

e-mail: z.lobodina@tneu.edu.ua

**Лободіна З.М., к.е.н., доцент кафедри фінансів
ім. С.І. Юрія ТНЕУ**

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

**Лободина З.М., к.э.н., доцент кафедры финансов
им. С.И. Юрия ТНЭУ**

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ В УКРАИНЕ

**Lobodina Z.M., Ph.D., Associate Professor of Department
of Finance named after S.I. Yuriy, TNEU**

PROBLEMS AND PROSPECTS OF REFORMING THE BUDGET SYSTEM IN UKRAINE

З моменту проголошення незалежності в Україні спершу розпочався процес становлення, а пізніше – реформування бюджетної системи та відносин, які виникають у процесі функціонування її ланок.

Унаслідок проведених реформ (2001 р, 2010 р., 2015 р.) бюджетна система України зазнала значних трансформацій. Зокрема, змінилися підходи до бюджетного планування; обслуговування Державного та місцевих бюджетів; засад організації міжбюджетних відносин; відбулося об'єднання низки місцевих бюджетів у зв'язку із створенням об'єднаних територіальних громад та їх бюджетів, розпочався процес фіскальної децентралізації, внаслідок якої здійснюється передача повноважень, фінансових ресурсів та відповідальності від центральних органів влади до місцевих.

На фоні помітних досягнень реформи бюджетних відносин (надання права органам місцевого самоврядування самостійного вибору установи з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ (в органах Державної казначейської служби України чи установах державних банків), регулювання ставок єдиного податку, податку на майно та встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору; спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення місцевих запозичень від міжнародних фінансових організацій; кардинальна зміна підходів до горизонта-

льного вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів; заміна дотації вирівнювання на базову дотацію, а коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів – на реверсну дотацію; посилення відповідальності профільних міністерств (Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України) у зв'язку із запровадженням надання з державного бюджету місцевим медичної та освітньої субвенцій за реалізацію державної політики у відповідних сферах на місцевому рівні; незалежно від термінів прийняття державного бюджету формування та затвердження місцевих бюджетів – до 25 грудня року, що передує плановому), констатуємо проблеми, які заслуговують на увагу та потребують розв'язання.

Так, від початку здійснення бюджетних реформ, які повинні були покращувати фінансову базу та підвищувати фінансову самостійність органів місцевого самоврядування, збільшувався обсяг централізації ВВП безпосередньо до Державного бюджету України. Свідченням цього є стійка тенденція до зниження частки доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у структурі доходів Зведеного бюджету України з 47,9% у 1993 р. до 18,5% (!!!) у 2015 р. (за винятком 2006, 2007, 2009, 2012, 2013 рр., коли збільшення зазначеного показника порівняно із попереднім роком було незначним і коливалось в межах 0,6 – 1,2%, у 2007 р. – 3,3%, що практично ніяк не вплинуло на означену тенденцію).

Фактично близько 4/5 обсягу грошових коштів, які надійшли до бюджету держави у результаті розподілу ВВП, зосереджені у розпорядженні центральних органів державної влади і лише згодом у формі міжбюджетних трансфертів передаються органам місцевого самоврядування до місцевих бюджетів. За період проведення бюджетних реформ в Україні виявлено доволі стійку тенденцію до зростання частки міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів (з 31,2% у 2002 р. до 59,1% у 2015 р.) та зниження частки податкових надходжень (з 58,3% у 2002 р. до 33,4% у 2015 р.).

У той же час, порівняльний аналіз абсолютних обсягів податкових надходжень місцевих бюджетів у 2014–2015 рр., на перший погляд, вказує на позитивні зміни внаслідок проведення у 2015 р. бюджетної реформи: збільшення у 2015 р. порівняно з 2014 р. податкових надходжень до місцевих бюджетів (дані без врахування бюджетів АРК) на 13,8% або 11908,95 млн. грн., яке відбулось в основному за рахунок нового платежу

– акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів; зарахування до обласних бюджетів 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки; збільшення надходжень єдиного податку, який у 2014 р. зараховувався до спеціального фонду, а в 2015 р. – до загального фонду бюджетів місцевого самоврядування та плати за землю (земельного податку). Тобто вагомий додатковий ресурс внаслідок децентралізації місцеві бюджети отримали лише за рахунок передачі частини податку на прибуток підприємств (3689,86 млн. грн.) та акцизного збору (7684,63 млн. грн.). Інші значущі за обсягом податки і до реформи у напрямку бюджетної децентралізації зараховувались до місцевих бюджетів. Водночас, місцеві бюджети втратили близько 17636,86 млн. грн. у зв'язку із тим, що з 2015 р. 25% податку на доходи фізичних осіб, що сплачується на території України (крім території міст Києва та Севастополя) та 60% – на території міста Києва, зараховується до доходів державного бюджету. Таким чином, у підсумку місцеві бюджети втратили більший обсяг податкових надходжень, ніж отримали.

Про відсутність фіскальної децентралізації в Україні на практиці та низьку податкоспроможність більшості регіонів України свідчать і результати співставлення темпів приросту доходів місцевих бюджетів та трансфертів: за останні 14 років темп приросту обсягу трансфертів не перевищував темп приросту обсягу доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів) місцевих бюджетів (за винятком 2007 р. та 2013 р.).

Підсумовуючи вище наведене, констатуємо, що існуючий порядок формування місцевих бюджетів недостатньо стимулює місцеві органи влади до активних дій щодо наповнення бюджетів і є чинником ризику для економічного і соціального розвитку регіонів та національної економіки. Крім того, формування доходної частини місцевих бюджетів в основному за рахунок трансфертів з Державного бюджету України впливає і на структуру їх видатків, оскільки більшу частку (95,8%) у структурі трансфертів становлять субвенції, які надаються під конкретно визначені цілі.

Серед видатків місцевих бюджетів України переважають видатки на ті галузі, на які держава виділяє субвенції з Державного бюджету, а саме – на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення. З однієї сторони це свідчить про важливість зазначених видатків. Однак, зважаючи на те, що у структурі видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією на зазначені галузі капітальні видатки не перевищу-

ють 6%, вести мову про значні перспективи розвитку у наданні освітніх, медичних чи соціальних послуг не доводиться.

Сукупна частка видатків на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення у структурі видаткової частини місцевих бюджетів становила 77,79% (2015 р.), а враховуючи обсяг субвенцій на ці галузі (76,04% видатків місцевих бюджетів на освіту, охорону здоров'я та соціальний захист здійснювалося саме за рахунок субвенцій), можна зробити висновок, що фактично центральні органи влади визначають що саме і у якому обсязі фінансувати місцевим органам влади.

Отже, збільшення обсягу трансфертів з Державного бюджету місцевим бюджетам і переважання у їх складі субвенцій над дотаціями підтверджує тезу про надмірну централізацію бюджетних коштів і не дає місцевим органам влади достатньої самостійності у розподілі цих ресурсів. Зазначене актуалізує необхідність продовження бюджетного реформування у напрямку фактичної, а не декларативної, бюджетної децентралізації.

На наш погляд, основними перешкодами до отримання очікуваного ефекту від бюджетної реформи є поспішність її проведення та незавершеність галузевих й адміністративно-територіальної реформ. Спершу доцільно було б завершити реформування системи охорони здоров'я, освіти, соціального захисту та адміністративно-територіальну реформу, базуючись на пріоритетності принципів децентралізації та субсидіарності. Наслідком реформ мали б бути оптимізована мережа закладів охорони здоров'я, навчальних, соціальних закладів; чітко визначені повноваження органів місцевого самоврядування; ліквідація районних державних адміністрацій одночасно із створенням виконавчих органів відповідних місцевих рад.

До завершення зазначених реформ склад доходів сільських, селищних та міських (міст районного значення) бюджетів варто б залишити незмінним. Водночас, склад доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад слід було б визначити таким чином, щоб у порівнянні з доходами вищевказаних бюджетів місцевого самоврядування він був би набагато вирашнішим.

Запропонована послідовність змін дозволила б уникнути звинувачень щодо використання бюджетної реформи як механізму примусу до створення об'єднаних територіальних громад.

У сьогоднішніх умовах при подальшому реформуванні бюджетних відносин доцільно, в першу чергу, дотримуватись принципу стабільності податкового законодавства та положень п. 3 ст. 27 Бюджетного кодексу України (закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету і приймаються: не пізніше 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду; після 15 липня року, що передує плановому, – не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим [1]). Платники податків та інші суб'єкти бюджетних відносин, плануючи свою діяльність, мають бути готовими до змін. Поспішність реформ не гарантує ефекту від їх впровадження. Навпаки, це створює додаткові проблеми та сприяє посиленню соціальної напруги у суспільстві, а також збільшенню тінізації економіки. Крім цього, бюджетній реформі мали б передувати заходи щодо стимулювання активізації підприємницької діяльності в населених пунктах із низьким рівнем податкоспроможності.

Подальше реформування міжбюджетних відносин доцільно здійснювати на основі моделі «м'якої децентралізації», що передбачає реалізацію конкретних заходів у розрізі п'яти етапів: 1) підвищення транспарентності бюджетного процесу на місцевому рівні та ефективності використання бюджетних коштів шляхом подальшого реформування основних галузей, що фінансуються з місцевих бюджетів; 2) завершення адміністративно-територіальної реформи, що дозволить створити нову модель місцевого самоврядування в Україні; 3) встановлення чіткого розподілу функціональних повноважень та відповідальності за надання публічних послуг між рівнями влади; 4) зменшення залежності органів місцевого самоврядування від центрального уряду щодо формування доходів і здійснення видатків місцевих бюджетів через продовження податкового реформування та підвищення рівня ініціативності органів місцевого самоврядування; 5) удосконалення існуючої системи міжбюджетних відносин відповідно до новоствореної моделі місцевого самоврядування в Україні.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Звіти Державної казначейської служби України про виконання Державного та місцевих бюджетів України за 2008–2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>.