

Alla Burkovskaya<sup>1</sup>  
Tetyana Lunkina  
Anastasiya Korabakhina

## INFLUENCE FISCAL DECENTRALIZATION ON THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF UKRAINE REGIONS

*This article explores the formation and development prospects capable of communities in terms of budget and tax reform. The main sources of fiscal incentives to community associations.*

*The article presents the main features of financial incentives combined territorial communities by reforming the tax system. Studied of influence of decentralization on the socio-economic development of Ukraine regions.*

*Keywords: capable local community, fiscal decentralization, local governments, intergovernmental transfers, subsidies, grants, socio-economic development.*

**JEL classification: H 610.**

Алла В. Бурковська  
Тетяна І. Лункіна  
Анастасія Ю. Коробахіна

## ВПЛИВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА СУСПІЛЬНО- ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

*У статті досліджено перспективи формування та розвиток спроможних територіальних громад в умовах бюджетної та податкової реформи. Визначено основні джерела фінансово-бюджетного стимулювання громад до об'єднання. Наведено основні особливості фінансового стимулювання об'єднаних територіальних громад за рахунок реформування податкової системи. Досліджено вплив децентралізації на суспільно-економічний розвиток регіонів України.*

*Ключові слова: спроможна територіальна громада; фінансова децентралізація; місцеві бюджети; міжбюджетні трансферти; дотація; субвенція, соціально-економічний розвиток.*

*Рис. 2, Літ. 17.*

Алла В. Бурковская  
Татьяна И. Лункина  
Анастасия Ю. Коробахина

## ВЛИЯНИЕ ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ НА ОБЩЕСТВЕННО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ УКРАИНЫ

*В данной статье исследованы перспективы формирования и развития способных территориальных общин в условиях бюджетной и налоговой реформы. Определены основные источники финансово-бюджетного стимулирования общин к объединению. Приведены основные особенности финансового стимулирования объединенных территориальных общин за счет реформирования налоговой системы. Исследовано влияние децентрализации на общественно-экономическое развитие регионов Украины.*

*Ключевые слова: способная территориальная община; финансовая децентрализация; местные бюджеты; межбюджетные трансферты; дотации; субвенции; общественно-экономическое развитие.*

<sup>1</sup> Mykolayiv National Agrarian University, Mykolayiv, Ukraine.

**Постановка проблеми.** В умовах децентралізації влади в Україні важливого значення набуває роль суспільно-економічного розвитку регіонів, за рахунок поліпшення якості життя населення, соціальної захищеності та підвищення конкурентоздатності регіонів. Завдяки фінансовій децентралізації особливу увагу зосереджено на територіальних громадах, а саме інтересах людей, які є найбільш цінним капіталом будь-якої держави. Важливо є те, що реформа місцевого самоврядування йде в узгодженні з реформою регіональної політики. Завданням державної регіональної політики є підтримка стратегічних для регіонів проектів. Нагальною умовою є підтримка регіонів, які відчувають більш гострі економічні труднощі. Саме створення повноцінного місцевого самоврядування, яке може діяти – це передумова розвитку регіонів якраз з врахуванням їх особливостей.

Реалізація реформи адміністративно-територіального устрою з метою перерозподілу повноважень, фінансових ресурсів та відповідальності є важливою передумовою для оновлення бюджетної та податкової системи України. Так, в результаті значної бюджетної централізації знизилась роль органів місцевого самоврядування переважно за рахунок дефіциту фінансових ресурсів для реалізації власних повноважень.

Аналізуючи позитивні сторони реформування, варто наголосити, що попри надану бюджетну та фінансову самостійність місцевих бюджетів та покращення структури податків та зборів, через слабкі сторони першого етапу децентралізації сьогодні існують труднощі у процесі формування спроможних територіальних громад. Слабкий рівень інформатизації суспільства та недостатня своєчасна інформаційно-роз'яснювальна робота з популяризації проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади стали причинами втрати громадами низки нових міжбюджетних трансфертів.

**Аналіз останніх публікацій.** Процес формування об'єднаних територіальних громад та його вплив на суспільно-економічний розвиток регіонів є об'єктом наукових досліджень багатьох вітчизняних та зарубіжних

науковців. На доцільності реформування бюджетно-податкових відносин наголошують: Н. Бикадорова [8], Г. Даудова [15], О. Дроздовська [10], М. Мних [11], М. Олсон [16], О. Слобожан [13], Ю. Субботович [14], Т. Таукешев [15] Ч. Тібу [17] та інші.

На думку О. Дроздовської фінансова децентралізація – це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними і локальними рівнями управління [10, С. 20-21.].

В свою чергу Т. Таукешева і Г. Даудова наголошують, що запровадження фінансової децентралізації забезпечить достатніми матеріальними та фінансовими ресурсами розвиток усіх сфер життєдіяльності територіальних громад на підставі чіткого розподілу повноважень між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням, тобто держава поступається частиною своїх повноважень структурам місцевого самоврядування, а на заміну ці структури виконують важливі функції з вирішення суспільно значущих завдань [15].

Н. Бикадорова вважає, що однією з вагомих переваг фінансової децентралізації є сприяння розвитку конкуренції між органами місцевого самоврядування (в унітарних країнах, у федеративних — між регіональним і місцевим рівнями управління), що дає змогу громадянам самим обирати для своєї діяльності адміністративні послуги [8].

Проте досі недостатньо досліджено та проаналізовано перші результати фінансової децентралізації та її вплив на суспільно-економічний розвиток України, що робить дану тему актуальною.

**Метою дослідження** є оцінка впливу фінансової децентралізації на суспільно-економічний розвиток України та процес формування й розвитку спроможних територіальних громад.

**Основні результати дослідження.** Ефективне управління місцевими фінансами є важливим інструментом підвищення рівня життя суспільства в кожній розвиненій країні. Перехід до децентралізованої моделі міжбюджетних відносин вже відбувся в Бельгії, де значний обсяг фінансових ресурсів та

повноважень в сфері адміністративного обслуговування населення було передано національним громадам – комунам. В Словаччині за підсумками фіскальної реформи у розпорядженні місцевих громад залишається значна частка податку на доходи фізичних осіб, податку на автотранспорт, а також податку на нерухоме майно. Проте задля формування спроможних територіальних громад в Україні був запозичений саме польський досвід децентралізації, який базується на «трьох китах»: ресурси, повноваження та відповідальність.

Під спроможною територіальною громадою розуміють територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Від ефективної самоорганізації та самозабезпечення громад залежить не тільки відродження місцевої інфраструктури, освіти, медицини, а й громадської свідомості. Відповідно до статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад (рис. 1).

Варто відмітити, що значну роль у забезпеченні організаційно-інформаційної підтримки громадам відведено швейцарсько-українському проекту «DESPRO», діяльність якого направлена на випуск книг, проведення семінарів і тренінгів, організацію електронних курсів з бюджетної та фіскальної децентралізації тощо.

Для виконання значної кількості власних та делегованих повноважень органи місцевого самоврядування об'єднаних громад в результаті податкової реформи та реформи міжбюджетних відносин отримають додаткові фінансові ресурси. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Податкового

кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» змінено структуру місцевих податків і зборів за рахунок відбувається зміцнення фінансової самостійності місцевих бюджетів. До місцевих податків належать єдиний податок (чотири групи, включаючи ФСП) та податок на нерухоме майно, який складається з податку на нерухоме майно та плати за землю [5].



**Рис. 1 Форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад**

Джерело: розроблено на основі матеріалів [6]

Задля зміцнення податкової бази органів місцевого самоврядування також запроваджено акцизний податок з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти). Відповідно до п. 215.3.10. п. 215.3 ст. 215 Податкового кодексу України для підакцизних товарів ставки податку встановлюються за рішенням сільської, селищної або міської ради у відсотках від вартості (з податком на додану вартість), у розмірі 5 відсотків. Сплата податку відбувається до місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, на яких розташовані пункти продажу підакцизних товарів, а отже, органи місцевого самоврядування отримуватимуть ці кошти напряму через місцеві акцизи та зможуть використовувати їх за рішенням місцевої ради [3].

Зарахування до місцевих бюджетів частини загальнодержавних податків відіграє важливу роль у забезпеченні їх фінансової самостійності. Так, Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» передбачено перелік податкових та неподаткових надходжень місцевих бюджетів об'єднаних громад [1,4].

База оподаткування для об'єднаних територіальних громад досить значна і передбачає зарахування до бюджетів цих громад великої кількості податків, що дозволить суттєво збільшити власне їх загальний розмір. Крім того, важливо відзначити, що ці бюджети фактично стають незалежними і право розпоряджатись ними отримує виключно рада об'єднаної територіальної громади, а сама така громада переходить на прямі міжбюджетні відносини з державою [12].

Сільські ради, які не об'єдналися отримуватимуть основні надходження до місцевого бюджету з таких джерел: 100% акцизний податок (5%), 100% податок на майно, 100% єдиний податок, 100% збір за паркування, 100% туристичний збір, 100% плата за надання адміністративних послуг та інші. За умови об'єднання, як відомо, навіть сільські громади набувають функцій, повноважень та фінансових ресурсів на рівні міста обласного значення, тобто до цих податків і зборів гарантовано отримують 60 % податку на дохід

фізичних осіб, який завжди був основним і найпрогнозованішим джерелом наповнення бюджетів. Крім того, об'єднані у відповідності до перспективного плану громади отримують підтримку від держави на розвиток інфраструктури – кошти з Державного фонду регіонального розвитку, а також субвенції з державного бюджету на формування відповідної інфраструктури. І найголовніше – усі об'єднані громади переходять на прямі бюджетні відносини з державним бюджетом. Тобто їхні гроші не розподілятимуться з області чи району, як зараз, а напряду надходитимуть з державного бюджету [7].

Аналізуючи дані Міністерства фінансів України щодо стану виконання місцевих бюджетів можна зробити висновки про перші позитивні результати фінансової децентралізації. Так, за січень – червень 2015 року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 44,6 млрд грн, що складає 60,7% від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами. Порівнюючи з аналогічним періодом 2014 року приріст надходжень до загального фонду склав 37,7% або 12,2 млрд грн, що є позитивним явищем. Фактичні надходження місцевого податку на нерухоме майно за перше півріччя 2015 року склали 274,7 млн грн, що перевищує затвержені місцевими радами в обсязі 226,2 млн грн на 21,4%. Також станом на 01.07.2015 фактичні надходження акцизного податку склали 3 240,9 млн грн, що в розрахунку на одного жителя країни складає 75,2 грн [2].

Бюджетна децентралізація створила фінансові передумови для активного переходу до формування територіальних громад. Органи самоврядування, завдяки перерозподілу податків, стали більш фінансово самодостатніми. Так, наприклад, місцеві бюджети Київщини з початку року додатково до планових розрахунків отримали понад 900 мільйонів гривень [9].

Окрім податкових надходжень, передбачених змінами до бюджетного законодавства, додаткове фінансове наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад можливе за рахунок нової трансфертної політики.

Відповідно до ст. 97 Бюджетного кодексу України виділяють такі види міжбюджетних трансфертів [1]:

1) базову дотацію (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);

2) субвенції;

3) реверсну дотацію (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);

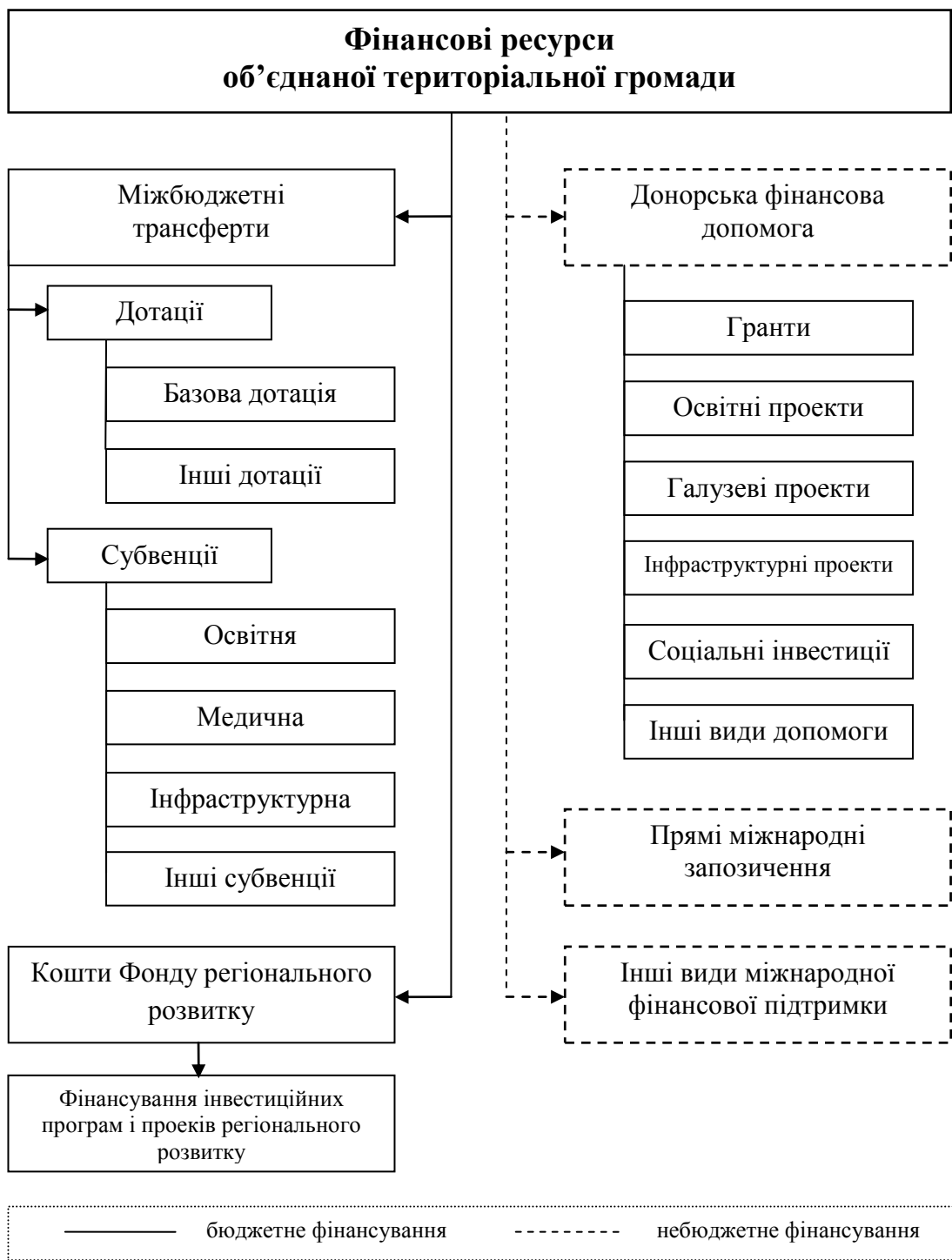
4) додаткові дотації.

Нова структура трансфертів, що надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам об'єднаних громад є запорукою підвищення соціально-економічних показників як міських так і сільських територій. Проте варто відмітити, якщо бюджети громад, які не об'єдналися у відповідності до Перспективного плану формування територій громад та не виконують делеговані повноваження, то як базова дотація, так і певні види субвенцій їм не розраховуються та не надаються.

Об'єднана громада може самостійно залучати міжнародні запозичення та допомогу. Сьогодні перспективний план дій України щодо впровадження реформ фінансово підтримують такі міжнародні фінансові та донорські організації як Швейцарське бюро співробітництва, Канадське агентство міжнародного розвитку, Фонд «Східна Європа», Фундація українсько-польської співпраці «РАУСІ», Рада Європи, а також Європейський Союз. Так, за рахунок грантових програм, інвестиційних проектів та контрактів на місцевому рівні можна вирішити питання економічного розвитку, благоустрою, соціальної допомоги, культури, охорони здоров'я, тощо.

В цілому фінансове стимулювання має значний вплив на принцип об'єднання територій громад (рис. 2).





**Рис 2. Особливості фінансового стимулювання об'єднаних територіальних громад**

Джерело: розроблено на основі матеріалів [4]

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Отже, у результаті фінансової децентралізації закладено основу нової моделі бюджетної та податкової системи: закріплено окремі податки та збори за місцевими бюджетами, передбачено нові міжбюджетні трансферти, запроваджено

механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом тощо. Різні джерела фінансових ресурсів територіальних громад повинні забезпечити високий рівень соціально-економічного розвитку регіонів України та досягти збалансованості місцевих бюджетів, адже місцеві органи влади отримують дієві важелі впливу на розвиток територій в інтересах громад. Відмітимо, що тільки оптимальний розподіл повноважень, фінансових ресурсів та відповідальності територіальних громад повинен забезпечити належний рівень соціально-економічного розвитку регіонів України.

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> – Назва з екрану.

2. Довідка Міністерства фінансів України щодо стану виконання місцевих бюджетів за січень-червень 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>. – Назва з екрану.

3. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>. – Назва з екрану.

4. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>. – Назва з екрану.

5. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>. – Назва з екрану.

6. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>. – Назва з екрану.

7. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>. – Назва з екрану.

8. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н. О. Бикадорова // Економічний вісник Донбасу. – 2010. – №2 (20). – С. 145-151.

9. Децентралізація: громадянам – свобода, громадам – відповідальність [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://chask.net/?p=44847>. – Назва з екрану.

10. Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінансової децентралізації / О. С. Дроздовська // Фінанси України. – 2008. – № 8. – С. 20.

11. Мних М.В. Переваги та недоліки проведення адміністративно-територіальної реформи та вплив бюджетної децентралізації на матеріально-технічну базу місцевого самоврядування // Економіка, фінанси, право — № 7/1 — 2015, С. 24-30.

12. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад, підготовлений в рамках проекту «Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua>. – Назва з екрану.

13. Слобожан О. Чим більше люди дізнаються про децентралізацію, тим менше можливості у чиновників саботувати реформу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://constitution.gov.ua/news/item/id/994>. — Назва з екрану.

14. Субботович Ю. Бюджетная децентрализация и укрепление финансов органов местного самоуправления [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bulletin-econom.univ.kiev.ua/ru/archives/3173>. — Назва з екрану.

15. Таукешева Т. Д. Бюджетна децентралізація як чинник зміцнення місцевого самоврядування в Україні / Т. Д. Таукешева, Г. В. Даудова // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 1 (48). – С. 1-6.

16. Олсон М. Власть и процветание [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.liberal.ru/upload/files/Olson\\_Vlast.pdf](http://www.liberal.ru/upload/files/Olson_Vlast.pdf). — Назва з екрану.

17. Tiebout Ch. An Economic Theory of Fiscal Decentralization / Ch. Tiebout // Public Finances : Sources, and Utilization.– Princeton, New Jersey, 1961. – P.. 79-96.