

УДК 330.3:332

М. О. Беспалов,
здобувач кафедри менеджменту та публічного адміністрування,
ПВНЗ "Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая"
ORCID ID: 0000-0002-5575-8455

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.21—22.97

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

М. Bespalov,
Candidate for a degree of the Department of management and public administration,
Academician Yuri Bugay International university of science and technology

INTERGOVERNMENTAL RELATIONS IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

У статті досліджуються міжбюджетні відносини в Україні в умовах децентралізації. Встановлено, що у країнах Європи податкове вирівнювання досить часто проводиться через загальні податки, що перерозподіляються через державний бюджет на користь органів місцевого самоврядування, але не існує однакової тенденції щодо їх розподілу. З'ясовано зміни, що відбулися у Бюджетному та Податковому Кодексах України внаслідок децентралізації у напрямі розширення існуючої дохідної бази органів місцевого самоврядування шляхом закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел надходжень. Визначено, що для економічного і ефективного витрачання фінансових ресурсів, поглиблення взаємодії із малим та середнім бізнесом, збереження виробничого потенціалу, сприяння збереженню та створенню робочих місць і пошуку джерел наповнення місцевих бюджетів варто вжити додаткових заходів з боку як місцевої, так і державної влади. Обґрунтовано, що дієвими можуть бути заходи щодо зменшення рівня наявної та недопущення виникнення нової податкової заборгованості; запровадження системи контролю і моніторингу ефективності та результативності бюджетних видатків; розроблення короткострокових регіональних програм інвестиційно-інноваційної діяльності тощо. Обґрунтовано, що реформи децентралізації виступають одним із основних фінансових інструментів сприяння економічному розвитку регіонів та територіальних утворень.

The article examines intergovernmental relations in Ukraine in the context of decentralization. It is established that in European countries tax equalization is often carried out through general taxes, which are redistributed through the state budget in favor of local governments, but there is no uniform trend in their distribution. The changes that have taken place in the budget and tax codes of Ukraine as a result of decentralization in the direction of expanding the existing revenue base of local governments by securing stable sources of revenue for local budgets have been clarified. It is determined that additional measures should be taken by both local and state authorities to economically and efficiently spend financial resources, deepen cooperation with small and medium-sized businesses, preserve production potential, promote the preservation and creation of jobs and find sources of filling local budgets. It is substantiated that measures to reduce the level of existing and prevent the emergence of new tax arrears may be effective; introduction of a system of control and monitoring of efficiency and effectiveness of budget expenditures; development of short-term regional programs of investment and innovation activities with the definition of the most important areas of investment for the regions and the introduction of a system of local benefits for investors who will finance priority projects; ensuring effective management of communal property and real estate, solving land issues; elimination of organizational, administrative barriers that limit the opportunities for small businesses; promoting the revival of small and medium-sized businesses by finding new real forms of business development, the creation and operation of a network of information and analytical centers of small business. It is substantiated that decentralization reforms are one of the main financial instruments for promoting the economic development of regions and

territorial entities. The process of fiscal decentralization is a mechanism that provides incentives for regions to effectively and responsibly manage public finances and attract additional sources of financial resources.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, місцеві бюджети, децентралізація, фінансові ресурси, податкові надходження, органи місцевого самоврядування.

Key words: interbudgetary relations, local budgets, decentralization, financial resources, tax revenues, local governments.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Реформування державного управління у напрямі децентралізації сприяло закріпленню за регіональними місцевими органами влади частини функцій центрального управління. Це вплинуло і на перерозподіл ресурсів для забезпечення виконання цих функцій у напрямі розширення надходжень місцевих бюджетів та зміни міжбюджетних відносин. Але необхідно зазначити, що між регіонами продовжує посилюватися диференціація у соціально-економічному розвитку, а ефективність використання ресурсів місцевих бюджетів залишається на досить низькому рівні та вимагає подальших досліджень у зазначеному напрямі.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання зміни міжбюджетних відносин в умовах децентралізації досліджувалися вітчизняними вченими та висвітлені у роботах В. Андрущенко, М. Бутка, А. Буряченко, А. Касича [1], М. Кизима, Є. Кострілко [2], О. Кириленко, Є. Кузькіна [3], І. Луніної, В. Опаріна,

К. Павлюка, Л. Рибіна [4], С. Романюка [6], Р. Тульчинського [8], С. Тульчинської [7] та інших науковців.

Але, попри велику кількість публікацій та сформоване інституціональне поле у напрямі передачі повноважень та функцій від центральної влади на рівень територіальних громад та регіональних органів влади, забезпечення місцевих органів влади ресурсами, у тому числі, фінансовими залишається вкрай незадовільним. Це та інше вимагає подальших наукових розвідок у цьому напрямі.

МЕТА І ЗАВДАННЯ СТАТТІ

Метою статті є визначення змін у міжбюджетних відносинах в Україні в умовах децентралізації та запропонування напрямів щодо підвищення їх ефективності. Для досягнення поставленої мети було окреслено та вирішено такі завдання:

- досліджено досвід Європейських країн у розподілі податкових надходжень відповідно до ланок бюджетної системи;

- визначено зміни, що відбулися у міжбюджетних

відносинах в Україні з початку реформування у напрямі децентралізації;

- проаналізовано розподіл окремих видів надходжень за ланками бюджетної системи в Україні;

- запропоновано напрями щодо підвищення ефективності міжбюджетних відносин та витрачання фінансових ресурсів на місцевому рівні.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

В останні десятиліття для більшості унітарних держав характерним є процес децентралізації із наданням високого рівня самостійності у бюджетній сфері місцевим органам влади. Приклад Франції є досить показовим у цьому відношенні, де зростання державних субсидій супроводжується збільшенням розміру власних доходів місцевих бюджетів. За структурою системи місцевого самоврядування Україна дещо подібна до Франції. Для України характерна така ж кількість рів-

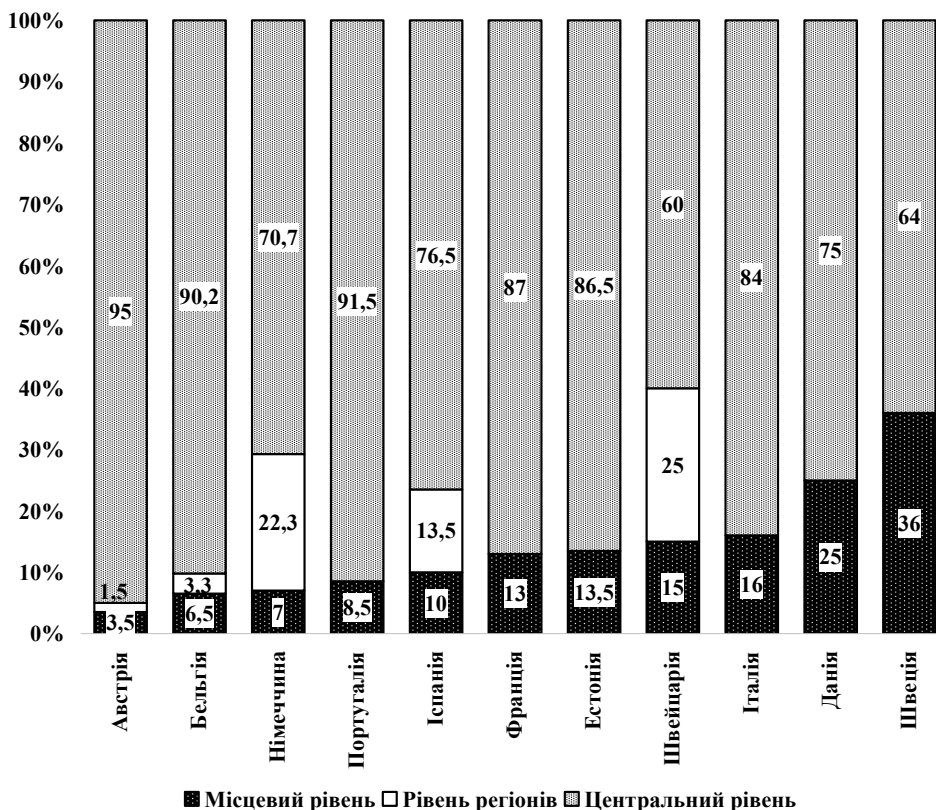


Рис. 1. Розподіл податкових надходжень відповідно до ланок бюджетної системи в окремих країнах Європи (у % до зведеного бюджету)

Джерело: складено автором за даними [11].

нів місцевого самоврядування, що і для Франції, Німеччини та Польщі. Водночас місцева нормативно-правова база не так добре розвинена, як у зазначених країнах.

У країнах Європи податкове вирівнювання досить часто проводиться через загальні податки, що перерозподіляються через державний бюджет на користь органів місцевого самоврядування. Кожного року разом з затвердженням державного (центрального) бюджету країна встановлює розмір цих податків та розмір їхніх відрахувань і органи місцевого самоврядування не можуть змінювати їх [2, с. 57].

У Європейських країнах спостерігаються певні відмінності у розподілі податкових надходжень між бюджетами місцевого рівня та державним бюджетом (рис. 1). Зокрема, Швейцарія характеризується тим, що на регіональному та місцевому рівні зосереджено близько 40 % від податкових надходжень, для Австрії цей показник є значно меншим і складає близько 5 %.

Ступінь фіскальної децентралізації змінюється у залежності від стану розвитку економіки. За оцінками експертів найбільш фіскально децентралізованими в Центральній Азії і Європі є Швеція, Швейцарія, Білорусь, Данія, а найбільш централізованими країнами-членами ЄС є Болгарія і Словачія [10, с. 140].

Практика Європейських країн доводить, що не існує двох схожих держав за бюджетними та податковими системами, але більшість країн розвиваються у напрямі фінансової децентралізації. Не стала винятком і Україна. Починаючи з 2014 року в країні розпочалися реформи у напрямі децентралізації владних повноважень, у тому числі, у напрямі фінансової децентралізації. У Податковому та Бюджетному кодексах відбулися зміни у напрямі:

- зміни системи міжбюджетних трансферів через застосування розподілу доходної частини загального фонду на перший та другий кошики;
- відмови від дотаційного вирівнювання місцевих бюджетів при визначенні міжбюджетних трансферів за рахунок запровадження базової та реверсної дотації між бюджетами різних рівнів;
- перегляду нормативного розподілу між бюджетами різних рівнів податку на доходи фізичних осіб шляхом закріплення збільшення надходження частки від цього податку до місцевих бюджетів;
- реформування та перезатвердження місцевих податків та зборів у напрямі закріплення більш ефективних за місцевими бюджетами (податок на майно, на нерухоме майно, що є відмінне від земельної ділянки віднесено до місцевих бюджетів) тощо.

Процес децентралізації в Україні розпочався у 2014 році із затвердженням Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. У 2015 році Верховна Рада України ухвалила Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад". Реформа передбачає перерозподіл повноважень і функцій між регіональними органами влади та центральним керівництвом. Труднощі децентралізації влади в Україні викликані тим, що вона передбачає реформу не тільки місце-

Таблиця 1. Розподіл окремих видів надходжень за ланками бюджетної системи в Україні, %

	Бюджет об'єднаної громади, району, міста обласного значення	Обласний бюджет	Державний бюджет
ПДФО	60	15	25
Податок на прибуток		10	90
Екологічний податок	Зараховується до доходів загального фонду		
	25	55	20
Плата за надання адміністративних послуг	100	-	-
Акцизний податок з реалізації підакцизних товарів	100	-	-
Державне мито	100	-	-
Податок на майно	100	-	-
Єдиний податок	100	-	-

Джерело: [6, с. 61].

вого самоврядування, а й адміністративно-територіального устрою, а це потребує зміни і державної регіональної політики [9, с. 11].

Внесені зміни до Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України розширили існуючу доходну базу органів місцевого самоврядування шляхом закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел (ПДФО, податку на прибуток). Для покриття видатків на делеговані державою повноваження запроваджено нові субвенції із державного бюджету місцевим бюджетам — медичну, освітню та субвенцію на підготовку робітничих кадрів (табл. 1). Такі зміни до Податкового кодексу України підвищують фіскальну незалежність органів місцевої влади з приводу місцевих податків і зборів, надаючи право самостійно визначати ставки податків і встановлювати пільги щодо їхньої сплати. Отримавши додаткові фінансові інструменти, місцеві громади будуть зацікавлені в успішній діяльності суб'єктів підприємництва приватного сектору, зможуть нарощувати джерела доходної бази, впливаючи на економічне зростання території. Проте у той же час місцеві бюджети втратили стабільну передбачувану частину доходів до загального фонду із ПДФО [9, с. 11].

Для економічного і ефективного витрачання фінансових ресурсів, поглиблення взаємодії із малим та середнім бізнесом, збереження виробничого потенціалу, сприяння збереженню та створенню робочих місць і пошуку джерел наповнення місцевих бюджетів варто вжити додаткових заходів з боку як місцевої, так і державної влади. Важливою умовою успішності таких заходів на місцях виступає тісна співпраця органів місцевого самоврядування і виконавчої влади. Місцева влада повинна глибоко усвідомити свою відповідальність за виконання бюджетів, докласти для цього всіх зусиль. На загальнодержавному рівні дієвими можуть бути такі заходи [3, с. 70—71]:

- зменшення рівня наявної та недопущення виникнення нової податкової заборгованості;
- запровадження системи контролю і моніторингу ефективності та результативності бюджетних видатків, жорсткої економії бюджетних витрат, передусім, на утримання органів місцевого самоврядування та виконавчої влади;
- розроблення короткострокових регіональних програм інвестиційно-інноваційної діяльності із визначенням

найважливіших для регіонів напрямів інвестування і запровадження системи місцевих пільг для інвесторів, що здійснюватимуть фінансування пріоритетних проектів;

— забезпечення ефективного управління комунальним майном та нерухомістю, вирішення земельних питань. Наразі доцільно вжити заходів щодо стабілізації економічного і фінансового стану підприємств житлово-комунального господарства та посилення відповідальності за якість послуг, що ними здійснюються, та забезпечити проведення економічно обґрунтованої тарифної політики в сфері надання таких послуг, запровадити програми із енергозбереження як для населення так і для суб'єктів підприємництва;

— усунення організаційних, адміністративних бар'єрів, які обмежують можливості утворення малих підприємств;

— сприяння поживленню малого та середнього бізнесу шляхом пошуку нових реальних форм розвитку сфери підприємництва, створення та функціонування мережі інформаційно-аналітичних центрів малого підприємництва.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Таким чином, реформи децентралізації виступають одним із основних фінансових інструментів сприяння економічному розвитку регіонів та територіальних утворень. Процес фіскальної децентралізації є механізмом, що передбачає стимулювання регіонів до ефективного та відповідального управління суспільними фінансами, пошуку та залучення додаткових джерел фінансових ресурсів. Оцінка зарубіжного досвіду у сфері процесів фіскальної децентралізації дозволяє виокремити інструменти, які можуть бути використані в Україні для забезпечення європейських стандартів адміністративно-територіальної та фінансової самостійності місцевих органів самоврядування.

Література:

1. Касич А.О., Петрушко А.С. Управління процесами децентралізації: Зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України. Економіка і суспільство. 2017. Вип. 13. С. 71—77.
2. Костирко Л.А., Велентейчик Н.Ю. Зарубіжний досвід регулювання міжбюджетних відносин та можливості його адаптації в Україні. Часопис економічних реформ. 2016. Вип. 1. С. 55—64.
3. Кузькін Є.Ю., Котляревський Я.В., Шишко О.В. Зарубіжний досвід фіскальної децентралізації: проблеми та шляхи їх розв'язання. Фінанси України. 2015. Вип. 12. С. 63—72.
4. Рибіна Л.О., Стадніченко Л.М., Іншина І.В. Сутність і значення фіскальної децентралізації для соціально-економічного розвитку Сумської області. Причорноморські економічні студії. 2018. Вип. 34. С. 121—124.
5. Родченко В.Б., Прус Ю.І. Вплив реформи фіскальної децентралізації на місцеві бюджети України. Соціальна економіка. 2016. Вип. 1. С. 59—68.
6. Романюк С.А. Децентралізація: теорія та практика застосування: монографія. Київ, НАДУ. 2018. 216 с.
7. Тульчинська С.О. Перспективи та домінанти розвитку інтелектуально-інноваційної системи регіонів

України: монографія. Херсон, Ви-во "ПП Вишемирський В.С.", 2014. 210 с.

8. Тульчинський Р.В. Детермінанти становлення нового регіоналізму: теорія, методологія, практика. Херсон: Вид-во "ПП Вишемирський В.С.", 2018. 400 с.

9. Тульчинський Р.В. Фінансова децентралізація та її недоліки в умовах становлення нового регіоналізму в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2018. Вип. 15. С. 10—14.

10. Хребтій І.В. Зарубіжний довід децентралізації на місцевому і регіональному рівнях. Інвестиції: практика та досвід. 2019. Вип. 6. С. 138—141.

11. Fiscal Decentralisation Database. URL: <https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>

References:

1. Kasych, A.O. and Petrushko, A.S. (2017), "Management of decentralization processes: Foreign experience and strategic tasks for Ukraine", *Ekonomika i suspil'stvo*, vol. 13, pp. 71—77.
2. Kostyrko, L.A. and Velentejchuk, N.Ju. (2016), "Foreign experience in regulating intergovernmental relations and the possibility of its adaptation in Ukraine", *Chasopy's ekonomichny'x reform*, vol. 1, pp. 55—64.
3. Kuzjkin, Je.Ju. Kotljarevsjkyj, Ja V. and Shyshko, O. V. (2015), "Foreign experience of fiscal decentralization: problems and ways to solve them", *Finansy' Ukrayiny'*, vol. 12, pp. 63—72.
4. Rybina, L.O. Stadnichenko, L.M. and Inshyna, I.V. (2018), "The essence and significance of fiscal decentralization for the socio-economic development of Sumy region", *Pry'chornomors'ki ekonomichni studiyi*, vol. 34, pp. 121—124.
5. Rodchenko, V.B. and Prus, Ju.I. (2016), *Vplyv reformy fiskal'noji decentralizaciji na miscevi bjudzhety Ukrajiny*, *Social'na ekonomika*, vol. 1, pp. 59—68.
6. Romanjuk, S.A. (2018), *Decentralizacija: teorija ta praktyka zastosuvannja* [Decentralization: theory and practice of application], Kiev, Ukrainian.
7. Tul'chyn's'ka, S.O. (2014), *Perspektyvy ta dominanty rozvytku intelektual'no-innovatsijnoi systemy rehioniv Ukrainy* [Perspectives and domains of development of the intellectual-innovative system of regions of Ukraine], PP Vysheymyrs'kyj V.S., Kherson, Ukrainian.
8. Tul'chy'ns'ky'j, R.V. (2018), *Determinanty' stanovlennya novogo regionalizmu: teoriya, metodologiya, prakty'ka* [Determinants of the formation of a new regionalism: theory, methodology, practice], Vyshemirsky VS Publishing House, Kherson, Ukrainian.
9. Tul'chy'ns'ky'j, R.V. (2018), "Financial decentralization and its shortcomings in the formation of a new regionalism in Ukraine", *Investy'ciyi prakty'ka ta dosvid*, vol. 15, pp. 10—14.
10. Khrebtij, I.V. (2019), "Foreign proof of decentralization at the local and regional levels", *Investy'ciyi prakty'ka ta dosvid*, vol. 6, pp. 138—141.
11. OECD (2020), "Fiscal Decentralisation Database", Available at: <https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm> (Accessed 05 Nov 2020).

Стаття надійшла до редакції 10.11.2020 р.