



DOI 10.58423/2786-6742/2023-4-321-333

УДК 336.14 (477)

Наталя ЯРОШЕВИЧ

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів,
Національний університет «Львівська політехніка»,
м. Львів, Україна

ORCID ID: 0000-0003-3836-067X

Researcher ID: R-4321- 2017

Scopus Author ID: 57215433787

РІВЕНЬ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття присвячена оцінці рівня децентралізації місцевих бюджетів в Україні та дослідженню тенденції його зміни, що відбувається під впливом багатьох факторів різновекторного спрямування. Встановлено що, в Україні немає чіткого обґрунтування економічного змісту критеріїв та показників рівня фінансової децентралізації місцевих бюджетів. Проведено оцінку рівня фіскальної децентралізації місцевих бюджетів в Україні за період з 2015 по 2022 роки за показниками, що відповідають критеріям (1) децентралізації видатків; (2) децентралізації доходів; (3) залежності місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів, а саме: (1) показник питомої ваги загального обсягу видатків місцевих бюджетів у публічних видатках; (2) співвідношення загального обсягу видатків місцевих бюджетів до ВВП; (3) питома вага власних доходів у структурі доходів місцевих бюджетів; (4) питома вага базової дотації в структурі доходів місцевих бюджетів; (5) співвідношення обсягу власних доходів місцевих бюджетів до ВВП (6) відповідність рівня децентралізації цілям Стратегії сталого розвитку України (запропонований показник). Виявлено, що лише протягом перших трьох років реформи (з 2015 по 2017 роки) Україна рухалася в напрямку збільшення фінансової децентралізації місцевих бюджетів, а протягом останніх п'яти років тенденція змінилася на протилежну і сьогодні рівень фінансової децентралізації в Україні є низьким. Зниження рівня фінансової децентралізації спричинене (1) постійним збільшенням обсягів делегованих центральною владою повноважень, без належного їх фінансового забезпечення; (2) здійсненням центральною владою перерозподілу доходних повноважень місцевих бюджетів на користь державного бюджету; (3) зміною структури та обсягів міжбюджетних трансфертів з зв'язку з проведенням інших реформ (освітня реформа, медична реформа, зміна механізму соціального захисту тощо). Подальше зниження власної доходної бази бюджетів місцевого самоврядування у вигляді вилучення надходження ПДФО до державного бюджету в частині ПДФО з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу, істотно низить доходну базу місцевого самоврядування і створить загрозу рецентралізації – процесу зворотного до децентралізації.

Ключові слова: фінансова децентралізація, місцеві бюджети, міжбюджетні трансферти, податок на доходи фізичних осіб, акцизний податок

JEL Classification: H70, H73, H24, R59

Absztrakt. A cikk felméri a helyi költségvetések decentralizációjának mértékét Ukrajnában és megvizsgálja annak változásának tendenciáját, amely számos különböző tényező hatása alatt áll. Megállapítást nyert, hogy Ukrajnában nincs egyértelmű álláspont a helyi költségvetések pénzügyi decentralizációjának szintjére vonatkozó kritériumok és mutatók gazdasági tartalmára vonatkozóan. A tanulmány az ukrajnai helyi költségvetések fiskális decentralizációjának szintjét értékelte 2015–2022.

közötti időszakban az alábbi kritériumoknak megfelelő mutatók szerint: (1) a kiadások decentralizálása; (2) a jövedelem decentralizálása; (3) a helyi költségvetések költségvetésközi transzferektől való függése, nevezetesen: (a) a helyi költségvetési kiadások összvolumenének fajlagos súlyának mutatója az állami kiadásokban; (b) a helyi költségvetések összkiadásainak GDP-hez viszonyított aránya; (c) a saját bevételek fajlagos súlya a helyi költségvetések bevételeinek szerkezetében; (d) az alaptámogatás fajlagos súlya a helyi költségvetés bevételeinek szerkezetében; (e) a helyi költségvetések saját bevételeinek GDP-hez viszonyított aránya (f) Ukrajna Fenntartható Fejlődési Stratégiájában szereplő decentralizációs szintnek való megfelelés (ajánlott mutató). Ukrajna csak a reform első három évében (2015-től 2017-ig) mozdult el a helyi költségvetések növekvő pénzügyi decentralizációjának irányába, valamint az elmúlt öt évben ez a tendencia az ellenkezőjére változott és jelenleg a pénzügyi decentralizáció szintje Ukrajnában alacsony. A pénzügyi decentralizáció mértékének csökkenését a következők okozzák: (1) a központi kormányzat által átruházott hatáskörök folyamatos növekedése megfelelő pénzügyi támogatás nélkül; (2) a helyi költségvetések bevételeiből a hatáskörök állami költségvetés javára történő újraelosztásának a központi kormány általi végrehajtása; (3) az egyéb reformok (oktatási, egészségügyi reformok, a szociális védelem mechanizmusának változásai stb.) végrehajtásához kapcsolódó költségvetési transzferek szerkezetének és volumenének változásai. A helyi önkormányzati költségvetések saját bevételi alapjának további csökkenése a személyi jövedelemadóból származó bevétel állami költségvetésbe történő átáramoltatása mely a katonai állomány ill. rendfokozatú személyek által kapott pénzbeli támogatását, pénzjutalmát és egyéb befizetéseit érinti – jelentősen csökkenti a helyi önkormányzat jövedelemalapját, valamint a recesszió veszélyét okozza – ami keresztülhúzza decentralizáció eredményeit.

Kulcsszavak: pénzügyi decentralizáció, helyi költségvetések, költségvetés közötti transzferek, személyi jövedelemadó, jövedéki adó.

Abstract. The article focuses on the assessment of the level of local budgets decentralization in Ukraine and the study of the tendency of its change, which occurs under the influence of many factors of different directions. It is established that in Ukraine there is no clear substantiation of the economic content of the criteria and indicators of the local budgets' financial decentralization level. The level of local budgets fiscal decentralization in Ukraine for the period from 2015 to 2022 is assessed by indicators that meet the criteria of (1) decentralization of expenditures; (2) decentralization of revenues; (3) dependence of local budgets on intergovernmental transfers, namely: (1) the share of total local budget expenditures in public expenditures; (2) the ratio of total local budget expenditures to GDP; (3) the share of own revenues in the structure of local budget revenues; (4) the share of basic subsidies in the structure of local budget revenues; (5) the ratio of own revenues of local budgets to GDP; (6) the compliance of the decentralization level with the goals of the Strategy for Sustainable Development of Ukraine (proposed indicator). It is found that only during the first three years of the reform (from 2015 to 2017) Ukraine was moving towards increasing the financial decentralization of local budgets, and over the past five years the trend has reversed and today the level of financial decentralization in Ukraine is low. The decline in the level of financial decentralization is caused by (1) a steady increase in the scope of powers delegated by the central government without adequate financial support; (2) the central government redistributing the revenue powers of local budgets in favor of the state budget; (3) changes in the structure and volume of intergovernmental transfers due to other reforms (education reform, healthcare reform, changes in the social protection mechanism, etc.). Further reduction of the own revenue base of local self-government budgets in the form of withdrawal of PIT revenues to the state budget in the part of PIT on salaries, remuneration and other payments received by military personnel and persons holding the rank of private or commander will significantly reduce the revenue base of local self-government and pose a threat of recentralization, a process that is the opposite of decentralization.

Keywords: financial decentralization, local budgets, intergovernmental transfers, personal income tax, excise tax



Постановка проблеми в загальному вигляді. Успішна реалізація засад децентралізації у практиці більшості держав Європейського Союзу показала, що децентралізація влади є необхідною умовою формування ефективного місцевого самоврядування. Тому фінансова децентралізація як один із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади уже впродовж тривалого періоду перебуває в полі зору вітчизняних науковців та експертів. Реформа децентралізації, що стартувала в Україні з 2015 року передбачає більше повноважень та ресурсів для місцевих бюджетів, щоб забезпечити сталий місцевий розвиток і надання якісних послуг. Проте війна, пандемія, енергетична криза значно підірвали економічну стабільність громад та вплинули на можливості горизонтального вирівнювання доходної спроможності, численні реформи (освітня, медична, соціального захисту) і окремі фінансові рішення центральної влади вносять істотні зміни у систему вертикального вирівнювання фіскальних дисбалансів та формування власних доходів територіальних громад. Всі ці динамічні процеси в кінцевому результаті впливають на рівень дотаційності місцевих бюджетів. Одночасна дія багатьох факторів, що мають різновекторний вплив на успішність реформи децентралізації вимагає проведення оцінки рівня децентралізації місцевих бюджетів та визначення тенденції його зміни для України, в якій процес реформування державних інститутів ще не завершено.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні немає чіткого обґрунтування економічного змісту критеріїв та показників рівня фінансової децентралізації. В європейській науковій літературі рівень фінансової децентралізації пропонується розглядати через такі три критерії [1, с. 29]: (1) децентралізація видатків; (2) децентралізація доходів; (3) процесуальна і організаційна самостійність органів місцевого самоврядування, що включає право самостійно, формувати, затверджувати, виконувати бюджети, кошториси, бюджетні програми, інші фінансові плани, забезпечувати контроль за їх виконанням тощо. Вітчизняними дослідниками Бондарук Т. Г., Вінницька О. А. [2] пропонується критерії (1) децентралізації видатків; (2) децентралізації доходів; (3) залежності місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів.

Відповідно до пропонованих критеріїв низкою досліджень пропонується багато кількісних і якісних показників рівня фінансової децентралізації місцевих бюджетів, зокрема, Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. [3, с.78-79] а також Ruśkowski E., Salachna J. [1] пропонують показники (1) співвідношення показників видатків місцевого самоврядування (місцевих бюджетів) до публічних видатків; (2) обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП; (3) частка власних доходів у структурі доходів територіальних громад; (4) обсяг міжбюджетних трансфертів в структурі доходів місцевих бюджетів; Деркач М.І. [4] доповнює систему показників показником співвідношення обсягу власних доходів місцевих бюджетів до ВВП; Owsiak S. [5, с. 134–136] пропонує показники (1) рівень зайнятості в публічному секторі; (2) рівень доходів місцевого самоврядування порівняно з доходами державного бюджету; (3) питома вага податкових

надходжень місцевих бюджетів у податкових надходженнях зведеного бюджету; (4) показники стану та якості майна, що перебуває у власності територіальних громад, та ін.; Бондарук Т. Г., Вінницька О. А. [2] пропонують систему з 13-ти коефіцієнтів для оцінювання рівня фінансової децентралізації (коефіцієнт бюджетного покриття за рахунок власних коштів, коефіцієнт стійкості бюджету, коефіцієнт дотаційної залежності та ін).

Частково оцінювання рівня децентралізації за окремими критеріями та показниками у багатьох іноземних та вітчизняних наукових працях часто ведеться в контексті дослідження моделей фіскальної децентралізації різних країн, серед яких дослідження Blanc J. [6], що за рівнем фінансової децентралізації виділяє скандинавську, латинську та ганноверську модель децентралізації; Деркача М.І. [4]; Палійчука Т.В. [7] та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Питання критерії та набору показників для оцінювання рівня децентралізації залишає місце для дискусії та уточнення. Незважаючи на достатню обґрунтованість пропозицій щодо розвитку місцевих фінансів і бюджетної системи, питання подальших шляхів розвитку механізму оцінки стану децентралізації місцевих бюджетів України все ще залишаються далекими від розв'язання, що актуалізує потребу в подальших дослідженнях у цій сфері.

Формулювання цілей статті. Метою дослідження є поглиблення теоретико-методичних засад оцінки стану децентралізації в Україні та оцінка рівня децентралізації місцевих бюджетів в Україні і його тенденції

Виклад основного матеріалу дослідження. Як і в інших країнах Європи, де реформа адміністративно-територіального управління вже проведена, в Україні з 2014 року триває процес децентралізації, метою якого є створення спроможних до розвитку громад, забезпечення якісними послугами населення. В результаті реформи фіскальної децентралізації в Україні замість понад 11 тисяч місцевих бюджетів виникає близько 2 тисяч місцевих бюджетів, з яких приблизно 1500 – бюджети спроможних територіальних громад з більшою дохідною базою та видатковими повноваженнями, що повинно підвищити результативність функціонування бюджетної системи. Відповідно, з 2015 року кількість місцевих бюджетів неухильно зменшується, натомість кількість бюджетів територіальних громад зростає і станом на 2023 рік в Україні є такі місцеві бюджети: 13 бюджетів міст обласного/республіканського значення, 24 обласні бюджети, бюджет АРК, 136 районних бюджетів і 1469 бюджетів територіальних громад.

Як відомо, спроможна територіальна громада – це територіальна громада, яка в результаті об'єднання сіл, селищ, міст здатна 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. Для формування спроможних територіальних громад Кабінет Міністрів України затвердив Методику формування спроможних територіальних громад. Змінами до Бюджетного та



Податкового кодексу значно розширено повноваження та збільшено обсяги фінансових ресурсів бюджетів територіальних громад, зокрема, 60% ПДФО надходить до бюджетів територіальних громад, 15% до обласних бюджетів, 25% до державного бюджету. На 2022 та 2023 роки збільшено норматив зарахування ПДФО до бюджетів територіальних громад на 4% (з 60% на 64%) за рахунок відповідного зменшення нормативу зарахування ПДФО до державного бюджету (21%) на підставі Закону України «Про Державний бюджет України».

Склад доходів територіальних громад сформовано аналогічно до складу доходів міст обласного значення, які до реформи 2015 року мали найвищий серед місцевих бюджетів рівень бюджетної забезпеченості. В результаті цих змін у складі доходів територіальних громад України починаючи з 2015 року відбулося зростання як питомої ваги власних надходжень у доходах місцевих бюджетів (рис. 2.) так і власних надходжень місцевих бюджетів у ВВП (від 3,1% у 2015 році до 8,1% у 2022 році).

Також відбулася зміна структури власних доходів місцевих бюджетів, а саме – істотне зростання питомої ваги саме податкових надходжень: у 2015 році – 63,7%, у 2016 – 72,3%, у 2017 – 74,6%, у 2018 – 72,5%, у 2019 – 76,2%, у 2020 – 78,1%; у 2021 – 92%, у 2022 – 94,1%. При цьому зростання податкових надходжень відбувається в основному за рахунок зростання надходження ПДФО, що формує понад половину власних доходів місцевих бюджетів ($\approx 55\%$ - 65%), а також за рахунок зростання місцевих податків і зборів ($\approx 20\%$ - 25%), з яких питома вага єдиного податку постійно зростає і у 2022 році досягає майже 56% від всіх місцевих податків і зборів, відповідно, питома вага податку на майно знижується до майже 44%. Питома вага всіх інших надходжень, включаючи неподаткові, є порівняно незначною і не чинить істотного впливу на динаміку власних доходів місцевих бюджетів.

Також з 2015 року відбувається зниження питомої ваги міжбюджетних трансфертів з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів (з 83,4% у 2014 році до 26,4% у 2022 році), яке супроводжується зниженням питомої ваги трансфертів у видатках державного бюджету (з 30,4% у 2014 році до 12,3% у 2021 році). Якщо до початку реформи децентралізації 95% місцевих бюджетів отримували дотацію з державного бюджету, то станом на 2021 рік, частка бюджетів, які потребували фінансової допомоги держави та отримували базову дотацію зменшилася до 75%. Якщо до початку реформи децентралізації реверсна дотація покривала 3% потреби фінансової підтримки, то у 2022 році уже 67%. Тобто, все більшою мірою горизонтальні фіскальні дисбаланси вирівнюються за рахунок коштів громад і все меншою мірою потреба задовольняється за рахунок коштів державного бюджету. Все це на перший погляд свідчить про збільшення доходної спроможності територіальних громад та зростання рівня децентралізації місцевих бюджетів.

Проте зниження обсягу і питомої ваги міжбюджетних трансфертів з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів також пов'язане з одночасною реалізацією низки інших реформ – медичної реформи, освітньої реформи тощо. Якщо з 2016 року по 2019 рік питома вага субвенції з соціального захисту



населення була найбільшою у структурі міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам (48% у 2016 році – 32,3% у 2019 році), то з 2020 року ця субвенція взагалі відсутня, що обумовлено зміною механізму надання пільг та житлових субсидій. Видатки на соціальний захист населення, які раніше фінансувалися за рахунок субвенції бюджетам місцевого самоврядування передано на виконання Міністерству соціальної політики і включено до складу бюджетних програм КПКВК 2501030 «Виплата деяких видів допомог, компенсацій, грошового забезпечення та оплата послуг окремих категорій населення» (через яку здійснюється виплата допомог сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям та дітям інвалідам, дітям сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування) та КПКВК 2501230 «Виплата пільг та житлових субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого пічного побутового палива і скрапленого газу у грошовій формі» (через яку здійснюється виплата пільг та житлових субсидій населенню), виконання яких здійснюється через Управління (Департаменти) соціального захисту державних адміністрацій та виконавчих комітетів міських рад міст обласного / республіканського значення. Таким чином обсяг делегованих повноважень бюджетам місцевого самоврядування, до яких відносяться бюджети територіальних громад, зменшено та, відповідно, зменшено обсяг доходів місцевих бюджетів у формі субвенції на соціальний захист населення.

Другий етап реформи передбачає формування другого рівня адміністративно-територіального управління країни – переформатування місцевих державних адміністрацій з передачею значної частки їхніх повноважень органам місцевого самоврядування. Тобто реформа вимагає прийняття Верховною Радою України рішення про ліквідацію районних рад у зв'язку із об'єднанням територіальних громад, переведення адміністративних районів в областях і АРК з районним бюджетом у райони статистичні без районної ради й бюджету. Десятки територіальних громад в Україні майже співпадають із межами району в області, що свідчить про недоцільність районних рад і держадміністрацій з їх апаратом. Тому за Європейською Хартією місцевого самоврядування, мають бути ліквідовані всі районні і міські державні адміністрації. Проте незважаючи на майже завершений перший етап реформи, райдержадміністрації продовжують працювати і утримуватися за рахунок бюджетних коштів, виконуючи лише частину функцій, які виконували до реформи децентралізації.

Також медична субвенція, питома вага якої до 2020 року була досить значною (22% – 23%) з 2020 року відмінена. Натомість, державний бюджет бере на себе фінансування видатків за програмою державних гарантій медичного обслуговування, що пов'язано з реалізацією II етапу медичної реформи відповідно до Закону України «Про державні гарантії медичного обслуговування населення». З 2020 року відповідні видатки здійснюються за рахунок коштів бюджетних програм державного бюджету КПКВК 2308060 «Реалізація програми державних гарантій медичного обслуговування населення» та КПКВК 2311500 «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я», що також частково зменшує

обсяг делегованих повноважень бюджетам місцевого самоврядування. Саме тому відбувається зниження питомої ваги міжбюджетних трансфертів (рис. 1).

Незважаючи на позитивну динаміку, станом на 2022 році 84% територіальних громад є дотаційними, з яких 80% – це сільські та селищні громади з обмеженим ринком праці в сільській місцевості, що виявляється у вищому безробітті, нижчому рівні заробітних плат, а також неформальній зайнятості, тобто обмеженими можливостями до зростання надходження основного ресурсу місцевих бюджетів – податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), який лежить в основі розрахунку індексу податкоспоможності при розрахунку дотації. Реверсні дотації перераховують до державного бюджету лише 207 громад, при цьому 45% всіх сплачених реверсних дотацій припадає на 10 громад- обласних центрів.



Рис.1. Динаміка міжбюджетних трансфертів в Україні з 2015 по 2022 роки
Побудовано автором за даними [8]

Вітчизняні дослідники відзначають, що в Україні обсяг делегування доходних повноважень органам місцевого самоврядування є недостатнім у порівнянні з зростаючим обсягом їх видаткових повноважень, що викликає вертикальні фіскальні дисбаланси і дефіцитність місцевих бюджетів. Зокрема з районного рівня територіальним громадам передано низку додаткових повноважень: утримання шкіл-інтернатів загального профілю, спеціалізованих шкіл, закладів позашкільної освіти, шкіл мистецтв; медичних закладів вторинного рівня та хоспісів; закладів соціального захисту (будинків для людей похилого віку, дитячих будинків; підтримка людей з обмеженими можливостями); районних будинків культури, спільних об'єктів культури, музеїв, архітектурних пам'яток місцевого значення тощо; управління підприємствами комунальної власності територіальних громад району; утримання доріг і транспортної інфраструктури місцевого значення, забезпечення регулярних пасажирських перевезень; утримання стадіонів, басейнів та інших об'єктів спортивного призначення, що також є спільними для різних громад закладами фізичної культури і спорту;



захист навколишнього середовища тощо. Більшість зазначених функцій не властиві місцевому самоврядуванню і виходять за межі окремої територіальної громади, відповідно, потребують додаткового фінансування й договірних міжбюджетних відносин із сусідніми громадами. На фоні постійного збільшення видаткових делегованих повноважень органам місцевого самоврядування та зменшення обсягів міжбюджетних трансфертів, центральна влада неоднократно здійснювала перерозподіл доходних повноважень місцевих бюджетів на користь державного бюджету, зокрема: з 2017 року щодо акцизного податку [9;10], з 2018 року щодо екологічного податку [11], у 2023 році щодо ПДФО [12].

У 2015 році до доходів бюджетів територіальних громад було віднесено акцизний податок на роздрібний продаж підакцизних товарів (палива, тютюнових і алкогольних виробів), що розширило їх доходну базу. Ставка податку встановлювалася місцевими органами влади у розмірі від 2% до 5% від обсягу реалізації. З 2017 року постановами Кабінету Міністрів України [9; 10] надходження акцизного податку з роздрібного продажу палива до місцевих бюджетів було припинено, проте одночасно із збільшенням ставки акцизного податку на паливо, було передбачено зарахування частини акцизного податку з виробленого та ввезеного палива до місцевих бюджетів у розмірі 13,44%. В результаті надходження акцизного податку з продажу палива до місцевих бюджетів загалом зменшилося на 10 % [13, с. 64].

На 2022 та 2023 роки збільшено норматив зарахування ПДФО до бюджетів територіальних громад на 4% (з 60% на 64%) за рахунок відповідного зменшення нормативу зарахування ПДФО до державного бюджету (21%) на підставі Закону України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік, що безумовно є позитивно і відповідає європейській практиці. Проте у 2023 році Мінфін запропонував вилучити з місцевих бюджетів у державний бюджет надходження ПДФО в частині ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців. В результаті у першому читанні проголосовано законопроект №10037 [12] щодо змін до Бюджетного кодексу, який передбачає вилучення під час воєнного стану «військового» ПДФО до спеціального фонду держбюджету і використання цього ресурсу на виробництво дронів та вітчизняного озброєння. Зазначимо, що виплата додаткової грошової винагороди військовослужбовцям на підставі Постанови Кабінету Міністрів України №168 [14] у зв'язку з введенням на території України воєнного стану, спричинила зростання надходження ПДФО (майже на 30 % у 2023 році) в бюджети громад, на території яких зареєстровані (дислоковані) військові частини - податкові агенти. ПДФО є основою обчислення індексу податкоспроможності територіальної громади, тому зростання надходжень ПДФО приводить до зростання обсягів реверсної дотації і зниження обсягів базової дотації, а зменшення обсягів надходження ПДФО у зв'язку з потенційною загрозою його вилучення до державного бюджету, відповідно, приведе до зменшення обсягів реверсної дотації та зростання потреб у базовій дотації неспроможних територіальних громад, яких в Україні досить багато.

В результаті, питома вага місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету зростала лише з 2015 року (18,5%) до 2019 року (23,1%), а з 2019 року вона



постійно знижується – у 2022 році (19%) майже досягла рівня 2015 року, а з вилученням «військового» ПДФО до державного бюджету знизиться ще більше.

У світовій практиці рівень фіскальної децентралізації визначається за якісними та кількісними показниками, основними з яких є [3]: (1) питома вага загального обсягу видатків місцевих бюджетів у публічних видатках; (2) співвідношення загального обсягу видатків місцевих бюджетів до ВВП; (3) питома вага власних доходів у структурі доходів територіальних громад; (4) питома вага обсягу міжбюджетних трансфертів в частині дотацій вирівнювання в структурі доходів місцевих бюджетів. Динаміка вищеназваних показників фіскальної децентралізації в Україні представлена на рис. 2.

Показником високого рівня децентралізації вважається питома вага місцевих видатків на рівні більш як 45% від публічних видатків (видатків зведеного бюджету), середнього рівня – 30-45%, а низького рівня – менш як 30% [16]. Питома вага місцевих видатків у зведеному бюджеті України зростала з 2015 року до 2017 року від 41,2% до 46,9%, а з 2018 року знижується до 15,9% у 2022 році. Тобто за показником рівня децентралізації по місцевих видатках Україна з 2019 року демонструє зниження рівня децентралізації з високого до низького.

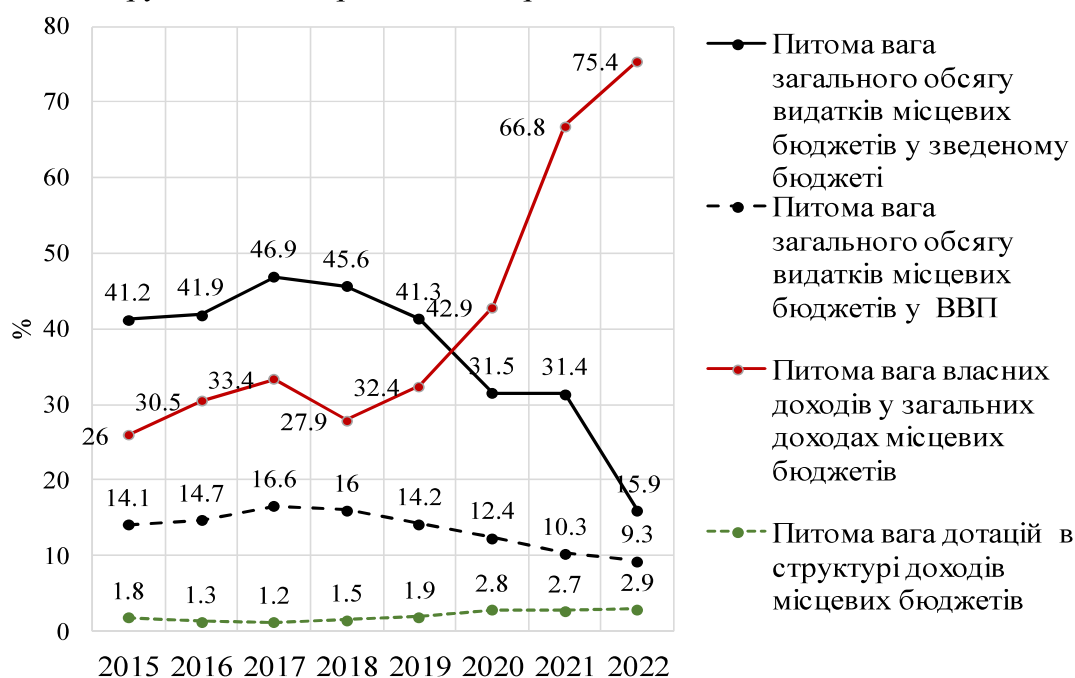


Рис. 2. Динаміка показників фінансової децентралізації в Україні
 Побудовано автором за даними [15]

Показники співвідношення загального обсягу видатків місцевих бюджетів до ВВП показує, яка частина фінансових ресурсів держави припадає на видаткові повноваження місцевих бюджетів. Чим вищим є значення цього показника, там вищим є рівень фінансової децентралізації. Значення цього показника в Україні коливається на рівні 16,6% (максимальне значення у 2017 році), що відповідає високому рівню децентралізації, до 9,3% (у 2022 році), що відповідає низькому

рівню децентралізації (середній рівень від 10% до 15%) і має тенденцію до зниження починаючи з 2018 року.

Показник питомої ваги власних доходів місцевих бюджетів у загальних доходах демонструє стійке зростання з 26% у 2015 році до 75,4% у 2022 році, проте зростання питомої ваги власних доходів викликано не лише позитивною тенденцією зростання власних доходів в абсолютному вираженні, але й тенденцією істотного зниження обсягу міжбюджетних трансфертів (рис.)

Показник питомої ваги базової дотації у структурі доходів місцевих бюджетів знижувався лише протягом 2015-2017 років, а з 2018 року спостерігається постійне його зростання, що свідчить про зниження рівня фінансової самостійності і незалежності місцевих бюджетів.

Зазначимо, що у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [18] серед 25 ключових індикаторів, що оцінюють хід виконання реформ та програм, у п. 17 визначено, що питома вага місцевих бюджетів має становити не менше 65% у зведеному бюджеті держави. Виходячи з цього нормативу, в якості показника рівня децентралізації можна запропонувати показник співвідношення загального обсягу доходів місцевих бюджетів з врахуванням міжбюджетних трансфертів до доходів зведеного бюджету, назвемо його показником відповідності рівня децентралізації цілям Стратегії сталого розвитку; високий його рівень (понад 60%) можна вважати індикатором наближення до цілей Стратегії сталого розвитку. Тенденція цього запропонованого показника рівня децентралізації є аналогічною до показника рівня децентралізації за видатками – показник зростає з 2015 року до 2017 року (з 45,2% до 49,4%), а з 2018 року постійно знижується і у 2022 році досягає 25,3%, що свідчить про те, що Україна не наближається, а віддаляється від запланованого рівня децентралізації.

Також до показників рівня децентралізації відносять співвідношення обсягу власних доходів місцевих бюджетів до ВВП, яке показує частину фінансових ресурсів держави розподілену місцевим бюджетам. Рівень децентралізації вважають високим якщо значення показника є більшим ніж 15%, середнім якщо значення показника від 10% до 15%, і низьким, якщо значення показника менше 10%. До країн з високим рівнем децентралізації за цим показником відносять Данію, Швецію, Фінляндію, Нідерланди, Іспанію, Італію, до країн з середнім рівнем децентралізації Велику Британію, Францію, Польщу, Угорщину, Чехію; з низьким рівнем децентралізації Португалію, Литву, Естонію, Словаччину, Грецію, Кіпр [4]. Значення цього показника в Україні від початку реформи було високим протягом 2015-2017 років (14,9% - 16,8%), а з 2018 року поступово знижується і у 2022 році знаходиться на нижній межі середнього рівня – 10,7%, і має тенденцію до зниження, а з врахуванням можливості втрати «військового» ПДФО місцевими бюджетами – знизиться до низького рівня.

Висновки і перспективи подальших досліджень. В результаті аналізу представлених показників і тенденцій щодо формування власних доходів та міжбюджетних трансфертів місцевим бюджету з державного бюджету можна стверджувати, що лише протягом перших трьох років реформи Україна рухалася в напрямку збільшення фінансової децентралізації, а протягом останніх п'яти



років тенденція змінилася на протилежну і сьогодні рівень фінансової децентралізації в Україні можна вважати низьким. Подальше зниження власної доходної бази бюджетів місцевого самоврядування у вигляді вилучення надходження ПДФО до державного бюджету в частині ПДФО з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу, істотно знизить доходну базу місцевого самоврядування, приведе до скорочення повноважень місцевої влади і посилення центру; призведе до надання повноважень органам місцевого самоврядування лише «на папері» і створить загрозу рецентралізації – процесу зворотного до децентралізації. Ризик рецентралізації може бути знижено шляхом зарахування ПДФО у місцеві бюджети по місцю реєстрації платника податків, а не податкового агента, як це практикується у Європейському Союзі, згідно з Європейською Хартією місцевого самоврядування і при цьому включення у систему вирівнювання всіх бюджетів.

Список використаних джерел

1. Ruśkowski E., Salachna J. (2007) *Finanse lokalne po akcesji*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. 2 wyd., 272 S.
2. Бондарук Т. Г., Вінницька О. А. (2018) Оцінка стану децентралізації місцевих бюджетів України. *Економіка України*. № 7 (680). С. 59–75.
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України (2012) / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. *Центр політико-правових реформ. К., Москаленко О.М.* 212 с.
4. Деркач М.І. (2012) Моделі фіскальної децентралізації країн світу. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія "Економіка"*. Вип. 6(3) URL: <http://www.vestnikdnu.com.ua/archive/201263/3-10.html> Derkach, M. I. (2012). Modeli fiskalnoi detsentralizatsii krain svitu [Models of fiscal decentralization of countries of the world], *Visnyk Dnipropetrovskoho universytetu. Seriiia "Ekonomika"* [Journal of Dnipropetrovsk University. Series "Economics"], available at: <http://www.vestnikdnu.com.ua/archive/201263/3-10.html> [in Ukrainian]
5. Owsiak S. (2005) *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, wyd. 3. 245 S.
6. Blanc J. (2002) *Finances locales compares*. Paris: L.G.D.J, p. 66–67
7. Палійчук Т.В. (2017) Моделі фіскальної децентралізації у реформуванні системи управління державними фінансами. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія Економіка. Випуск 2 (50)*. С.273-276
8. Openbudget. Державний веб-портал бюджету для громадян Міністерства фінансів України URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget?id=26000000000>
9. Деякі питання зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до бюджетів місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України № 96 від 08.02.2017 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2017-%D0%BF#Text>
10. Порядок зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до загального фонду бюджетів місцевого самоврядування у 2018 році: Постанова Кабінету Міністрів України № 116 від 28.02.2018 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116-2018-%D0%BF#n14>
11. Ярошевич Н.Б., Кондрат І.Ю. (2022) Видатки місцевих бюджетів на охорону навколишнього середовища в Україні в умовах фіскальної децентралізації. *Електронний науково-практичний журнал «Інфраструктура ринку»*, Випуск 65, С. 184-190 <https://doi.org/10.32843/infrastruct65-31>



12. Про внесення змін до розділу VI Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України: Проект Закону №10037 URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42765>
13. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень – вересень 2017 року / [В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін.]; *ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID*. К., 2017. 86 с.
14. Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України №168 від 28.02.2022 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2022-%D0%BF#Text>
15. Міністерство фінансів України. Офіційний сайт URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/expense/2022/>
16. Sub-national public finance in the European Union. Economic Outlook (2007) URL: www.dexia.com/docs/2008/2008_news/20080131_public_finance_europe_UK.pdf
17. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

References

1. Ruśkowski, E., Salachna, J. (2007) *Finanse lokalne po akcesji*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. 2 wyd., 272 p. [in Polish]
2. Bondaruk, T. G., Vynnytska, O. A. (2018) Otsinka stanu detsentralizatsiyi mistsevykh byudzhetyv Ukrayiny [Assessment of the state of decentralization of local budgets of Ukraine] *Ekonomika Ukrayiny [Ukraine economy]*. № 7 (680). pp. 59–75. [in Ukrainian]
3. Boryslavska, O. M., Zaverukha, I. B., Shkolyk, A. M. and others (2012) Detsentralizatsiya publichnoyi vlady: dosvid yevropeyskykh krayin ta perspektyvy Ukrayiny [Decentralization of public power: experience of European countries and prospects of Ukraine] *Tsentr polityko-pravovykh reform [Center for Political and Legal Reforms]*. Kyiv., Moskalenko O.M. 212 p. [in Ukrainian]
4. Derkach, M. I. (2012). Modeli fiskalnoi detsentralizatsii krain svitu [Models of fiscal decentralization of countries of the world], *Visnyk Dnipropetrovskoho universytetu. Seriya "Ekonomika" [Journal of Dnipropetrovsk University. Series "Economics"]*, Available at: <http://www.vestnikdnu.com.ua/archive/201263/3-10.html> [in Ukrainian]
5. Owsiak, S. (2005) *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, wyd. 3. 245 p. [in Polish]
6. Blanc, J. (2002) *Finances locales compares*. Paris: L.G.D.J, p. 66–67
7. Paliychuk, T.V. (2017) Modeli fiskalnoyi detsentralizatsiyi u reformuvanni systemy upravlinnya derzhavnymy finansamy [Models of fiscal decentralization in reforming the public finance management system] *Naukovyy visnyk Uzhhorodskoho universytetu. Seriya Ekonomika [Scientific Bulletin of Uzhhorod University. Economy series.]* Issue 2 (50). pp.273-276 [in Ukrainian]
8. Openbudget. Derzhavnyy veb-portal byudzhetu dlya hromadyan Ministerstva finansiv Ukrayiny [State budget web portal of the Ministry of Finance of Ukraine for citizens] Available at: <https://openbudget.gov.ua/local-budget?id=26000000000> [in Ukrainian]
9. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «Some issues of crediting part of the excise tax on fuel produced in Ukraine and imported into the customs territory of Ukraine to local self-government budgets» № 96 from 08.02.2017 Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2017-%D0%BF#Text> [in Ukrainian]
10. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «The procedure for crediting part of the excise tax on fuel produced in Ukraine and imported into the customs territory of Ukraine to the general fund of local self-government budgets in 2018» № 116 from 28.02.2018 Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116-2018-%D0%BF#n14> [in Ukrainian]
11. Yarosevych, N.B., Kondrat, I.Yu. (2022) Vydatky mistsevykh byudzhetyv na okhoronu navkolnyshnoho seredovyshcha v Ukrayini v umovakh fiskalnoyi detsentralizatsiyi [Expenditures of local budgets for environmental protection in Ukraine under conditions of fiscal decentralization]



Elektronnyy naukovo-praktychnyy zhurnal «Infrastruktura rynku» [Electronic scientific and practical magazine "Infrastructure of the market"], Issue 65, C. 184-190 <https://doi.org/10.32843/infrastruct65-31> [in Ukrainian]

12. Draft Law of Ukraine «On making changes to Section VI of the Budget Code of Ukraine regarding support for the defense capability of the state and the development of the defense-industrial complex of Ukraine» №10037 Available at: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42765> [in Ukrainian]

13. Zubenko, V. V., Samchynska, I. V., Rudyk, A. Yu., etc. (2017) Budget monitoring: Analysis of the implementation of the budget for January - September 2017. IBSED, Project «Strengthening the local financial initiative implementation», USAID. Kyiv., 86 p. [in Ukrainian]

14. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «The issue of certain payments to military personnel, rank and file officers, police officers and their families during martial law» №168 from 28.02.2022 Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2022-%D0%BF#Text> [in Ukrainian]

15. Ministry of Finance of Ukraine. Official website Available at: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/expense/2022/> [in Ukrainian]

16. Sub-national public finance in the European Union. Economic Outlook (2007) Available at: www.dexia.com/docs/2008/2008_news/20080131_public_finance_europe_UK.pdf

17. Decree of the President of Ukraine «Sustainable Development Strategy «Ukraine-2020» № 5/2015 from 12.01.2015 Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian]