

*Рассмотрены современные тенденции развития аграрной ипотеки в Украине. Проанализированы причины недостаточного развития ипотечных отношений в аграрном секторе. Приведены рекомендации по организации Государственного земельного (ипотечного) банка как главного субъекта ипотечного кредитования под залог земли. Предложены направления усовершенствования ипотечного кредитования аграрного сектора с учетом международного опыта.*

**Аграрная ипотека, земельный рынок, ипотечное кредитование, Государственный земельный (ипотечный) банк, купля-продажа земли сельскохозяйственного назначения.**

*The article discusses modern trends in the development of agricultural mortgage lending in Ukraine. The author analyses causes that slow down the development of mortgage relations in the agricultural sector. Recommendations are provided concerning the establishment of State Agricultural (Mortgage) Bank as the main subject in land-guaranteed mortgage lending. The author suggests ways of how Ukrainian agricultural mortgage lending can be improved, considering foreign experience.*

**Agricultural mortgage, land market, mortgage lending, State Agricultural (Mortgage) Bank, sale of agricultural land.**

УДК 336.143

## **РОЗВИТОК БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

***І.І. Долженко, кандидат економічних наук***

*Розглянуто основні підходи до сутності та форм бюджетної децентралізації, оцінено її рівень розвитку в Україні та визначено основні шляхи подальшого реформування бюджетної системи.*

***Бюджетна децентралізація, функції, фінансове забезпечення, деконцентрація, делегування, деволюція.***

Курс України на євроінтеграцію має передбачати у сфері місцевого самоврядування подолання низки проблем у фінансовому забезпеченні територіальних громад. Це перш за все:

- невідповідність між завданнями органів місцевого самоврядування та ресурсами, необхідними для їх виконання;
- невизначеністю критеріїв фінансового вирівнювання та розподілу трансфертів;
- необґрунтованим обмеженням доступу до позикових капіталів;

---

© І.І.Долженко, 2014

– суттєвим домінуванням трансфертів над власними фінансовими ресурсами;

– обмеженою часткою надходжень від місцевого оподаткування.

Однак, заходи, що проводяться в світлі ратифікації угоди про асоціацію з ЄС не містять прогнозів щодо розвитку місцевого самоврядування в Україні. Але саме місцеве самоврядування як різновид публічної влади, найбільш наближеної до громадян, в першу чергу відчує на собі трансформаційні впливи в сфері бюджетного забезпечення територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розвитку бюджетної децентралізації приділяють увагу здебільше зарубіжні науковці. Лише останніми роками цією проблемою почали опікуватися вітчизняні вчені (І. Луніна, О. Кириленко, С. Слухай, В. Толуб'як, В. Пилипів, Л. Макаренко, Д. Нехайчук).

**Мета дослідження** – визначення сутності, форм бюджетної децентралізації та шляхів її подальшого розвитку в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи з 30-х років ХХ в. місцеві органи влади займали місце провідника ідей центру на місцях, своєрідного філії центральної влади, що повністю відповідало тоді системі економічних відносин, – заснованої на базі єдиної загальнодержавної власності. Відповідно і бюджетні повноваження органів влади місцевого самоврядування були ближчі не до самостійності, а до роботи в рамках кошторису витрат. У зв'язку з розвитком в Україні місцевих фінансів у 90-х роках ХХ в., ратифікацією Європейської Хартії та формуванням органів місцевого самоврядування, можна сказати, що місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними колективами і сформованими ними органами, має особливий об'єкт – питання місцевого значення, та здійснюється на основі використання окремого виду публічної власності – комунальної (муніципальної) [1].

Держава передає місцевим органам влади не тільки функції, але і повноваження з прийняття від її імені загальнообов'язкових рішень, залишаючи за собою право контролю за їх виконанням. Але неузгодженість територіально зосереджених доходів і видатків громадського сектора не тільки створює безліч проблем політичного і соціального характеру, а й на порядки знижує ефект бюджетно-податкової децентралізації як такої. Чим сильніше виражений цей дисбаланс, тим більше формальна децентралізація поступається місцеві фактичній централізації бюджетно-податкових відносин.

З економічної точки зору найбільший інтерес являє поділ фінансових повноважень між рівнями влади, який знаходить відображення в поділі фіскальних функцій. Вперше ці функції були виділені Р. Масгрейвом на початку 1950-х рр. Серед інших (регулюючої, контролюючої) він виділив алокаційну, розподільчу і стабілізаційну функції. Саме ці три функції і є фіскальними, оскільки за допомогою їх

державна влада вирішує проблеми, пов'язані з розміщенням, розподілом фінансових ресурсів і стабілізацією міжбюджетних відносин.

Аллокаційна функція виражається в забезпеченні резидентів держави суспільними послугами, а також за допомогою її уряд приймає рішення про пропорції поділу ресурсів на приватні та суспільні та здійснює вибір суспільних благ. Розподільча функція полягає в регулюванні розподілу національного доходу і багатства. Стабілізаційна функція державних фінансів визначається їх впливом на макроекономічну рівновагу.

Р. Масгрейв вважав, що суть фіскального федералізму полягає в тому, що політика в алокаційній області повинна розділятися між суб'єктами держави в залежності від уподобань резидентів відповідних суб'єктів, в той час як розподільча і стабілізаційна функції вимагають надання їх центральному уряду. Адже алокаційна функція найбільш придатна для децентралізованого виконання в тій мірі, в якій вона стосується ресурсів, необхідних для задоволення потреб у місцевих суспільних благах. Залежно від того, в яких межах в основному зосереджуються вигоди від конкретного суспільного блага, алокація ресурсів для його постачання може здійснюватися територіальними органами різного рівня [2].

На сьогодні подібний розподіл фіскальних функцій в урядовій ієрархії є хрестоматійним і визнається всіма провідними вченими, що працюють в області державних фінансів та економіки суспільного сектора. Подібне розділення фіскальних функцій знаходить відображення у структурі видатків державного і місцевих бюджетів України (табл. 1).

Так, у державному бюджеті більшу частку порівняно з місцевими займають видатки на оборону, громадський порядок, безпеку та судову владу, державну підтримку галузей економіки, фінансову підтримку територій. В місцевих бюджетах вище частка видатків на фінансування соціально-культурних заходів. При цьому схожі за спрямованістю видатки фінансуються бюджетами різного рівня – залежно від того, обслуговування якій території забезпечується витратами. Наприклад, якщо мова йде про освіту, середня школа отримує кошти з місцевого бюджету, а вуз, що готує кадри для багатьох регіонів, – з державного бюджету.

Р. Берд визначає децентралізацію як широке поняття, що об'єднує різні за своїм характером державні та фінансові перетворення [4, с.308]. Децентралізація може здійснюватися в різних формах (табл. 2).

Однією з ключових проблем в теорії та практиці бюджетного федералізму є визначення ступеня децентралізації при виконанні різними рівнями державної влади своїх завдань. В оптимальному варіанті всі функції, що виконує держава (алокаційна, розподільча, стабілізаційна), повинні розподілятися між рівнями бюджетної системи з урахуванням можливості досягнення Парето-ефективності, що, в свою чергу, залежить від факторів:

а) наявності технічних засобів та інформаційних ресурсів для вирішення тієї чи іншої проблеми;

## 1. Склад та структура видатків Державного та місцевих бюджетів України, %\*

| Показник                                    | Державний бюджет, рік |      |      |      |      | Місцеві бюджети, рік |      |      |      |      |
|---|-----------------------|------|------|------|------|----------------------|------|------|------|------|
|   | 2009                  | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2009                 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Загальнодержавні функції                    | 10,3                  | 11,4 | 12,0 | 11,1 | 12,4 | 6,1                  | 6,4  | 5,5  | 4,7  | 5,3  |
| Оборона                                     | 4,0                   | 3,7  | 4,0  | 3,7  | 3,7  | -                    | -    | 0,6  | 0,5  | 0,6  |
| Громадський порядок, безпека, судова влада  | 10,0                  | 9,4  | 9,7  | 9,2  | 9,7  | 0,1                  | 0,2  | 0,1  | 0,1  | 0,1  |
| Економічна діяльність                       | 13,7                  | 11,9 | 13,4 | 12,5 | 10,2 | 4,7                  | 4,9  | 6,8  | 5,8  | 4,3  |
| Охорона навколишнього природного середовища | 0,8                   | 0,8  | 0,9  | 1,0  | 1,1  | 0,5                  | 0,4  | 0,5  | 0,5  | 0,5  |
| Житлово-комунальне господарство             | 0,1                   | 0,3  | 0,1  | 0,1  | 0,02 | 5,3                  | 2,9  | 4,6  | 8,7  | 3,5  |
| Охорона здоров'я                            | 3,1                   | 2,9  | 3,1  | 2,9  | 3,2  | 21,3                 | 22,5 | 21,4 | 20,9 | 22,1 |
| Духовний і фізичний розвиток                | 1,3                   | 1,7  | 1,1  | 1,4  | 1,3  | 3,8                  | 4,0  | 3,8  | 3,6  | 3,9  |
| Освіта                                      | 9,9                   | 9,5  | 8,2  | 7,6  | 7,7  | 31,4                 | 31,9 | 32,6 | 31,6 | 33,9 |
| Соціальний захист і соціальне забезпечення  | 21,2                  | 22,8 | 19,1 | 19,0 | 21,9 | 20,0                 | 22,0 | 23,1 | 22,2 | 25,7 |
| Трансферти                                  | 25,6                  | 25,6 | 28,5 | 31,5 | 28,7 | 5,7                  | 4,1  | 1,5  | 0,6  | 0,7  |
| Всього                                      | 100                   | 100  | 100  | 100  | 100  | 100                  | 100  | 100  | 100  | 100  |

\*Розраховано автором за даними [3]

## 2. Форми бюджетної децентралізації

| Форма          | Зміст  | Особливості   |
|----------------|--|---|
| Деконцентрація | Передача функцій управління від центральних органів управління місцевим  | Вертикальна ієрархія системи державної влади не послаблюється і залишає місцеві органи влади у підпорядкуванні центральної влади                      |
| Деволюція      | Передача повноважень управління в певних сферах (комунальні послуги, охорона правопорядку, здоров'я, освіта) від державних органів управління місцевим органам, які формуються демократичним шляхом і автономно функціонують | Незалежні місцеві органи влади самостійно приймають рішення про надання певних суспільних послуг населенню і фінансування своєї діяльності            |
| Делегування    | Місцевим органам передається відповідальність за надання певних видів суспільних послуг  | Відбувається передача частини повноважень і їх фінансування на місцеві рівні але законодавчо-нормативне регулювання залишається за центральних урядом |

- б) можливості досягнення економії;
- в) ймовірності інтерналізації позитивних зовнішніх ефектів;
- г) здатності до адекватного формулювання завдань.

Можна вказати на два безумовних докази ефективності децентралізації:

1) доцільніша стосовно благ, вигоди від виробництва яких локалізуються в межах даної території;

2) ефективніше централізації, тому що населення регіону, як правило, більш однорідне з точки зору потреб і наявності ресурсів для їх задоволення, ніж населення країни в цілому. Централізація ресурсів ефективна в разі виробництва чистих суспільних благ, вигоди від яких отримує все населення

країни: охорона кордонів, будівництво електростанцій.

В цілому деволюція повинна більшою мірою сприяти підвищенню ефективності надання послуг на місцевому рівні, мобілізувати місцеві ресурси. З іншого боку, делегування може бути дієвим, якщо регіональні уряди зможуть розробити ефективні програми в національних інтересах (освіта, охорона здоров'я). Центральний уряд при цьому повинен визначити мінімальний стандарт надаваних послуг. Автономія не може бути прийнятною для маленьких сільських місцевих бюджетів на відміну від багатих ресурсами міст.

В Україні можна спостерігати змішані форми децентралізації (табл. 3).

### 3. Форми децентралізації в Україні

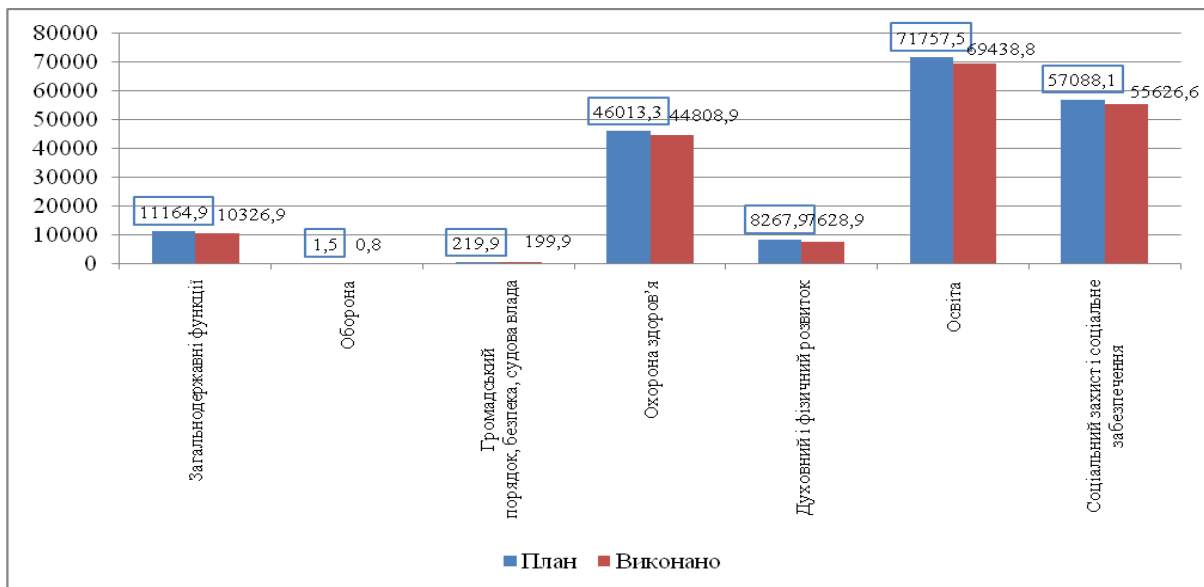
| Напрямок діяльності                         | Деволюція | Деконцентрація | Делегування |
|---|-----------|----------------|-------------|
| Загальнодержавні функції                    |           |                | +           |
| Оборона                                     |           |                | +           |
| Громадський порядок, безпека, судова влада  |           |                | +           |
| Економічна діяльність                       |           | +              |             |
| Охорона навколишнього природного середовища | +         | +              |             |
| Житлово-комунальне господарство             | +         | +              |             |
| Охорона здоров'я                            | +         |                | +           |
| Духовний і фізичний розвиток                | +         |                | +           |
| Освіта                                      | +         |                | +           |
| Соціальний захист і соціальне забезпечення  | +         |                | +           |

У сфері освіти – деволюція і делегування, в правоохоронних органах – делегування і централізація. Отже, можемо констатувати про досить низький рівень розвитку бюджетної децентралізації в Україні. Місцеві органи мають більше повноважень і відповідно, самостійно формують фінансові ресурси на виконання функцій здебільшого не пов'язаних із наданням суспільних послуг, гарантованих для усіх громадян країни.

Проблем теперішнього стану бюджетної децентралізації в Україні можна визначити такими чинниками.

1. Невідповідність між обсягом доходів місцевих бюджетів і реальними потребами у фінансуванні поточних видатків. Фактичні видатки місцевих бюджетів кожної з делегованих функцій перевищують розрахункові показники, затверджені планами (рис. 1).

2. Чинна система фінансового вирівнювання також не створює стимули для місцевих органів влади до збільшення доходів місцевих бюджетів, адже перевищення доходів місцевих бюджетів над витратами призводить до збільшення вилучень до державного бюджету. Це знижує зацікавленість місцевих органів влади у формуванні жорстких бюджетних обмежень, нарощуванні податкового потенціалу територій.



**Рис. 1. Забезпечення видатків місцевих бюджетів на делеговані повноваження у 2013 році (млн грн) [3]**

3. Домінування поточних видатків місцевих бюджетів над видатками розвитку. Ухвалення рішень центральною владою часто призводять до перекладання на органи місцевого самоврядування тягаря фінансування соціальних зобов'язань. У результаті органи місцевого самоврядування змушені витратити практично всі кошти на фінансування поточних видатків і не можуть опікуватися місцевим розвитком (рис. 2).

Причинами існування цих проблем є відсутність чіткого розподілу функціональних повноважень і відповідальності за надання послуг між рівнями влади та залежність органів місцевого самоврядування від центрального уряду в ухваленні рішень щодо доходів і видатків.

Отже, для подальшого розвитку бюджетної децентралізації в Україні необхідно провести такі заходи.

Перш за все об'єктивно встановити з боку держави обсяги видатків місцевих бюджетів, що враховуються під час визначення міжбюджетних трансфертів з метою вирівнювання та вдосконалити методику їх розрахунку. А також потрібно запровадити систему стандартів надання соціальних послуг населенню для кожного їх виду. Стандарти повинні

містити вичерпний перелік кількісних та якісних показників, які характеризують цю послугу [5].



**Рис. 2. Частка видатків бюджету розвитку в загальних видатках місцевих бюджетів за 2009–2013 роки [3]**

По-друге, необхідні зміни у розподілі видаткових повноважень між рівнями влади, що мають ґрунтуватися на таких принципах:

- податкові повноваження місцевих органів влади повинні залежати від податкоспроможності відповідній території;
- зниження витрат на надання деяких суспільних благ за рахунок збільшення обсягів їх надання (принцип економії від масштабу)
- надання бюджетних послуг має бути максимально наближено до їх споживачів (принцип субсидіарності).

По-третє, нагальними є зміни у розподілі податкових надходжень між рівнями бюджетної системи. Загальними критеріями вибору податків, які мають бути джерелом доходів місцевих бюджетів можуть бути такі: тягар податку має лягати на тих платників, які є безпосередніми споживачами суспільних благ відповідної території; витрати на адміністрування місцевих податків мають бути мінімальними, основою місцевого оподаткування мають бути податки, що не надто залежать від циклів ділової активності, а також майнове та оподаткування доходів фізичних осіб.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Бюджетна децентралізація залежить від інших реформ, щонайбільше від адміністративно-територіальної та політичної реформ, які передбачають зміну системи органів влади в областях і районах та перерозподіл повноважень між ними. Подальша бюджетна децентралізація має відбуватися після змін у адміністративно-територіальному устрої країни, системі державного управління, соціального захисту, податковій системі. Відсутність змін у цих сферах зробить здобутки реформи нестійкими, посилить тенденцію до централізації, а також ускладнить взаємин між рівнями влади.

## Список літератури

1. Бориславська О. Місцеве самоврядування як форма децентралізації та гарантія демократичного політичного режиму / О. Бориславська // Вісник Львівського університету: Сер.: Юридична . – 01/2011 . – Вип. 52. – С. 127-133.
2. Масгрейв Р. А. Государственные финансы: теория и практика / Р. А. Масгрейв, П. Б. Масгрейв / пер. с 5-го англ. изд. [1989]. – М.: Бизнес Атлас, 2009. – 716 с.
3. Виконання державного бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=185635>
4. Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика. [За ред. Мигара де Сильвы, Г. Курляндской.]. – М.: Весь мир. – 450 с.
5. Осадчук С.В. Бюджетна децентралізація: стан і перспективи / С.В. Осадчук // Теорія та практика державного управління. Вип.(22)/2008 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-3/index.html>

*Рассмотрены основные подходы к сущности и форм бюджетной децентрализации, оценена ее уровень развития в Украине и определены основные пути дальнейшего реформирования бюджетной системы.*

***Бюджетная децентрализация, функции, финансовое zabezpechennya, деконцентрация, делегирование, деволюция.***

*The basic approaches to the nature and forms of fiscal decentralization, assessed the level of development in Ukraine and the main ways of further reform of the budget system.*

***Fiscal Decentralization, functions, financial zabezpechennya, deconcentration, delegation, devolution.***

УДК 336.226

## **ЕФЕКТИВНІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОДАТКУ НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ В УКРАЇНІ**

***Л. О. Березовська, кандидат економічних наук***

*Досліджено механізм адміністрування податку на додану вартість в Україні. Проведено оцінку фіскальної ефективності ПДВ. Виявлено недоліки та окреслено шляхи удосконалення цього податку.*

***Податки, податок на додану вартість, адміністрування ПДВ, ПДВ-рахунки.***

Нині знову триває дискусія щодо того, чи доцільно зберегти податок на додану вартість (ПДВ) чи замінити його іншим непрямим податком.

---

© Л. О. Березовська, 2014