

Марія МЕНДЖУЛ,
кандидат юридичних наук, доцент,
в.о. завідувача кафедри
міжнародного приватного права,
правосуддя та адвокатури ДВНЗ «УжНУ»

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ БЮДЖЕТНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ

У статті досліджено окремі аспекти фінансової реформи в Україні та країнах Центрально-Східної Європи. Описано критерії оцінки рівня фіскальної децентралізації, проаналізовано досвід країн ЄС, а також зміст та результати бюджетної реформи в Україні.

Ключові слова: фінансова система, децентралізація, бюджет, орган місцевого самоврядування.

В статье исследованы отдельные аспекты финансовой реформы в Украине и странах Центрально-Восточной Европы. Описаны критерии оценки уровня фискальной децентрализации, проанализирован опыт стран ЕС, а также результаты бюджетной реформы в Украине.

Ключевые слова: финансовая система, децентрализация, бюджет, орган местного самоуправления.

The article examined some aspects of financial reform in Ukraine and the countries of Central and Eastern Europe. We describe the criteria for assessing the level of fiscal decentralization, analyzed the experience of the EU as well as the content and results of budget reform in Ukraine.

Keywords: financial system, decentralization, budget, local government.

Проблема оптимального перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральними

органами влади та органами місцевого самоврядування є однією з найбільш актуальних у контексті забезпечення сталого розвитку територіальних громад в Україні та країнах Центрально-Східної Європи. Протягом тривалого часу науковці досліджують поняття, зміст та види децентралізації, зокрема В. Авер'янов[1], Є. Балацький[2], М. Мних[3], С. Осадчук[4], Н. Проць[5], Ю. Субботович[6] та інші. Водночас проблеми фінансової децентралізації публічної влади в контексті проведеної бюджетної реформи 2014-2015 рр. недостатньо досліджені, що і уможливило актуальність нашого дослідження.

Наукові публікації зарубіжних дослідників, що стосуються питань типів та форм децентралізації, переважно зосереджуються на таких типах як політична децентралізація, адміністративна децентралізація і фіскальна децентралізація[7]. Фінансова децентралізація — це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління. У зарубіжних країнах замість фінансової використовують термін фіскальна децентралізація. Основоположником останньої ідеї був американський економіст Ч. Тібо. На його думку, саме фіскальна децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування та забезпечення населення суспільними й громадськими послугами. Він довів, що лише при фіскальній автономії субнаціональних органів управління публічні видатки відповідатимуть індивідуальним уподобанням споживачів згідно з їхніми потребами. Значний внесок у розвиток теорії фінансової децентралізації зробив англійській учений-економіст В. Оутс. Він запропонував таке її визначення: «децентралізація — це право незалежного прийняття рішень децентралізованими одиницями». Регіональні й місцеві органи влади мають можливість самостійно приймати рішення щодо фінансових питань і питань з управління територією [8].

Ступінь фіскальної децентралізації піддається кількісним і якісним оцінкам. Основними критеріями оцінки рівня фіскальної децентралізації вважаються:

- Співвідношення показників видатків місцевого самоврядування (місцевих бюджетів) та публічних видатків. Цей показник засвідчує ступінь децентралізації та деконцентрації публічних завдань і функцій, свідчить про фінансову спроможність місцевого самоврядування щодо їх виконання, а відтак і якість виконання. До держав, у яких місцеві видатки у відсотковому співвідношенні до публічних видатків сягають понад як 50%, належать Данія, Іспанія, Швеція.

- Обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП. Цей показник дозволяє побачити, яка частина публічних ресурсів є розподілена поміж суб'єктами місцевого самоврядування. Умовно показник, вищий від 15%, означає високий рівень децентралізації. В Європі серед таких держав – Данія, Швеція, Іспанія, Фінляндія, Нідерланди, Італія. Показник 15–10% – середній рівень децентралізації: Польща, Велика Британія, Угорщина, Чеська Республіка, Франція. Показник нижче 10% означає низький рівень децентралізації: Словаччина, Литва, Естонія, Португалія, Греція, Кіпр.

- Частка власних доходів у структурі доходів територіальних громад. Цей показник свідчить про фінансову самостійність (фінансову автономію) суб'єкта місцевого самоврядування. Серед країн, у яких частка власних доходів перевищує 50% – Швеція, Данія, Фінляндія, Франція, Люксембург, Кіпр, Австрія, Бельгія, Ірландія, Португалія та ін.

- Обсяг міжбюджетних трансфертів, зокрема, дотацій вирівнювання у структурі доходів місцевих бюджетів. Розмір цього показника безпосередньо свідчить про фінансову автономію місцевого самоврядування. Чим він вищий – тим нижчий рівень фінансової самостійності і незалежності місцевого самоврядування.[9]

Самодостатність місцевих фінансів у польській доктрині характеризують з огляду на такі показники-критерії: співвідношення поточних видатків і видатків бюджету розвитку; співвідношення видатків на виконання власних повноважень та видатків на виконання делегованих центральним урядом повноважень. Для прикладу: в Польщі в структурі місцевих видатків переважають видатки на виконання власних повноважень (91,8%). Особливо чітко це відстежується в гмінах – 93%, тоді як в повітах – 79,4%. Видатки на реалізацію делегованих повноважень сягають 8% [9].

В Україні реформування бюджетної системи з метою децентралізації триває вже більше двадцяти років, проте до 2014 р. спостерігався процес тільки більшої бюджетної централізації. Н.В.Проць обґрунтовує, що протягом 2008 – 2013 рр. рівень бюджетної централізації збільшився з 75,19% до 76,6%, і відповідно рівень децентралізації бюджетних ресурсів зменшився з 24,81% до 23,4%[5]. 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%.[10]

Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII в редакції від 26 квітня 2015 р. продовжив тривалу реформу бюджетної системи в Україні і заклав реальні інструменти фінансової децентралізації. Основна мета впроваджуваних реформ – децентралізація влади і суттєве розширення повноважень територіальних громад, що передбачає перерозподіл повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування.

На разі створено умови, які повинні стимулювати громади до об'єднання для посилення їх спроможності.

Крім того, розширено наявну дохідну базу місцевих бюджетів, в тому числі шляхом:

- Встановлення нових відсотків зарахування податку на доходи фізичних осіб (до бюджетів міст Автономної Республіки Крим республіканського та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад – 60 %, обласних бюджетів – 15 %, бюджету м. Києва – 40 %, бюджету м. Севастополя – 100 %). Варто відмітити, що відбулося скорочення відсоткового зарахування податку на доходи фізичних осіб на рівні міст обласного значення та м. Києва. Зокрема, ст. 65 Бюджетного кодексу України (із змінами, внесеніми згідно із законами № 2856-VI від 23.12.2010, № 5428-VI від 16.10.2012, та в редакції закону

№ 1588-VII від 04.07.2014) передбачала зарахування до бюджету м. Києва

50% податку на доходи фізичних осіб, до бюджетів міст республіканського АРК та обласного значення – 75%. Водночас, до проведеної бюджетної реформи 2014-2015 рр. до доходів бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення зараховувалося тільки 25% податку на доходи фізичних осіб.

- Встановлення нових відсотків зарахування екологічного податку (до бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів – 25% екологічного податку; до бюджетів міст Києва та Севастополя – 80% екологічного податку; до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів – 55 % екологічного податку).

- Закріплення за місцевими бюджетами надходжень від сплати державного мита (зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів) та акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі

підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів об'єднаних територіальних громад, міських бюджетів.

- Закріплення за місцевими бюджетами надходження від сплати податку на майно, єдиного податку, туристичного збору, збору за місця для паркування транспортних засобів, а також плати за ліцензії, частини чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету в порядку, визначеному відповідними місцевими радами.

- Зарахування до місцевих бюджетів плати за надання адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг, адміністративних штрафів та штрафних санкцій за порушення законодавства у сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховуються за місцем вчинення порушення та ін.

Таким чином, до місцевих бюджетів повністю зараховуються місцеві податки та збори (податок на майно, єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір), збільшено відсоток зарахування окремих загальнодержавних податків та зборів саме на рівні бюджетів об'єднаних територіальних громад, сіл, селищ, міст районного значення, а також урізноманітнено можливі джерела надходжень. Це в підсумку повинно призвести до більшої фінансової самостійності місцевих громад та зменшити їх залежність від міжбюджетних трансфертів.

Протягом тривалого часу податок на доходи фізичних осіб був найвагомим за обсягом джерелом доходної частини місцевих бюджетів в Україні – 61,4% від загальних надходжень місцевих бюджетів. У територіальному розрізі найбільший обсяг податку на доходи фізичних осіб надходив до районних бюджетів і становив 98%, до обласних – до 78 – 80%, (Миколаївської області – 80% доходів, Запорізької – 76%, Черкаської – 66%) до бюджету м. Києві – 40–45% доходів[5].

Після бюджетної реформи 2014-2015 рр. податок на доходи фізичних осіб залишився основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів, при цьому збільшено відсоток зарахування саме до бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Основою для збільшення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування повинно стати зарахування податку на майно у повному обсязі до місцевих бюджетів. Відповідно до ст. 265 Податкового кодексу податок на майно складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку та плати за землю.

У країнах ЄС місцеві податки різноманітні. Так, у Словаччині до числа місцевих податків відносять: податок на нерухомість; податок з власників собак; податок на використання громадського простору; податок за надання житла; податок з автоматів для продажу; податок з невіграшних гральних автоматів; податок за в'їзд в історичну частину міста; податок з атомної установки [11].

В Угорщині при придбанні нерухомості (квартири або будинку) протягом 6 місяців необхідно сплатити разовий податок на придбання нерухомості, так званий угорський податок (0% – земля під будівництво, новобудови, 2% – вартість будинку або квартири до 4 млн форинтів (13 000e), 6% – вартість будинку або квартири понад 4 млн форинтів (13 000e), 10% – при купівлі готелю, бізнесу) [12].

Загалом більшість країн світу зараховує надходження від майнових податків саме до місцевих бюджетів. Значною їх частка є в доходах місцевих бюджетів Франції (до 20%), Румунії (19%), Польщі (14%), Великобританії та Латвії (13%), Литви (11%)[2]. Саме податок на нерухоме майно забезпечує до 95% надходжень до місцевих

бюджетів у Нідерландах, 81% – у Канаді, 52% – у Франції, від 10% до 70% – у США.

Щодо європейського досвіду, то варто відзначити Словаччину, яка провела успішні адміністративно-територіальну та бюджетну реформи. В ході бюджетної децентралізації, окрім розширення системи місцевих податків, держава передала на рівень місцевого самоврядування податок на доходи фізичних осіб. Зокрема, відповідно до чинних норм 70,3% податку належить органам місцевого самоврядування, 23,5% залишається бюджетам вищих територіальних одиниць і лише 6,2%, як було відзначено, надходить до державного бюджету [11]. Завдяки бюджетній децентралізації органи місцевого самоврядування отримали надійну фінансову базу, достатню для реалізації власних функцій. Якщо до 2005 року частка трансфертів в структурі доходної частини бюджету сягала 60 – 70%, то нині близько 70% доходів та витрат муніципалітетів ґрунтуються на власних джерелах, решту становлять цільові дотації з держбюджету. При цьому всі власні функції фінансуються місцевими бюджетами виключно за рахунок власних надходжень, а державні трансферти мають цільовий характер і спрямовані на фінансування делегованих державою функцій [11]. Впроваджені реформи дозволили сформуванню ефективної бюджетної системи з прозорими фінансовими потоками та забезпечили самостійність місцевих бюджетів.

В рамках бюджетної реформи в Україні також децентралізовано видаткові повноваження у соціально-культурній сфері, з державного на регіональний та місцевий рівень передається фінансування окремих закладів в освітній, медичній та культурній сферах тощо. Запроваджено 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).

В Україні вже є перші результати впроваджених реформ, зокрема за січень – червень 2015 року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 44,6 млрд грн, що становить 60,7% від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами. Таким чином, приріст надходжень до загального фонду проти січня – червня 2014 р. (у співставних умовах та без урахування окупованих територій) склав 37,7% або + 12,2 млрд грн. Темп росту фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб у січні – червні 2015 р. у порівнянні з січнем – червнем 2014 р. становить 116, 2%, плати за землю – 125, 9%. При цьому, у 15 та 16 регіонах відповідно темп росту вище середнього по Україні. Загалом обсяг надходжень податку на доходи фізичних осіб за січень – червень становив 23 555,1 млн грн, рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами, становить 54,3%, надходжень плати за землю – 6 639,4 млн грн, рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами, – 57,4%. Надходження податку на нерухоме майно на 2015 рік затверджені місцевими радами в обсязі 226,2 млн грн. Фактичні надходження податку за січень – червень поточного року становили 274,7 млн грн. Станом на 1 липня 2015 р. фактичні надходження акцизного податку становили 3 240,9 млн грн, що в розрахунку на одного мешканця країни становить 75,2 гривні [13].

Досягненням проведення бюджетної реформи в Україні є зменшення ролі держави у фінансовому забезпеченні територіальних громад і одночасне створення можливостей для самостійної мобілізації додаткових інноваційних джерел надходжень з метою зміцнення доходної бази місцевих бюджетів. Водночас необхідно продовжити процес децентралізації, щоб відбулася не тільки формальна передача коштів на місцевий рівень, а й одночасне розширення обсягу повноважень органів місцевого самоврядування на достатній фінансовій основі.

Також залишається проблема запровадження максимального рівня прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування в Україні, при вирішенні якої необхідно враховувати досвід країн Центрально-Східної Європи.

Список використаних джерел

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
2. Балацький Є.О. Бюджетна децентралізація: ефективність реформи на місцевому рівні / Є.О. Балацький, С.М. Фролов // *Економіка и управление: научно-практический журнал / Державний вищий навчальний заклад «Національна академія природоохоронного и курортного строительства»*. – Симферополь, 2011. – №. 4.– С. 97–103
3. Мних М. В. Бюджетна децентралізація та участь громадськості, а також депутатів місцевих рад в бюджетному процесі при формуванні місцевих бюджетів / М.В. Мних // *Ефективна економіка*. – 2014. – № 11. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3571>
4. Осадчук С.В. Бюджетна децентралізація: стан та перспективи / С.В. Осадчук // *Теорія та практика державного управління*. – 2008. – № 3 (22). – С. 274 – 281.
5. Проць Н.В. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації / Н.В. Проць // *Фінансовий простір*. – 2015. – № 1 (17). – С. 221 – 227.
6. Субботович Ю. Бюджетна децентралізація та зміцнення фінансів органів місцевого самоврядування / Ю. Субботович// *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. – 2012. – Вип. 132. – С. 44 – 46.

7. Stacey, White. Government decentralization in the 21st century: a literature review (A report of the CSIS program on crisis, conflict, and cooperation). Center For Strategic And International Studies, – 2011, p. 3.
8. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н.О. Бикадорова // Економічний вісник Донбасу. – 2010. – № 2 (20). – С. 146-147 (С.145–151)
9. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик та ін.; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – С. 14.
10. Набатова Ю.О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів / Ю.О. Набатова, Т.В. Ус // Ефективна економіка. – 2015. – № 5. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4100>
11. Молдован О.О. Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України / О.О. Молдован – 2010. – С. 32.
12. Світовий досвід оподаткування: Угорщина // Державна фіскальна служба України. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/modernizatsiya-dps-ukraini/arkchiv/mijnarodniy-dosvid-rozvitk/svitovui-dosvid/hungary/>
13. Бюджетна децентралізація збільшила доходи місцевих бюджетів за 1-е півріччя 2015 року на 37% / Національна рада реформ // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/news/byudzhetna-decentralizaciya-zbilshyla-dohody-miscevyh-byudzhetiv-na-za-i-pivrichchya-2015-roku>.