

УДК 336.14:352

В. Є. Бурда,*к. е. н., доцент кафедри фінансів, обліку та оподаткування,**Донецький державний університет управління*

ORCID ID: 0000-0001-9597-2344

Л. В. Петряніч,*студентка спеціальності "Фінанси, банківська справа та страхування",**Донецький державний університет управління*

ORCID ID: 0000-0003-3401-0509

DOI: 10.32702/2306-6806.2020.5.167

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК ОДНОГО З МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ РЕСУРСНОЇ БАЗИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

V. Burda,*PhD in Economics, Associate Professor of Finance, Accounting and Taxation,**Donetsk State University of Management***L. Petrianich,***Student of specialty "Finance, Banking and Insurance, Donetsk State University of Management"*

THEORETICAL ASPECTS OF BUDGET DECENTRALIZATION AS ONE OF THE MECHANISMS OF FORMATION OF THE RESOURCE BASE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Концепція бюджетної децентралізації посідає ключове місце в теорії суспільних фінансів та вважається важливою складовою бюджетної політики.

У статті розглянуто визначення бюджетної децентралізації, класифікації, за якими вона поділяється. У сучасному розвитку бюджетна децентралізація має багато недоліків, основні з них, на нашу думку: корупція на рівні місцевого самоврядування та втрата мобільності держави при прийнятті рішень у бюджетній сфері. Основна перевага — це гнучкість процесу виконання відповідних функцій завдяки фінансовому забезпеченню. Подальше впровадження реформи децентралізації, безумовно, є необхідним задля підвищення ефективності державного устрою.

Оскільки нині в країні співіснують дві форми організації місцевого управління: органи місцевого самоврядування, що представляють інтереси територіальних громад, та місцеві державні адміністрації, які представляють інтереси держави. Відповідно, перші діють в інтересах громад, тоді як останні часто вдаються до лобювання інтересів окремих місцевих політичних еліт.

The main task of producing public goods is to meet needs people. It is important to increase the effectiveness of this task maximum interest and participation of citizens in budgeting and locally available funds. Cost-effectiveness requires financial decentralization, the consequence of which is the transfer and delegation of expenditure powers, the creation financial base of local and regional self-government bodies, development effective model of financial equalization, attracting residents of territorial communities to solve local problems.

The concept of fiscal decentralization is a key component of public finance theory and is considered an important component of fiscal policy. Budgetary decentralization is nowadays regarded as a prerequisite for successful decentralization of state functions in the context of democratic change.

The article describes the definition of budgetary decentralization, the classification of which is divided. In today's development, budget decentralization has many drawbacks, the main ones, in my opinion, are corruption at the level of local self-government and loss of state mobility when making decisions in the budgetary sphere. The main advantage is the flexibility of the process of performing the relevant functions through financial support. Further implementation of the decentralization reform is certainly necessary in order to increase the efficiency of the state system.

As there are now two forms of local government co-operation in the country: local self-government bodies representing the interests of territorial communities and local state administrations representing the interests of the state. Accordingly, the former act in the interest of the community, while the latter often resort to lobbying the interests of individual local political elites.

The availability of sufficient resources in local budgets is a guarantee that the territorial community is able to provide better and more diverse services to its residents, implement social and infrastructure

projects, create conditions for entrepreneurship development, attract investment capital, develop local development programs and finance other activities for comprehensive improvement of community living conditions.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, децентралізація, місцеве самоврядування, переваги, ризики, делегування, деволуція.

Key words: budget decentralization, decentralization, local self-government, benefits of budget decentralization, risks of budget decentralization, delegation, devolution.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У сучасних умовах розвитку економіки України актуальності набуває питання бюджетної децентралізації, оскільки вона є однією з основних умов незалежної та ефективної діяльності органів місцевої влади. Процес розвитку України неможливий без посилення ролі в ньому місцевого самоврядування. Одним з головних чинників підвищення ролі самоврядування є децентралізація державної влади, що зводиться до реформування бюджетної системи в напрямку формування її ланок як автономних і фінансово спроможних виконувати прийняті бюджетні повноваження.

МЕТОЮ СТАТТІ

Метою даної статті є розгляд теоретичних аспектів бюджетної децентралізації як фінансової бази функціонування органів місцевого самоврядування та територіальної громади.

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Питання бюджетної децентралізації висвітлюються у працях багатьох провідних вітчизняних науковців, а саме в роботах Н. Наталенко, А. Нечипиренко, І. Самойлова, А. Ткачука, М. Трещова, які наголошували на важливості децентралізації. Але також розглядали недоліки даної децентралізації [2; 4; 6; 12]. Законодавче унормування процесів бюджетної децентралізації зосереджено в [3; 6; 8]. Предметом диспуту дана проблема розглянута в [1; 12]. Проте задля розробки пропозиції щодо вдосконалення процесу бюджетного регулювання в Україні, підвищення його ефективності, що в кінцевому результаті забезпечувало б виконання функцій держави на гідному рівні та позначалося на підвищенні стандартів життя населення країни, необхідним є подальше вивчення питання самої децентралізації як одного з механізмів формування ресурсної бази місцевого самоврядування

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Бюджетна децентралізація — це процес передавання повноважень від центрального уряду до місцевих урядів (органів місцевого самоврядування) [1].

Рішення проблеми бюджетної децентралізації дасть можливість перейти до реального втілення в життя децентралізованої демократичної системи територіальної організації влади. На основі бюджетної децентралізації місцеві бюджети отримують фінансову самостійність; об'єднані територіальні громади отримують право на прямі міжбюджетні відносини; місцеві органи влади мають можливість вільно планувати доходи і пріоритети витрат зі своїх бюджетів. Бюджетна децентралізація дасть можливість сформувати ефективну систему вирівнювання з метою стимулювання розвитку території [2].

Згідно з Конституцією та Законом "Про місцеве самоврядування в Україні", основою місцевого самоврядування є територіальна громада села, селища і міста [3].

Бюджетна децентралізація класифікується за типологією певної моделі економіки: делегування, деволуція та децентралізація.

Делегування передбачає передачу певних повноважень для виконання місцевих повноважень від імені центрального уряду, а фінансування завдань, що викону-

ються в межах делегованих повноважень, забезпечує держава шляхом розподілу перекази. Делегація відбувається в будь-якому стані розвитку економіки країни, але переважає в країнах з адміністративно-командною моделлю економіки, де високий рівень концентрації фінансових ресурсів є в державному бюджеті, і, крім того, передбачає відсутність бюджетного самофінансування місцевих органів влади та публікація звіту про бюджет їх виконання при фінансуванні делегованих повноважень.

Деволуція є проміжком від централізації до децентралізації, характерною для перехідного періоду, коли органи місцевого самоврядування фінансують та відповідають за надання певних державних послуг у рамках фінансування з державного бюджету. Як правило, це стосується задоволення соціальних потреб.

А сама децентралізація передбачає перебування фінансових ресурсів на рівні органів місцевого самоврядування для фінансування ними різного виду повноважень. Крім того, спеціальні служби або органи повинні бути створені в регіонах, де залучаються громадяни до прийняття урядових рішень [4].

В Україні представницькі органи місцевого самоврядування мають таку компетенцію — обирати "голову". В економічно розвинених країнах, крім представницьких органів, широко розвинена структура безпартійних організацій, яка бере активну участь в управлінні певною територією і може впливати на прийняття чи скасування певних рішень представницьких органів шляхом опитування громадян, протестів, демонстрацій, мітинги тощо. Децентралізація характерна для країн з розвинутою ринковою економікою [5].

Першим значним кроком за останні роки у напрямку бюджетної децентралізації стали прийняті Верховною Радою зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України у грудні 2014 року, які набрали чинності з січня 2015 року. До внесених змін у бюджетне та податкове законодавство частка дотаційних бюджетів в Україні була дуже високою та складала від 50 до 90 відсотків бюджетів різних рівнів. Після впровадженої реформи кількість дотаційних бюджетів зменшилася майже вдвічі.

Другим важливим кроком щодо бюджетної децентралізації стало прийняття Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" та Методики формування спроможних територіальних громад.

Таким чином, у 2015 році відбувся перший етап фінансової децентралізації, а результати виконання місцевих бюджетів за 2015 рік свідчать, що впроваджені законодавчі зміни у розрізі реформи децентралізації позитивно вплинули на формування місцевих бюджетів.

Складання та затвердження місцевих бюджетів (до 25 грудня) відтепер не залежить від термінів прийняття державного бюджету. Зазнала змін й структура видатків місцевих бюджетів. Для здійснення видатків на делеговані повноваження у сфері охорони здоров'я та освіти було запроваджено нові види трансфертів — медичну та освітню субвенції [6].

Якщо розглядати бюджет на 2020 рік, то можна зробити висновок, що є зменшення вдвічі субвенцій місцевим бюджетам. А політики прямо називають це "згоранням" реформи децентралізації.

Так, майже вдвічі проти минулого року зменшується додаткова дотація на здійснення переданих із дер-

жавного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я. Якщо у 2019 році на школи та медичні заклади місцеві бюджети отримували 14,9 мільярдів гривень, то в 2020 році — лише 7,9 мільярдів.

Так само субвенція на соціально-економічний розвиток територій, яка давала змогу розвивати громади, в наступному році зменшиться майже в 2,5 рази — із 4,8 до 2 мільярдів гривень [7]. У березні 2020 року Кабмін через коронавірус вирішив кардинально урізати держбюджет України. Кабмін запропонував Верховній Раді внести зміни до Держбюджету-2020 року [8], які передбачають збільшення дефіциту бюджету в 4 рази, скорочення фінансування розвитку освіти і регіонів і багато іншого.

Крім урізання бюджету, уряд вирішив повернути до Державного бюджету України податок на паливо в розмірі 13,44%, який попередньо ішов до місцевих бюджетів згідно з Проектом Закону "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" № 2144 від 16.09.2019 року [9].

Такі зміни призведуть до значних втрат місцевих бюджетів та їх розбалансування. Так, за попередніми розрахунками, сума втрат місцевих бюджетів за зазначеними податками складе щонайменше 6,3 млрд грн. З урахуванням вже запроваджених Кабінетом Міністрів України карантинних заходів з метою протидії поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), втрати місцевих бюджетів можуть скласти 15,6 млрд грн або 5,3% річних надходжень загального фонду місцевих бюджетів (без офіційних трансфертів).

Втрати місцевих бюджетів будуть пов'язані із недоотриманням туристичного збору — у зв'язку із зменшенням потоку туристів та єдиного податку — у зв'язку із зменшенням ділової активності на території України та запровадженням заходів із тимчасового закриття певних установ та закладів, найбільша питома вага яких припадає на представників малого та середнього бізнесу [10].

Видатки на Міністерство охорони здоров'я планують підвищити на понад 470 млн грн: з 98 183 290,5 тис. грн до 98 655 903,7 тис. грн Апарат МОЗ має отримати додатково понад 541,5 млн грн, а місцеві бюджети можуть втратити субвенцію на розвиток системи екстреної медичної допомоги на понад 922,5 млн грн [11].

У процесі бюджетної децентралізації мають бути створені умови для:

- збільшення власних доходів місцевих бюджетів та розвитку економіки відповідних регіонів;
- надання суспільних благ та послуг відповідно до потреб місцевого населення;
- підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання покладених на них функцій, а відповідно — за ефективність видатків місцевих бюджетів [12].

Основні переваги бюджетної децентралізації: спрощення системи та процедури прийняття бюджетних рішень завдяки оптимальній структурі управління; мінімізація бюрократизму при прийнятті бюджетних рішень;

підвищення свідомості й заострення почуття відповідальності органів місцевого самоврядування за здійснені заходи в бюджетній сфері;

гнучкість процесу виконання відповідних функцій завдяки оптимальному фінансовому забезпеченню;

фінансова спроможність органів місцевого самоврядування підвищити загальний рівень благополуччя населення країни;

налагодження тісного зв'язку органів місцевого самоврядування із громадянським суспільством при прийнятті бюджетних рішень;

підвищення прозорості прийняття управлінських рішень у бюджетній сфері.

Ризики у бюджетній децентралізації: ризик виокремлення часткових цілей при прийнятті бюджетних рішень, які не перетинаються із загальними цілями бюджетної децентралізації;

втрата мобільності держави при прийнятті рішень у бюджетній сфері;

ускладнення координації державних органів влади та органів місцевого самоврядування, труднощі узгодження цілей у процесі прийняття рішень у бюджетній сфері;

низька спроможність територіальних громад щодо залучення фінансових ресурсів і їх ефективного використання [13].

Децентралізація має два важливих політичних наслідки. По-перше, вона уможливує появу та органічне зростання політичних лідерів на місцях. В Україні традиційний шлях до політики лежить або через приєднання до партії, у якій лідер виступає в ролі "паротяга", або через підкуп виборців у певному окрузі — на пряму або через подарунки чи певні блага для громади. Завдяки децентралізації у місцевих політиків з'явилася мотивація надавати мешканцям своїх громад якісні послуги, щоб перейти на вищий рівень.

По-друге, розширення впливу місцевої влади на більшість аспектів повсякденного життя позбавить виборців можливості винувати у проблемах когось, крім вибраних ними місцевих чиновників. Це має сприяти більш відповідальному голосуванню [14].

Підсумовуючи, необхідно ще раз акцентувати на тому, що бюджетна децентралізація є запорукою децентралізації влади, становлення ефективної системи місцевих фінансів, і що найважливіше — інструментом регулювання регіонального розвитку. Реформа децентралізації передбачає подолання багатьох викликів, серед яких слід назвати залежність територій від центру; інфраструктурну та фінансову слабкість громад; деградацію сільської місцевості; низький рівень інвестиційної привабливості територій.

Беззаперечним є факт, що провадження бюджетної децентралізації здатне забезпечити набагато більшу ефективність та якість надання суспільних послуг, аніж розподіл концентрованих коштів на суспільні потреби через центральний рівень бюджетної системи. Таким чином, бюджетна децентралізація є одним із факторів раціонального розподілу та використання бюджетних коштів, а також високої ефективності надання суспільних благ та послуг.

Децентралізація може посилити міжрегіональні диспропорції, оскільки більш багаті регіони зможуть задовольнити більше суспільних та комунальних потреб населення, а бідні регіони не зможуть у повному обсязі задовольнити потреби жителів своєї місцевості, що породжує нерівність між адміністративно-територіальними одиницями. За умов децентралізації існує загроза виникнення протиріччя та конфлікту між центром та регіонами, пов'язана із намаганням центру зберегти владні повноваження.

Однією із загроз децентралізації є неконтрольоване здійснення місцевими органами влади запозичень, особливо іноземних, що може погіршити макроекономічне становище всієї країни. В умовах децентралізації ускладнюється процес узгодження потреб адміністративно-територіальних одиниць із макроекономічними цілями розвитку держави. Децентралізація ускладнює прийняття рішень макроекономічного характеру, особливо, якщо ці рішення спрямовані на підвищення податків та скорочення соціальних програм. Особливо це питання загострюється в період економічних криз, коли рішення потрібно приймати швидко і вони не отримують підтримки у населення, оскільки обмежують доступні їм суспільні блага.

ВИСНОВКИ

Відтак враховуючи переваги та недоліки децентралізації, варто зазначити, що проводячи цю політику, потрібно чітко розмежувати повноваження центру та

місцевих органів влади на регіональному рівні та окреслити шляхи взаємодії між ними. Це дасть змогу уникнути багатьох непорозумінь у майбутньому та досягти скоординованих дій у разі виникнення економічної кризи.

Література:

1. Мартиненко Н. Бюджетна децентралізація в Україні в контексті реформи місцевого самоврядування. Міжнародний центр перспективних досліджень. 2006. URL: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/fiscal_decentralization_ukr.pdf (дата звернення 26.03.2020).
2. Самойлова І. Аналіз державної політики щодо реалізації бюджетної децентралізації та ефективність реформування бюджетної системи в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 1. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2019/25.pdf (дата звернення 26.03.2020).
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 1997 р. № 24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення 27.03.2020).
4. Трещов М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад. Теорія та історія державного управління. 2015. № 2. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02\(25\)/8.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02(25)/8.pdf) (дата звернення 27.03.2020).
5. Про місцеве самоврядування в Україні: веб-сайт. URL: <http://www.spfu.gov.ua/ru/documents/3482.html> (дата звернення 27.03.2020).
6. Ткачук А., Наталенко Н. Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних територіальних громад. Легальний статус. 2016. URL: <https://docplayer.net/52518959-Anatoliy-tkachuk-nina-natalenko-pro-byudzhet-i-ne-tilki-specialno-dlya-ob-iednanih-teritorialnih-gromad.html> (дата звернення 28.03.2020).
7. Бюджет 2020. Децентралізація згортається?: веб-сайт. URL: <https://blog.poltava.to/oleksandr-bilenkiy/9018/> (дата звернення 28.03.2020).
8. Про державний бюджет України на 2020 рік: Закон України редакція від 17.03.2020 р. № 294-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20> (дата звернення 02.04.2020).
9. Верховна Рада прийняла зміни до Бюджетного кодексу: веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11854> (дата звернення 02.04.2020).
10. Парламент схвалив закон про скасування податку на нерухомість і плату на землю: веб-сайт. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/parlament-shvalyv-zakon-yakym-skasuvav-na-dva-misyaci-podatok-na-neruhomist-i-platu-za-zemlyu> (дата звернення 02.04.2020).
11. Кабмін вирішив кардинально урізати держбюджет України. URL: <https://regionews.ua/ukr/news/economics/1585219520-kabmin-virishiv-urizati-derzhbyudzhet-de-i-na-skilki> (дата звернення 28.03.2020).
12. Нечипиренко А. Теоретичні аспекти бюджетної децентралізації місцевого самоврядування в Україні. Національний вісник Ужгородського національного університету. 2016. № 6. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/12381/1/ТЕОРЕТИЧНІ%20АСПЕКТИ%20БЮДЖЕТНОЇ%20ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ%20МІСЦЕВОГО%20САМОВРЯДУВАННЯ%20В%20УКРАЇНІ.pdf> (дата звернення 29.03.2020).
13. Децентралізація в Україні. Український незалежний центр політичних досліджень. 2017. URL: https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_-_Decentralisation_UK_2017.pdf (дата звернення 30.03.2020).
14. Тимошук В. Децентралізація для кожного: навіщо реформа, що вже зроблено і які зміни попереду: веб-сайт. URL: <https://voxukraine.org/uk/detsentralizatsiya-dlya-kozhnogo-navishho-reforma-shho-vzhe-zrobleno-i-yaki-zmini-poperedu/> (дата звернення 30.03.2020).

References:

1. Martynenko, N. (2006), "Budget decentralization in Ukraine in the context of local government reform", *Mizhnarodnyj tsentr perspektivnykh doslidzhen'*, [Online], available at: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/fiscal_decentralization_ukr.pdf (Accessed 26 March 2020).
2. Samoïlov, I. (2019), "Analysis of state policy on implementation of budget decentralization and efficiency of reforming the budget system in Ukraine", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, [Online], vol. 1, available at: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2019/25.pdf (Accessed 26 March 2020).
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), *The Law of Ukraine "About local self-government in Ukraine"*, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (Accessed 27 March 2020).
4. Treshov, M. (2005), "Decentralization as a means of resource self-sufficiency of territorial communities", *Teoriia ta istoriia derzhavnoho upravlinnia*, [Online], vol. 2, available at: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02\(25\)/8.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02(25)/8.pdf) (Accessed 27 March 2020).
5. The official site of the State Property Fund of Ukraine (2020), "News of the region", available at: <http://www.spfu.gov.ua/ru/documents/3482.html> (Accessed 27 March 2020).
6. Tkachuk, A. and Natalenko, N. (2016), "About the budget and more. Especially for united territorial communities", *Lehal'nyj status*, [Online], available at: <https://docplayer.net/52518959-Anatoliy-tkachuk-nina-natalenko-pro-byudzhet-i-ne-tilki-specialno-dlya-ob-iednanih-teritorialnih-gromad.html> (Accessed 28 March 2020).
7. The online edition of Poltava region (2020), "Budget 2020. Decentralization curtails", available at: <https://blog.poltava.to/oleksandr-bilenkiy/9018/> (Accessed 28 March 2020).
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2020), *The Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2020"*, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20> (Accessed 02 April 2020).
9. Decentralization (2019), "The Verkhovna Rada adopted amendments to the Budget Code", available at: <https://decentralization.gov.ua/news/11854> (Accessed 02 April 2020).
10. Local finance (2020), "Parliament approved a law abolishing the real estate tax and the land payment", available at: <https://www.auc.org.ua/novyna/parlament-shvalyv-zakon-yakym-skasuvav-na-dva-misyaci-podatok-na-neruhomist-i-platu-za-zemlyu> (Accessed 02 April 2020).
11. RegioNews (2020), "The Cabinet decided to drastically cut the state budget of Ukraine", available at: <https://regionews.ua/ukr/news/economics/1585219520-kabmin-virishiv-urizati-derzhbyudzhet-de-i-na-skilki> (Accessed 28 March 2020).
12. Nechipirenko, A. (2016), "Theoretical aspects of budget decentralization of local self-government in Ukraine", *Natsional'nyj visnyk Uzhhorots'koho natsional'noho universytetu*, [Online], vol. 6, available at: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/12381/1/ТЕОРЕТИЧНІ%20АСПЕКТИ%20БЮДЖЕТНОЇ%20ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ%20МІСЦЕВОГО%20САМОВРЯДУВАННЯ%20В%20УКРАЇНІ.pdf> (Accessed 29 March 2020).
13. The Ukrainian Independent Center for Policy Studies (2017), "Decentralization in Ukraine", available at: https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_-_Decentralisation_UK_2017.pdf (Accessed 30 March 2020).
14. Tymoschuk, V. (2019), "Decentralization for everyone: why the reform is already underway and what changes are ahead", available at: <https://voxukraine.org/uk/detsentralizatsiya-dlya-kozhnogo-navishho-reforma-shho-vzhe-zrobleno-i-yaki-zmini-poperedu/> (Accessed 30 March 2020).

Стаття надійшла до редакції 08.04.2020 р.