

*Жмурко Н.В.,
к.е.н., доцент кафедри фінансів, грошового обігу та кредиту,
Львівський національний університет імені Івана Франка
Рихлицька М.В.,
студентка,
Львівський національний університет імені Івана Франка*

ОЦІНКА ВПЛИВУ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Анотація. У статті розглянуто сутність бюджетної децентралізації, виявлено її сильні та слабкі сторони, досліджено низку змін, які було внесено до чинного законодавства України. Проведено глибокий аналіз виконання державного та місцевих бюджетів у Львівській області за доходами протягом 2014–2016 рр., а також виявлено зміни у структурі дохідних джерел місцевих бюджетів. Висвітлено джерела надходжень та напрями використання місцевими бюджетами Львівської області дотацій та субвенцій, одержаних із державного бюджету.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, місцеві бюджети, державний бюджет, структура дохідних джерел бюджету, дотації, субсидії, субвенції.

Постановка проблеми. З питанням децентралізації свого часу зіткнулися всі розвинені країни світу (Нідерланди, США, Швейцарія, Англія, тощо), однак для країн пострадянського простору ця тема стала актуальною лише у 90-ті роки. Для України ця реформа є новою, розпочалася вона прийняттям змін до Податкового та Бюджетного кодексів, а також Закону «Про співробітництво місцевих громад» від 17.06.2015 № 1508-18.

Стосовно нормативно-правової бази, то в Україні питання децентралізації регламентуються Європейською хартією місцевого самоврядування, що була ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р. Цей документ детермінує поняття «місцеве самоврядування» як «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ» [1]. У статті 140 Конституції України вказано, що місцеве самоврядування – це право територіальної громади «самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки дослідженням бюджетної децентралізації в Україні присвячено чимало праць вітчизняних науковців. Зокрема, до них можемо віднести: Д. Василенка [11], О. Василика [7], Г. Возняка [6], В. Свистуна [8], В. Олійника, Л. Сергєєва [5] та ін. Не заперечуючи цінність наведених доробок у цій сфері, вважаємо за доцільне більш комплексно підійти до цієї проблематики, зокрема за допомогою аналізу виконання державного та місцевих бюджетів.

Мета статті полягає в удосконаленні тлумачення терміну «бюджетна децентралізація», здійсненні оцінки виконання державного та місцевих бюджетів у Львівській області за доходами протягом 2014–2016 рр., формулюванні висновків та пропозицій щодо ефективного впровадження децентралізаційної реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передусім проаналізуємо визначення поняття «децентралізація» з різних

джерел, оскільки більшість українського суспільства не має чіткого розуміння цього терміну і трактує його як протилежний до централізації, коли всі важливі рішення приймалися «вгорі» і передавалися на виконання «вниз».

Отже, децентралізація – це послаблення централізації; така система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління [3]. Л. Щербак [4] подає інше тлумачення цього терміну, під яким розуміє процес переорієнтації в умовах демократизації суспільства повноважень і ресурсів з центрального на регіональний (місцевий) рівень з метою підвищення ефективності і результативності державно-громадського управління. Своєю чергою інші вчені (В.В. Олійник, Л.М. Сергєєва [5]) визначають децентралізацію управління як перерозподіл функцій і повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади на основі взаємодії із соціальними партнерами.

В економічній літературі виділяють різні види даного поняття: економічний, адміністративний, географічний тощо. Однак темою нашого дослідження є бюджетна децентралізація, тобто певний рівень незалежності органів місцевого самоврядування під час прийняття рішень у бюджетній галузі. Так, Г.В. Возняк вважає, що бюджетна децентралізація – це система відносин, що виникає між різними рівнями влади в процесі розподілу повноважень щодо прийняття управлінських рішень із формування та використання бюджетних ресурсів [6].

О. Василик під бюджетною децентралізацією розуміє процес передачі повноважень (функцій, компетентності, відповідальності) від центральних органів влади до місцевих. Іншими словами, це є перерозподіл функцій і повноважень єдиної державної влади між відповідними органами державної влади, з одного боку, й органами регіонального (місцевого) самоврядування – з іншого [7, с. 56].

Проаналізувавши різноманітні тлумачення даного терміну, ми можемо запропонувати власне.

Отже, під бюджетною децентралізацією розуміємо систему фінансово-економічних відносин, яка виникає з приводу делегування повноважень центральними органами влади органам місцевого самоврядування з метою розширення їх прав та обов'язків.

Ми вважаємо, що бюджетна децентралізація в Україні повинна ґрунтуватись на низці тих самих принципів, на яких базується побудова бюджетної системи України, а саме: єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності й результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості й неупередженості, публічності і прозорості.

Відомо, що під час упровадження децентралізаційної реформи потрібно чітко усвідомлювати переваги та ризики від

реалізації такої бюджетної політики, саме тому аналіз проведених нововведень в Україні дає можливість виявити сильні та слабкі сторони бюджетної децентралізації (табл. 1).

Таблиця 1

Бюджетна децентралізація

Переваги	Недоліки
Оптимізація доходних джерел	Домінування локальних інтересів над регіональними чи загальнонаціональними
Удосконалення податкового адміністрування	Відсутність можливості впливати на макроекономічну ситуацію на державному рівні
Раціональний підхід до витрачання бюджетних коштів	Зниження координації делегованих державних функцій як по вертикалі, так і по горизонталі
Мінімізація бюджетного дефіциту	Можливість виникнення конфлікту між центральними та місцевими органами влади
Сприяння нарощенню фінансового потенціалу території	Диспропорції у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць
Стимулювання підприємницької діяльності	Неузгодженість делегованих повноважень із наявними ресурсами
Активізація інвестиційної діяльності	Низька кваліфікація управлінського апарату
Посилення відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадою (зниження корупції)	Мінімізація ефективності контролю центральної влади над бюджетним процесом на місцевому рівні
Можливість збереження макроекономічної стабільності	Сприяння росту корупції, якщо політична конкуренція на місцевому рівні обмежена
Забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень	Невідповідність формування місцевих бюджетів цілям та завданням соціально-економічного розвитку територій
Можливість балансування потреб та можливостей регіонів	Намагання центральних органів влади уникнути відповідальності за надання державних послуг населенню

Джерело: складено авторами на основі [6, с. 255–256; 8, с. 2]

Відомо, що українська децентралізаційна реформа стосується насамперед розширення прав органів місцевого самоврядування у прийнятті управлінських рішень та надання автономії щодо наповнення місцевих бюджетів та здійснення видатків. Також було внесено низку змін у законодавство України, а саме:

- передача деяких доходів із державного бюджету з метою збільшення джерел формування місцевих бюджетів;
- запровадження нового виду податку – акцизного податку з кінцевих продажів;
- розширення бази оподаткування податку на нерухомість;
- запроваджено новий механізм бюджетного регулювання – систему тотального збалансування всіх місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання

податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя;

- введено нові субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам – освітню та медичну;
- надано права органам місцевого самоврядування самостійно визначати ставки податків та встановлювати пільги з їх сплати [9].

Про результативність децентралізаційної реформи в Україні можна говорити лише провівши оцінку звітних даних Державної казначейської служби України. Отже, проаналізувавши звіти про виконання державного бюджету у Львівській області за доходами за 2014–2016 рр., спостерігається стабільне зростання надходжень до загального фонду та зменшення дотацій вирівнювання, які надаються місцевим бюджетам із державного бюджету (рис. 1). Цей факт, безумовно, свідчить про зменшення рівня залежності органів місцевого самоврядування від центрального керівництва.

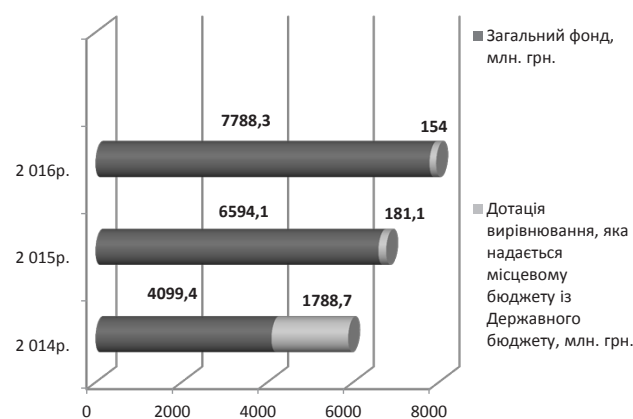


Рис. 1. Динаміка виконання державного бюджету у Львівській області за доходами

Джерело: побудовано авторами на основі [10]

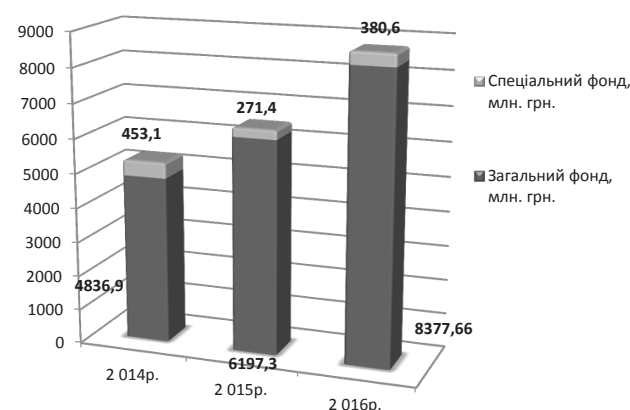


Рис. 2. Динаміка виконання місцевих бюджетів у Львівській області за доходами

Джерело: побудовано авторами на основі [10]

За інформацією Головного управління Державної казначейської служби України у Львівській області, відбувається постійне зростання надходжень до загального фонду місцевих бюджетів у середньому в розмірі 2 млрд. грн. на рік та до спеціального фонду – приблизно 100 млн. грн. на рік (рис. 2). Приріст надходжень до загального фонду проти 2014 р. становив 29,6 млрд. грн., або 42,1%, тоді як за експертною оцін-

Структура дохідної частини місцевих бюджетів у Львівській області

№ п/п	Назва	2015		2016	
		Виконання	% виконання	Виконання	% виконання
1	Податкові надходження	1 876,7	49,12	2 957,6	44,59
2	Неподаткові надходження	279,8	59,97	358,7	46,25
3	Доходи від операцій із капіталом	64,1	38,32	58,6	18,05
4	Офіційні трансферти	4 119,2	37,50	5 286,1	45,38
5	Разом	6 468,7	41,09	8 758,2	44,66

Джерело: складено авторами на основі [10]

кою фахівців Міністерства фінансів він прогнозувався в сумі 22,4 млрд. грн.

Як результат, у 2015 р. до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 99,8 млрд. грн., що становить 116,0% до річних призначень, затверджених місцевими радами [9].

Також позитивним явищем є постійне зростання відсотка виконання бюджетів, що свідчить про пришвидшення мобілізації надходжень до бюджетів.

Стосовно структури дохідної частини місцевих бюджетів, то, безумовно, найбільша частка припадає на податкові надходження, серед яких лідирує податок на доходи фізичних осіб. Приріст цих доходів проти 2015 р. становив більше 1 млрд. грн. Друге місце займають офіційні трансферти, третє – неподаткові надходження та четверте – доходи від операцій із капіталом. З табл. 2 видно, що відбулося зростання всіх вищеперерахованих надходжень у поточному році порівняно з 2015 р.

Дослідивши дану фінансову звітність, ми побачили позитивні зміни, оскільки на протязі аналізованого періоду спостерігається зростання обсягу субвенцій (у середньому на 2 млрд. грн. на рік) та зменшення дотацій із державного бюджету (особливо різке падіння відбулося після внесення змін до законодавства в 2014 р.). Необхідно зауважити, що у структурі субвенцій найбільшу частку займають «нові» субвенції – освітня та медична, що є актуальним та нагальним питанням для населення України.

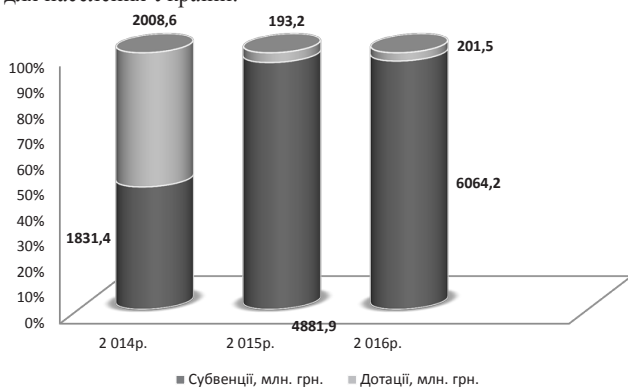


Рис. 3. Динаміка надходжень та використання місцевими бюджетами Львівської області дотацій та субвенцій, одержаних із державного бюджету

Джерело: побудовано авторами на основі [10]

Підсумовуючи вищесказане, варто зазначити, що бюджетна децентралізація не повинна бути виділенням додаткових субвенцій, а має стати новою системою міжбюджетних відносин із більшою фінансовою самостійністю і, відповідно, більшою відповідальністю органів місцевого самоврядування. Бюджетна децентралізація мусить передбачати не лише нові джерела над-

ходжень до місцевих бюджетів, але й нові інструменти впливу місцевих громад на економічне зростання адміністративно-регіональної одиниці та на нарощення бази доходів [11].

Проведений аналіз засвідчив, що зміни, які було внесено до вітчизняного податкового та бюджетного законодавства, мають позитивні наслідки. Ключовою причиною проведення децентралізаційної реформи було надання більших прав та повноважень органам місцевого самоврядування з метою збільшення доходів місцевих бюджетів. На рис. 1 та 2 видно, що останні три роки спостерігається постійне зростання дохідної частини державного та місцевих бюджетів за загальним фондом, а також зниження дотації вирівнювання.

Ще однією вимогою бюджетної децентралізації є зменшення обсягу субвенцій та дотацій із державного бюджету місцевим. На рис. 3 видно, що цього не вдалося досягти через уведення «нових» освітньої та медичної субвенцій. Ми вважаємо, що органи місцевого самоврядування не мають достатньо фінансових ресурсів, щоб забезпечувати надання послуг у цих галузях на високому рівні, тому збільшення обсягів «допомоги» від держави є вкрай необхідним.

Висновки. Децентралізаційна реформа являє собою ще один крок для формування демократичного суспільства в нашій державі. Велику увагу в сучасних реаліях приділяють саме бюджетній децентралізації, оскільки ці зміни мають надати органам місцевого самоврядування більші можливості автономії щодо формування доходів місцевих бюджетів. До них належать місцеві податки та збори, частина загальнодержавних податків, земля, рухоме та нерухоме майно тощо. Здійснений аналіз звітів про виконання державного та місцевого бюджетів органами Державної казначейської служби України свідчить про позитивні наслідки даної реформи, оскільки спостерігається постійне зростання надходжень до місцевих бюджетів, а також збільшення обсягів медичної та освітньої субвенцій, однак для досягнення кращих показників, на нашу думку, необхідно вдосконалити нормативно-правову базу.

Разом із тим, незважаючи на такі результати, українське суспільство розділене на прихильників та противників децентралізаційної реформи. Опоненти вважають, що надання такого роду незалежності окупованим територіям Донецької та Луганської областей може призвести до федералізації держави. Маємо надію, що за умови усунення організаційних, законодавчих та соціальних недоліків дана реформа все ж буде мати успіх у нашій державі і українці матимуть можливість отримувати новий, якісно вищий рівень соціальних послуг.

Література:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. // Організація місцевого самоврядування в Україні: зб. нормат.-прав. актів / Упоряд.: П.М. Любченко, К.Є. Соляник, Л.В. Челомбитько. – Х.: Юрайт, 2012. – 296 с.

2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Словник української мови: в 11 томах. Т. 2. – К., 1971. – С. 260.
4. Щербак Л.В. Концептуальні засади стратегії децентралізації управління професійно-технічною освітою України / Л.В. Щербак. – К.: Геопринт, 2009. – 54 с.
5. Олійник В.В. Управління розвитком професійно-технічного навчального-закладу: [навч.-метод. посіб.] / В.В. Олійник, Л.М. Сергєєва. – К.: АгрЕк, 2010. – 176 с.
6. Возняк Г. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти / Г. Возняк // Проблеми економіки. – 2015. – № 2. – С. 253–257.
7. Василик О.Д. Бюджетна система України / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
8. Свистун В. Децентралізація управління: переваги та недоліки / В. Свистун [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.iitta.gov.ua/2211/1/Свистун.PDF>.
9. Бюджетна децентралізація – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1674>.
10. Офіційний веб-портал ГУ ДКСУ у Львівській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/>.
11. Василенко Д. Бюджетна децентралізація як спосіб реалізації державної бюджетної політики / Д. Василенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://naub.ua.edu.ua/2015/бюджетна-децентралізація-як-спосіб-р/>.

Жмурко Н.В., Рихлицкая М.В. Оценка влияния бюджетной децентрализации на выполнение государственного и местных бюджетов

Аннотация. В статье рассмотрена сущность бюджетной децентрализации, выявлены сильные и слабые стороны, исследован ряд изменений, которые были вне-

сены в действующее законодательство Украины. Проведен глубокий анализ выполнения государственного и местных бюджетов во Львовской области по доходам в течение 2014–2016 гг., а также выявлены изменения в структуре доходных источников местных бюджетов. Отражены источники поступлений и направления использования местными бюджетами Львовской области дотаций и субвенций, полученных из государственного бюджета.

Ключевые слова: бюджетная децентрализация, местные бюджеты, государственный бюджет, структура доходных источников бюджета, дотации, субсидии, субвенции.

Zhmurko N.V., Rykhlytska M.V. Assessment of the fiscal decentralization impact on the state and local budgets

Summary. Defined the essence of budget decentralization, revealed its strengths and weaknesses, explored a number of changes were made to the current legislation of Ukraine. A deep analysis of the state and local budgets in the Lviv region revenue for 2014–2016 years is made and changes in the structure of the revenue sources of local budgets are found. Showed revenue sources and uses of local budgets of Lviv region grants and subsidies received from the state budget.

Keywords: fiscal decentralization, local budgets, state budget, budget structure of revenue sources, grants, subsidies, subventions.