

Отримано: 18 червня 2016 р.

Прорецензовано: 02 липня 2016 р.

Прийнято до друку: 01 серпня 2016 р.

Маршалок Т. Я. Політика фіскальної децентралізації в Україні – позитивні та негативні ефекти / Т. Я. Маршалок // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: науковий журнал. – Острог: Вид-во НУ«ОА», вересень 2016. – № 2(30). – С. 82–88.

УДК: 336.02

JEL: H3; H5

**Маршалок Тарас Ярославович,**

кандидат економічних наук, доцент кафедри податків та фіскальної політики,  
Тернопільський національний економічний університет

**ПОЛІТИКА ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ –  
ПОЗИТИВНІ ТА НЕГАТИВНІ ЕФЕКТИ**

У статті розглянуто сутність основних понять, що стосуються об'єкту дослідження, зокрема «децентралізація», «фіскальна децентралізація», «бюджетний федералізм». Проаналізовано кроки уряду щодо формування політики фіскальної децентралізації в Україні. Запропоновано ґрунтовний аналіз бюджетних показників, які відносяться до реалізації політики децентралізації в розрізі доходної та видаткової частин Зведеного, Державного та місцевих бюджетів. Досліджено взаємозалежність видатків та доходів до ВВП, що дало змогу виявити і встановити рівень формування політики децентралізованого типу в бюджетній сфері України. У нашій статті зазначено проблеми та виокремлено основні напрями їх вирішення в частині побудови економічно розвинутої країни з політикою фіскальної самостійності місцевих органів влади.

**Ключові слова:** валовий внутрішній продукт (ВВП), бюджет, податок, децентралізація, федералізм, видатки бюджету, доходи бюджету, податок на доходи фізичних осіб, місцеві податки, загальнодержавні податки.

**Маршалок Тарас Ярославович,**

кандидат економічних наук, доцент кафедри податків та фіскальної політики,  
Тернопільський національний економічний університет

**ПОЛИТИКА ФИСКАЛЬНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ –  
ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ И ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ ЭФФЕКТЫ**

В статье рассмотрена сущность основных понятий, касающихся объекта исследования, в частности «децентрализация», «фискальная децентрализация», «бюджетный федерализм». Проанализированы шаги правительства по формированию политики фискальной децентрализации в Украине. Предложено основательный анализ бюджетных показателей, относящихся к реализации политики децентрализации в разрезе доходной и расходной частей сводного, государственного и местных бюджетов. Исследована взаимозависимость расходов и доходов к ВВП, что позволило выявить и установить уровень формирования политики децентрализованного типа в бюджетной сфере Украины. В нашей статье указаны проблемы и выделены основные направления их решения в части построения экономически развитой страны с политикой фискальной самостоятельности местных органов власти.

**Ключевые слова:** валовой внутренний продукт (ВВП), бюджет, налог, децентрализация, федерализм, расходы бюджета, доходы бюджета, налог на доходы физических лиц, местные налоги, общегосударственные налоги.

**Taras Marshalok,**

PhD in Economics, associate professor of tax and fiscal policy, Ternopil National economical University

**THE POLICY OF FISCAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE –  
BOTH POSITIVE AND NEGATIVE EFFECTS**

In the article the essence of basic concepts relating to the object of research, including «decentralization», «fiscal decentralization», «fiscal federalism». Analyzes the steps the government's policy of fiscal decentralization in Ukraine. A detailed analysis of budget indicators relating to the implementation of the decentralization policy in terms of revenue and expenditure of the consolidated, state and local budgets. Studied the interdependence of expenditures and revenues to GDP, which helped to identify and set the policy of decentralized type in the public sector of Ukraine. In this article these problems and singled out the basic directions of their decision to build an economically developed country with a policy of fiscal autonomy of local authorities.

**Keywords:** gross domestic product (GDP), the budget, tax, decentralization, federalism, expenditures, budget revenues, income tax, local taxes, state taxes.

**Постановка проблеми.** Питання децентралізації в Україні гостро постало після Революції Гідності (2014 р.). З приходом демократичної, європейсько орієнтованої влади (Президента, Верховної ради, Кабінету Міністрів України), розпочалися реформи спрямовані на побудову суспільства, де основою

були б не центральні органи влади, а громади. Громади – це об'єднання, які здатні самостійно вирішувати проблеми фінансування та соціального захисту громадян, що проживають на цій території, а також вільно розпоряджатися коштами, які акумулюються на певній визначеній територіально юрисдикції. Формування децентралізованої моделі господарювання виявилось надзвичайно важким завданням для нових політичних еліт, вирішення якого потребує реформування всіх без винятку гілок влади. Небажання ділитися владними повноваженнями, правом вільно розпоряджатися фінансовими ресурсами, відсутність децентралізованої моделі податкової та бюджетної системи є тими перепонами, що не завжди дають можливість якісно реалізувати реформи у визначеному напрямі. Однак лише комплексні, узгоджені дії та зміни призведуть до якісного результату.

**Мета статті.** Дослідити основні аспекти децентралізації в Україні, проаналізувати наявну практику її реалізації, виробити та запропонувати шляхи підвищення результативності процесу децентралізації в частині політики фіскальної децентралізації, що базуватиметься на вивченні існуючих наукових досліджень, нормативно-правової бази, аналізі статистичних показників.

**Аналіз основних досліджень і публікацій.** Сьогодні питанню фіскальної децентралізації присвячена велика кількість наукових публікацій як зарубіжних так і вітчизняних учених. Це питання не є новим, практично всі цивілізовані країни світу пройшли процес вироблення стратегії і тактики фіскальної децентралізації. Саме тому такий процес супроводжувався великою кількістю наукових публікацій у цій царині. Найбільш відомими зарубіжними вченими, що займалися цією проблемою є Ч. М. Тібу, Дж. Уолліс, У. Оутс, Дж. Хафер, А. Шах, Р. Масгрейв. Після актуалізації цієї проблеми в Україні, велика кількість учених-фінансистів присвятили значну кількість праць фіскальній децентралізації, серед яких варто виділити В. М. Опаріна, І. О. Луніну, Ю. Б. Іванова, А. І. Крисоватого, О. П. Кириленко, В. М. Федосова та ін.

Однак, досі не вдалося сформувати дієвий механізм який би дозволив якісно реалізувати політику фіскальної децентралізації в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Для якісного дослідження визначеної проблеми необхідно дослідити сутність понять, що є основними в цій науковій праці. З огляду семантики децентралізація (*de* – «протиставлення»), *centralis* – «центральный») трактується як знищення, ослаблення чи скасування централізації [1].

Згідно із глумачним словником української мови – це система управління за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації [2].

Децентралізація передбачає наявність таких двох процесів – це децентралізація влади та фінансова децентралізація (фіскальна децентралізація). Для досягнення ефективного результату реформування економічної та політичної системи країни, необхідно сформувати чіткий план дій у сфері децентралізації державних органів управління та фінансів, які повинні відбуватися одночасно та за єдиними принципами та наміченій єдиній меті – зростання добробуту населення та зміцнення соціально-економічного та безпекового становища держави.

Також для кращого розуміння сутності процесів, що стосуються децентралізації, необхідно чітко розмежувати поняття децентралізації влади та федералізації країни, тоді як у сфері фінансів поняття децентралізація та федералізм часто наділені одним і тим самим змістом.

Згідно із словником Федералізація (від лат. *foederatio* – об'єднання, союз, спілка) – адміністративно-політичний процес та конституційна реформа, які спрямовані на перехід від унітарного державного устрою до федеративного [3].

Зазвичай під бюджетним федералізмом розуміють перенесення надходження доходів та/або здійснення витрат грошових коштів на більш низький рівень уряду в разі збереження фінансової відповідальності [4].

Тоді як фіскальна децентралізація (фінансова децентралізація) відображає фінансові повноваження органів регіонального рівня і є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади в розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з найнеобхіднішими місцевими потребами [5]. Обов'язковою умовою існування дієвого інституту самоврядування є формування більшої частини доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів, які самостійно встановлюються органами самоврядування [5]. Реалізація законодавчо закріпленого права кожного адміністративно-територіального утворення на економічну самостійність неможлива без наявності в кожного органу влади власного бюджету і права його складання, затвердження і виконання без втручання ззовні [6].

Кожне із наведених тлумачень виокремлює серед них єдину спільну ознаку – наділяє місцеві органи влади важливими повноваженнями, які дозволяють автономно реалізувати соціальні та економічні програми, а також самостійно формувати необхідний для такої реалізації фінансовий ресурс.

З огляду на це приходимо до висновку, що найважливішою проблемою децентралізації є забезпечення фінансової незалежності місцевих органів влади, що є основою виконання передбачених законодавством функцій, а фінансова політика вважається ефективною тоді, коли в ній працюють усі складові. Такими складовими є:

- ефективний менеджмент (суб'єкт управління);
- видатки, які здатні забезпечити розвиток суспільства й економіки (об'єкт дослідження);
- доходи, що формуються з різних джерел, і повинні бути достатніми для реалізації запланованих менеджментом програм (об'єкт управління).

Лише за умови, коли суб'єкти управління ефективно управляють об'єктами, можна якісно реалізувати політику децентралізації. Варто наголосити, що будь-які дії, які здійснюються на державному рівні, повинні базуватися на якісному законодавстві, яке чітко визначає основні напрямки, завдання, права, обов'язки та відповідальність суб'єкта за вчинені дії. Що стосується децентралізації, законодавство повинно містити норми, що визначають усі джерела формування доходів та напрямки витрачання коштів місцевих бюджетів.

Однак саме законодавча база є слабким місцем реформ в Україні. Часто комплекс прийнятого законодавства є недостатнім для ефективної реалізації намічених та обіцяних виборцям реформ. Через це, владою робляться хаотичні, поодинокі, точкові кроки, які не дають ефективного цілісного результату. Тому, спостерігаємо лише певні декларації про реалізацію політики фінансової децентралізації, однак досі немає чіткої цілісної стратегії яка б дала можливість ефективно її реалізувати. Досі продовжуються дискусії, які стосуються податкової системи, політики витрат, порядку фінансування тих чи інших видатків.

Прийняті протягом 2014-2016 років закони більшою мірою спрямовані на забезпечення автономії у видатковій політиці, місцеві органи влади отримали значне соціальне навантаження на власні бюджети. Однак, що стосується політики доходів, законодавчі органи знаходяться в пошуку ефективної моделі забезпечення достатнім фінансовим ресурсом місцеві органи влади. Про що свідчать показники доходних частин Зведеного, Державного та місцевих бюджетів України (рис. 1).

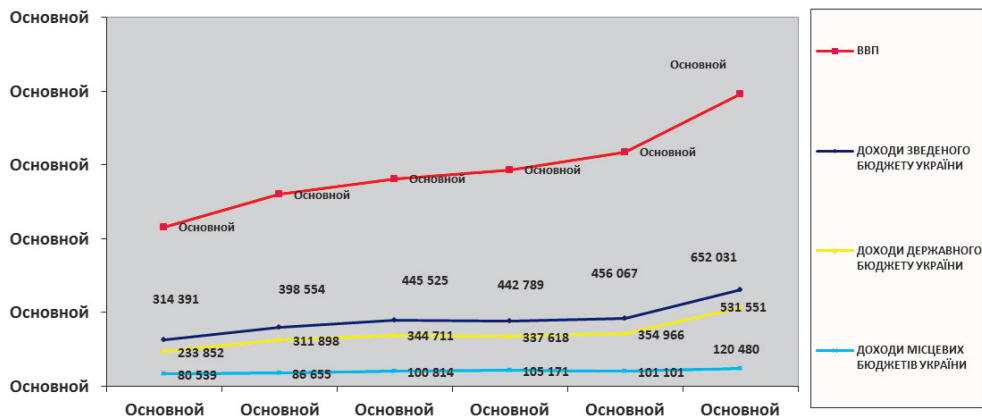


Рис. 1. ВВП, доходи Зведеного, Державного та місцевих бюджеті України у 2010-2015 рр. [7; 8]

Аналізуючи показники, наведені на рис. 1, бачимо тенденцію до зростання валового внутрішнього продукту, фактичне зростання доходів Зведеного та Державного бюджету України в монетарному виразі у 2010–2015 роках, однак, що стосується надходжень до місцевих бюджетів, спостерігаємо менш виражену тенденцію до зростання, саме тому наводимо відносні показники щодо часток доходів бюджетів України у ВВП (Рис. 2)

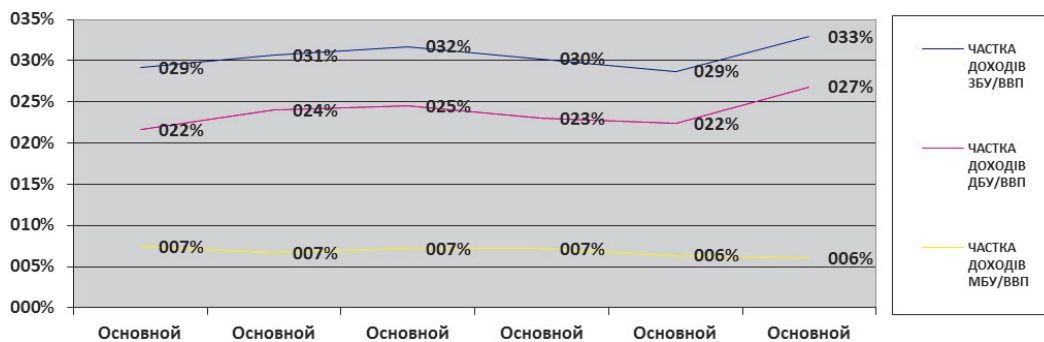
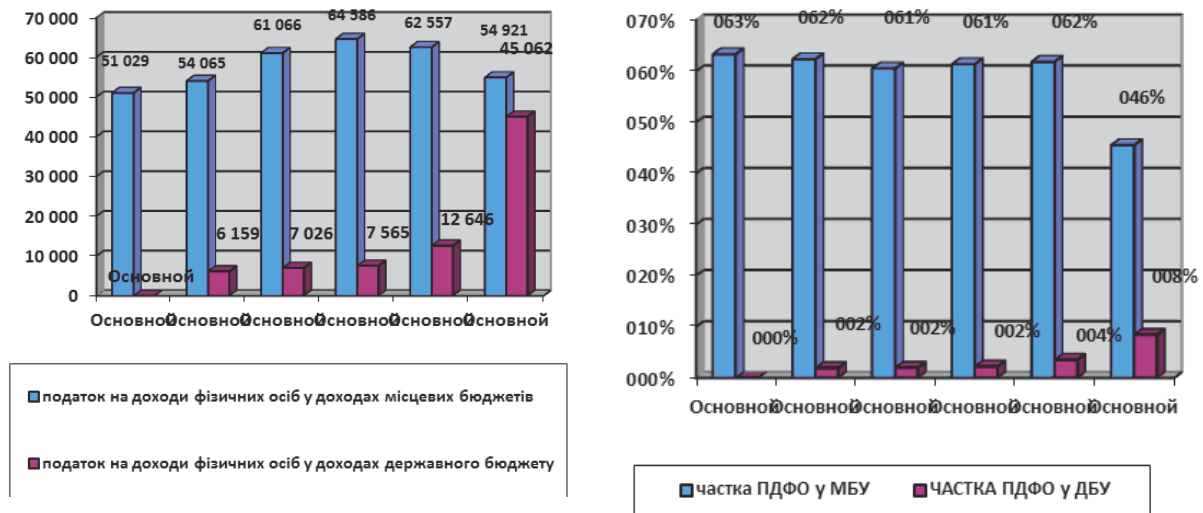


Рис. 2. Частка доходів Зведеного, Державного та місцевих бюджеті України до ВВП у 2010-2015 рр. [7; 8]

За останні роки частка доходів місцевих бюджетів значно знизилася. Саме така тенденція проглядається протягом 2013-2015 років. Доходи місцевих бюджетів у 2013 році до ВВП становили 7,18%, у 2014 р. – 6,37%, тоді як у 2015 р. – лише 6,09% ВВП. Найбільший фінансовий ресурс за аналізований період, яким володіли місцеві органи влади, був у 2010 році, коли через місцеві бюджети було перерозподілено 7,46% ВВП. З другого боку, частка доходів Державного бюджету постійно зростає, якщо у 2010 р. вона становила 21,67% ВВП, то вже у 2015 році такий показник становив 26,85%.

Попри заявлену політику фіскальної децентралізації спостерігається зростання концентрації фінансового ресурсу саме в Державному бюджеті, що дає можливість зробити висновок про наявність ручного управління бюджетами. Варто наголосити про незрозумілі кроки зроблені українською владою. Згідно із бюджетним законодавством було перерозподілено надходження з податку на доходи фізичних осіб на користь Державного бюджету, тим самим обмежено фінансовий потенціал місцевих бюджетів, порушено принцип децентралізації за доходами і знижено фінансову незалежність місцевих органів влади (рис. 3).



**Рис. 3. Динаміка податку на доходи фізичних осіб та його частка в Державному та місцевих бюджетах України у 2010–2015 рр. [7; 8]**

Такий розподіл ПДФО за останні проаналізовані роки був зумовлений «фінансовим голодом» в Україні. Центральна влада потребувала додаткового ресурсу для фінансування зобов'язань пов'язаних із забезпеченням армії, підвищення обороноздатності та безпеки країни. Однак у результаті реформи місцеві органи влади втратили половину необхідного для нормального функціонування та реформування фінансового ресурсу, що суперечить заявленому вектору до децентралізації управління в Україні.

Відповідно до бюджетного кодексу України з 2015 року податок на доходи фізичних осіб розподіляється між бюджетами так [6]:

- Державний бюджет України – 25%;
- обласні бюджети – 15%;
- місцеві бюджети – 60%.

Відповідні зміни були внесені до бюджетного кодексу України згідно із Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо пасивних доходів», тим самим було змінено перерозподіл ПДФО на користь Державного бюджету [6].

Саме через зазначені вище зміни місцеві бюджети України втратили у 2015 році значний ресурс фінансової стійкості. Якщо у 2013 та 2014 роках частка ПДФО в доходах місцевих бюджетів становила більше 61,5%, то вже у 2015 році вона знизилася до 45,9%. У гривневому еквіваленті місцеві бюджети недоотримали 7636 млн грн податку в разі загального зростання фактичних доходів Зведеного бюджету України. Суми податку на доходи фізичних осіб у доходах Державного бюджету зросли на 32416 млн грн, що становить 8,48% його доходів, тоді як у 2014 році цей показник становив лише 3,56%. Аналіз статистичних даних підтверджує гальмування реалізації політики фіскальної децентралізації попри заяви уряду всебічного руху до децентралізованого типу держави із можливістю низових рівнів управління бути фінансово незалежними та повноцінними учасниками реформування та розвитку економіки України.

Аналіз перерозподілу ПДФО засвідчив факт підвищення рівня залежності місцевих органів влади від центрального керівництва країни, в пошуках необхідного фінансового ресурсу місцеві органи влади є за-

лежними від коштів Державного бюджету, тоді як на загальнодержавному рівні не було запропоновано ефективного інструменту, який би став компенсатором втрат доходів від податку на доходи фізичних осіб для місцевих бюджетів.

Місцеві бюджети залишаються бюджетами реципієнтами, що змушені фінансуватися за рахунок коштів центрального бюджету. Видаткова частина бюджетів найнижчого рівня в абсолютних показниках зросла, що пояснюється зростанням соціального навантаження на місцеві органи влади, та необхідністю їх фінансування. Це стосується витрат на освіту, медицину, соціальний захист та інші потреби.

Аналіз видатків Зведеного, Державного та місцевих бюджетів України, а також їх частки у ВВП підтверджує наші думки (рис. 4.).

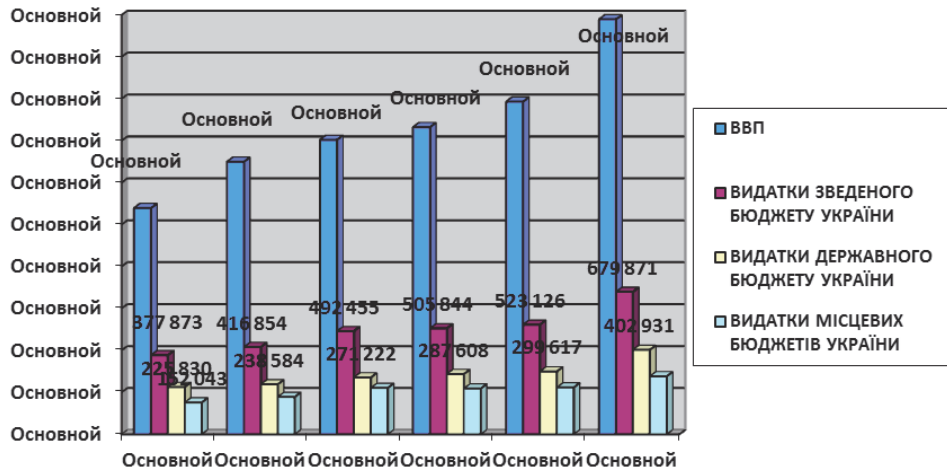


Рис. 4. Валовий внутрішній продукт, видатки Зведеного, Державного та місцевих бюджетів України у 2010-2015 рр. [8; 9]

Спостерігаємо фактичний приріст видатків бюджетів усіх видів в Україні протягом аналізованого періоду. Стабільним є також показник розподілу видатків зі всіх видів бюджетів через ВВП (Рис. 5).

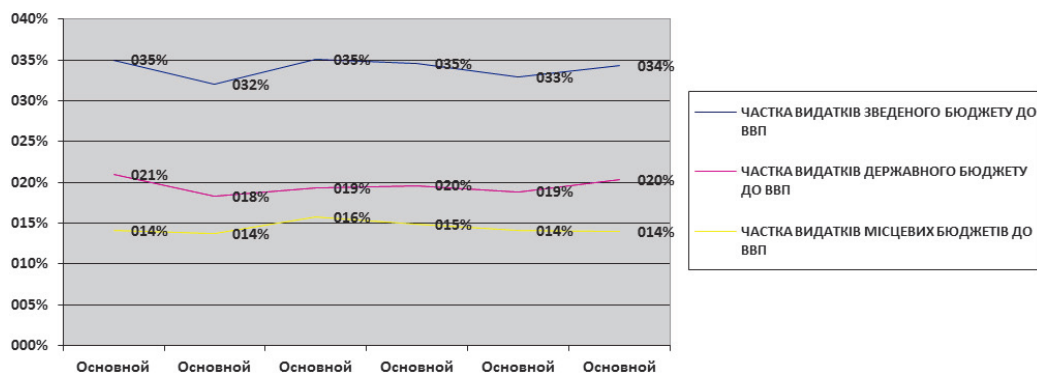
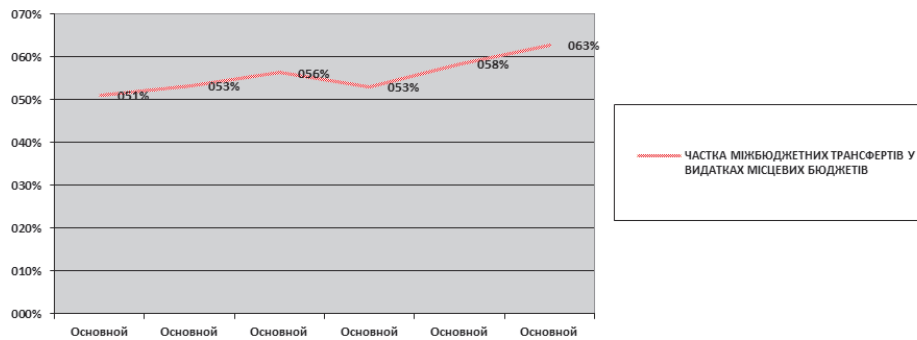


Рис. 5. Частка видатків Зведеного, Державного та місцевих бюджетів у Валовому внутрішньому продукті України у 2010-2015 роках [8; 9]

Спостерігаємо чітку тенденцію, яка характерна протягом 2010–2015 років, коли видатки Зведеного бюджету України становили від 35% до 32% валового внутрішнього продукту держави. Такі дані свідчать про високий рівень фінансування соціальних програм, про залежність добробуту населення від бюджету, низький рівень концентрації видаткової частини бюджетів на фінансуванні програм економічного розвитку (бюджетні витрати економічного розвитку є надто низькими), що призводить до проїдання бюджетного ресурсу і низька концентрація бюджетних коштів у програмах економічного зростання.

Частка видатків місцевих бюджетів у ВВП також є однаковою протягом аналізованого періоду і коливається в межах 15,75% у 2012 році та 13,71% у 2011 році, показник 14,08% та 13,99% спостерігався у 2014 та 2015 році відповідно.

Однак, аналізуючи статистичні дані, можемо констатувати зростання залежності місцевих бюджетів від трансфертних платежів із Державного бюджету (Рис. 6).



**Рис. 6. Частка трансфертних платежів із Державного бюджету України у видатках місцевих бюджетів у 2010-2015 рр.**

Аналізуючи наведені на рисунку дані, спостерігаємо чітку тенденцію до зростання залежності місцевих бюджетів від Державного бюджету України. Зокрема, якщо у 2013 році за рахунок трансфертів фінансувалося 53,08% видатків місцевих бюджетів, то вже у 2015 році такий показник становив 62,82%. Така тенденція ще раз підтверджує відсутність орієнтації бюджетної політики країни на політику фіскальної децентралізації. Тому говорити про якісні трансформації економіки в напрямі децентралізації поки неможна.

Однак зниження значимості місцевих бюджетів можна пояснити не лише змінами в оподаткуванні. Зниження відносних показників, що стосуються місцевих та Зведеного бюджетів України, можна пояснити економічною ситуацією в Україні. Така ситуація пов'язана із зниженням прибутковості комунальних підприємств, стагнацією економіки, зростанням рівня безробіття, зниженням купівельної спроможності громадян. Названі чинники призвели до значного недоотримання податку на доходи фізичних осіб, податку на прибуток від комунальних підприємств.

Хоча попередній аналіз дає підстави стверджувати про відсутність чіткої стратегії розвитку країни в напрямі фіскальної децентралізації, варто виділити певні позитивні рішення, прийняті державою в цьому аспекті. Зокрема з 1 січня 2015 р. відповідно до Закону України від 28.12.2014 р. № 71 – VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» запроваджено акцизний податок із роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти та інше паливо), ставки якого встановлюються за рішенням сільської, селищної або міської ради у відсотках від вартості (з ПДВ), у розмірі 5% [10]. Податок змінив збір на розвиток виноградарства, садівництва, хмелярства і став потужним інструментом залучення додаткових фінансових ресурсів до місцевих бюджетів. Зокрема, у 2015 році до місцевих бюджетів надійшло 6545 млн грн, що становить більше 5% усіх доходів місцевих бюджетів України [7], тоді як у 2014 році доходи місцевих бюджетів від акцизного податку становили лише 159 млн грн, а це в 41 раз менше ніж у 2015 році.

Зазначимо, що акцизний податок із роздрібною торгівлі не повністю компенсував податок на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів, зокрема у 2015 році, порівняно з 2014 роком, місцеві органи влади отримали на 14000 млн грн менше, тоді як акцизного податку надійшло лише 6,5 млрд грн, різниця становить 7,5 млрд грн. Тому, незважаючи на політику децентралізації, місцеві бюджети втрачають потужний фінансовий ресурс для реалізації своїх соціальних функцій.

Також відповідно до змін внесених до Бюджетного кодексу України, варто виділити закріплення 10% податку на прибуток підприємств за обласними бюджетами, що дає підстави говорити про отримання додаткового ресурсу під час перерозподілу частини доходів держави на користь місцевих бюджетів.

**Висновки.** Позитивні зміни у фіскальній політиці є явно недостатніми для якісного реформування країни, про що досить яскраво свідчать результати проведеного дослідження.

Відзначимо, що задекларовані Урядом України наміри створити країну з чітко вираженою політикою фіскальної децентралізації, з бажанням надати місцевим органам влади більше прав і свобод поки що не реалізовані, і причиною цього є:

- відсутній комплексний погляд на можливість реалізації політики децентралізації в Україні;
- політична ситуація призводить до вчинення багатьох тактичних помилок, які не дозволяють якісно досягти стратегічної мети у сфері фіскальної політики;
- на державному рівні спостерігається великий супротив деяких політичних сил, що породжує гальмування якісних економічних перетворень у напрямі децентралізації;
- політичне лобі та військові дії призвели до необхідності додаткового перерозподілу фінансових доходів країни на користь державного бюджету.

Саме тому зміни до бюджетного та податкового законодавства, які були прийняті вже після декларування руху країни в напрямі децентралізації, призвели до зростання навантаження на місцеві бюджети, тоді як достатніх податкових інструментів, які б дозволили його компенсувати запроваджено не було. Відсутність дієвих і ефективних інструментів наповнення місцевих бюджетів призвело до необхідності збільшення сум трансфертів із бюджету центрального рівня.

Для реалізації фіскальної децентралізації необхідні комплексні заходи, які не повинні суперечити задекларованим намірам. Адже, поставши перед необхідністю об'єднання територіальних громад, останні спіткнулися з великими фінансовими проблемами, які не дають змоги бути по-справжньому незалежними. Одержані фінансові важелі є недостатніми для здійснення якісної соціальної політики, реформування медичної, освітньої, соціальної сфер, а це призводить до зниження рівня життя населення, занепаду освіти та загрози існування здорової української нації.

#### **Література:**

1. Definition of decentralization, TheFreeDictionary.com, accessed February 4, 2013.
2. Децентралізація // Великий тлумачний словник сучасної української мови. – 5-те вид. – К. ; Ірпінь : Перун, 2005.
3. Longley R. What is Federalism? [Електронний ресурс] / Robert Longley. – 2015. – Режим доступу до ресурсу : <http://usgovinfo.about.com/od/rightsandfreedom/a/whatisfederalism.htm>.
4. Different forms of decentralization, Earth Institute of Columbia University, accessed February 5, 2013.
5. Хамініч С. Ю., Климова В. М. Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України // Вісник Дніпропетровського університету : науковий журнал. – Випуск 5/2, 2011, № 10/1, Том 19.
6. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – 2010. – Режим доступу до ресурсу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/stru#Stru>.
7. Доходи (Зведений бюджет України) [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу : <http://cost.ua/budget/revenue/>.
8. Валовий внутрішній продукт [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
9. Видатки бюджетів України [Електронний ресурс] // Ціна держави – Режим доступу до ресурсу : <http://costua.com/budget/expenditure/>.
10. ДПІ в Оболонському районі ГУ ДФС у м. Києві. Акцизний податок з роздрібною торгівлі підакцизними товарами [Електронний ресурс] / ДПІ в Оболонському районі ГУ ДФС у м. Києві – Режим доступу до ресурсу : <http://obolon.kievcity.gov.ua/content/akcyznyy-podatok-z-rozdribnoi-torgivli-pidakcyznymy-tovaramy.html>.