

УДК 336.14

Нечипоренко А.В.*асистент кафедри фінансів
Університету державної фіскальної служби України***Качула А.Г.***студентка
Університету державної фіскальної служби України*

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті з'ясовано сутність бюджетної децентралізації. Розглянуто переваги і ризики від запровадження бюджетної децентралізації. Проаналізовано показники рівня бюджетної децентралізації в Україні у 2013–2017 рр. Визначено проблемні аспекти реалізації бюджетної децентралізації на сучасному етапі та запропоновано пріоритетні напрями щодо удосконалення цього процесу.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети, міжбюджетні трансферти, регіональний розвиток.

Нечипоренко А.В., Качула А.Г. БЮДЖЕТНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В УКРАИНЕ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

В статье выяснена сущность бюджетной децентрализации. Рассмотрены преимущества и риски от внедрения бюджетной децентрализации. Проанализированы показатели уровня бюджетной децентрализации в Украине в 2013–2017 г. Определены проблемные аспекты реализации бюджетной децентрализации на современном этапе и предложены приоритетные направления по совершенствованию этого процесса.

Ключевые слова: бюджетная децентрализация, органы местного самоуправления, местные бюджеты, межбюджетные трансферты, региональное развитие.

Nechyporenko A.V., Kachula A.G. BUDGETARY DECENTRALIZATION IN UKRAINE: CURRENT STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

In the article it is found out essence of the budgetary decentralization. Advantages and risks of introduction of the budgetary decentralization are considered. Indicators of level of the budgetary decentralization in Ukraine in 2013-2017 are analysed. Problem aspects of realization of the budgetary decentralization at the present stage are defined and the priority directions on improvement of this process are offered.

Keywords: budgetary decentralization, local self-administration, local budgets, intergovernmental transfers, regional development.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні реальні фінансові можливості місцевих органів влади є значно обмеженими, що гальмує регіональний розвиток. До того ж місцеві бюджети не мають повної самостійності. Тому особливої актуальності набуває питання бюджетної децентралізації, яка є однією з основних умов незалежної, обґрунтованої та ефективної діяльності місцевих органів влади.

Необхідність бюджетної децентралізації зумовлена також станом сучасного українського суспільства, потребою у посиленні громадського впливу на підготовку і прийняття публічно-владних рішень, попитом на підвищення якості управління на всіх рівнях з урахуванням громадсько-політичних викликів, необхідності стимулювання розвитку регіонів для подолання економічної кризи, залучення необхідних інвестиційних ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання бюджетної децентралізації та питання децентралізованого управління бюджетною системою на сучасному етапі перебувають у центрі уваги як вітчизняних, так і зарубіжних учених: Д. Б'юкенена, В. Гейця, Ю. Глущенка, О. Кириленко, І. Луніної, В. Оутса, Б. Пасічника, Т. Рєви, Л. Ставничої, О. Сунцової та ін. У своїх роботах учені досліджували процес формування, виконання місцевих бюджетів, а також проблеми міжбюджетних відносин. Але натепер недостатньо визначено стан бюджетної децентралізації в Україні, а тому це питання потребує подальших досліджень.

Мета статті – аналіз рівня бюджетної децентралізації в Україні, виявлення основних проблем, що виникають на сучасному етапі, та обґрунтування пріоритетних напрямів щодо удосконалення цього процесу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основу фінансової політики держави становить бюджетна політика, яка пов'язана із формуванням та виконанням бюджетів усіх рівнів. Економічна нестабільність і спад виробництва негативно впливають на формування доходів та фінансування видатків бюджету. Важливим питанням залишається визначення оптимальних меж функціонування бюджетів усіх рівнів і забезпечення їх якісного і ритмічного виконання [1]. Оптимальний розподіл повноважень між центральною владою та місцевим самоврядуванням є невід'ємною умовою ефективного функціонування фінансової системи загалом.

У процесі децентралізації здійснюється перерозподіл повноважень (прав та обов'язків) або між органами влади одного рівня (горизонтальна децентралізація), або між центральною та місцевою владою (вертикальна децентралізація) [2].

Загалом, децентралізація – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів [3]. Ключова ідея децентралізації полягає у передачі органам місцевого самоврядування компетенції для розв'язання питань, пов'язаних із місцевими потребами.

Децентралізація (від латинського *de* – «заперечення», *centralize* – «середній, центральний») означає «знищення, скасування або ослаблення централізації і розширення прав низових органів управління» [4].

Основними причинами, що зумовлюють передачу більшого обсягу повноважень та відповідальності органам місцевого самоврядування, є: більша ефективність та підзвітність органів місцевого самоврядування; ефективніший місцевий розвиток; впровадження демократії. У результаті зміцнення місцевого самоврядування держава ефективніше виконує покладені на неї функції [5].

На нашу думку, бюджетна децентралізація – це процес передачі частини повноважень центральних органів влади органам місцевого самоврядування з метою розширення їх прав та обов'язків щодо мобілізації та використання фінансових ресурсів задля результативного виконання покладених на них завдань та ефективного розвитку відповідних територій.

Необхідно звернути увагу на те, що науковці виділяють позитивні і негативні сторони бюджетної децентралізації. Так, Г.В. Вознюк виділяє такі переваги бюджетної децентралізації:

- можливість збереження макроекономічної стабільності;
- можливість забезпечення певного рівня інвестиційної активності;
- стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощування власного бюджетного потенціалу;
- забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування у прийнятті рішення та інші переваги [6].

Погоджуємося з думкою вищезгаданого автора, але хочемо доповнити такі переваги бюджетної децентралізації, як збільшення частки місцевих бюджетів у доходах та видатках зведеного бюджету та підвищення якості послуг для кожного громадянина.

Серед недоліків бюджетної децентралізації варто відзначити те, що вона поглиблює диференціацію у рівнях розвитку регіонів, мінімізує ефективність контролю центральної влади за бюджетним процесом на місцевому рівні, сприяє росту корупції, якщо політична конкуренція на місцевому рівні обмежена, тощо [6].

Отже, бюджетна децентралізація, як і будь-який інший процес, має позитивні і негативні сторони. Важливо наголосити, що для кожного регіону на певному етапі розвитку реалізація принципів бюджетної децентралізації має свої позитиви і ризики. Проте, незважаючи на певні негативні сторони, бюджетна децентралізація є запорукою децентралізації влади, становлення ефективної системи місцевих фінансів, ефективним інструментом стимулювання регіональ-

ного розвитку та забезпечення фінансової безпеки регіону [7].

Проведемо аналіз стану бюджетної децентралізації в Україні. Рівень бюджетної децентралізації може вимірюватися такими показниками, як:

- 1) коефіцієнт децентралізації видатків – частка місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету, %;
- 2) коефіцієнт децентралізації доходів – частка власних доходів місцевих бюджетів (тобто доходів без урахування трансфертів) у доходах Зведеного бюджету, %;
- 3) коефіцієнт децентралізації податкових доходів – частка місцевих бюджетів у податкових надходженнях Зведеного бюджету, %;
- 4) обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП – відображає частину фінансових ресурсів, що розподілена між суб'єктами місцевого самоврядування.
- 5) частка власних доходів у структурі доходів місцевих бюджетів, % [8].

Проаналізуємо значення коефіцієнта децентралізації видатків за 2013–2017 рр. (табл. 1).

Як свідчать дані таблиці 1, упродовж 2013–2015 рр. спостерігається зменшення коефіцієнта децентралізації видатків. Проте у 2016 та 2017 рр. цей показник зростає і становить 46,38%, що майже на 5% більше, ніж у минулому періоді, і на 3,24% більше, ніж у 2013 р. Найменший рівень децентралізації за видатками був у 2015 році (40,73%).

Далі проаналізуємо значення коефіцієнта децентралізації доходів протягом 2013–2017 рр. (табл. 2), враховуючи те, що показником високого рівня децентралізації є частка місцевих доходів на рівні понад 45% загальнодержавних доходів, середнього рівня – 30–45%, а низького рівня – менш як 30% [8].

З таблиці 2 бачимо, що протягом 2013–2017 рр. коефіцієнт децентралізації доходів коливався у межах 18–23%. Тобто якщо зважати на прийняте значення показника, то в Україні спостерігається низький рівень децентралізації за доходами. Протягом 2013–2015 рр. цей показник зменшувався, лише протягом 2016–2017 рр. поступово зростав. У 2017 р. питома вага доходів місцевого бюджету у зведеному бюджеті становила лише 22,57%.

Проаналізувавши таблиці 1 і 2, можна дійти висновку про те, що у 2013–2017 рр. спостерігається поліпшення показників бюджетної децентралізації як за доходами, так і за видатками, проте це відбувається досить повільними темпами. Отже, для місцевих бюджетів характерною залишається певна нестача фінансових ресурсів для виконання власних та делегованих повноважень.

Таблиця 1

Видатки Зведеного та місцевих бюджетів у 2013–2017 рр.

Показники	2013	2014	2015	2016	2017
Видатки Зведеного бюджету, млрд. грн.	505,84	523,13	679,87	835,59	1056,76
Видатки місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд. грн.	218,24	223,51	276,94	346,24	490,12
Коефіцієнт децентралізації видатків, %	43,14	42,73	40,73	41,44	46,38

Джерело: складено авторами за даними [9]

Таблиця 2

Доходи Зведеного та місцевих бюджетів у 2013–2017 рр.

Показники	2013	2014	2015	2016	2017
Доходи зведеного бюджету, млрд. грн.	429,99	443,98	652,03	782,75	1016,79
Доходи місцевого бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд. грн.	92,37	89,02	120,48	170,65	229,49
Коефіцієнт децентралізації доходів, %	21,48	20,05	18,48	21,80	22,57

Джерело: складено авторами за даними [9]

Розглянемо коефіцієнт децентралізації податкових доходів у 2013–2017 рр. (рис. 1)

З рисунку 1 можна дійти таких висновків. З 2013 р. до 2015 р. коефіцієнт децентралізації податкових доходів зменшувався і в 2015 р. становив 19,35%. З 2016 р. цей показник зростає і у 2017 р. становив 24,27%, що на 1,29% перевищує значення коефіцієнта у 2013 р. Це свідчить про те, що кількість податкових надходжень місцевих бюджетів зростає у податкових надходженнях Зведеного бюджету, хоч і знову ж таки повільними темпами. Варто зазначити, що бюджетна децентралізація передбачає збільшення податкових надходжень до місцевого бюджету, тобто питання щодо розширення переліку податків, що зараховуються до місцевого бюджету, є актуальним.

Важливим показником, що визначає рівень бюджетної децентралізації України, є обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП. Він відображає частину фінансових ресурсів, що розподілена між суб'єктами місцевого самоврядування. Якщо показник більше 15%, то рівень децентралізації є високим, 15–10% – середнім, нижче 10% – низьким [8].

В Україні в 2013–2017 рр. обсяг видатків місцевих бюджетів в середньому становив 15,98% ВВП. Це свідчить про те, що в Україні високий рівень децентралізації. Розглянемо частку видатків місцевих бюджетів у ВВП в динаміці протягом 2013–2017 рр. Так, у 2013 р. цей показник становив 15,1%, у 2014 р. – 14,3%, у 2015 р. – 14%, у 2016 р. – 14,5%, а у 2017 р. – 19% [9]. Тобто найбільша частка видатків місцевих бюджетів у ВВП була у 2017 р. і становила 19%, а найменша – у 2015 р. (лише 14%). Розглянемо цей показник у 2017 р. в розрізі функціональної класифікації видатків (рис. 2).

З рисунку 2 можна побачити, що у 2017 р. найбільшу частку видатків у ВВП становили видатки міс-

цевих бюджетів на освіту (5,1%), соціальний захист (3,6%), а найменшу – на пенсії (0,3%) і транспорт (0,3%). Важливо, що видатки на освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення фінансуються за рахунок субвенцій, тобто фактично визначаються рішеннями центральних органів влади. А бюджетна децентралізація наголошує про те, що місцеві органи влади самостійно формують свої бюджети відповідно до визначених потреб.

Важливим показником бюджетної децентралізації є частка власних доходів у структурі доходів місцевих бюджетів. Цей показник свідчить про фінансову самостійність органів місцевого самоврядування (табл. 3)

З таблиці 3 можемо дійти таких висновків. Протягом 2013–2017 рр. питома вага власних доходів місцевих бюджетів була менше 50%. Найбільшим цей показник був у 2016 р. (46,62%), а найменшим – у 2015 р. (32,91%). Для порівняння, у пост-соціалістичних країнах ЄС спостерігалася тенденція до зростання частки власних доходів місцевих бюджетів (Словенія, Естонія – 62%, Чехія – 73%) і зменшення трансфертів із державного бюджету (їх частка не перевищує 50%) [8], тоді як в Україні їх частка зменшується (з 46,62% у 2016 р. до 45,13% у 2017 р.), а трансферти стали основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів (52–56%), що означає зростання фінансової залежності від центру. Низький рівень частки власних доходів робить систему акумулювання доходів місцевих бюджетів України неефективною, що сприяє зменшенню бюджетного фінансування та призводить до поглиблення наявних проблем на місцевому рівні. Бюджетна децентралізація повинна сприяти збільшенню власних доходів у місцевих бюджетах, а також зменшенню делегованих повноважень центральних органів, тобто питома вага

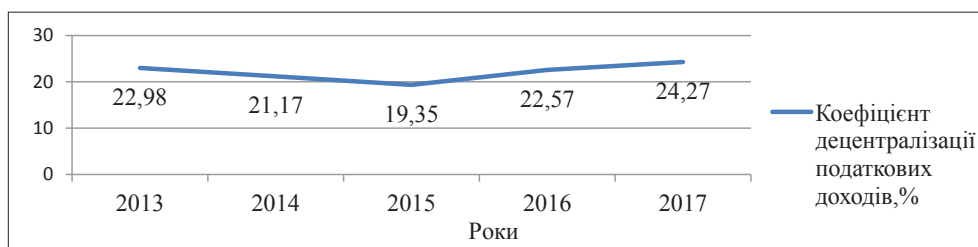


Рис. 1. Коефіцієнт децентралізації податкових доходів у 2013–2017 рр.

Джерело: складено авторами за даними [9]

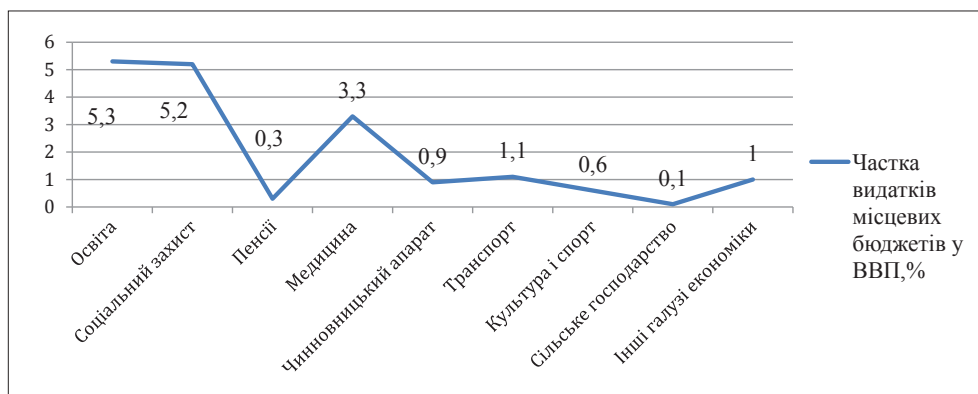


Рис. 2. Частка видатків місцевих бюджетів у 2017 році в розрізі функціональної класифікації видатків

Джерело: складено авторами за даними [9]

Таблиця 3

Власні доходи місцевих бюджетів та міжбюджетні трансферти з Державного бюджету у 2013–2017 рр.

Показники	2013	2014	2015	2016	2017
Власні доходи місцевих бюджетів, млрд. грн.	92,37	89,02	120,48	170,65	229,49
Міжбюджетні трансферти, млрд. грн.	115,85	130,60	173,98	195,4	279,00
Доходи місцевих бюджетів з урахуванням трансфертів, млрд. грн.	208,22	219,62	294,46	366,05	508,49
Питома вага власних доходів місцевих бюджетів, %	44,36	40,53	32,91	46,62	45,13

Джерело: складено авторами за даними [9]

власних доходів місцевих бюджетів повинна бути більшою за 50%.

Проаналізувавши всі показники бюджетної децентралізації, можна дійти висновку, що сьогодні в Україні є певні проблеми щодо проведення цього процесу, а саме: показники бюджетної децентралізації як за доходами, так і за видатками зростають повільними темпами; частка власних доходів не перевищує 50% у доходах місцевих бюджетів, значний відсоток трансфертів із державного бюджету до місцевих.

Тому можна виділити такі пріоритетні напрями удосконалення процесу проведення бюджетної децентралізації в Україні:

- удосконалення нормативно-правової бази щодо бюджетної децентралізації та розподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади;

- підвищення ефективності місцевих податків та зборів шляхом удосконалення механізму їх адміністрування;

- розроблення методичних рекомендацій щодо проведення моніторингу та оцінки результативності регіональних стратегій щодо формування спроможних об'єднаних територіальних громад та інші.

У цьому контексті досить важливим є досвід Польщі. Варто зазначити, що в Польщі не було окремої реформи децентралізації. Разом із нею було змінено багато речей: система освіти, охорони здоров'я, система перерозподілу коштів через бюджет тощо. Як бачимо, в Україні кожна реформа здійснюється відокремлено одна від одної. У Польщі це був системний підхід, який базувався на зміні в територіально-адміністративному поділі. І вже після цього наклалися інші реформи, і вони працювали разом [10].

Так, за польським законодавством ключовими джерелами власних доходів бюджетів гміни стали: податок на нерухомість, сільськогосподарський податок, лісовий податок, податок із транспортних засобів, із доходів фізичних осіб, податок на спадщину, а також низка зборів (гербовий, місцевий, адміністративний та ін.). Окрім того, доходи формуються надходженнями від податку на доходи фізичних та юридичних осіб; цільовими субвенціями, дотаціями без вказування цільового призначення та коштів ЄС. Бюджет гміни на 60% формують власні надходження, решта 40% дофінансовується субвенціями та дотаціями із центрального бюджету (наприклад, на освіту і медицину). Результатом проведення реформ у Польщі стало розмежування функцій та повноважень між державою та органами місцевого самоврядування, при цьому уряд відповідає за зовнішню політику країни, національну безпеку, розвиток країни тощо, а місцева влада опікується наданням якісних послуг населенню [11].

Отже, для України досвід Польщі є досить важливим, який варто імплементувати з урахуванням національних та регіональних особливостей. Також в Україні слід проводити реформи децентралізації

разом з іншими реформами місцевого самоврядування для того, щоб загалом вони дали синергетичний ефект та сприяли соціально-економічному розвитку країни.

Висновки з проведеного дослідження. Бюджетна децентралізація є необхідною умовою становлення ефективної системи місцевих фінансів, вона сприяє розвитку регіонів, фінансової незалежності місцевих органів влади і підвищенню якості послуг для кожного громадянина. Аналіз рівня бюджетної децентралізації свідчить про те, що сьогодні впровадження бюджетної децентралізації в Україні відбувається повільними темпами. Також відсутній чіткий розподіл функціональних повноважень і відповідальності за надання послуг між рівнями влади.

Вважаємо, що в процесі бюджетної децентралізації в Україні передусім важливо досягнути достатнього рівня автономії органів місцевого самоврядування щодо мобілізації доходів та їх використання, розділити повноваження центральних та місцевих органів влади, а також збільшити власні доходи місцевих бюджетів для надання суспільних послуг та благ відповідно до потреб місцевого населення.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Кужелев М.О. Особливості формування державної фінансової політики в умовах європейської інтеграції України / М.О. Кужелев, М.О. Житар // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. 2015. № 2. С. 154–163.
2. Шибасва Н.В. Складові процесу децентралізації в Україні / Н.В. Шибасва, Т.О. Бабан // Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства: Економічні науки. Харків: ХНТУСГ, 2016. С. 205–216.
3. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навч. посіб. для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. К.: ПРООН/МПВСР 2007. 269 с.
4. Словник іншомовних слів / Уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарлупа. К.: Наукова думка, 2000. 680 с.
5. Нечипоренко А.В. Теоретичні аспекти бюджетної децентралізації місцевого самоврядування в Україні / А.В. Нечипоренко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2016. Вип. 6(2). С. 122–125.
6. Возняк Г.В. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти / Г.В. Возняк // Проблеми економіки. 2015. № 2. С. 253–257.
7. Кужелев М.О. Механізм взаємовідносин «центр – регіон» у контексті забезпечення фінансової безпеки регіону / М.О. Кужелев // Вісник Донецького університету (Серія В. Економіка і право). Донецьк: ДонГУ, 2001. № 1. С. 192–196.
8. Луніна І.О. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наукова доповідь / за ред. д-ра екон. наук І.О. Луніної; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». К., 2016. 70 с.
9. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: www.minfin.gov.ua.
10. Мороз О.В. Досвід Польщі в рамках реформи децентралізації / О.В. Мороз // Місцеве самоврядування. 2017. № 11. С. 1–5.
11. Возняк Г.В. Бюджетна децентралізація: європейський досвід та перспективи для України / Г.В. Возняк // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2016. Вип. 3. С. 56–62.