

DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-666X/2019-66-15>
УДК 338.244.4

Західна О.Р.

кандидат економічних наук, доцент,
Львівський національний університет
імені Івана Франка

Жовтяк К.В.

бакалавр,
Львівський національний університет
імені Івана Франка

Zahidna Oksana, Zhovtiak Kateryna
Ivan Franko National University of Lviv

**БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ:
ЇЇ ОСОБЛИВОСТІ ТА СУЧАСНИЙ СТАН**

**BUDGET DECENTRALIZATION IN UKRAINE:
ITS FEATURES AND CURRENT STATE**

У статті з'ясовано сутність бюджетної децентралізації, її роль та місце в розвитку територіальних громад. Досліджено особливості впровадження бюджетної децентралізації в Україні, визначено основні напрями впливу на місцеві бюджети. Зазначено зміни, які відбулися в бюджетному та податковому законодавстві із запровадженням реформи фінансової децентралізації. За допомогою базових показників бюджетної децентралізації проаналізовано її рівень в Україні протягом 2014–2018 рр. Визначено основні переваги та можливості для органів місцевого самоврядування, які створює бюджетна децентралізація. Зазначено проблемні аспекти процесу децентралізації на сучасному етапі та ймовірні шляхи їх вирішення. Запропоновано заходи та рекомендації щодо активізації та підвищення рівня ефективності бюджетної децентралізації в Україні.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, місцевий бюджет, органи місцевого самоврядування, міжбюджетні трансферти, регіональний розвиток, об'єднані територіальні громади.

В статті wyjaśniono naturę budżetowej decentralizacji, jej rolę i miejsce w rozwoju terytorialnych gmin. Zbadano cechy wdrożenia budżetowej decentralizacji w Ukrainie, określono główne kierunki wpływu na budżety lokalne. Wskazano zmiany, które miały miejsce w prawie budżetowym i podatkowym z wprowadzeniem reformy finansowej decentralizacji. Dzięki podstawowym wskaźnikom budżetowej decentralizacji przeanalizowano jej poziom w Ukrainie w latach 2014–2018. Określono główne zalety i możliwości dla organów samorządu terytorialnego, które tworzy decentralizacja budżetowa. Wskazano problematyczne aspekty procesu decentralizacji na bieżącej fazie i prawdopodobne drogi ich rozwiązania. Zaproponowano środki i rekomendacje na aktywizację i podniesienie poziomu efektywności decentralizacji budżetowej w Ukrainie.

Ключевые слова: бюджетная децентрализация, местный бюджет, органы местного самоуправления, межбюджетные трансферты, региональное развитие, объединенные территориальные общины.

At the present stage, in the context of the European integration course, Ukraine is focusing its efforts on fulfilling international commitments, some of which are directly related to the issues of securing and developing local and regional democracy. That's why today the issue of budgetary decentralization, based on the principles of subsidiarity, is particularly actual for Ukraine. Budget decentralization ensures the well-being of territorial communities activates the region's internal potential and is a tool for regional development. One of the priority directions for the implementation of strategic development goals in Ukraine is ensuring regional development of territories based on the expansion of financial self-sufficiency and stability of local government.

Budget decentralization is an extension of the budgetary powers of local governments and is the basis for their independent and effective activity. On April, 2014, a modern stage of decentralization began in our country, the main task of which was to achieve the optimal distribution of powers between local governments and executive authorities. An important step in the implementation of this reform was financial (budget) decentralization, which began with the adoption of changes to the Budget and Tax Codes of Ukraine. Due to fiscal decentralization, the resource base of local budgets has significantly changed, the independence of local governments has increased, and the preconditions for strengthening the process of integration of territorial communities have been created. In general, there are still some problems with the implementation of budget decentralization in Ukraine. The share of own revenues in local budgets is low, which indicates their dependence on transfers from the state budget. In the article the basic indicators of budgetary decentralization use for analyzing its level in Ukraine during 2014–2018. This article identifies the main advantages and opportunities for local governments created by budget decentralization. Also, the problematic aspects of the decentralization process at the present stage and the probable ways of their solution are indicated. Measures and recommendations for activating and improving the efficiency of budget decentralization in Ukraine are proposed.

Key words: budget decentralization, local budget, local governments, intergovernmental transfers, regional development, integrated territorial communities.

Постановка проблеми. Одним із пріоритетних напрямів на шляху втілення стратегічних цілей розвитку в Україні є забезпечення регіонального розвитку територій на основі розширення фінансової самодостатності та стійкості органів місцевого самоврядування. За таких умов особливо актуальним постає питання бюджетної децентралізації. Бюджетна децентралізація, спрямована на розширення бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування, стала підґрунтям їх незалежної та ефективної діяльності, створивши передумови підвищення фінансової спроможності цілих регіонів та громад. Актуальність децентралізації перш за все зумовлена тим, що вона створила можливість для збалансування механізму витрачання бюджетних коштів з реальними потребами місцевого населення, а також дала суттєвий поштовх до розвитку територій шляхом залучення необхідних інвестиційних ресурсів на втілення реальних проєктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання бюджетної децентралізації, її впливу на місцеві бюджети, а також соціально-економічного розвитку регіонів знайшли своє місце в працях різних науковців, таких як Н. Шибаєва [1], І. Луніна [4], А. Нечипоренко [6], Ю. Глущенко [8]. Незважаючи на наявність значної кількості напрацювань, тематика бюджетної децентралізації потребує подальших досліджень, адже сьогодні остаточно не визначено стан бюджетної

децентралізації в нашій державі. Також слід визначити основні проблеми бюджетної децентралізації на різних рівнях та запропонувати можливі шляхи їх вирішення.

Мета статті полягає в аналізі особливостей бюджетної децентралізації в Україні, виявленні її стану на сучасному етапі, основних проблем та шляхів їх вирішення, а також обґрунтуванні впливу бюджетної децентралізації на формування місцевих бюджетів та розвиток територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. В основі будь-якої демократичної держави лежить принцип зростання благополуччя кожного окремого громадянина, що певною мірою забезпечується завдяки наявності правової, організаційної та фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. На сучасному етапі, тобто в умовах євроінтеграційного курсу, Україна спрямовує свої зусилля на виконання міжнародних зобов'язань, частина яких безпосередньо стосується питань забезпечення й розвитку місцевої та регіональної демократії, тому вже декілька років поспіль для нашої держави пріоритетною є децентралізація, що базується на засадах субсидіарності.

Як правило, науковці виокремлюють три основні компоненти децентралізації, а саме політичну, адміністративну та фінансову децентралізацію. Політична та адміністративна компоненти характеризують правову складову децентралізації, адже вони визна-

чають певний статус органів місцевого самоврядування й наявність у них своїх завдань та функцій, виконання яких спрямоване на задоволення потреб населення в межах відповідної території. Фінансова (бюджетна) децентралізація передбачає наявність у громад фінансових ресурсів та здійснення дій щодо користування й розпорядження ними [1, с. 207].

Сучасний етап децентралізації в Україні розпочався у 2014 р. Саме 1 квітня 2014 р. стартувала реформа місцевого самоврядування, головне завдання якої полягає в досягненні оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації. Суттєвим кроком на шляху реалізації цієї реформи стала саме фінансова (бюджетна) децентралізація. Оскільки важливим інструментом соціально-економічної політики є бюджет, то проведення ефективної бюджетної політики завжди має бути пріоритетним. Бюджетна децентралізація розпочалася з прийняття змін від 1 січня 2015 р. до Бюджетного та Податкового кодексів України, за якими [2]:

– розширено самостійність місцевих бюджетів через можливість їх прийняття незалежно від прийняття державного бюджету;

– за місцевими бюджетами закріплено близько 50 джерел доходів;

– замінено систему балансування системою бюджетного вирівнювання, яка передбачає горизонтальне вирівнювання податко-спроможності територій;

– здійснено перерозподіл видаткових повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування за принципом субсидіарності;

– запроваджено стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Отже, завдяки бюджетній децентралізації суттєво змінилася ресурсна база місцевих бюджетів, розширилася самостійність органів місцевого самоврядування, створилися передумови для активізації процесу об'єднання територіальних громад. Також об'єднані територіальні громади почали наділятися додатковими повноваженнями та відповідними фінансовими ресурсами як міста обласного значення (рис. 1).



Рис. 1. Нормативи зарахування основних податків та зборів до бюджетів об'єднаних громад

Джерело: сформовано авторами на основі джерела [3, с. 4]

Проведемо аналіз бюджетної децентралізації на сучасному етапі в Україні. Рівень бюджетної децентралізації можна характеризувати за допомогою декількох показників (табл. 1).

Здійснимо аналіз значення коефіцієнта децентралізації видатків в Україні (рис. 2). До 2015 р. відбувалося зменшення цього показника. Проте у 2016–2017 рр. коефіцієнт децентралізації видатків пішов на зростання. У 2017 р. спостерігався найвищий рівень децентралізації за видатками, а саме 46,38%, що майже на 12% більше, ніж у минулому році. За підсумками 2018 р. цей показник знову пішов на спад і становив 44,13%

(-4,8%). Незважаючи на таке незначне коливання коефіцієнта децентралізації видатків, з кожним роком спостерігаємо тенденцію до збільшення обсягів видатків місцевих бюджетів, що свідчить про можливість реалізації все більшої кількості проектів та задоволення суспільних потреб на місцевому рівні.

Проаналізуємо значення коефіцієнта децентралізації доходів в Україні. За нормативами вважається, що показником високого рівня децентралізації є частка доходів місцевого бюджету на рівні понад 45% зведеного бюджету, показник 30–45% свідчить про середній рівень децентралізації, значення менше 30% демонструє низький рівень [4, с. 13].

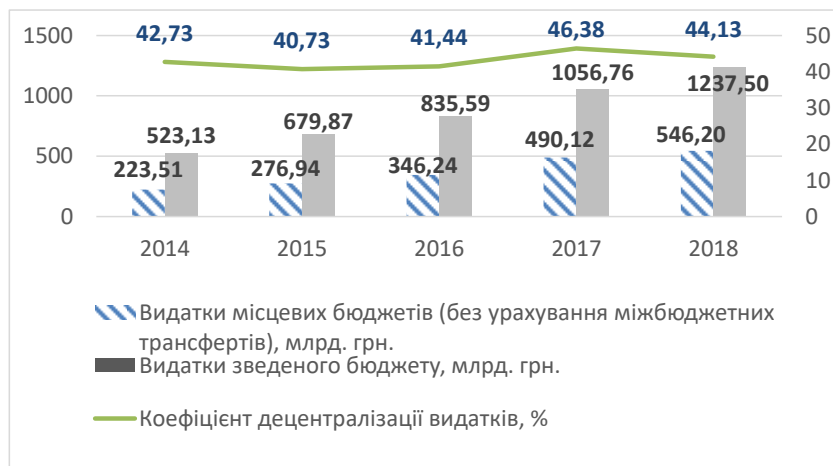


Рис. 2. Значення коефіцієнта децентралізації видатків в Україні у 2014–2018 рр.

Джерело: сформовано на основі джерела [5]

Таблиця 1

Основні показники, що характеризують рівень бюджетної децентралізації в країні

Показник	Характеристика
Коефіцієнт децентралізації видатків	Частка місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету.
Коефіцієнт децентралізації доходів	Частка доходів місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) у доходах зведеного бюджету.
Коефіцієнт децентралізації податкових доходів	Частка місцевих бюджетів у податкових надходженнях зведеного бюджету.
Обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП	Відображає частину фінансових ресурсів, що розподілена між суб'єктами місцевого самоврядування.

Джерело: сформовано на основі джерела [4, с. 11]

Як бачимо з рис. 3, протягом 2014–2018 рр. коефіцієнт децентралізації доходів коливався в межах 18–23%, тобто якщо порівнювати з нормативними значеннями, то в нашій державі спостерігається все ще низький рівень децентралізації за доходами. У 2014–2015 рр. цей показник зменшувався, проте у наступних 2016 та 2017 рр. почав збільшуватись, а саме на 18% та 12% відповідно. На кінець 2018 р. частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті становила лише 20,19%.

Отже, на основі аналізу коефіцієнтів децентралізації доходів та видатків можемо зробити висновок, що рівень бюджетної децентралізації в Україні поступово підвищується, хоча досить повільними темпами й нестабільно. Однак ми все одно спостерігаємо з кожним роком збільшення обсягів як доходів, так і видатків місцевих бюджетів, необхідних їм для виконання власних та делегованих повноважень.

Розглянемо коефіцієнт децентралізації податкових доходів протягом 2014–2018 рр. (рис. 4). Найменший рівень цього показника спостерігався у 2015 р., коли він становив 17,05%. З наступними роками коефіцієнт децентралізації податкових надходжень

почав зростати, а саме на 16% у 2016 р. та на 8% у 2017 р. Така тенденція свідчить про зростання обсягів податкових надходжень місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України. У 2018 р. значення показника зменшилось, але несуттєво, а саме на 2,5%. Слід зазначити, що бюджетна децентралізація передбачає значне розширення бази податкових надходжень до місцевих бюджетів, тому в перспективі необхідно розглядати шляхи до збалансування та збільшення коефіцієнта децентралізації податкових надходжень в Україні.

Ще одним досить важливим показником, за яким можна оцінити рівень бюджетної децентралізації в державі, є обсяг видатків місцевих бюджетів до валового внутрішнього продукту, що свідчить про частку фінансових ресурсів, що розподілена між суб'єктами місцевого самоврядування (рис. 5). Цей показник також має нормативні значення. Коли він більше 15%, це свідчить про високий рівень децентралізації в країні; 15–10% – середній; менше 10% – низький рівень [4, с. 13].

В Україні протягом 2014–2016 рр. обсяг видатків місцевих бюджетів сягав 15% ВВП,

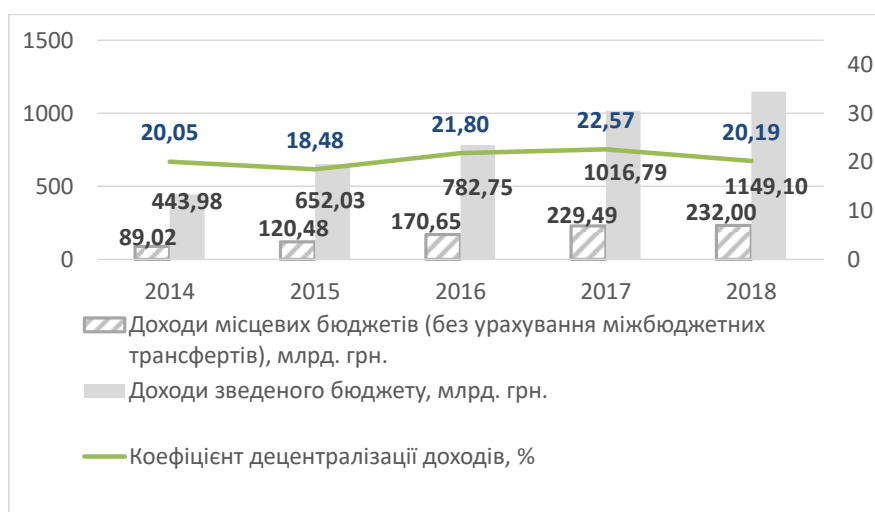


Рис. 3. Значення коефіцієнта децентралізації доходів в Україні у 2014–2018 рр.

Джерело: сформовано на основі джерела [5]

що свідчило про середній рівень бюджетної децентралізації в країні. У 2017 р. цей показник досяг свого максимального значення, а саме 16,4%, що вказує на високий рівень децентралізації в Україні. Проте у 2018 р. обсяг видатків місцевих бюджетів зменшився до 15,3% ВВП, що на 7% менше порівняно з попереднім періодом.

Також про реальний стан бюджетної децентралізації свідчить частка власних доходів у структурі доходів місцевих бюджетів (табл. 2). За цим показником можна судити про те, наскільки органи місцевого самоврядування є фінансово самостійними й незалежними від трансфертів з бюджетів вищого рівня. Протягом 2014–2018 рр. питома вага власних доходів місцевих бюджетів перебувала на рівні, що є менше 50%. Якщо порівнювати нашу державу з пострадянськими країнами, які є членами ЄС, то можна побачити, що вони, як правило, дотримуються тенденції до зростання частки власних доходів у

структурі місцевих бюджетів та зменшення обсягів трансфертів з державного бюджету, аби їх частка не перевищувала половини. Наприклад, у Чехії цей показник становить 73%, у Словенії та Естонії – 62% [6, с. 97]. В Україні ситуація поки що протилежна: питома вага трансфертів у надходженнях місцевих бюджетів переважає, що свідчить про наявність їх фінансової залежності. На нашу думку, в перспективі бюджетна децентралізація повинна сприяти збільшенню власних доходів на місцевому рівні.

Висновки. Бюджетна децентралізація є досить ефективним та дієвим способом забезпечення фінансової самостійності та стійкості місцевих органів влади. Бюджетна децентралізація сприяє благоустрою територіальних громад та є інструментом регіонального розвитку, активізує внутрішній потенціал регіону.

Проаналізувавши показники бюджетної децентралізації, можемо зробити висновки



Рис. 4. Значення коефіцієнта децентралізації податкових доходів в Україні у 2014–2018 рр.

Джерело: сформовано на основі джерела [5]

Таблиця 2

Частка власних доходів місцевих бюджетів у 2014–2018 рр.

Показник	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Власні доходи місцевих бюджетів, млрд. грн.	89,02	120,48	170,65	229,49	234,00
Доходи місцевих бюджетів з урахуванням трансфертів, млрд. грн.	219,62	294,46	366,05	508,49	562,40
Частка власних доходів місцевих бюджетів, %	40,53	40,92	46,62	45,13	41,61

Джерело: сформовано на основі джерела [7]

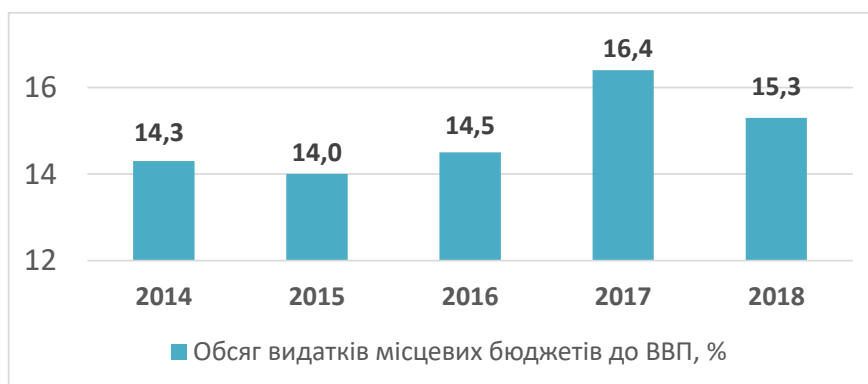


Рис. 5. Показник обсягу видатків місцевих бюджетів до ВВП в Україні у 2014–2018 рр., %

Джерело: сформовано на основі джерела [5]

про наявність певних проблем її впровадження в Україні. Коефіцієнти децентралізації видатків і доходів місцевих бюджетів поступово зростають, але нестабільно й невеликими темпами, що свідчить про повільний процес впровадження децентралізації. Частка власних доходів у місцевих бюджетах не перевищує 50%, що характеризує залежність від трансфертів з державного бюджету. Задля активізації процесу проведення бюджетної децентралізації в Україні можна запропонувати вжиття таких заходів:

- збільшення обсягів власних доходів місцевих бюджетів для надання саме тих суспільних послуг, які відповідають потребам місцевого населення;

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

- розроблення конкретної методики оцінювання та проведення моніторингу ефективності реалізації бюджетної децентралізації;

- застосування системного підходу до проведення бюджетної децентралізації паралельно з іншими реформами місцевого самоврядування для забезпечення синергетичного ефекту соціально-економічного розвитку територій;

- імплементація зарубіжного досвіду впровадження бюджетної децентралізації, особливо в пострадянських країнах, які за своїм розвитком подібні до нашої [8].

Список літератури:

1. Шибасва Н., Бабан Т. Складові процесу децентралізації в Україні. *Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка*. 2016. Вип. 171 : Економічні науки. С. 205–216.

2. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи ; редакція від 1 січня 2017 р. № 71-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19> (дата звернення: 26.11.2019).

3. Фінансова децентралізація в Україні: перший етап успіху / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/18/%D0%9F%D0%B5%D1%80%D1%88%D0%B8%D0%B9_%D0%B5%D1%82%D0%B0%D0%BF_%D1%83%D1%81%D0%BF_%D1%85_%D0%B2.pdf (дата звернення: 26.11.2019).

4. Луніна І. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наукова доповідь. Київ : НАН України, ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», 2016. 70 с. URL: <http://ief.org.ua/docs/sr/292.pdf> (дата звернення: 26.11.2019).

5. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: www.minfin.gov.ua (дата звернення: 26.11.2019).

6. Нечипоренко А., Качула А. Бюджетна децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2018. № 29. Ч. 2. URL: http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_29/2/22.pdf (дата звернення: 26.11.2019).

7. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua> (дата звернення: 26.11.2019).

8. Глущенко Ю. Бюджетне забезпечення місцевого самоврядування в процесі децентралізації влади в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 6. С. 122–128. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2016_6_21 (дата звернення: 26.11.2019).

References:

1. Shibaeva N., Baban T. (2016) Skladovi protsesu detsentralizatsiyi v Ukraini [Components of decentralization process in Ukraine]. *Bulletin of the Kharkiv National Technical University of Agriculture*, 2016, no. 171 : Economic Sciences, pp. 205–216.

2. Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy ta deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo podatkovoi reformy: redaktsiia vid 01.01.2017 № 71-VIII [On Amendments to the Budget Code of Ukraine and Certain Legislative Acts of Ukraine on Tax Reform: Revision № 01.01-71 dated 01.01.2017]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/914-19> (accessed: 26.11.2019).

3. Ministry of Regional Development, Construction and Life and Communal Services of Ukraine. *Finansova detsentralizatsiya v Ukraini: pershyi etap uspikhu* [Finansova detsentralizatsiia v Ukraini: pershyi etap uspikhu. Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy]. Available at: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/18/%D0%9F%D0%B5%D1%80%D1%88%D0%B8%D0%B9_%D0%B5%D1%82%D0%B0%D0%BF_%D1%83%D1%81%D0%BF_%D1%85_%D0%B2.pdf (accessed: 26.11.2019).

4. Lunina I. (2016). *Rozvytok byudzhethnoyi detsentralizatsiyi v Ukraini : naukova dopovid* [Development of budgetary decentralization in Ukraine : scientific report]. NAS of Ukraine, State Institution “Inst. Economics and Predicted NAS of Ukraine”. Kiev, p. 70. Available at: <http://ief.org.ua/docs/sr/292.pdf> (accessed: 26.11.2019).

5. Ofitsiyni sait Ministerstva finansiv Ukrainy [Official site of the Ministry of Finance of Ukraine]. Available at: www.minfin.gov.ua (accessed: 26.11.2019).

6. Nechiporenko A., Kachula A. (2018) *Byudzhetna detsentralizatsiya v Ukraini: suchasny stan ta perspektyvy rozvytku* [Decentralization of the budget in Ukraine: current state and prospects for development]. *Scientific Bulletin of Kherson State University*. 2018. No. 29. P. 2. Available at: http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_29/2/22.pdf (accessed: 26.11.2019).

7. *Detsentralizatsiya daye mozhlyvosti* [Decentralization provides opportunities]. Available at: <https://decentralization.gov.ua> (accessed: 26.11.2019).

8. Glushchenko Y. (2016) *Byudzhetne zabezpechennya mistsevoho samovryaduvannya v protsesi detsentralizatsiyi vlady v Ukraini* [Budget support of local governments in the process of decentralization of power in Ukraine]. *Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2016, no. 6, pp. 122–128. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2016_6_21 (accessed: 26.11.2019).