місцевих бюджетів.

Попри передані частини загальнодержавних податків і зборів до бюджетів громад, незважаючи на прямі міжбюджетні відносини із державним бюджетом України, більшість із 366 новостворених об'єднаних територіальних громад (станом на 01.06.2018 року) так і залишились дотаційними (297 громад отримують базову дотацію), а отже, вони й надалі є фінансово неспроможними [9].

Таким чином, на сьогодні можна виділити такі актуальні проблеми процесу бюджетної децентралізації в Україні, як:

- невідповідність між обсягом доходів місцевих бюджетів і реальними потребами у фінансуванні поточних видатків;

- відсутність чіткого розподілу функціональних повноважень і відповідальності за надання послуг між рівнями влади;

- неузгодженість норм та існування істотних протиріч у чинній нормативно-правовій базі (в частині встановлення критеріїв розподілу делегованих та власних функцій центральної та місцевої влади, податкове законодавство в частині визначення системи місцевих податків і зборів та ін.);

- незавершеність процесу об'єднання територіальних громад, унаслідок чого виникає додаткове навантаження у збалансуванні бюджетної системи, а низький рівень якості підготовки регіональних програм і проектів спричинює зниження ефективності використання бюджетних коштів;

- низький рівень місцевого економічного розвитку (бюджетна політика держави та місцевого самоврядування нині унеможлиблює місцевий розвиток. Більшість громад навіть не мають бюджетів розвитку, а всі ресурси спрямовуються на задоволення поточних потреб).

Подальша реалізація реформи бюджетної децентралізації потребує розширення прав місцевих органів влади, зміцнення їх фінансової самостійності та визначення відповідальності. Першочерговими кроками на нинішньому етапі мають бути такі:

- забезпечити відповідність між фінансовими ресурсами місцевих бюджетів і делегованими їм повноваженнями (надати місцевому самоврядуванню право та можливості формувати бюджети за рахунок власних джерел – право самостійно встановлювати місцеві податки та збори);

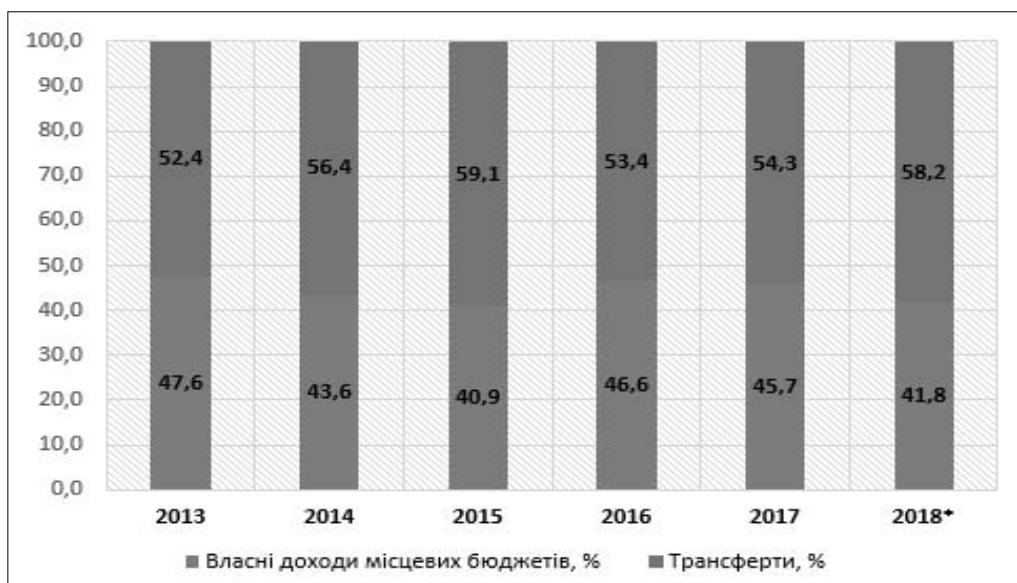


Рис. 3. Структура доходів місцевих бюджетів за 6 місяців 2018 року

Побудовано автором за даними [4]

– удосконалити нормативно-правову базу бюджетної децентралізації (удосконалити критерії формування спроможних об'єднаних територіальних громад) та розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади;

– удосконалити механізм надання міжбюджетних відносин (перехід до системи цільового надання міжбюджетних трансфертів, що дасть змогу контролювати напрями використання коштів та здійснювати співставлення затрат і результатів від їх використання).

Висновки. Отже, чинна на сьогодні система забезпечення місцевих бюджетів достатніми фінансовими ресурсами для виконання функцій, покладених на органи місцевого самоврядування, не відповідає потребам громад, вона не створює фінансове підґрунтя сприятливого життєвого середовища, необхідного для надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних суспільних благ та послуг, а децентралізація бюджетної системи України наразі є незавершеною. Про недосконалість бюджетної децентралізації свідчить і той факт, що нині понад 85% новостворених об'єднаних територіальних громад є дотаційними (отримують базову дотацію), тільки 15% виступають доно-

рами (або доходи дорівнюють видаткам). Результатом негативної тенденції збільшення кількості дотаційних бюджетів стало щорічне зменшення зацікавленості регіонів у мобілізації прибутків та поступове зниження ефективності використання одержуваних коштів.

Наступні етапи розпочатого процесу бюджетної децентралізації мають спиратися на адміністративно-територіальну реформу та нову філософію державного управління, потрібно чітко розуміти цілі, функцію держави та органів місцевого самоврядування в процесі здійснення економічної політики країни загалом та регіонів зокрема, а також враховувати особливості фіскальної децентралізації в частині посилення дивергенції потужних регіонів до більшої автономності. Необхідно також переглянути наявну податкову систему з метою надання місцевим органам прав та можливостей формувати бюджети за рахунок власних джерел для підвищення їх самостійності у забезпеченні необхідним обсягом коштів. Основою проведення бюджетної децентралізації має стати зменшення ролі держави у фінансовому забезпеченні розвитку громад та регіонів із паралельним створенням можливостей для зміцнення автономності місцевих бюджетів.

Список літератури:

1. Арабчук Я.І. Фінансова децентралізація – основна складова частина спроможної громади. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2016. № 1. С. 1–14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_20 (дата звернення: 19.09.2018).
2. Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Київ, 2012. 212 с.
3. Бугай Т.В. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення: монографія / за ред. З.С. Варналій. Полтава: ПолтНТУ, 2014. 271 с.
4. Державна казначейська служба України. / Офіційний веб-портал. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index> (дата звернення: 20.09.2018).
5. Копил Б.К. Організація місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу та України: дис...к. держ. упр.: 25.00.04. Харків, 2011. 231 с.
6. Корень Н.Д. Бюджетна децентралізація в Україні: результати реформи та пріоритети розвитку. Стратегічні пріоритети. 2017. № 2 (43). С. 81–88.
7. Кузькін Є.Ю. Зарубіжний досвід фіскальної децентралізації: проблеми та шляхи розв'язання. Фінанси України. 2015. № 12. С. 63–72.
8. Осипенко С.О. Фінансова децентралізація: ефективність реалізації на місцевому рівні. Вісник Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки). 2013. № 4 (24). С. 176–181.
9. Результати реформи децентралізації. URL: <http://reforms.in.ua/news/rezultaty-reformy-decentralizaciyi> (дата звернення: 20.09.2018).
10. Шибаєва Н.В. Складники процесу децентралізації в Україні. Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства: Економічні науки. 2016. № 3. С. 205–216.

**БЮДЖЕТНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В УКРАИНЕ:
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

В статье исследованы основные проблемы формирования и использования бюджетных средств на местном уровне. Обзор мировой практики формирования доходов местных бюджетов, где финансовая автономия местных территориальных единиц обеспечивается в основном за счет прямых местных налогов. Охарактеризованы особенности внедрения бюджетной децентрализации на современном этапе. Выявлена тенденция снижения финансовой самостоятельности местных бюджетов. Что подтверждает требование усовершенствования механизма наполнения доходной части местных бюджетов и оптимизации расходов из государственного бюджета Украины в условиях бюджетной децентрализации. Указаны основные направления решения проблем бюджетной децентрализации в Украине с учетом мирового опыта.

Ключевые слова: бюджетные средства, доходы местных бюджетов, расходы местных бюджетов, межбюджетные отношения, бюджетная децентрализация, финансовая автономия.

**BUDGETARY DECENTRALIZATION IN UKRAINE:
CURRENT STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT**

The article deals with the basic problems of budget funds at the regional level. The global practice of local revenues, where the financial autonomy of local units provided mostly through direct collection of local taxes overviewed. The peculiarities of the implementation of fiscal decentralization nowadays and the tendency of decreasing the financial autonomy of local budgets are revealed. This confirms the requirement to improve the mechanism for filling the revenue part of local budgets and cost optimization of the state budget of Ukraine in terms of fiscal decentralization. The direction of solving the problems of fiscal decentralization in Ukraine taking into account the world experience are outlined.

Key words: budget funds, revenues of local budgets, expenditures of local budgets, intergovernmental fiscal relations, budgetary decentralization, financial autonomy.