

© Легкоступ І.І., Брязкало А.Є., 2017

legkostup@list.ru

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, Чернівці

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Розглянені теоретичні та практичні аспекти фінансової децентралізації в Україні, наголошено на її актуальності та перспективності. На основі статистичних даних досліджені процеси децентралізації в історичній ретроспективі, виявлені основні тенденції. Наведено переваги проведення фінансової децентралізації в сучасних умовах України.

Ключові слова: фінансова децентралізація, бюджетна автономія, місцеві бюджети, власні доходи.

Постановка проблеми. В Україні протягом багатьох років центр прийняття управлінських рішень, здебільшого, знаходився в одній інституції, завдяки чому склалася пряма фінансова залежність територій від центрального органу управління. Тому, для ефективної зміни функціональної та фінансової організації в країні, необхідно активно впроваджувати такий процес як децентралізація. Фінансова децентралізація особливо ефективна у період гострої дефіцитності державних фінансів, а саме цей процес відбувається зараз в Україні. Від фінансової децентралізації залежить дієвість фінансової системи в цілому, зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів, а також підвищення рівня життя населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми й особливості процесу фінансової децентралізації, її організаційні аспекти розглядаються в наукових працях В.Л. Андрущенко, О.М. Бориславської, В.В. Зайчикової, О.П. Кириленко, І.О. Луніної, О.М. Москаленка, К.В. Павлюк, І.Я. Чугунова, В.Я. Швець та інших науковців. Серед іноземних дослідників цього напрямку можна виділити Ш. Бланкарта, Т.В. Грицюк, О.А. Гришанову, В.І. Лексіна, В. Оутса, Ч. Тібу, В.Б. Христинко, А.В. Швецова та інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на дослідженість окремих питань фінансової децентралізації, існують деякі проблеми, зокрема, розподіл повноважень та фінансів між рівнями влади, принципи та послідовність процесу децентралізації, які вивчені недостатньо та потребують більш прискіпливої уваги.

Формулювання цілей статті. Головною метою є визначення сутності фінансової децентралізації, аналіз зарубіжного досвіду в цьому напрямі, порівняння показників державного та місцевого бюджетів, а також окреслення проблем проведення децентралізації на Україні і пошук ефективних шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Фінансова децентралізація – це часткове перенесення повноважень та функцій щодо мобілізації, розподілу та використання фінансових ресурсів з центрального рівня управління на рівень адміністративно-територіальних одиниць. В результаті процесу фінансової децентралізації місцеві органи влади отримують додаткові фіскальні повноваження, яких до цього часу були позбавлені з різних причин.

В останні десятиріччя відбувається демократизація усіх складових державного життя. Цей процес не оминув і фінансову сферу. Оскільки Україна в 1996 році приєдналась до Європейської хартії про місцеве самоврядування, то вона була вимушена збільшити відокремленість місцевого самоврядування від державної влади. Фінансова децентралізація особливо ефективна у період гострої дефіцитності державних фінансів. А саме цей процес відбувається зараз в Україні. Від фінансової децентралізації залежить дієвість фінансової системи в цілому, зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів, а також підвищення рівня життя населення.

Зростання державних витрат, низькі економічні показники, залежність від центральної влади і зростання впливу ідей вільного ринку переконали уряди різних країн децентралізувати свою діяльність, щоб підвищити самостійність і відповідальність регіонів, укласти договори з приватними фірмами, що працюють на ринку, повністю приватизувати виконання деяких послуг тощо.

Взагалі, децентралізація являє собою передавання владних повноважень від органів центральної влади до органів регіонального рівня та органів самоврядування. Існує багато видів децентралізації, але основні з них – адміністративна, економічна та політична. Більш детально вони представлені в табл. 1.

Види та форми децентралізації

Вид децентралізації	Форми децентралізації
Адміністративна	Деконцентрація Делегування
Економічна	Лібералізація Роздержавлення Фіскальна децентралізація
Політична	Демократизація Деволуція

Крім цього, децентралізація може бути представлена у двох виглядах: регіональна і муніципальна [1]. Децентралізація знаходить своє відображення у різних аспектах державних фінансових відносин: формі державного устрою; структурі центрального, регіонального та місцевого права; у схемах розподілу функцій між органами влади [2, с. 85].

Важливим аспектом децентралізації є наближення місцевої влади до населення, тобто формуються канали зв'язку, які дозволять громадянам висловити свої інтереси. Таке «спілкування» підвищить підзвітність місцевої влади своїм громадянам. Процес децентралізації призводить до помітного скорочення бюджетного дефіциту, збереження та стимулювання ринків.

Коли місцеві органи влади володіють самостійністю, вони, з одного боку, отримують більше стимулів до збільшення доходів, але при цьому не зможуть перейти певні межі акумуляції ресурсів. З іншого боку, вони більш дієвіше витратять кошти, оскільки повністю залежать від платників податків і в змозі більш точно визначити місцеві потреби у суспільних благах.

Перевагами децентралізації є [3, с.12]: зміцнення демократичних процедур; час і місце прийняття рішення відповідають очікуванням з боку громадськості; реалізація рішення відбувається за участі суб'єкта прийняття рішення або під його відповідальність; підвищення ефективності діяльності органів місцевої влади завдяки передачі повноважень на місце; прозорість і відкритість процедур прийняття рішення та процесу його реалізації, що призводить до підвищення ефективності адміністративної діяльності, виявлення помилок,

джерел їх походження тощо; зміцнення інноваційного потенціалу при прийнятті владних рішень; мінімізація бюрократизму; гнучкість процесу виконання відповідних функцій, що дозволяє швидше пристосуватися до зовнішніх та внутрішніх змін; об'єктивна оцінка результатів прийнятих і реалізованих рішень. Потенційна гнучкість щодо їх покращення, вдосконалення, виправлення помилок тощо.

Для багатьох країн Європи поштовхом для розвитку децентралізації стали такі процеси, як розпад у 1991 році Радянського Союзу і, на противагу, створення Європейського Союзу у 1993 році. Крах Радянського Союзу спричинив усунення його впливу на значну кількість країн Європи, а це сприяло розвитку демократії. Паралельно з цим явищем розпочався процес розширення кордонів Європейського Союзу шляхом вступу до нього нових країн-членів.

Ще одним важливим фактором, що сприяв децентралізації багатьох європейських країн (у тому числі України) стало те, що вони підписали, а також ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування. В Україні хартія була підписана 6 листопада 1996 року, а ратифікована парламентом 15 липня 1997 року. Отже, ратифікувавши Хартію, Україна взяла на себе обов'язки використовувати місцеві фінансові ресурси згідно з принципами демократизації, децентралізації та фінансової незалежності місцевих органів влади.

Процеси фінансової децентралізації в країнах Європейського Союзу та Україні можна проаналізувати через динаміку зміни показників видатків держави за рівнями влади у відсотках до ВВП. Статистична інформація щодо цих процесів наведена у табл. 2.

**Загальні державні видатки зарубіжних країн та України
за рівнями влади (у відсотках до ВВП)**

Країни	Центральний уряд		Органи місцевого самоврядування		
	Роки	1995 р.	2012 р.	1995 р.	2012 р.
Англія		32,6	35,5	11,8	13,2
Франція		44,9	44,6	9,5	11,5
Норвегія		32,6	29,2	18,3	14,8
Португалія		37,1	42,5	4,8	7,0
Швеція		41,5	26,3	24,6	25,0
Італія		39,7	34,7	12,9	15,2
Греція		44,3	49,3	1,9	3,0
Фінляндія		43,4	32,9	19,0	22,0
Данія		27,4	21,4	31,9	36,2
Україна		27,1	25,6	17,5	13,6

Для об'єктивного порівняння України з іншими країнами взято лише унітарні держави. Для більшості унітарних країн показник частки видатків центрального уряду у ВВП зменшився, крім Греції, Португалії та Англії, там відбулося незначне його збільшення. Найбільше показник централізованих видатків зменшився у Швеції, Данії та Фінляндії. В Україні також відбулося незначне послаблення централізації видатків, їх частка зменшилась на 2,5% [2, с.86].

Разом зі зменшенням централізованих видатків одночасно зросли децентралізовані видатки, тобто видатки органів місцевого самоврядування. Але ця тенденція не стосувалася України досліджуваного періоду. За 1995 - 2012 роки частка місцевих видатків у ВВП зменшилась на 3,9 %.

У попередні роки в Україні спостерігалось посилення централізації управління. Такий підхід не можна засуджувати, тому що він був спричинений до певної міри кризою та проведенням певних реформ. Проте на сьогодні така система вичерпала себе і стала тіткою гальмувати процес розвитку економіки. Тепер в Україні проводиться процес децентралізації місцевих фінансів, проте це неможливо зробити миттєво. Залишається важливою сильна цілеспрямована політика центрального уряду, а органи на місцях – усе такі ж виконавці. Саме тому можна сказати, що Україні і досі властива централізована модель формування бюджетних доходів місцевих органів влади.

Така ситуація недопустима, тому що місцеві бюджети є джерелом фінансування багатьох державних видатків, у тому числі і соціального напрямку. Отже, це свідчить про низьку якість фінансування соціальних благ населення.

Основною метою бюджетної децентралізації є забезпечення економічних та інших умов для політичної свободи та справедливості, розвиток демократичного суспільства. Ефективно розроблена політика бюджетно-фінансової децентралізації має зміцнювати місцеву автономію і сприяти підвищенню політичної відповідальності, економічної ефективності, відкритості управлінських рішень. Саме тому першочерговими завданнями на даний момент стають не тільки перегляд і зміни структури податків і трансфертів. Необхідне збільшення ролі місцевих органів влади в управлінні розвитком регіонів, посилення їх активності у залученні інвестицій.

Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади – передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів розвинути місцеве самоврядування, активізувати населення для вирішення власних потреб та інтересів, звузати сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату і його матеріальних придатків – армію, міліцію тощо.

Для підвищення ступеня децентралізації можна також залучити додаткові джерела доходів, що збільшить частку місцевих бюджетів. Пропонуємо взяти до уваги податок з доходів фізичних осіб (ПДФО) і податок на прибуток підприємств.

Зараз 25 % надходжень ПДФО потрапляють до Державного бюджету, 15 % - до обласних бюджетів і 60 % - до бюджетів міст обласного значення та районів. У міст районного значення, сіл і селищ ПДФО забрали. Утім, якщо міста, села та селища об'єднуються, вони отримують аж 60 % надходжень ПДФО. Столиця залишає тепер собі 40 % ПДФО, а 60 % віддає державі (у столиці зареєстровані найбільші податкові агенти щодо ПДФО). Податок з процентів і військовий збір повністю надходять до Державного бюджету. Якщо ж весь ПДФО залишати у місцевих бюджетах, то це призведе до набагато більшої незалежності місцевих фінансів.

Якщо ж говорити про податок на прибутки підприємств (крім комунальних), то наразі аж 90

% його йде до державного бюджету, тобто пропорція виглядає так 90:10.

З останні 3 роки зросли обсяги надходження з усіх видів податків, крім податку на прибуток підприємств. Так, у 2015 році до державного бюджету надійшло 34,8 млрд. грн., що на 5,2 млрд. грн. менше, ніж в попередньому році. Якщо розглядати надходження податку в розрізі його окремих складових, то помітно, що зменшили сплату коштів підприємства всіх секторів, крім державних. Для поліпшення стану місцевих фінансів можна змінити пропорції розподілу цього податку на користь місцевих бюджетів. А це призведе до збільшення надходжень від податку, а також до збільшення незалежності місцевих фінансів.

Вплив цих заходів на фінансову автономію місцевих фінансів в Україні показано в табл. 3.

Таблиця 3

Доходи державного та місцевих бюджетів та їх частка у зведеному бюджеті

Роки	2013	2014	2015
Доходи			
Зведений бюджет, млрд. грн.	442,8	445,9	652,0
Державний бюджет, млрд. грн.	337,6	354,8	531,5
- частка у доходах зведеного бюджету, %	76,2	77,8	81,5
Місцеві бюджети, млрд. грн.	105,2	101,1	120,5
- частка у доходах зведеного бюджету, %	23,8	22,2	18,5
Державний бюджет за вирахуванням ПДФО і податку на прибуток підприємств, млрд. грн.	308,9	329,5	510,2
- частка у доходах зведеного бюджету, %	69,7	73,9	78,2
Місцеві бюджети з додатково включеними ПДФО і податком на прибуток підприємств, млрд. грн.	133,9	116,4	141,8
- частка у доходах зведеного бюджету, %	30,3	26,1	21,8

Як бачимо, при можливості зарахування ПДФО і податку на прибуток підприємств повністю до місцевих бюджетів, їх питома вага у зведеному бюджеті значно зростає. А це у свою чергу призведе до зменшення трансфертів, зростання незалежності місцевих фінансів та пришвидшення децентралізації.

Для України процес фінансової децентралізації на сучасному етапі є дуже важливим. Фінансова система Радянського Союзу була побудована на засадах економіки адміністративно-командного типу, внаслідок чого була у вищій мірі централізованою. Усі важливі питання вирішував центральний уряд, а місцеві органи влади формували власні фінансові ресурси за схемами та правилами, встановленими та спущеними згори. Після одержання незалежності нашою державою у 1991 році якісних змін на ліпше не відбулось. Органи місцевого самоврядування залишились

позбавленими можливості вводити власні податки і збори, крім дозволених Верховною Радою, а більша частина їх доходів формувалась за рахунок закріплених загальнодержавних доходів і трансфертів із Державного бюджету. Цікаво, що до початку 2000-х років фінансова система України була більше децентралізованою, ніж після цього.

Протягом двох десятиліть частка офіційних трансфертів з Державного бюджету у доходах місцевих бюджетів зростала і досягла у 2015 році майже 60 відсотків. І це при тому, що Україна ще у 1996 році приєдналась до Європейської хартії місцевого самоврядування.

Тепер фінансова децентралізація стала не лише однією із цілей економічних реформ, а і засобом демократизації суспільства, відновлення миру та злагоди у державі. Про це заявив, зокрема, генеральний секретар Ради Європи Турб'єрн Ягланд на засіданні в рамках доповіді

«Децентралізація в Україні: досягнення і перспективи»: «Багатьом, як в Україні, так і в міжнародному суспільстві відомо, що ці реформи бдуть мати безпосередній вплив на стабільність, демократію, права людини і верховенство закону. <...> Ми твердо впевнені, що надання децентралізації інклюзивної, контитуційної основи сприятиме процесу примірення і допоможе об'єднати країну» [4]. За його словами, останні опитування показують, що більше двох третин громадян України очікують від децентралізації зниження рівня корупції, а також покращення суспільних послуг.

До реальних, а не декларативних кроків в цьому напрямі, закликають Україну не лише зовнішні сили, а і вітчизняні громадські організації. Зокрема, до Верховної Ради у січні 2017 року з вимогою прийняти пакет законопроектів з децентралізації звернулась Асоціація органів місцевого самоврядування.

Заходи в напрямі податкової децентралізації у 2016 році дали місцевим громадам 50 млрд.грн. додаткових поступлень. Даний факт був проголошений урядом як одне зі своїх досягнень. Логічно, що якщо збільшуються доходи місцевих громад, то відповідні трансферти до їх бюджетів повинні були б зменшитись принаймні наполовину. Проте статистичні дані свідчать про зворотнє: разом із додатковими надходженнями в цьому періоді зросла і сума додаткових дотацій і субвенцій на 21 млрд.грн. Згідно з планом надходжень, у 2017 році ситуація навряд чи покращиться, оскільки уряд запланував ще 55 млрд.грн. трансфертів із Державного бюджету понад аналогічний обсяг 2016 року. З такими темпами зростання частка офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів до кінця поточного року може зрости до 60 відсотків [5].

Відрізнялись і темпи зростання доходів місцевих бюджетів по регіонах: від 8,4 відсотка у Донецькій області до 32,8 відсотка у Полтавській області.

Кроки по об'єднанню громад, що відбуваються в останні роки, не поліпшують загальну ситуацію із децентралізацією, оскільки вирішують лише окремі питання місцевого значення, зокрема покращують фінансовий стан приєднаних бюджетів. Проте у стратегічному плані такі заходи ситуацію із наповненням місцевих бюджетів та їх фінансовою

самостійністю не покращують. Отже, необхідно вжити реальні заходи, які якісно наблизять принципи формування місцевих фінансів до європейських стандартів, у т.ч.:

- дозволити встановлювати на місцях додаткові місцеві податки і збори, які не дублюють подібні загальнодержавні надходження;

- залишати 100 відсотків податку на прибуток та податку з доходів фізичних осіб за місцевими бюджетами;

- бюджетні процеси на місцевому та загальнодержавному рівні необхідно відокремити один від одного. Складання та прийняття місцевого бюджету не повинно залежати від термінів та умов прийняття Державного бюджету. Сума одержаних дотацій повинна бути наперед відомою, гарантованою та враховуватись у проекті бюджету.

Висновки. Процес децентралізації відіграє одну з ключових ролей у процесі розвитку української економіки. Саме вона допоможе розв'язати низку значних економічних проблем, а саме:

- підвищить відповідальність представників територіальних громад та місцевих керівників;

- збільшить місцеву фінансову ініціативу у пошуку додаткових джерел доходів;

- зменшить кількість трансфертів з державного бюджету, скоротить взаємні фінансові потоки між державним та місцевими бюджетами;

- зменшить дефіцитність бюджетів тощо.

Фінансова децентралізація є одним із головних шляхів до процвітання регіонів та громад. Адже, збільшивши власні ресурси місцевих бюджетів та забезпечивши чесний перерозподіл податків, які були зібрані з підзвітної території, можна забезпечити ефективне виконання завдань та обов'язків місцевого самоврядування, забезпечити розвиток регіону та задовольнити потреби його мешканців.

Передача частини повноважень до органів місцевого самоврядування зацікавить їх у нарощенні власної доходної бази бюджету, пошуку шляхів додаткового фінансування, буде стимулювати до більш ефективного витрачання та розподілу належних фінансових ресурсів.

Список літератури

1. Цурканова І.О.// Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні/ І.О. Цурканова // Наукові праці. Політологія. – 2014. №185(197).

2. Нікіфоров П.О. Фінансове забезпечення економічного зростання в Україні: стан, тенденції та перспективи: монографія / за ред. П.О.Нікіфорова. – Чернівці : ЧНУ, 2015. – 384 с.

3. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України/ О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко, та ін.// Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» - DESPRO. – К.: ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.

4. Децентралізація в Україні pomojet' ob'edinit' stranu - Sovet Evropy // [Електронний ресурс]. - Режим доступу:

<http://podrobnosti.ua/2158604-ukraine-neobhodimo-zakreplenie-reform-po-detsentralizatsii-sovet-evropy.html>.

5. Условно успешная децентрализация. За чей счёт живут регионы // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.liga.net/opinion/319643_uslovno-ushpeshnaya-detsentralizatsiya-za-chey-schvet-zhivut-regiony-.htm.

References:

1. Tsurkanova I.O. (2014), "The nature and characteristics of centralization and decentralization of bodies of power in Ukraine", *Naukovi pratsi. Politolohiia*, №185(197).

2. Nikiforov P.O., (2015), *Finansove zabezpechennia ekonomichnoho zrostannia v Ukraini: stan, tendentsii ta perspektivu: monohrafiia*, [Financial providing of the economy growing in Ukraine: the state, tendencies and prospects : monograph], Chernivtsi: ChNU, Ukraina.

3. O. Boryslavska, I. Zaverukha, E. Zakharchenko and in., (2012), *Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskykh krain ta perspektivu Ukrainy*, [Decentralization of public authority: European

experience and prospects of Ukraine], *Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini»*, DESPRO, Kyiv, TOV «Sofia».

4. Decentralization in Ukraine will help unite the country - the Council of Europe, (2017), available at: <http://podrobnosti.ua/2158604-ukraine-neobhodimo-zakreplenie-reform-po-detsentralizatsii-sovet-evropy.html>, (Accessed 15.04.17).

5. Conditionally successful decentralization. At whose expense live the regions, (2017), available at: http://www.liga.net/opinion/319643_uslovno-ushpeshnaya-detsentralizatsiya-za-chey-schvet-zhivut-regiony-.htm, (Accessed 15.04.17).

Аннотация

Ігорь Легкоступ, Анна Брязкало

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

Рассмотрены теоретические и практические аспекты финансовой децентрализации в Украине, сделан акцент на ее актуальности и перспективности. На основе статистических данных исследованы процессы децентрализации в исторической ретроспективе и выявлены основные тенденции. Представлены преимущества проведения финансовой децентрализации в современных условиях Украины.

Ключевые слова: финансовая децентрализация, бюджетная автономия, местные бюджеты, собственные доходы

Summary

Igor Legkostup, Anna Briazkalo

TOPICAL ISSUES OF FINANCIAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE

The article considers theoretical and practical aspects of financial decentralization in Ukraine, with emphasis on its relevance and prospects. On the basis of statistical data the processes of decentralization in historical perspective and identifies the main trends. The benefits of the financial decentralization in modern conditions of Ukraine.

In Ukraine, for many years the focus of managerial decision-making, for the most part, was in the same institution, which has developed direct financial dependence of the territories from the Central government. Therefore, for effective changes in the functional and financial organizations in the country, it is necessary to actively implement such a process as decentralization. Financial decentralization is particularly effective in the period of acute scarcity of public Finance, and it is this process that is happening now in Ukraine. From fiscal decentralization depends on the effectiveness of the overall financial system, strengthening financial base of local budgets, as well as improving the standard of living of the population.

The main goal of fiscal decentralization is the provision of economic and other conditions for political freedom and justice, the development of a democratic society. Effectively developed a policy of fiscal decentralization should reinforce local autonomy and to promote political accountability, economic efficiency and openness of administrative decisions. That is why the priority task at the moment are not only about revision and changes in the structure of taxes and transfers. Necessary to increase the role of local authority in managing the development of regions and increasing their activity in attracting investment.

Keywords: fiscal decentralization, fiscal autonomy, local budgets, own revenues

Стаття надійшла до редакції 03.03.2017