

УДК 336.143.2.352

Л. Є. Фурдичко

кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів,
Інститут економіки і менеджменту
НУ «Львівська політехніка», м. Львів

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ФІНАНСОВА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

В статті розкривається роль місцевих бюджетів, їх сучасний стан та вплив на них реформи бюджетної децентралізації. Саме місцеві бюджети повинні забезпечити вирішення завдань функціонування і соціально-економічного розвитку території, регіону, громади; проблем, пов'язаних із вдосконаленням методів використання фінансових ресурсів органами влади на місцях. Тому в Україні виникла нагальна потреба в реформуванні міжбюджетних відносин, здійсненні децентралізації фінансів місцевих громад.

Ключові слова: місцеві бюджети, державний бюджет, органи місцевого самоврядування, податкова система, реформа, децентралізація, регіони, міжбюджетні відносини, фінансова база.

Furdychko Ye. DECENTRALIZATION: FINANCIAL INDEPENDENCE OF LOCAL BUDGETS UKRAINE

The role of local budgets opens up in the article, then the modern state and influence on them of reform of decentralization of budgetary facilities. Exactly local budgets must provide the decision of tasks of functioning and socioeconomic development of territory, region, society; problems related to perfection of methods of the use of financial resources by government bodies on places. Therefore in Ukraine there was an urgent requirement in reformation of interbudgetary relations, realization of decentralization of finances of local communities.

Keywords: local budgets, the state budget, organs of local self-government, tax system, reform, decentralization, regions, interbudgetary relations, financial base.

В сучасних умовах розвитку України значно посилюється роль фінансів місцевого самоврядування. Виникає необхідність розширення та зміцнення фінансової бази місцевих органів влади, на які покладено виконувати свої повноваження відповідно до чинного законодавства України. Місцеві бюджети є основним джерелом, фінансовою базою органів місцевого самоврядування, активною формою акумуляції певної частини фонду фінансових ресурсів, бо саме тут концентрується більше 70% загального обсягу фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Вони є основною ланкою бюджетної системи держави, утворюючи систему фінансових відносин, що формуються між місцевими та державними бюджетами і в середині між місцевими бюджетами.

Питання державного і місцевих бюджетів, міжбюджетних відносин, фінансової самостійності місцевих бюджетів досліджували вітчизняні вчені економісти-фінансисти О.Д.Василик, Л.К.Воронова, А.Є.Буряченко, С.І.Юрій, М.П.Палій і інші. А проблемами децентралізації бюджетних ресурсів України досліджували і продовжують цю роботу такі науковці, вчені як І.О.Луніна, О.В.Слобожан, Ю.І.Ганущак, Б.М.Данилишин, Ю.В.Пасічник і інші. На сьогодні ще є багато запропонованих науковцями і практиками актуальних пропозицій щодо змін норм Бюджетного і Податкового кодексів України. Вимагають певного уточнення і регламентування вже прийнятих норм, вирішення питань в цій сфері, які потребують подальшого дослідження.

Мета статті полягає в розкритті проблем децентралізації місцевих бюджетів, їх вирішення з метою забезпечення успішного соціально-

економічного розвитку територій шляхом зміцнення системи місцевого самоврядування України.

Існуюча система місцевих бюджетів нездатна забезпечити фінансову спроможність органів місцевого самоврядування, оскільки, по-перше, дозволені місцеві податки і збори не є й не можуть бути достатнім джерелом доходів місцевого бюджету через їхній незначний податковий потенціал і, відповідно, незацікавленість місцевих рад у їх запровадженні, адже їхня частка складає близько 3% доходів зведених місцевих бюджетів; по-друге, більшість з цих податків та зборів характеризуються значними адміністративними витратами, які часто переважають суму надходжень від них. Враховуючи, що фінансові ресурси органів місцевого самоврядування в більшості випадків обмежуються доходами, які поступають до місцевих бюджетів, особливого значення набувають проблеми зміцнення дохідної бази, розвитку місцевого оподаткування, здійснення ефективного бюджетного регулювання. Відомо, що місцеві бюджети впливають на всі сторони життєдіяльності і розвитку, як регіону, так і країни в цілому. Це на: а) соціально-економічний розвиток; б) фінансову безпеку держави; в) фінансову стабільність розвитку економіки; г) добробут населення; д) розвиток демократії в суспільстві. В сьогоднішніх умовах розвитку України і враховуючи все попередньо сказане, назріла реформа бюджетної децентралізації, яка має задовільнити наповнення доходів місцевих бюджетів, щоб забезпечити фінансування всіх завдань і програм соціально-економічного розвитку територій.

Для забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, в Україні відбуваються процеси децентралізації місцевих

фінансів, починаючи з кінця 2014 року. Перед прийняттям Закону України “Про Державний бюджет України на 2015 рік”, Верховна Рада України прийняла ряд змін до Податкового і Бюджетного кодексів щодо реформи міжбюджетних відносин і був розпочатий новий етап бюджетної децентралізації. Зокрема, це стосується зростання ресурсів місцевих бюджетів, які у 2015 році планувалось збільшити на 30 млрд грн. Оскільки система забезпечує автономність прийняття місцевих бюджетів і децентралізацію, то в майбутньому такі зміни дадуть синергетичний ефект і доходи місцевих бюджетів зростуть у два-три рази. Тобто у розпорядженні органів місцевого самоврядування буде достатньо ресурсів для вирішення питань розвитку території, регіону, громади. Планується суттєво розширити дохідну частину місцевих бюджетів за рахунок збільшення ставки відрахувань окремих податків, а також передачі частини податків виключно на місцевий рівень. Реальну самостійність місцевих бюджетів забезпечує лише їх фінансова незалежність.

Як свідчить досвід розвинутих країн, бюджетні реформи стосовно децентралізації слідує за інституційними змінами, хоча “фактична процедура при впровадженні може включати значні політичні дискусії”. Бюджетна децентралізація — це перенесення надходження доходів та/або здійснення витрат грошових коштів на більш низький рівень уряду при збереженні фінансової відповідальності. Тому механізм формування доходів місцевих бюджетів при здійсненні реформ і є запорукою її успішності [1].

В Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 26 травня 1997 року визначається, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавні доходи, а також правом самостійно визначати напрямок використання коштів місцевих бюджетів відповідно до Закону [3].

Прийняті Верховною Радою України в грудні 2014 року зміни до Податкового і Бюджетного кодексів України, стали найбільшим кроком у напрямку бюджетної децентралізації за роки незалежності України. Цими змінами було запропоновано нові підходи до визначення взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами, які покликані розширити права місцевих органів влади і надати їм значну бюджетну самостійність [5].

Прогнозуючи показники Державного бюджету на 2016 рік, Міністерство фінансів України, шляхом аналізу і проведених розрахунків, спрогнозувало обсяг фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Їх розмір має становити 325 652,3 млн. грн, що на 42 923,2 млн. грн. більше 2015 року або на 17,7%. В тому числі:

- за загальним фондом — 311 323,6 млн. грн (+48 064,3 млн.грн./18,3%);
- за спеціальним фондом — 14 328,7 млн.грн (+858,9 млн.грн./6,4%).

При цьому, прогнозований обсяг доходів місцевих бюджетів (з врахуванням реверсної дотації) має становити 118 258,6 млн.грн, що на 17,3% або на 17 411,1 млн.грн. більше прогнозних показників 2015 року. При прогнозуванні дохідної частини місцевих бюджетів було враховано:

1) статистичні показники, які використовуються при розрахунку прогнозних надходжень податків та зборів, зокрема на 2014 рік, очікувані макропоказники Міністерства економічного розвитку на 2015 рік та прогнозні на 2016 рік;

2) фактичне виконання дохідної частини бюджету за результатами 2012-2014 років та 7 місяців 2015 року [6].

В результаті змін до Бюджетного кодексу України змінився порядок перерахування міжбюджетних трансфертів. Тепер міжбюджетні трансферти поділяються на:

- базову дотацію (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності території);
- субвенції;
- реверсну дотацію (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності території);
- додаткові дотації .

Фінансування частини соціальних видатків, що держава делегує місцевому самоврядуванню, зокрема медицини, освіти, держава забезпечуватиме через запровадження нових видів трансфертів у вигляді субвенції — освітньої, медичної і інших субвенцій [5].

Крім цього Міністерство фінансів спрогнозувало загальний обсяг трансфертів з державного бюджету для місцевих бюджетів у 2016 році в розмірі 207 393,7 млн.грн., що на 31 512,1 млн.грн., або 17,9%, більше порівняно із 2015 роком. При цьому:

- за загальним фондом — 206 667 млн.грн (+34 487,7 млн.грн./20,0%);
- за спеціальним фондом — 726,1 млн.грн (- 2 975,6 млн.грн./- 80,4%).

Також у 2016 році прогнозується збільшення обсягів субвенцій місцевим бюджетам. Зокрема :

- а) субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення на 23 107, 2 млн.грн.і становитиме 92 563,4 млн.грн, з них 43 000,0 млн.грн житлові субсидії;
- б) медичної субвенції — на 5 903,7 млн.грн. (13,2%) і становитиме 50 673,0 млн.грн;
- в) освітньої субвенції — на 6 461,7 млн.грн.(15,4%) і становитиме 48 301,6 млн.грн.[6].

Відповідно до статей 98-100 Бюджетного кодексу України здійснено горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів. За його результатами на 2016 рік було визначено обсяг базової дотації — 4 753,5 млн.грн. (-604,5 млн.грн./11,3%), яку будуть отримувати 18 обласних бюджетів, 53 бюджети міст обласного значення і 385 районних бюджетів та реверсної дотації — 3 074,3 млн.грн (+569,9 млн.грн./15,6%), яка буде перераховуватись до державного бюджету з 6

обласних міст, 64 бюджетів міст обласного значення і 36 районних бюджетів [6].

Зміни, які були запропоновані Законом України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” є визначені як основні в частині децентралізації фінансових ресурсів — це: система оподаткування, при якій відбуваються зміни в обсязі питомих надходжень до місцевих бюджетів; трансфертна політика, зміни якої пов'язані із відношенням для отримання трансфертів від різних суб'єктів; бюджетна система, зміни до якої виражені через підвищення рівня відповідальності місцевими бюджетами: надання більших повноважень органам місцевого самоврядування в напрямку розробки та реалізації різноманітних програм соціально-економічного розвитку [2].

Проведення бюджетної децентралізації в Україні у формі збільшення повноважень місцевих органів влади на ресурсів місцевих бюджетів триває вже кілька років і кожний раз декларується в Основних напрямках бюджетної політики, проте реально відбувається протилежний процес — бюджетна централізація. Протягом 2011-2013 років рівень бюджетної централізації поступово зменшувався із 78,3% до 76,2% і, відповідно, рівень децентралізації бюджетних ресурсів збільшувався з 21,7% до 22,2%. У 2014 році відбулося незначне збільшення частки у доходах зведеного бюджету — 77,8%, при цьому відбулося зменшення частки місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету — 22,2% (табл.1)[7].

Таблиця 1

Доходи зведеного, державного і місцевих бюджетів України за 2011-2014 роки [7]

Показники	2011 рік	2012 Рік	2013 рік	2014 рік	2014 рік проти 2013 року	
					Абсолют. приріст млрд.грн	Темп приросту%
Зведений бюджет, млрд. грн	398,3	445,5	442,8	455,9	13,1	3,0
Державний бюджет, млрд. грн (без врахування міжбюджетних трансфертів)	311,8	344,7	337,6	354,8	17,2	5,1
Місцеві бюджети, млрд. грн (без врахування міжб. трансф.)	86,5	100,8	105,2	101,1	-4,1	-3,9

В реформуючій системі децентралізації бюджетних ресурсів розширено джерела наповнення місцевих бюджетів за рахунок:

- 1) передачі доходів з державного бюджету (100% плати за надання адміністративних послуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки);
- 2) запровадження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої,

тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 5 відсотків вартості реалізованого товару;

- 3) розширення бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування цим податком комерційного (нежитлового) майна та автомобілів з великим об'ємом двигуна;

- 4) збільшення нормативу зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку з 35% до 80%.

Зокрема були запроваджені освітня, медична субвенції та субвенція на підготовку робочих кадрів, з яких зараз фінансується основна маса витратів в цих сферах. Крім цього, місцеві бюджети отримуватимуть базову дотацію для підвищення їх фінансової спроможності, а також планується надати право регіонам самостійно встановлювати місцеві податки і збори.

Податкову базу місцевих бюджетів в сучасному стані і після реформи відображено в таблиці 2.

Таблиця 2

Податкова база місцевих бюджетів в сучасному стані і після реформи

Фінансові ресурси (податки, збори)	Сучасний стан	Стан після реформи
1. Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО)	50% до Державного бюджету	25% до Державного бюджету
2. Податок на прибуток підприємств	100% до Державного бюджету	75% до Державного бюджету
3. Екологічний податок	65% до Державного бюджету; 35% до місцевих бюджетів	30% до Державного бюджету; 70% до місцевих бюджетів
Місцеві податки і збори		
1. Плата за землю	Загальнодержавний податок	Місцевий податок
2. Оподаткування податком на нерухоме майно	Загальної площі житлової будівлі; великі пільги в залежності від площі об'єкту	Загальної площі житлової будівлі; відсутність пільг в залежності від площі об'єкту
3. Ринковий збір		Місцевий податок
4. Податок з власників транспортних засобів		Місцевий податок
5. Адміністративні штрафи		Місцеві збори

Якщо реформи в податковій системі можна віднести до позитивних моментів, то зміна трансфертної політики передбачає “світле майбутнє” тільки для економічно сильних територій. Обидва процеси будуть відбуватись паралельно і не можуть бути здійснені в різний час. Ні для кого не секрет, що переважна більшість регіонів України є дотаційними і це може означати, що місцеве самоврядування ще не готове переходити на самозабезпечення. Зміна податкової системи відіграє важливу роль у формуванні місцевих бюджетів, проте регіони

повинні запрацювати не лише формально, але й створити чи відновити існуючі джерела існування — надходження та доходи місцевих бюджетів, які спроможна забезпечити лише реальна економіка [2].

Однією з важливих змін до Бюджетного кодексу України стала зміна, що передбачає можливість зберігати зекономлені кошти на кінець звітного періоду на рахунках органів місцевого самоврядування і використовувати їх наступного року. Таким чином місцеві чиновники отримали мотивацію заощаджувати. Раніше будь-що необхідно було використати і списати кошти з рахунків до кінця року, то тепер така практика повинна відійти в минуле. Ще однією важливою новацією є можливість розміщувати тимчасово вільні кошти спеціального фонду місцевих бюджетів в комерційних банках. З однієї сторони це вирішує проблему затримки виплат з казначейства, з іншої — позбавляє можливість місцеву владу отримувати безвідсоткові кредити на покриття тимчасових касових розривів в місцевих бюджетах [4].

Головне завдання, яке має вирішити бюджетна децентралізація - це пошук достатніх обсягів фінансових ресурсів, які б в повній мірі забезпечили фінансову незалежність місцевих бюджетів бюджетної системи України. Фінансова база місцевих бюджетів повинна задовільняти виконання повноважень органів місцевої влади щодо виконання ними всіх завдань і програм розвитку регіону. На основі проведених змін і розрахунків, очікується вагоме наповнення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами і має стати індикатором правильності здійснення даної реформи [4]. Чи призведуть дані зміни в бюджетній децентралізації до істотних результатів в наступних періодах, побачимо в найближчий період часу. Але складається враження, що місцеві органи влади отримають необхідні обсяги фінансових ресурсів для виконання своїх повноважень аби забезпечити всі сторони життєдіяльності і розвитку регіону.

Процес реформування місцевих бюджетів України, адміністративно-територіального устрою повинен забезпечити поступове досягнення територіальної відповідальності між повноваженнями органів місцевого самоврядування, доходами, що передаються їм в розпорядження та видатками відповідних бюджетів. Зміцнення бюджетної децентралізації не можна розглядати як послаблення функцій держави, а навпаки, вони мають посилюватись не через використання адміністративних механізмів, а ринкових, які мають різні форми і методи їх забезпечення.

Список використаних джерел

1. Лагутіна Л.О. Джерела формування місцевих бюджетів сільських територій в умовах децентралізації. - Збірник наук.праць. - Випуск 6.2015
2. Габа І.М. "Децентралізація"- деякі плюси і мінуси/ І.М.Габа//РайонІнфо.-2014.-№1.
3. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 26 травня 1997 р.// ВР України. - 1997. - №24.- Ст.170.
4. Бюджет місцевої ради в умовах децентралізації / Центр політичних студій та аналітики. [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://www.cpsa.org.ua/novyny/byudzhets-mistsevoji-rady-v-umovah-detsentralizatsiji/>
5. Русін В.М. Вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні./ Збірн.тез доповідей Першої Інтернет-конф./ Управління фінансами держави, регіону, підприємства та домогосподарства: погляди науковців і практиків. - Тернопіль, 2015
6. Ресурс місцевих бюджетів на 2016 рік (прогнози розрахунки Мінфіну). [Електронний ресурс].- Режим доступу: eimg.pravda.com/files/c/2/c27d585.....pdv
7. Набатова Ю.О., Ус Т.В. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів/ Ефективна економіка. №5, 2015

References

1. Lahutina L. O. (2015) *Dzherela formuvannya mistsevykh byudzhetyv sil's'kykh terytoriy v umovakh detsentralizatsiyi* [The sources of the local budgets of rural areas under decentralization]. *Zbirnyk nauk.prats'*, Vypusk, 6 [in Ukrainian].
2. Haba I. M. (2014) "Detsentralizatsiya"- deyaki plyusy i minusy ["Decentralization" - some pros and cons]. *RayonInfo*, 1. [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy (1997) *Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini* [On Local Government in Ukraine]. *VR Ukrainy*, 24, p. 170 [in Ukrainian].
4. *Byudzhets mistsevoji rady v umovakh detsentralizatsiyi* [The budget local councils under decentralization]. *Tsentru politychnykh studiy ta analyky*. [Elektronnyy resurs]. Retrieved from <http://www.cpsa.org.ua/novyny/byudzhets-mistsevoji-rady-v-umovah-detsentralizatsiji/> [in Ukrainian].
5. Rusin V. M. (2015) *Vdoskonalennya mizhbyudzhetynykh vidnosyn v Ukraini* [Improvement of intergovernmental relations in Ukraine]. *Ternopil': Zbirn .tez dopovidey Pershoyi Internet-konf. Upravlinnya finansamy derzhavy, rehionu, pidpryyemstva ta domohospodarstva: pohlyady naukovtsiv i praktykiv*. *Ternopil'* [in Ukrainian].
6. *Resursy mistsevykh byudzhetyv na 2016 rik (prohnoznyi rozrakhunky Minfinu)*. Retrieved from eimg.pravda.com/files/c/2/c27d585.....pdv [in Ukrainian].
7. *Nabatova Yu.O., Us T. V. (2015) Formuvannya mistsevykh byudzhetyv v umovakh detsentralizatsiyi finansovykh resursiv* [Forming of local budget under decentralization of financial resources]. *Efektivna ekonomika*, 5 [in Ukrainian].