

УДК 336.14:352 (477.83)

## ДЕРЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ЗДОБУТКИ РЕФОРМУВАННЯ

**О.Іванова, Т. Чечетова-Терашвілі**

*Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України  
61022, м. Харків, пл. Свободи, 5, Держспром, під'їзд 7, поверх 8*

*Дана стаття присвячена дослідженням процесів дерегулювання економіки та децентралізації й результативності проведених реформ. Доведено взаємозв'язок дерегулювання в бюджетній сфері та децентралізації. Ідентифіковано проблеми імплементації реформ дерегулювання й децентралізації та запропоновано напрями їх подолання.*

*Ключові слова: реформи, децентралізація, дерегулювання економіки, рівень життя населення, соціально-економічний розвиток.*

**Вступ.** Формування сприятливих умов для зміцнення конкурентоспроможності національної економіки на національному та міжнародному рівнях, інтеграційні процеси, в яких Україна бере активну участь, вимагають проведення комплексу взаємопов'язаних реформ системного характеру.

Якість та ефективність реформ, що проводить влада впливає на рівень довіри населення влади, рівень і якість життя громадян в регіонах, рівень соціально-економічного розвитку територій та всієї країни в цілому. Однак, незважаючи на комплекс реформ, що зазначено у стратегії сталого розвитку "Україна-2020" [17] та відстеження їх реалізації, залишаються проблеми з узгодженістю законодавства, що регулює дані процеси, децентралізації повноважень в сфері дерегулювання, відсутності дієвих механізмів передачі повноважень на місця, недостатністю фінансового забезпечення делегованих функцій тощо.

Основні зусилля в сфері дерегуляції та децентралізації у 2015 року спрямовані на створення законодавства та нормативно-правової бази, з превалюванням оцінювання виконання реформи за кількісним показником без врахування якості та дієвості прийнятих актів, що потребує обов'язкового Перенесення акцентів в оцінюванні дієвості дерегуляційних заходів з кількісних показників на кінцеві результати.

Проблемам дерегулювання економіки приділяли увагу такі вчені-економісти як Г. Башнянін, Г. Білоус, К. Бренінг-Кауфманн, А. Булатов, О. Верховод А. Вишенський, С. Григоруку, С. Жаворонков, Є. Крузе, Є. Кубко, А. Кураташвілі, А. Лінхард, С. Лихолат, В. Мау, Л. Мінін, Т. Пфістерер, О. Сергійко, та ін. Процесам децентралізації й проблемам їх впровадження присвячено наукові праці Н. Бікадорової, А. Бондаренко, Н. Камінської, Р. Колишко, С. Колодія, О. Крайник, І. Легкоступа, Ю. Острищенко, М. Харитончук, А. Матвиєнко та ін.

**Метою дослідження** є аналіз взаємозв'язку дерегулювання економіки та децентралізації, ідентифікація основних проблем, що гальмують ефективність проведення реформ та виявлення напрямів їх подолання.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В основних програмних документах: "Україна-2020" [17], План дій уряду «Відновлення України» [12], Коаліційна угода [7], Програма діяльності Кабінету Міністрів України [13] пріоритетними напрямами реформування зазначено децентралізацію та дерегулювання економіки, метою яких є реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування, фінансової самодостатності місцевого самоврядування, забезпечення умов для розвитку підприємництва та гідного рівня життя населення.

Реалізація реформ за різними напрямами, які зазначено у програмі реформ «Стратегія 2020», що мають привести до якісних змін, в першу чергу, потребує мобілізації всіх стратегічних ресурсів країни, застосування нових, раніше не задіяних, потенційних можливостей та джерел розвитку.

Дерегуляційні процеси в бюджетній сфері безпосередньо пов'язані з реформою децентралізації влади, що передбачає розширення свобод і усунення бар'єрів для саморозвитку територіальних громад, районів і регіонів і підприємницької діяльності (рис. 1).



Рис. 1. Взаємозв'язок дерегулювання та децентралізації економіки

Б. Райзберг та Л. Лозовської розглядають децентралізацію як передачу функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, розширення кола повноважень нижчестоящих органів управління за рахунок вищестоящих [14].

Бюджетна (фінансова) децентралізація розглядається як «процес розподілу функцій, повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування [2, с. 146]. Здійснення бюджетної децентралізації в Україні потребує перегляду розмежування повноважень між урядами, реформування системи оподаткування (як на рівні регіонів, так і місцевого самоврядування), збільшення можливостей для фінансово спроможних територій у залученні коштів [3]. Отже це свідчить про розширення можливостей регіональних органів влади до саморозвитку.

В роботі [6] було визначено вплив децентралізації на регіональний саморозвиток:

- зменшення й ліквідація негативного впливу державного втручання в регіональний розвиток;

- створення сприятливих умов для саморозвитку й самозабезпеченості регіонів України шляхом зменшення державного регулювання з метою підвищення їхньої конкурентоспроможності;

- забезпечення правового поля збільшення самостійності органів місцевого самоврядування в досягненні саморозвитку регіонів на основі максимізації ефективності використання їхнього потенціалу;

- посилення взаємодії інституціональних і мотиваційних факторів соціально-економічного розвитку регіонів;

- створення стимулів для підвищення фінансової самозабезпеченості регіонів шляхом збільшення ролі органів регіональної влади в соціально-економічному розвитку регіонів;

- зниження корупційних ризиків при перерозподілі бюджетних коштів і ін.

Наявність взаємозв'язку процесів дерегулювання та децентралізації не викликає сумнівів. Так, різні наукові підходи до сутності дерегулювання розглядають його як скорочення державного регулювання, ослаблення державного контролю, ліквідації бар'єрів підприємницької діяльності. Більшість значень включає в себе необхідність спрощення/скасування певних законодавчих актів або як варіант прийняття нових, більш ефективних.

Під дерегулюванням розуміють «скасування або скорочення державного регулювання у певній сфері суспільних відносин. Як правило, означає зменшення державного контролю ...» [4].

Г. Башнянін [1] трактує дерегулювання як «процес повного або часткового зниження рівня регуляції тією чи іншою мірою регульованих систем, а її метою є підвищення ефективності функціонування цих систем».

Дерегулювання на місцях в регіонах неможливо без законодавчого врегулювання децентралізації влади - передачі функцій управління від

центральної влади місцевим органам, розширення кола повноважень нижчестоящих органів управління за рахунок вищих відповідно до принципу субсидіарності.

Головною метою, яка об'єднує децентралізацію і дерегулювання є забезпечення гідного рівня життя населення та сталого соціально-економічного розвитку країни, регіонів, громад.

Мета може бути досягнута шляхом законодавчого закріплення передачі повноважень на місця і їх відповідному фінансовому забезпеченні.

Об'єктивна оцінка потреб регіонів, проблеми і можливості їх вирішення найбільш раціональними способами повинні бути пріоритетними компетенціями місцевих органів влади у зв'язку з безпосереднім наявністю у них необхідних ресурсів (інформаційних, людських і т.п.), а також комплексом інструментів для оперативного прийняття управлінських рішень.

На рівні регіону найбільш об'єктивно можна виділити той обсяг потреб, які можуть бути задоволені за допомогою ресурсів самого регіону на основі управлінських рішень місцевих органів влади, а також потреби, задоволення яких вимагає втручання держави. Таким чином, простежується прямо пропорційна залежність: чим більше повноважень передається місцевим органам влади, тим ефективніше управління регіональним розвитком [6].

Основними напрямками дерегулювання є спрощення дозвільних, узгоджувальних процедур, ліцензування, митних процедур, надання адміністративних послуг і т.п. Основними цільовими орієнтирами при цьому виступають мінімізація фінансових витрат, скорочення часу і кількості процедур і зменшення рівня корупції при наданні послуг.

Все це спрямовано на створення сприятливих умов ведення бізнесу та підвищення якості послуг, що надаються державою населенню.

У табл. 1 [15, 11, 8] представлені основні прийняті законодавчі акти і ті, що очікують змін в Конституції України, які забезпечують дерегулювання в бюджетній сфері й децентралізацію.

Таблиця 1

### Законодавче забезпечення дерегулювання в бюджетній сфері в 2015 р.

Схвалено Закони	Чекають прийняття змін до Конституції
1	2
Закон України «Про співробітництво територіальних громад»	Закон України «Про місцеве самоврядування» (нова редакція)
Зміни до Бюджетного та Податкового кодексів: «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин»	Закон України «Про засади та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України»
	Закон України «Про місцеві органи виконавчої влади»
	Закон України «Про місцеві референдуми»
	Закон України «Про органи самоорганізації населення» (нова редакція)

Продовження табл. 1

1	2
Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Закон України «Про перфектив»
Закон України «Про засади державної регіональної політики»	Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)
Закон України щодо децентралізації повноважень у сфері архбудконтролю	
Закон України «Про муніципальну варту»	

Ефективність дерегулювання і децентралізації знижується, а часом взагалі не досягається через суперечності в законодавстві, які виникають через несвоєчасне прийняття нормативно-правових актів.

Так, в процесі законодавчих змін у 2015 році були делеговані такі основні повноважень органам місцевого самоврядування: децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю; реєстрація бізнесу; реєстрація землі і нерухомості; реєстрація політичних партій та громадських організацій; реєстрація проживання і зняття з реєстрації місця проживання. Однак через законодавчі протиріччя і відсутність чіткого механізму їх передачі, існують проблеми в якісному наданні даних послуг на місцях населенню.

Основними результатами фінансової децентралізації для забезпечення переданих повноважень є наступні: з 2015 року за місцевими бюджетами закріплені 10% податку на прибуток підприємств; 100% державного мита; 100% плати за надання адміністративних послуг; 80% екологічного податку; місцевий транспортний податок; введено нові платежі: місцевий акцизний податок (5%); 25% оплати за надра і спец використання води; податок на майно, в тому числі плата за землю.

В результаті фінансової децентралізації у 2015 році. Місцеві бюджети отримали додатково 29,6 млрд. грн. (42%) [11, 9, 15] (рис. 2). Однак реально даний ефект не назвеш, слід врахувати, що в 2015 році інфляція склала 43,3%.

Дана тенденція викликана звиканням за десятиліття до прямої державної підтримки, та відповідно відсутності у органів місцевого самоврядування мотивації до сприяння зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів.

Проблемою фінансового забезпечення місцевих органів влади в Україні є соціальна орієнтація місцевих бюджетів, що дозволяє ефективно розвивати й зміцнювати соціальну базу регіону (фінансування соціальних програм).

Економічна ж складова регулюється централізовано й не має фінансового підкріплення на рівні регіонів, інакше кажучи, держава не стимулює місцеві органи самоврядування до підвищення видатків місцевих бюджетів на економічний розвиток [6, с 174].

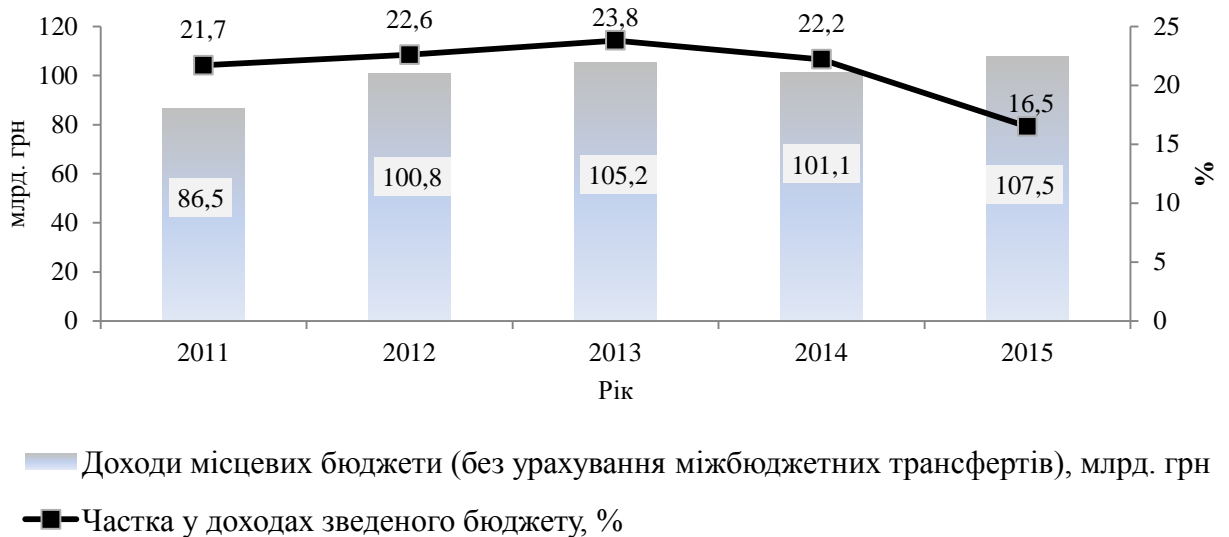


Рис. 2. Доходи місцевих бюджетів та їх частка у зведеному Бюджеті України за 2011-2015 рр.

До місцевих бюджетів від місцевих податків і зборів у 2015 (січень-вересень) році надійшло 19,4 млрд. грн. Їхня частка у структурі доходів місцевих бюджетів зросла і склала 22,5 % (рис. 3.) [7, 10, 16].

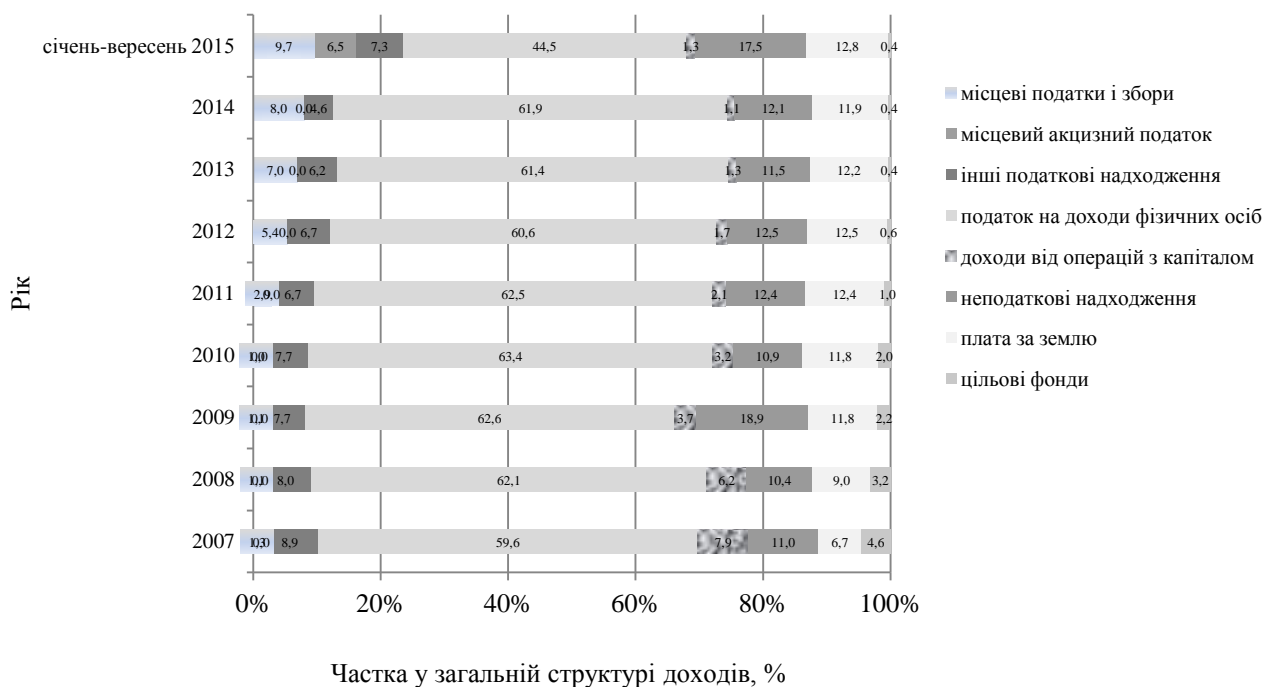


Рис. 3. Структура доходів місцевих бюджетів

Частка місцевих податків у структурі доходів місцевих бюджетів у 2015 р. зросла і склала 22,5 % в порівнянні з 7,9 % у 2014 р., це є позитивною тенденцією, однак цього недостатньо для саморозвитку.

Однак незначний перелік місцевих податків і зборів не дає можливість органами місцевого самоврядування обирати ті податки, які несуть економічну ефективність для конкретного регіону з урахуванням його особливостей та потенціалу.

Таким чином, основними ризиками і негативними аспектами дерегулювання в бюджетній сфері залишилися:

1. Залежність регіонів від центру через обмеження повноважень органів місцевого самоврядування на вирішення питань економічного розвитку регіонів

Напрямом вирішення даної проблеми є внесення змін до Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо бюджетної децентралізації)» та інші пов'язані підзаконні НПА щодо:

розширення повноважень органів місцевого самоврядування для мотивації суб'єктів господарювання, що перебувають на території конкретного регіону, для розвитку пріоритетних напрямків;

збільшення ступеня свободи у витрачанні бюджетних коштів на економічний розвиток;

розширення та законодавчо закріплення повноважень та можливостей органів місцевого самоврядування стимулювати інноваційну активність в регіоні, пріоритетні напрями на регіональному рівні.

2. Значна фінансова залежність місцевих бюджетів від центру.

Серед напрямів вирішення цієї проблеми є:

розробка та реалізація концепції формування потенціалу саморозвитку регіонів на принципах фіскального федералізму;

внесення змін до Податкового та Бюджетного кодексів відносно: переліку частково закріплених податків;

їх перелік має містити в собі в першу чергу ті податки, на податкові бази по яких можуть впливати місцеві влади;

розробка та законодавче закріплення методичного забезпечення встановлення чіткого зв'язку між розміром і структурою міжбюджетних трансфертів та рівнем соціально-економічного розвитку регіонів.

3. Недостатній перелік місцевих податків і зборів, що не дає можливість органами місцевого самоврядування обирати ті податки, які несуть економічну ефективність для конкретного регіону з урахуванням його особливостей та потенціалу.

4. Незначний обсяг місцевих податків у структурі податкових надходжень

Шляхами вирішення проблеми є внесення змін до Податкового та Бюджетного кодексів відносно:

переліку місцевих податків;

надання органам місцевого самоврядування права визначати ставки та базу оподаткування з урахуванням соціально-економічного стану на відповідній території та граничних обмежень, визначених законом;

забезпечення умови формування місцевих бюджетів, коли надходження місцевих податків і зборів будуть зростати швидше, ніж надходження закріплених за місцевими бюджетами податків;

встановлення ефективного податкового адміністрування

5. Введення місцевого акцизного податку не має соціального ефекту, більшого і соціального і економічного ефекту набуло б рішення про закріплення за місцевими податками податку на прибуток підприємств.

Отже шляхом подолання даного недоліку виступає внесення змін до Податкового кодексу та Закону України «Про державний бюджет України» щодо вилучення акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів з ряду місцевих.

6. Відсутність стратегій розвитку у більшості територіальних громад

Шляхи вирішення: забезпечення належного рівня організаційно-інформаційної державної підтримки із залученням науково-дослідних установ

7. рівень кваліфікації фахівців громад для рішення економічних питань не у всіх громадах достатній.

Шляхи вирішення: внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо підвищення рівня компетентності учасників територіальних громад.

Подальші наукові дослідження лежать в площині удосконалення законодавчого забезпечення децентралізації та дерегулювання економіки.

Таким чином, в результаті проведеного дослідження результатів та взаємозв'язку заходів з дерегулювання в бюджетній сфері та децентралізації доведено наявність наступних проблемних аспектів, що гальмують ефективність проведення реформ за даними напрямками, а саме: все ще значна централізація бюджетних ресурсів; недостатній перелік та незначний обсяг місцевих податків і зборів для зростання дохідної частини місцевих бюджетів; залежність регіонів від центру через обмеженість прав місцевих органів самоврядування; значна частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів тощо.

Література:

1. Башнянин Г.І. Деретуляція економічних систем та її інтерпретація різними школами економічної теорії / Г.І. Башнянин, Г.С. Третьак // Науковий вісник НЛТУ України. – 2009. – Вип. 19.13. С. 82-89.

2. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н. О. Бикадорова // Економічний вісник Донбасу. — 2010. — № 2. — С. 145-151.

3. Буковинський С. А. До питання здійснення бюджетної політики в Україні / С. А. Буковинський // Фінанси України. – 2007. – № 10. – С. 5–32.

4. Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Дерегуляція>



5. Дерегулювання економіки: проблеми та перспективи: Монографія: Кизим М. О., Іванов Ю. Б., Зінченко В. А., Іванова О. Ю., Чечетова-Терашвілі Т. М. та ін., під заг. ред. проф. Кизима М. О. і проф. Іванова Ю. Б. – Х: ВД «Інжек», 2014. – 288 с.

6. Іванова О. Ю. Формування потенціалу саморозвитку регіонів України в контексті трансформаційних процесів. Монографія: О. Ю. Іванова – Х: ВД "ІНЖЕК", 2014. – 304 с.

7. Коаліційна угода [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.afo.com.ua/doc/Coalition\\_Agreement\\_2014.pdf](http://www.afo.com.ua/doc/Coalition_Agreement_2014.pdf)

8. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>

9. Офіційний веб-сайт державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>

10. Офіційний портал державної фіскальної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/data/files/131201.pdf>

11. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Децентралізація та регіональний розвиток 2015-16 - звіт Мінрегіону [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/Rik-reform\\_20152.pdf](http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/Rik-reform_20152.pdf)

12. План дій КМУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=248890479&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248890479&cat_id=244276429)

13. Програма діяльності КМУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=247809587](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247809587)

14. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. -М.: ИНФРА-М, 1999. - 479 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://rudocs.exdat.com/docs/index-139329.html?page=5>

15. Сайт Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1507>

16. Сайт Інституту бюджет та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitoring%20Quarter%202015/KV\\_II%D0%86\\_2015\\_Monitoring\\_ukr.pdf](http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitoring%20Quarter%202015/KV_II%D0%86_2015_Monitoring_ukr.pdf)

17. Стратегія сталого розвитку "Україна - 2020" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>

## **DEREGULATION AND DECENTRALIZATION: REFORM ACHIEVEMENTS**

**Ivanova Olga, Chechetova-Terashvily Tatyana**

*Research Center of Industrial Problems of Development of National Academy of  
Sciences of Ukraine*

This article is devoted to the research of processes of economy's decentralization and deregulation and the impact of the reforms. An interrelation of deregulation and decentralization in the public sector is proved. Problems of deregulation and decentralization reforms implementation are identified and directions of their overcoming are given.

Key words: reform, decentralization, deregulation of the economy, living standards, social and economic development