

УДК 336.332

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Ливдар М.В., Ярошевич Н.Б., Кондрат І.Ю.

Національний університет «Львівська політехніка»

Стаття присвячена основним проблемам організації бюджетної децентралізації в Україні. Проаналізовано законодавчо-нормативні акти з організації міжбюджетних відносин. Окреслено напрямки бюджетної децентралізації, для усунення недоліків діючої моделі міжбюджетних відносин. Проведено аналіз динаміки доходів державного та місцевих бюджетів. Виокремлено основні напрями здійснення децентралізації в Україні.

**Ключові слова:** децентралізація, бюджет, місцевий бюджет, територіальна громада.

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день в Україні бюджетна децентралізація являє собою процес передачі бюджетних ресурсів на виконання делегованих державою повноважень від центрального рівня до місцевих органів влади. Діюча система місцевого самоврядування в Україні, навіть за існування законодавчо-правового підґрунтя (в Конституції України закладено засади місцевого самоврядування, ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів щодо діяльності органів місцевого самоврядування), вирізняється неефективністю та нездатністю задовольнити потреби суспільства в наданні високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг. Із сформованих близько 12 тисяч територіальних громад більшість з них через надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу неспроможні виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування. З огляду на це, проведення масштабної реформи державного управління з перерозподілом функцій, повноважень і ресурсів від центральних органів влади органам місцевого самоврядування є нагальною об'єктивною потребою в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Комплексний підхід до різних етапів процесу децентралізації досліджували як вітчизняні, так і зарубіжні вчені, такі, як: О. Бориславська, І. Завєруха, Е. Захарченко [1], І. Луніна [2], О. Молдован, Я. Жаліло, О. Шевченко [3], І. Усков [4], Д. Кінга [5], та ін. В працях науковців здебільшого досліджено напрями бюджетної децентралізації, вибір та використання ефективних моделей бюджетного укладу в федеративних країнах, процеси формування і використання коштів місцевих бюджетів.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Децентралізація – це передача повноважень з надання публічних послуг на найнижчий рівень влади, спроможний її виконувати – тобто якнайближче до людей.

В Україні процес децентралізації розпочато 2014 року з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (01.04.2014 р.), Законів «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014 р.), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015 р.) та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації.

Цей процес дозволив формувати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний ін-

ститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (ОТГ). На сьогодні уже створено 665 ОТГ (у 51 ОТГ – вибори 24.12.2017 р.), що об'єднали 3 118 громад (27,8% від загальної кількості місцевих рад станом на 01.01.2015 р.) та 5,7 млн осіб (13,4% загальної кількості населення України). У процесі децентралізації громади здобули ресурс, фінанси, повноваження – значний інструментарій і можливість для забезпечення повноцінного місцевого розвитку. Головна стратегічна мета реформи – створення комфортного та безпечного середовища для життя людини в Україні – може бути досягнута шляхом побудови ефективної системи влади на всіх рівнях (громада – район – область), передачею максимально можливої кількості повноважень на найближчий до громадянина рівень – громадам. А також – створення умов для динамічного розвитку регіонів і надання якісних та доступних суспільних послуг громадянам.

В сучасних соціально-економічних умовах реалізація завдань фіскальної децентралізації потребує формулювання нових підходів щодо визначення місця міжбюджетних відносин в бюджетній системі держави, упорядкування складу діючих міжбюджетних трансфертів або запровадження нових видів інструментів міжбюджетного регулювання.

**Формування цілей статті.** Метою дослідження є визначення ключових напрямків бюджетної децентралізації, для усунення недоліків діючої моделі міжбюджетних відносин.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Слід зазначити, що бюджетна децентралізація розпочалася з того, що в 2014 та 2015 роках було внесено значні зміни до бюджетного законодавства, а саме до Бюджетного та Податкового кодексів України. Ці зміни забезпечили фактичне здійснення її першого етапу. Так, Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII запроваджено нову схему міжбюджетних відносин. Згідно з цією схемою до міжбюджетних трансфертів віднесено: базову та реверсну дотації, субвенції, додаткові дотації. У постанові КМУ від 23.01.2015 р. № 12 викладено у новій редакції Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів, де визначено механізм перерахування міжбюджетних трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів (базова дотація, субвенції, стабілізаційна й додаткові дотації), реверсної дотації та міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами.

Ключовою позицією децентралізації є передача у міста та села реального фінансового ресурсу та реалізація принципу бюджетної субсидіарності. Автономія місцевих бюджетів нарешті перестане бути суто декларативною та переходить у режим практичних дій. Водночас спостерігається намагання відокремити фінансові ресурси делегованих державою повноважень від фінансових ресурсів власних повноважень місцевої влади шляхом включення фінансів на делеговані повноваження до переліку витрат держави з одночасним покладанням повної відповідальності за виконання власних програм на місцеві органи влади [6].

Можемо виділити ключові напрями бюджетної децентралізації (табл. 1).

Таблиця 1

| НАПРЯМИ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ |   |
|-----------------------------------|---|
| 1.                                | Забезпечення бюджетної незалежності та фінансової самостійності місцевих бюджетів   |
| 2.                                | Стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад  |
| 3.                                | Закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення дохідної бази місцевих бюджетів                                  |
| 4.                                | Децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності                              |
| 5.                                | Надання нових видів трансфертів та посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях |
| 6.                                | Визначення нового механізму бюджетного регулювання та вирівнювання  |

Джерело: складено авторами на основі [7]

Суб'єктами бюджетних правовідносин, що найбільш повно втілюють наслідки бюджетної децентралізації, є бюджети об'єднаних громад. Водночас такими бюджетами визнаються лише ті, що функціонують у громадах, що об'єдналися до 15 жовтня року, що передусє плановому.

Але найбільш значні кроки бюджетної децентралізації здійснено саме в напрямі реформи міжбюджетних відносин. До позитивних аспектів цієї реформи віднесемо:

1. Розширення прав місцевих органів влади та надання повної бюджетної самостійності.
2. Розширення джерел наповнення місцевих бюджетів за рахунок.
3. Розширення бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до неї комерційного (нежитлового) майна та автомобілів з великим об'ємом двигуна.
4. Збільшення нормативу зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку з 35% до 80%.

Необхідно зазначити, що встановлено єдині нормативи відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету з урахуванням видаткових повноважень, які фінансуються з відповідних бюджетів. Запроваджено новий механізм бюджетного регулювання та вирівнювання – горизонтальне вирівнювання податко-спроможності відповідного бюджету. Тобто існуюча система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів замінена більш прогресивною системою – вирівнювання податко-спроможності, що сприятиме

зацікавленості місцевих органів влади щодо залучення додаткових надходжень та розширення наявної бази оподаткування. При цьому вирівнювання здійснюється лише за двома податками:

1) Податком на прибуток підприємств приватного сектору економіки (10%) – по обласних бюджетах.

2) Податком на доходи фізичних осіб – по бюджетах міст, районних та обласних бюджетах.

Решта платежів залишаються в повному обсязі у розпорядженні місцевих органів влади. Запроваджено нову трансфертну політику та посилено відповідальність профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях. Якщо раніше розподіл усіх міжбюджетних трансфертів здійснювало Міністерство фінансів, то зараз ця функція закріплена за галузевими міністерствами. При цьому коло бюджетів, до яких безпосередньо спрямовується освітня та медична субвенції, розширено – ці трансферти надаються також бюджетам міст обласного значення та бюджетам об'єднаних територіальних громад [8].

До ключових напрямів здійснення бюджетної децентралізації, які визначаються необхідністю усунення недоліків та вирішення проблем діючої моделі міжбюджетних відносин, слід виділити наступні:

1. Зниження якості публічних послуг, зумовлене недостатнім фінансовим забезпеченням органів місцевого самоврядування для виконання делегованих повноважень та тенденцією до зменшення його обсягу впродовж останніх років.

2. Низький рівень фінансово-ресурсної бази органів місцевого самоврядування для реалізації власних повноважень. Якщо в структурі видатків місцевих бюджетів видатки на власні повноваження в Польщі складають 26,6%, Латвії – 34,2%, Словаччині – 31,6%, то в Україні аналогічний показник становить всього 9,2%.

3. Зниження рівня бюджетної забезпеченості на утримання і розвиток місцевої інфраструктури. В розрахунку на одного жителя в Україні цей показник складає 448 грн. і є найнижчим серед країн Європи. Існує невизначеність перспектив стосовно модернізації основних фондів місцевого самоврядування (при діючій системі фінансового забезпечення місцевого самоврядування оновлення триватиме більше 58 років).

4. Зростання дефіциту місцевих бюджетів через неякісне бюджетне планування на центральному рівні та пов'язане з цим погіршення якості надаваних органами місцевого самоврядування публічних послуг.

5. Обмеження можливості органів місцевого самоврядування розпоряджатися своїми коштами через блокування їх в системі Державного казначейства України.

6. Високий рівень централізації та фінансової залежності від Державного бюджету.

Також негативний вплив на бюджетну децентралізацію має і високий рівень децентралізації та фінансової залежності від державного бюджету (табл. 2).

Якщо питома вага доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) в Зведеному бюджеті України в 2010 році складала 25,6%, то на сьогодні існує тенденція до зниження: в 2014 році цей показник був на рівні 23,8%, плановий показник на 2015 рік складає 16,4%.

Таблиця 2

## Динаміка питомої ваги доходів бюджету України в 2005–2015 рр., % ВВП

| роки | Доходи Зведеного бюджету | Доходи Державного бюджету |            |        | Доходи місцевих бюджетів |            |        |
|------|--------------------------|---------------------------|------------|--------|--------------------------|------------|--------|
|      |                          | Доходи                    | Трансферти | Всього | Доходи                   | Трансферти | Всього |
| 2010 | 28,1                     | 20,9                      | 0,6        | 21,5   | 7,2                      | 7,0        | 14,2   |
| 2011 | 29,5                     | 23,1                      | 0,2        | 23,3   | 6,4                      | 7,0        | 13,5   |
| 2012 | 30,5                     | 23,6                      | 0,1        | 23,7   | 6,9                      | 8,5        | 15,4   |
| 2013 | 29,1                     | 22,2                      | 0,1        | 22,3   | 6,9                      | 7,6        | 14,5   |
| 2014 | 29,2                     | 22,7                      | 0,1        | 22,8   | 6,5                      | 8,3        | 14,8   |
| 2015 | 31,8                     | 26,5                      | 0,2        | 26,7   | 5,2                      | 9,3        | 14,5   |

Джерело: складено за допомогою [9]

Зниження сукупних показників доходів місцевих бюджетів в 2014–2015 рр. пов'язане із загальним спадом макроекономічної динаміки, а також анексією АР Крим, окупацією східних частин Донецької та Луганської областей Російською Федерацією внаслідок збройної військової агресії.

Нерівномірності формування доходів місцевих бюджетів між регіонами як за загальними обсягами, так і за рівнем доходів на одну особу населення. Зокрема, найбільший обсяг доходів місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) за підсумками 2014 р. мали столиця м. Київ (близько 15 млрд грн), промислові області: Дніпропетровська, Донецька (близько 10 млрд грн) та Харківська (понад 5 млрд грн) [8].

Показником високого рівня децентралізації вважається частка місцевих видатків на рівні більш як 45% загальнодержавних видатків, середнього рівня – 30–45%, а низького рівня – менш як 30%. Необхідність проведення бюджетного реформування в державі підтверджується, зокрема, й показниками середнього рівня децентралізації за видатками. Так, якщо коефіцієнт децентралізації видатків у 2010 році був на рівні 40,2%, у 2012 році – 44,9% (в середньому за період 2010–2014 рр. – 42,8%), то в 2015 році відповідний плановий показник складає в 41,1%. Стабілізація політичної, економічної ситуації в країні та практичне втілення законодавчих норм щодо розмежування видаткових повноважень та забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування сприятимуть покращенню ситуації; – збільшення коефіцієнту фінансової залежності місцевих бюджетів. Аналіз структури доходів місцевих бюджетів показав, що тенденція щодо зростання частки міжбюджетних трансфертів утримується протягом багатьох років (не виключенням є і поточний рік), особливо показовою є динаміка питомої ваги субвенцій. Якщо в 2010 році в доходах місцевих бюджетів частка субвенцій з державного бюджету складала 21%, то в 2014 році цей показник був на рівні 28,6%, а в 2015 році запланована передача субвенцій в обсягах, що складуть 61,4% доходів місцевих бюджетів.

Реформування чинної моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин в Україні реалізується згідно прийнятих змін до бюджетного законодавства та основних засад «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації

влади в Україні» за такими пріоритетними напрямками бюджетної децентралізації, а саме:

- забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів;
- стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад;
- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів;
- децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності;
- надання нових видів трансфертів та посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях;
- визначення нового механізму бюджетного регулювання та вирівнювання [10].

Проте існують і певні загрози для проведення ефективної бюджетної децентралізації:

- добровільне об'єднання місцевих громад, яке має на меті розширити повноваження місцевих громад, але їх реалізація дуже часто відбувається за рахунок примусового об'єднання громад та приєднання територій всупереч законності, публічності та прозорості;
- децентралізація господарства житлово-комунальної власності не узгоджена з правовою позицією;
- існує високий ризик розбалансування державного бюджетного процесу за рахунок закладання в місцеві бюджети завищених витрат;
- обсяг власних ресурсів є недостатній для ефективного виконання бюджетних послуг в належному обсязі та якості, що збільшує залежність від державного бюджету та рівень централізації. Значна залежність місцевих бюджетів від державного бюджету може сигналізувати про незбалансованість розподілу повноважень між рівнями управління і системи міжбюджетних відносин.

**Висновки.** На перехідному етапі здійснення бюджетної децентралізації в Україні досягнуто певних позитивних зрушень, проте здобутки реформи місцевого самоврядування прямо залежать від проведення бюджетно-фіскальної реформи, реформ у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, реалізації політики фінансової децентралізації, вдосконалення міжбюджетних відносин щодо фінансового наповнення місцевих бюджетів для надання населенню якісних адміністративних і громадських послуг тощо.

**Список літератури:**

1. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. – К.: ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.
2. Луніна І.О. Формування місцевих бюджетів в контексті завдань адміністративно-територіальної реформи / І.О. Луніна // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 23–31.
3. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання [Електронний ресурс] [Молдован О.О., Жаліло Я.А., Шевченко О.В.] ; за ред. Я.А. Жаліло. – К.: Нац. ін-т стратег. дослідж., 2010. – 35 с. // Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/architektura-ca599.pdf>.
4. Усков І.В. Децентралізація як основа становлення фінансово самостійних місцевих органів влади / І.В. Усков // Бізнес інформ. – 2012. – № 3. – С. 107–111.
5. King D. ma y. Fiscal Decentralization, Central Bank Independence, and Inflation / D. King, y. ma // Economics letters. – 2001. – № 72(1). – Р. 95–98.
6. Сучасна бюджетна система: правила та процедури: Навчальний посібник / [За заг. ред. В.В. Зубенка]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження». – К., 2017. – 184 с.
7. Сучасна бюджетна система: правила та процедури: Навчальний посібник / [За заг. ред. В.В. Зубенка]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження». – К., 2017. – 184 с.
8. Офіційний сайт Мінфіну [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>.
9. Офіційний сайт Мінфіну [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/> та Держказначейства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>.
10. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин / Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19/page3>.

**Львдар М.В., Ярошевич Н.Б., Кондрат І.Ю.**

Национальный университет «Львовская политехника»

## **НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ**

### **Аннотация**

Статья посвящена основным проблемам организации бюджетной децентрализации в Украине. Проанализированы законодательно-нормативные акты по организации межбюджетных отношений. Определены направления бюджетной децентрализации, для устранения недостатков действующей модели межбюджетных отношений. Проведен анализ динамики доходов государственного и местных бюджетов. Выделены основные направления осуществления децентрализации в Украине.

**Ключевые слова:** децентрализация, бюджет, местный бюджет, территориальная община.

**Lyvdar M.V., Yaroshevych N.B., Kondrat I.U.**

National University "Lviv Polytechnic"

## **SOME ASPECTS OF BUDGETARY DECENTRALIZATION IN UKRAINE**

### **Summary**

The article is devoted the basic problems of organization of budgetary decentralization in Ukraine. It is analyzed legislatively are normative acts from organization of inter-budgetary relations. Outlined directions of budgetary decentralization, for the removal of lacks of operating model of inter-budgetary relations. The analysis of dynamics of profits is conducted state and local budgets. Basic directions of realization of decentralization in Ukraine.

**Keywords:** decentralization, budget, local budget, territorial society.