

І. О. Цимбалюк

Сутнісна характеристика фінансової децентралізації та її вплив на формування доходів місцевих бюджетів

Обґрунтовано, що у вітчизняній економічній науці паралельно вживаються поняття «фінансова децентралізація», «фіскальна децентралізація», «бюджетна децентралізація». Водночас стверджується, що фінансова децентралізація є ширшим поняттям, охоплюючи усю систему фінансової взаємодії між державою та органами місцевого самоврядування. Проаналізовано процес фінансової децентралізації в Україні та виокремлено чотири етапи її проведення. Окреслено динаміку доходів місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. Визначено, що протягом останніх п'яти років прослідковується посилення рівня фінансової децентралізації місцевих бюджетів, обумовлене змінами до бюджетного та податкового законодавства, які набули чинності у 2015 р. та стимулювали органи місцевої влади до розширення власної доходної бази. На основі аналізу динаміки розподілу доходів між бюджетами різних рівнів встановлено, що в Україні процеси фінансової децентралізації хоча й набули незворотного характеру, але не мають системності.

Ключові слова: фінансова децентралізація, доходи місцевих бюджетів, місцеві податки, фіскальна децентралізація, бюджетна децентралізація.

Постановка проблеми. Сьогодні розвинуті країни світу все більше тяжіють до децентралізації державного управління та розширення повноважень місцевих органів влади. Таким чином, центр ваги управлінського процесу переноситься на регіональний рівень, завдяки чому приймаються життєво важливі рішення для забезпечення ефективного розвитку територій.

Реформа децентралізації влади, яка відбувається в Україні останніми роками, дала поштовх до активного наукового обговорення сутності та змісту цього процесу, пошуку джерел фінансового забезпечення місцевих бюджетів задля зміцнення фінансової самодостатності територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень. У наукових працях широко представлені дослідження основних аспектів децентралізації фінансової системи, описаний зарубіжний досвід і визначені перспективи його реалізації в Україні для забезпечення сталого просторового розвитку її регіонів [1; 2]; розглядаються питання забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування та основні підходи до розрахунку рівня фіскальної децентралізації [3; 4; 5].

Що стосується іноземних досліджень фінансової децентралізації, то об'єктом наукового інтересу є фіскальна децентралізація. Основоположною теорією вивчення проблематики децентралізації фінансових ресурсів стала праця американського науковця Ч. Тібу «Економічна теорія фіскальної децентралізації» [6]. У подальшому ідеї Ч. Тібу набули розвитку в працях інших зарубіжних дослідників. Зокрема, В. Оутс розглядав фіскальний федералізм як право незалежного ухвалення рішень децентралізованими одиницями [7]. Аналізуючи особливості децентралізації у країнах з перехідною економікою і розвинених країнах, Р. Бірд відзначив, що головним критерієм, який засвідчує фінансову автономію місцевих властей, є наявність у них прав прийняття рішень у сфері власних фінансів [8].

При цьому зауважимо, що у дослідженнях науковців термін «фінансова децентралізація» залишається недостатньою мірою визначеним. Зокрема, у вітчизняній економічній науці паралельно вживаються поняття «фінансова децентралізація», «фіскальна децентралізація», «бюджетна децентралізація». Зазначені поняття мають досить синонімічний характер і потребують конкретизації. Крім того, наявність проблем щодо забезпечення органів місцевого самоврядування достатніми фінансовими ресурсами для повного втілення ідеї

© І. О. Цимбалюк, 2019.

бюджетної децентралізації в життя доводить необхідність та актуальність подальших досліджень цієї проблеми.

Метою статті є визначення особливостей фінансової децентралізації в Україні та оцінювання її впливу на показники доходної частини місцевих бюджетів. Завданнями статті є розкриття сутності фінансової децентралізації; періодизація етапів її проведення; аналіз динаміки надходжень місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації; формулювання відповідних висновків щодо впливу фінансової децентралізації на доходну частину місцевих бюджетів.

Основні результати дослідження. Загалом під децентралізацією розуміють систему управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління [9, с. 60].

Невід’ємною складовою децентралізації публічного управління є фінансова децентралізація, яка є своєрідним мірилом: рівня демократичності та компетентності публічної адміністрації; адекватності політичної системи до суспільних очікувань; рівня довіри до органів місцевого самоврядування та рівня сприйняття державною владою потреб суспільства загалом та органів місцевого самоврядування зокрема; якості контролю у публічній сфері та відповідальності; зрештою, вона є оцінкою адекватності адміністративно-територіального устрою держави [2, с. 129].

При цьому зауважимо, що сьогодні у вітчизняній економічній науці паралельно вживаються поняття «фінансова децентралізація», «фіскальна децентралізація», «бюджетна децентралізація», що мають досить синонімічний характер. Водночас фінансова децентралізація є ширшим поняттям, яке охоплює усю систему фінансової взаємодії між державою та органами місцевого самоврядування (рис. 1).



Рис. 1. Декомпозиція поняття «фінансова децентралізація»

Джерело: складено автором.

На нашу думку, фіскальна децентралізація включає у себе податкову децентралізацію, саме надання органам місцевого самоврядування права

визначати елементи місцевих податків і зборів, у тому числі встановлювати або скасовувати такі податки або збори самостійно, а також повноваження щодо акумулювання у казні держави неподаткових доходів.

Фінансове підґрунтя фіскальної децентралізації формується виходячи із податкової децентралізації, яка передбачає розширення й зміцнення прав та повноважень місцевого та регіонального самоврядування щодо незалежного прийняття рішень і виконання делегованих державною владою повноважень формування територіальних бюджетів завдяки надходженням податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Методами податкової децентралізації є податкова деволуція та податкова деконцентрація. Податкова деволуція передбачає передачу податкових повноважень органам місцевого та регіонального самоврядування. За податкової деконцентрації центральний уряд лише передає частину загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів до територіальних бюджетів у вигляді закріплених та регулюючих доходів [4, с. 145].

Бюджетна децентралізація охоплює сукупність заходів, спрямованих на розподіл доходів і видаткових повноважень між рівнями бюджетної системи, а також можливість формувати, затверджувати й виконувати бюджети, забезпечувати звітність і контроль.

Своєю чергою, фінансова децентралізація втілює в собі усю сукупність відносин щодо передачі фінансових ресурсів від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування. Тому, окреслюючи поняття фінансової децентралізації, вважаємо за необхідне поряд із заходами бюджетної децентралізації розглядати також спроможність місцевої влади залучати до соціально-економічного розвитку регіону позабюджетні кошти та недержавні фінанси. Адже під час децентралізації ОМС отримали можливість залучення фінансових ресурсів із позабюджетних фондів, зокрема з Державного фонду розвитку, та коштів міжнародних організацій під грантові програми чи проекти.

Отже, *фінансова децентралізація* постає передусім комплексним поняттям, що охоплює процес передачі повноважень щодо формування та використання фінансових ресурсів регіону, якими є кошти, акумульовані у місцевих бюджетах, позабюджетних фондах, та інші фінансові ресурси (добровільні внески громадян, кошти суб'єктів господарювання, грантових програм, проектів та ін.), що дає змогу забезпечити фінансову самостійність органів місцевого самоврядування у вирішенні власних самоврядних функцій та задоволення інтересів населення, стимулює залучення усіх членів громади до забезпечення соціально-економічного розвитку регіону.

Аналізуючи зміни податкового та бюджетного законодавства, що відбувались у контексті реформи, процес фінансової децентралізації в Україні можна поділити на чотири етапи (табл. 1).

Фінансова децентралізація зумовлює особливості формування доходної частини місцевих і державного бюджетів.

В умовах пошуку оптимальних шляхів проведення реформи важливими є питання формування оптимальної структури надходжень місцевих бюджетів та розширення податкових повноважень органів місцевої влади. Досліджуючи фінансову децентралізацію, особливу увагу слід приділити податковому аспекту, тому що саме податки і збори становлять основу фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування (рис. 2).

Основними напрямками трансформацій структури доходів місцевих бюджетів стали:

- зростання частки місцевих податків та зборів (з 6,96-7,97% у 2013-2014 рр. до 22,44-23,16% у 2015-2018 рр.);
- посилення фіскальної значимості інших податків (через збільшення надходження до місцевих бюджетів екологічного податку, рентної плати, запровадження акцизного податку на роздрібний продаж);

Таблиця 1

Етапи проведення фінансової децентралізації в Україні

Етапи	Законодавчі зміни	Особливості
<i>I етап</i> з 1991 по 2001 рр. становлення політики фінансової децентралізації	Прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування», ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування	- створення передумов розвитку принципів децентралізму; – запровадження бюджетного федералізму; – визначення фінансової та матеріальної баз місцевих органів самоврядування
<i>II етап</i> з 2001 по 2010 рр. посилення процесів централізації державних фінансів	Прийняття Бюджетного кодексу України	- прозоре бюджетне регулювання дохідної частини місцевих бюджетів; – удосконалення організації міжбюджетних відносин; – розмежування видаткових повноважень між рівнями влади, враховуючи принцип субсидіарності
<i>III етап</i> з 2010 по 2015 рр. відсутність умов для реалізації фінансової децентралізації	Нова редакція Бюджетного кодексу України. Прийняття Податкового кодексу України	- не було створено передумов для ефективної реалізації політики фінансової децентралізації на місцевому рівні
<i>IV етап</i> з 2015 р. до сьогодні перегляд повноважень органів місцевого самоврядування та конституційна реформа	Змінено положення Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України стосовно формування дохідної бази місцевих бюджетів	- перегляд повноважень органів місцевого самоврядування та триває конституційна реформа; – функціонування місцевих фінансів в умовах милітаризації економіки, зовнішньоекономічних шоків і падіння виробництва; – зростання доходів місцевих бюджетів внаслідок розширення дохідної бази

Джерело: сформовано автором.

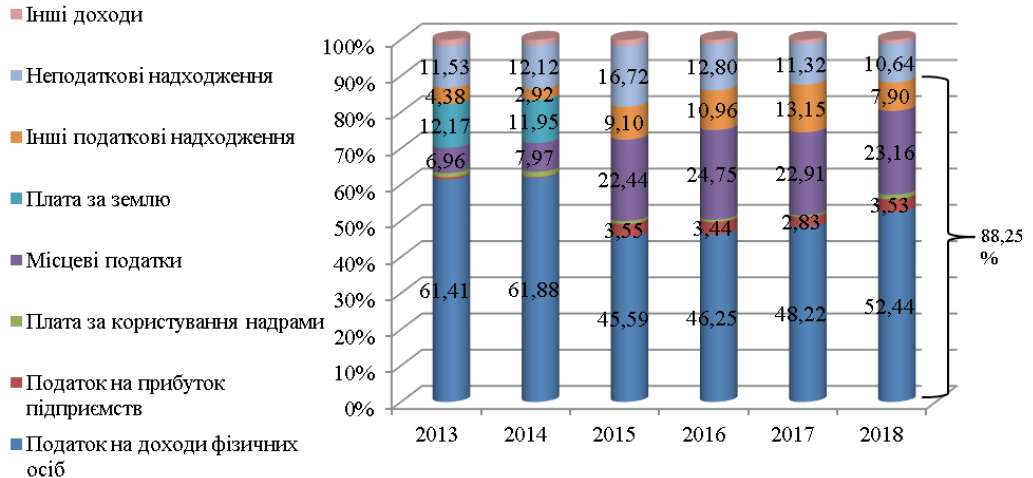


Рис. 2. Структура доходів місцевих бюджетів у 2013-2018 рр.
(не враховуючи міжбюджетні трансферти)

Джерело: побудовано автором на основі даних [10].

- спрямування 10% податку на прибуток підприємств до обласних бюджетів;
- скорочення надходжень податку на доходи фізичних осіб.

Аналізуючи трансформацію структури надходжень до місцевих бюджетів, спостерігаємо, що найбільш вагоме значення у формуванні їх доходів мають податок на доходи фізичних осіб та місцеві податки.

Поряд із місцевими податковими платежами та ПДФО до місцевих бюджетів надходять окремі загальнодержавні податки, фіскальна значимість яких помітно зросла в результаті проведених реформ і посилення фінансової децентралізації.

У процесі реалізації реформи децентралізації зазнала суттєвих змін система міжбюджетних відносин, сьогодні вона відіграє важливу роль у забезпеченні дієвості її реалізації. Так, близько половини загальної суми надходжень місцевих бюджетів формується завдяки міжбюджетним трансфертам. Використання принципу субсидіарності передбачає вирівнювання регіональних диспропорції за допомогою системи міжбюджетних трансфертів, яка ґрунтується на механізмі горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Цей процес, на нашу думку, є дещо суперечливим, оскільки покриття видатків місцевих бюджетів коштами дотацій та субсидій з державного бюджету ставить їх у залежність від центру та послаблює стимулюючий вплив відцентрових процесів на зацікавленість місцевих громад у підвищенні ефективності діяльності та продуктивності праці. З іншого боку, на перших етапах децентралізації наявність значних відмінностей у фінансовій спроможності регіонів, що є однією з основних причин її запровадження, обумовлює об'єктивну необхідність підтримки слабших громад. Крім того, перекладання повноважень з центру на місця вимагає відповідних джерел фінансового забезпечення переданих видатків.

Оцінити дієвість процесу фінансової децентралізації, що відбувається в Україні, можна, аналізуючи структуру розподілу надходжень між державним і місцевими бюджетами. Так, на сьогодні в Україні процеси фінансової

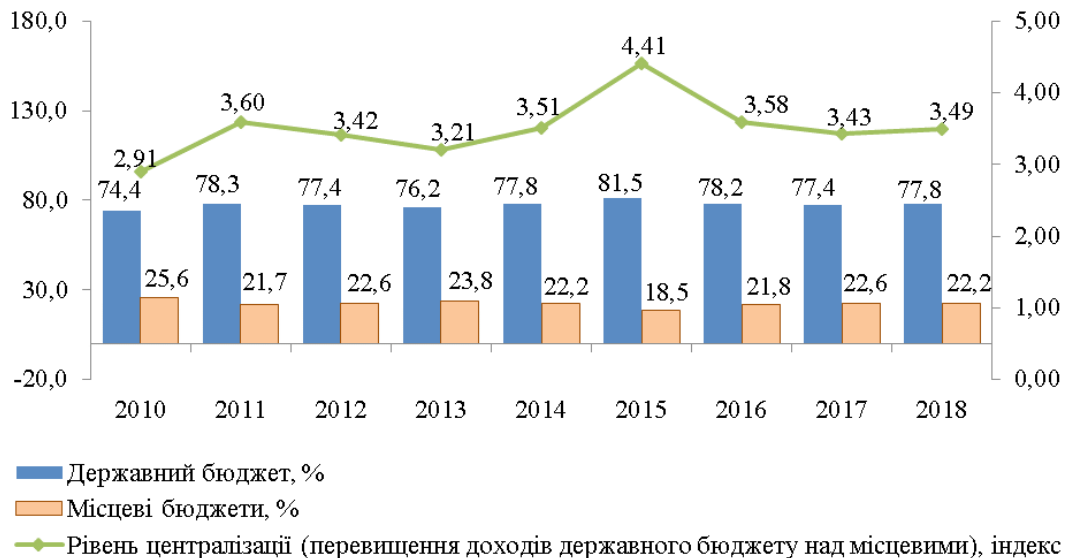


Рис. 3. Рівень бюджетної централізації та децентралізації за доходами у 2010-2018 рр., %

Джерело: розраховано автором за даними [10].

децентралізації хоча й набули незворотного характеру, але не мають системності. Свідченням цього є динаміка структури розподілу доходів між державним та місцевими бюджетами (рис. 3).

Як свідчать результати попередніх досліджень, прослідковується суперечність між проголошеними цілями проведених податкових реформ і задекларованими напрямами соціально-економічної політики. Урядовці все частіше вдаються до прихованих механізмів маніпулювання надходженнями до бюджету та запровадження прихованих податків, які не лише існують та інтенсивно розвиваються, але й стають обов'язковою складовою податкових реформ [5, с. 130].

З початком активної фази децентралізації, що супроводжувалась податковою та бюджетною реформами, змінилися пропорції розподілу доходів між місцевими і державним бюджетом. Однак за результатами 2015 р. співвідношення між надходженнями бюджетів різних рівнів свідчить про зворотні процеси, а саме посилення рівня централізації, який того року досягнув найвищого свого значення. Надходження державного бюджету перевищили у 4,41 раза доходи місцевих бюджетів, що не відповідало проголошеним завданням децентралізації і не підтверджувало зміцнення фінансової бази місцевих органів самоврядування.

Висновки. Визначено, що за період проведення децентралізації нормативно-правова база реформи зазнала суттєвих змін. Характеристика ключових норм прийнятого законодавства, що стали підставою для трансформації фінансових відносинах у країні та її регіонах, дозволила ідентифікувати етапи процесу фінансової децентралізації із визначенням часових меж: перший етап – формування політики фінансової децентралізації (1991-2000 рр.); другий – згорання відцентрових процесів (2001-2009 рр.); третій – реновація процесів децентралізації (2010-2014 рр.); четвертий – активізація фінансової децентралізації (з 2015 р.).

Проведений аналіз показників динаміки формування дохідної частини місцевих бюджетів показав, що протягом останніх п'яти років прослідковується посилення рівня фінансової децентралізації місцевих бюджетів, обумовлене змінами до бюджетного та податкового законодавства, які набули чинності у 2015 р. та стимулювали органи місцевої влади до розширення власної дохідної бази. Водночас на основі аналізу динаміки розподілу доходів між бюджетами різних рівнів встановлено, що в Україні процеси фінансової децентралізації хоча й набули незворотного характеру, але не мають системності.

Список використаних джерел

1. Луніна І. О. Бюджетна децентралізація в Україні у контексті європейських тенденцій. *Збірник наукових праць Національного університету Державної податкової служби України*. 2016. № 2. С. 155-171. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Znpnudps/index.html>
2. Бориславська О., Заверуха І., Школик А. та ін. *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України* / Центр політико-правових реформ. Київ, 2012. 212 с.
3. Возняк Г. В. Бюджетна політика в умовах трансформації фінансових основ місцевого самоврядування в Україні. *Економічний часопис-XXI*. 2015. № 5-6. С. 82-85.
4. Волохова І. С. Податкова децентралізація та методологія визначення її ступеня. *Вісник соціально-економічних досліджень*: зб. наук. пр. 2012. Вип. 3(2). С. 144-150.
5. Karlin M. I., Tsybalyuk I. O., Prots N. V. Features tax reform and mechanism of hiding taxes in Ukraine. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*: зб. наук. пр. 2018. Т. 1(24). С. 123-130. URL: <http://fkd.org.ua/article/view/128327/124686>
6. Tiebout C. An Economic Theory of Fiscal Decentralization. *Public Finances, Needs, Sources and Utilization*. Princeton University Press, 1961. Pp. 79-96.
7. Oates W. E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 1999. Vol. 37(3). Pp. 1120-1149.
8. *Perspectives on Fiscal Federalism* / Edited by R. M. Bird, F. Vaillancourt. Washington: WBI learning resources series, 2006. 268 p.
9. Словник української мови: в 11 тт. Т. 2. Г-Ж / Інститут мовознавства АН УРСР; ред. І. К. Білодід. К.: Наукова думка, 1971. 550 с. URL: http://ukrlit.org/slovnky/slovnuk_ukrainskoi_movy_v_11_tomakh/%D0%B3%D0%B0~
10. Звітність. *Державна казначейська служба України*: сайт. 2019. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

References

1. Lunina, I. O. (2016). Byudzhetna detsentralizatsiya v Ukraini u konteksti yevropeys'kykh tendentsiy [Fiscal decentralization in Ukraine in the context of European trends]. In *Zbirnyk naukovykh prats' Natsional'noho universytetu derzhavnoyi podatkovoyi sluzhby Ukrainy [Proceedings of the National University of State Tax Service of Ukraine]*: Vol. 2 (pp. 155-171). Retrieved from <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Znpnudps/index.html> [in Ukrainian].
2. Boryslavska, O., Zaverukha, I., & Shkolyk, A. (Eds.), et al. (2012). Detsentralizatsiya publichnoyi vlady: dosvid yevropeys'kykh krayin ta perspektyvy Ukrainy [Decentralization of public authority: experience of European countries and prospects of Ukraine]. Kyiv. [in Ukrainian].
3. Voznyak, H. V. (2015). Byudzhetna polityka v umovakh transformatsiyi finansovykh osnov mistsevoho samovvryaduvannya v Ukraini [Budgetary policy in terms of local self-government financial basis transformation in Ukraine]. *Ekonomichnyy chasopys-XXI – Economic Annals-XXI*, 5-6, 82-85 [in Ukrainian].
4. Volokhova, I. S. (2012). Podatkova detsentralizatsiya ta metodolohiya vyznachennya yiyi stupenya [Tax decentralization and methodology for determining its degree]. In *Visnyk sotsial'no-ekonomichnykh doslidzhen' [Socio-Economic Research Bulletin]*: Vol. 3(2) (pp. 144-150). [in Ukrainian].
5. Karlin, M. I., Tymbalyuk, I. O., & Prots N. V. (2018). Features tax reform and mechanism of hiding taxes in Ukraine. In *Finansovo-kredytna diyal'nist': problemy teorii ta praktyky [Financial and credit activity: problems of theory and practice]*: Vol. 1(24) (pp. 123-130). Retrieved from <http://fkd.org.ua/article/view/128327/124686>
6. Tiebout, C. (1961). An Economic Theory of Fiscal Decentralization. In *Public Finances, Needs, Sources and Utilization* (pp. 79-96). Princeton University Press.
7. Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
8. Bird, R. M., & Vaillancourt, F. (Eds.) (2006). *Perspectives on Fiscal Federalism*. Washington: WBI learning resources series.
9. Bilodid, I. K. (Ed.) (1971). *Slovnyk ukrayins'koyi movy [Dictionary of the Ukrainian language]*: 11 vols. Vol. 2. H-Zh. Kyiv: Naukova dumka, Retrieved from http://ukrlit.org/slovnyk/slovnyk_ukrainskoi_movy_v_11_tomakh/%D0%B3%D0%B0~ [in Ukrainian].
10. Zvitnist' [Reporting] (2019). *State Treasury Service of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu> [in Ukrainian].

Tsymbaliuk I. O. Intrinsic feature of financial decentralization and its impact on the formation of local budget's revenues.

The article substantiates that the term financial decentralization remains insufficiently defined in the studies of Ukrainian scientists. In particular, the concepts of “financial decentralization”, “fiscal decentralization”, “budget decentralization” in domestic economic science are used in parallel. At the same time, it is argued that financial decentralization, compared to budget and fiscal ones, is a broader concept, encompassing the entire system of financial interaction between the state and local governments. The analysis of the financial decentralization process in Ukraine is presented. The stages of financial decentralization in Ukraine are distinguished; dynamics of local budget revenues and expenditures in the context of financial decentralization is outlined; efficiency of financial decentralization processes is determined. Characterization of key provisions of the adopted legislation, which became the basis for financial relations transformation in the country and its regions, allowed to identify the stages of financial decentralization process with the definition of time limits: the first stage – the formation of the financial decentralization policy (1991-2000); the second is the convergence of centrifugal processes (2001-2009); the third is the renovation of decentralization processes (2010-2014); the fourth is the financial decentralization activation (since 2015). The analysis of the dynamics indicators of local budgets' revenues showed that over the past five years, the financial decentralization level of local budgets has increased due to changes in the budget and tax legislation, which came into force in 2015 and stimulated local authorities to expand their own revenue bases. At the same time, the paper establishes that the processes of financial decentralization in Ukraine have become irreversible, although they lack the systematic nature.

Keywords: financial decentralization, local budget revenues, local taxes, fiscal decentralization, budget decentralization.

Цимбалюк Ірина Олександрівна – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки (e-mail: tsymbaliuk_i@ukr.net; ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-0506-2262>).

Tsymbaliuk Iryna Oleksandrivna – Ph.D. (Econ.), Assoc. Prof., Associate Professor, Associate Professor of the Department of finance, banking and insurance of the Lesya Ukrainka Eastern European National University.

Надійшло 14.10.2019 р.