

## ОЦІНКА РЕАЛІЙ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

*Досліджено один із ключових напрямів реформування національної економіки – проведення бюджетної децентралізації, яка передбачає ріст доходів бюджетів місцевого самоврядування та підвищення ефективності використання обмежених бюджетних ресурсів на виконання функцій і завдань держави.*

*Оцінено рівень бюджетної децентралізації в Україні через критеріальний показник частки доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету. З'ясовано, що впродовж 2013–2016 рр. її рівень скоротився на 1,94 в.п. через вилучення 25% надходжень від податку на доходи фізичних осіб до складу доходів державного бюджету, який є основним бюджетоутворювальним джерелом місцевих бюджетів.*

*Обґрунтовано необхідність внесення податку на доходи фізичних осіб до складу місцевих податків і зборів.*

**Ключові слова:** *бюджетна децентралізація, доходи, місцеві бюджети, державний бюджет, податок на доходи фізичних осіб.*

**Постановка проблеми.** Однією з визначальних передумов подальшого розвитку українського суспільства, особливо в період посилення євроінтеграційних процесів після Революції Гідності 2014 року, коли простежується надмірна централізація владних повноважень та фінансових ресурсів, є проведення бюджетної децентралізації, яка передбачає ріст доходів бюджетів місцевого самоврядування та підвищення ефективності використання обмежених бюджетних ресурсів на виконання функцій і завдань держави. Зазначене обумовлює актуальність теми нашої розвідки.

**Стан дослідження.** У науковій літературі висвітленню проблем бюджетної децентралізації приділено значну увагу з огляду на стратегічний напрям розвитку держави – євроінтеграційний вибір українського суспільства. Проблемні аспекти бюджетної децентралізації в Україні розглядали у своїх працях чимало вітчизняних учених, зокрема І. Благун, В. Зубріліна, І. Луніна, Р. Сорока, О. Сукач та інші [1–5]. У їхніх наукових доробках доволі ґрунтовно досліджено теоретичні питання бюджетної децентралізації. Проте практичні аспекти оцінки рівня бюджетної децентралізації в Україні є невивченими та потребують подальшого дослідження.

**Мета** статті – здійснити оцінку рівня бюджетної децентралізації в Україні, особливо після прийнятих змін до Бюджетного і Податкового кодексів наприкінці грудня 2014 року, якими суттєво відкориговано склад доходів місцевих бюджетів.

**Виклад основних положень.** Назагал децентралізація як напрям розвитку бюджетної системи ґрунтується на принципі, який передбачає перерозподіл видаткових повноважень між рівнями влади для підвищення ефективності надання суспільних благ і послуг. Оскільки видатки бюджету доречно розглядати у діалектичній єдності з його доходами, то важливою складовою децентралізації виступає розширення доходів місцевих бюджетів та удосконалення міжбюджетних відносин.

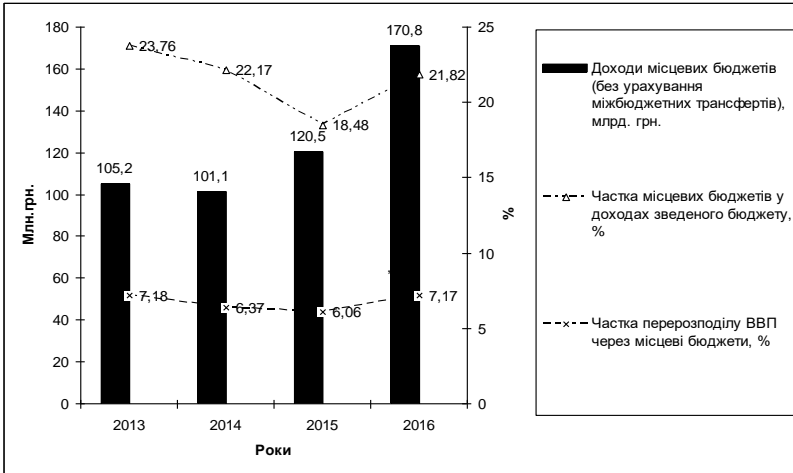
Здійснюючи практичні кроки в напрямі бюджетної децентралізації, уряд з 01.01.2015 р. кардинально змінив бюджетно-податкове законодавство [6–7]:

– у організаційному плані надано можливість ухвалювати місцеві бюджети без прив'язки до дати прийняття Державного бюджету України в термін до 25 грудня року, що передує плановому, адже до цього місцеві бюджети – обласні, районні та бюджети місцевого самоврядування, яким у державному бюджеті визначалися міжбюджетні трансферти, – затверджували не пізніше 2 тижнів після оприлюднення Закону про Державний бюджет на поточний рік. І тільки після цього в двотижневий термін затверджувалися міські, сільські й селищні бюджети;

– у фінансовому аспекті окремі види місцевих бюджетів наділено додатковими видами доходів для забезпечення їх фінансової самостійності, що детально відображено у працях автора [8, с. 46–49].

Для об'єктивної оцінки реалій бюджетної децентралізації в Україні доцільно провести аналіз на основі офіційної публічної інформації – Звітів про виконання Зведеного бюджету України за 2013–2016 рр., а не використовувати неперевірену інформацію деяких вітчизняних урядовців і політиків.

Перші результати реформи засвідчили підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у зростанні доходів бюджетів територіальних громад, реальному пошуку резервів збільшення дохідної частини, зрушень у керунку поліпшення податкового адміністрування. Водночас вважаємо за доцільне з метою визначення ефекту від проведення бюджетної децентралізації оцінити її рівень через показник частки доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету (рис. 1).



*Рис. 1. Динаміка доходів місцевих бюджетів та їх частка у доходах зведеного бюджету і ВВП за 2013–2016 рр.*

Розраховано та складено автором на основі [9].

Загальний обсяг доходів місцевих бюджетів у 2016 р. склав 170,8 млрд грн і зріс, незважаючи на економічну кризу та ескалацію військового конфлікту на сході країни, порівняно з 2013 р. у номінальних показниках на 65,5 млрд грн, або на 62,36%.

Частка перерозподілу ВВП через місцеві бюджети упродовж 2013–2016 рр. коливалася від 7,18% у 2013 р. до 6,06% у 2015 р. Однак у 2016 р. внаслідок випереджального росту обсягу доходів місцевих бюджетів (41,74%) над ростом обсягів ВВП (19,85%) відбулося підвищення частки перерозподілу ВВП через місцеві бюджети на 1,11 в.п. до 7,17%.

Результати порівняльного аналізу динаміки доходів місцевих бюджетів, зведеного бюджету та обсягу ВВП засвідчили, що загалом протягом досліджуваного періоду, попри зростання доходів місцевих бюджетів на 65,6 млрд грн, частка перерозподілу ВВП через місцеві бюджети залишалася відносно стабільною і становила у 2016 р. 7,17% проти 7,18% 2013-го.

З огляду на це вважаємо, що наперекір розширенню переліку доходів місцевих бюджетів фактично відбулася імітація проведення

бюджетної децентралізації в Україні. Цей факт ще більше підтверджується динамікою критеріального показника бюджетної децентралізації, яким є показник частки доходів місцевих бюджетів у доходах консолідованого бюджету: фактичні показники функціонування бюджетної системи у 2015–2016 рр., тобто після проведення бюджетно-податкової реформи, засвідчили про суттєве зниження частки місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету у 2015 р. на 3,69 в.п. до 18,48% та зростання їх частки у 2016 р. на 3,34 в.п. до 21,82%, що все одно менше показника 2013 р., який становив 23,76%.

З аналізу фактичних показників функціонування бюджетної системи України протягом 2013–2016 рр. констатуємо, що, попри розширення складу доходів місцевих бюджетів, рівень бюджетної децентралізації в Україні протягом досліджуваного періоду скоротився на 1,94 в.п. через вилучення 25% надходжень від податку на доходи фізичних осіб до складу доходів державного бюджету, який є основним бюджетоутворювальним джерелом місцевих бюджетів (рис. 2).

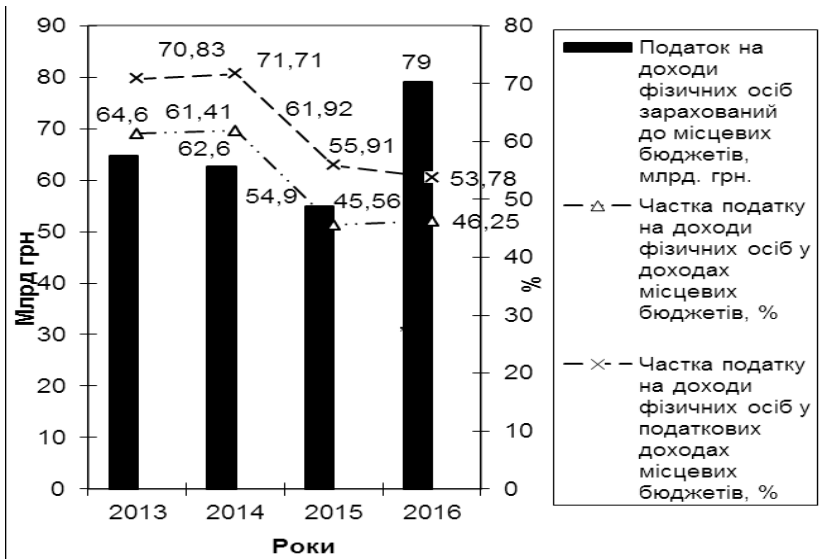


Рис. 2. Динаміка податку на доходи фізичних осіб і його частка у доходах і податкових надходженнях місцевих бюджетів України за 2013–2016 рр.

Розраховано та складено автором на основі [9].

Динаміка формування доходів місцевих бюджетів за рахунок такого джерела податкових надходжень, як податок на доходи фізичних осіб, є неоднорідною і відносно вираженою протягом двох періодів – до проведення бюджетно-податкової реформи (2013–2014 рр.) та після цих нововведень (починаючи з 2015 р.).

Безперечно, упродовж досліджуваного періоду динаміка податку на доходи фізичних осіб, зарахованого до місцевих бюджетів, в абсолютних показниках є позитивною. Приміром, сукупний обсяг надходжень податку на доходи фізичних осіб, зарахованого до місцевих бюджетів протягом 2013–2016 рр., збільшився на 14,4 млрд грн, або на 22,29%, що уможливило формування за рахунок цього виду податкових надходжень у 2016 р. 46,25% доходів місцевих бюджетів України проти 61,41% 2013-го. Фактично можна констатувати, що частка такого виду податкових доходів у доходах місцевих бюджетів суттєво скоротилася на 15,16 в.п. внаслідок проведення бюджетно-податкової реформи.

Аналогічні тенденції стосуються і частки податку на доходи фізичних осіб як головного джерела податкових доходів місцевих бюджетів – скорочення його питомої ваги зі 70,83% у 2013 р. до 53,78% у 2016 р.

Одночасно, незважаючи на суттєве зниження частки податку на доходи фізичних осіб, зарахованого до місцевих бюджетів упродовж досліджуваного періоду, на 15,16 в.п., він продовжує зберігати позицію найвагомішого джерела формування дохідної частини місцевих бюджетів – 46,25% від загальних надходжень місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів у 2016 р. проти 61,41% у 2013-ому.

Вилучення 25% (60% з податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) на території міста Києва) надходжень від податку на доходи фізичних осіб до державного бюджету створило парадоксальну ситуацію – попри задекларовану бюджетну децентралізацію через намір центральної влади поділитися з регіонами частиною податкових і неподаткових надходжень шляхом розширення складу і бази оподаткування податків, переданих регіонам, реальна фінансова автономія місцевих бюджетів погіршилася, що яскраво демонструє рис. 1.

Оцінка реалій бюджетної децентралізації в Україні протягом 2013–2016 рр. приводить до висновку про необхідність відновлення дореформеного порядку розподілу основного бюджетоутворювального джерела місцевих бюджетів – податку на доходи фізичних осіб, а саме: до Державного бюджету України зараховувати військовий збір та

надходження від оподаткування пасивних доходів, а всі решта надходження від податку на доходи фізичних осіб зараховувати до складу доходів місцевих бюджетів з відповідним розподілом між їхніми ланками.

З метою уникнення політичних маніпулювань зазначеним видом податкових доходів вважаємо за необхідне не тільки повернути порядок розподілу податку на доходи фізичних осіб між ланками бюджетної системи, який діяв до 01.01.2015 р., але й внести цей вид обов'язкового одержавлення частини ВВП до складу місцевих податків і зборів.

**Висновки.** Отже, проведений аналіз формування доходної частини місцевих бюджетів до і після проведення бюджетної децентралізації дає можливість стверджувати, що реформа бюджетно-податкового законодавства, спрямована на забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів, попри гарно задекларовані цілі, не дала бажаного ефекту – рівень бюджетної децентралізації у 2016 р. знизився до критичних значень – 21,82% проти 23,76% у 2013-ому.

Задля зміцнення фінансової автономії органів місцевого самоврядування необхідно перевести податок на доходи фізичних осіб до складу місцевих податків і зборів та в повному обсязі зараховувати в доходну частину бюджетів територіальних громад, що дозволить ефективніше контролювати детінізацію заробітної плати і посилить зацікавленість територіальних громад у своєчасному та повному надходженні цього податку.

Тому питання подальшого реформування бюджетної системи України в напрямі бюджетної децентралізації залишається відкритим.

---

1. Благун І. Г., Козій І. С. Бюджетна децентралізація та її вплив на фінансування видатків бюджетів місцевого самоврядування. *Науковий вісник ЛьвДУВС. Серія економічна*. 2016. Вип. 1. С. 165–180.

2. Зубріліна В. В. Фінансово-бюджетна децентралізація: оцінка та напрями розширення. *Економічний простір*: зб. наук. пр. 2014. № 91. С. 94–109.

3. Луніна І., Серебрянська Д. Декларації та реалії бюджетної децентралізації. *Дзеркало тижня. Україна*. 2015. № 43. URL: <http://gazeta.dt.ua/finances>.

4. Сукач О. М. Проблемні аспекти бюджетної децентралізації в Україні. Grundprinzipien zur Reform des Wirtschaftssystems unter den Bedingungen der europäischen Integration. Hrsg. von Doktor der Wirtschaftswissenschaften Professor Yu. V. Pasichnyk [Autorenkollektiv: Yu. V. Pasichnyk, L. o. Shpak, A. O. Khodzhaian u.a. kollektive Monographie Verlag SWG imex GmbH]. Deutschland, Nürnberg. 2017. 421 p. (Пасічник Ю. В., Шпак Л. О., Ходжаян А.

О. та ін. Концептуальні засади реформування економічної системи в умовах євроінтеграції: монографія; за заг. ред. Ю. В. Пасічника. Німеччина, Нюрнберг. 421 с.).

5. Сорока Р. С. Проблеми формування доходів місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації. Grundprinzipien zur Reform des Wirtschaftssystems unter den Bedingungen der europäischen Integration. Hrsg. von Doktor der Wirtschaftswissenschaften Professor Yu. V. Pasichnyk [Autorenkollektiv: Yu. V. Pasichnyk, L. o. Shpak, A. O. Khodzhaian u.a. kollektive Monographie Verlag SWG imex GmbH]. Deutschland, Nürnberg. 2017. 421 p. (Концептуальні засади реформування економічної системи в умовах євроінтеграції: монографія / Пасічник Ю. В., Шпак Л. О., Ходжаян А. О. та ін.; за заг. ред. Ю. В. Пасічника. Німеччина, Нюрнберг. 421 с.).

6. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 р. № 71-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.

7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/79-19/para2#n2>.

8. Сорока Р. С., Самець С. М. Реформування бюджетно-податкового законодавства як чинник забезпечення стійкості фінансової системи. Забезпечення стійкості та безпеки фінансової системи України: теорія та практика: кол. монографія / за ред. Г. Я. Аніловської та І. Б. Висоцької. Львів: СПОЛОМ, 2016. С. 35–54.

9. Звіти про виконання Зведеного бюджету України за 2013–2016 рр. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=489-16>.

### **Soroka R. S. Estimation of reality of budget decentralization in Ukraine**

*One of the key areas for reforming the national economy is budget decentralization, which involves increasing local government budget revenues and increasing the efficiency of using limited budget resources to fulfill the functions and tasks of the state. In implementing practical steps towards fiscal decentralization by the government, within the fiscal-tax reform, certain local budgets are allocated additional revenues to ensure their financial autonomy.*

*The results of the comparative analysis of the dynamics of revenues of local budgets, the consolidated budget and the volume of GDP give grounds for the conclusion that, in spite of the expansion of the list of local budget revenues, the imitation of budget decentralization in Ukraine actually took place. This fact is further confirmed by the dynamics of the criterial indicator of fiscal decentralization, which is an indicator of the share of local budget revenues in the consolidated budget revenues – the actual performance indicators of the budget system in 2015–2016, that is, after the implementation of the fiscal reform, have shown a significant reduction in the share of local budgets in consolidated budget revenues in 2015 at 3.69 pp to 18.48% and the growth of their share in 2016 by 3,34 pp to 21.82%, which is still less than the 2013 indicator, which was 23,76%. The analysis of actual indicators of functioning of the budget system of Ukraine during*

2013–2016 allows us to state that, despite the expansion of the composition of local budget revenues, the level of budgetary decentralization in Ukraine during the study period decreased by 1,94 pp through the seizure of 25% of income from personal income tax to the state budget revenues, which is the main budget source of local budgets.

*The necessity of including the tax on incomes of natural persons into the composition of local taxes and fees is substantiated.*

*To strengthen the financial autonomy of local self-government bodies, it is necessary to transfer the tax on incomes of individuals into local taxes and fees and to fully count the revenue part of the budgets of territorial communities, which will allow more effective control over the «shadowization» of wages and increase the interest of territorial communities in a timely and complete manner. receipt of this tax. Therefore, the issue of further reformation of the budgetary system of Ukraine in the direction of budgetary decentralization remains open.*

**Key words:** budget decentralization, incomes, local budgets, state budget, personal income tax.

Стаття надійшла 22 травня 2018 р.