

УДК [353:352](477)

Криленко Д.В.  
співробітник

Головного управління ДФС в Одеській області

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК РЕГІОНАЛЬНИЙ ЧИННИК  
БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ****DECENTRALIZATION AS A REGIONAL FACTOR  
OF THE BUDGETING PROCESS****АНОТАЦІЯ**

Бюджетна децентралізація відображає фінансові повноваження органів регіонального рівня і є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади. Децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади в розвитку підконтрольної їй території. Спектр функцій, покладених на органи місцевого самоврядування, є надзвичайно великим, і реалізувати його без наявності й використання фінансових ресурсів неможливо. Саме за рахунок акумуляції коштів у власності місцевого самоврядування і створюються умови для існування самого місцевого самоврядування. Отже, об'єктивно формуються економічні, соціальні, фінансові, правові й інші можливості певної територіальної громади.

**Ключові слова:** децентралізація, місцева влада, європейські реформи, деконцентрація, трансферти.

**АННОТАЦИЯ**

Бюджетная децентрализация отражает финансовые полномочия органов регионального уровня и является одной из фундаментальных условий независимости и жизнеспособности органов местной власти. Децентрализация процессов принятия решений увеличивает возможности участия местных властей в развитии подконтрольной ей территории. Спектр функций, возложенных на органы местного самоуправления, является чрезвычайно большим, и реализовать его без наличия и использования финансовых ресурсов невозможно. Именно за счет аккумуляции средств в собственности местного самоуправления и создаются условия для существования самого местного самоуправления. Итак, объективно формируются экономические, социальные, финансовые, правовые и другие возможности определенной территориальной общины.

**Ключевые слова:** децентрализация, местные власти, европейские реформы, деконцентрация, трансферты.

**ANNOTATION**

Fiscal decentralization reflects the financial powers of the regional level authorities. It is one of the fundamental conditions for independence and viability of local governments. Decentralization of the decision-making processes increases the possibility of participation in the subordinate territories development by the local authorities. The range of functions assigned to local governments is extremely large, and it is impossible to implement it without the presence and use of financial resources. Conditions for the existence of the local government itself are created specifically out of the accumulation of funds owned by the local government. Consequently, economic, social, financial, legal and other features of a local community are objectively emerging.

**Keywords:** decentralization, local government, European reforms, deconcentration, transfers.

**Постановка проблеми.** Фінансова незалежність місцевих органів влади в бюджетному процесі – важлива умова розвитку демократії в Україні. Сутність її полягає у можливості самостійно вирішувати питання комплексного фінансового забезпечення економічного й соціального розвитку територій. Стратегічні пере-

творення місцевого самоврядування мають на меті належну імплементацію положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, що передбачає перш за все розмежування повноважень функцій між рівнями влади, підкріплені необхідними фінансовими ресурсами для їх виконання [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Треба зазначити, що означена тематика розглядається широким колом дослідників з різних вимірів регіонального управління: політичного, економічного, культурного тощо. Зокрема, дослідженнями цієї сфери займаються В.С. Куйбіда [2], що вивчає місцеву складову формування економічної політики, А.І. Крисоватий [3], який приділяє увагу питанням регіональної фіскальної політики і пропонує шляхи вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, Т.В. Сало [4], який займається розробленням реформування адміністративно-територіального устрою України. Також у статті використано аналіз нормативно-правових документів, які є однією з основ функціонування органів, що розглядаються.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** В Україні не можна повторити успішний чи не досить досвід країн Європи в загальному вигляді, адже регіональне самоврядування в контексті розбудови «держави добробуту» не підтвердило своєї універсальності. Тому для нашої країни необхідно шукати інші шляхи реформування, досконало вивчивши передовий досвід.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Проблеми розподілу повноважень між Центром і регіонами були каменем спотикання для української влади протягом усього часу від здобуття незалежності. Делегування на місцевий рівень певної частини функцій та зобов'язань держави неодмінно пов'язане з відповідним фінансовим забезпеченням, тобто змінами у міжбюджетних відносинах. Якщо поділ повноважень міг бути досягнутий в ході політичних домовленостей, зміна спрямування бюджетних потоків зазвичай гальмувалася жорстким дефіцитом бюджетних ресурсів. З іншого боку, позиція місцевої влади часто орієнтувалася на боротьбу за отримання додаткових бюджетних ресурсів, проте без набуття додаткових функцій і завдань.

Рух цим замкненим колом і визначав модель бюджетної децентралізації, яку здійснювала Україна протягом 23 років.

Основною ознакою надмірної централізації міжбюджетних відносин є дотаційність абсолютної більшості місцевих бюджетів. Частка трансфертів і переданих з державного бюджету доходів постійно зростала, хоча неодноразово було задекларовано саме зворотний процес. З державного бюджету в період 2003–2015 рр. фінансувалося понад 74% усіх видатків. Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів у 2000 р. становила 23,7%, у 2005 р. – 43,5%, а у 2010 р. – 49,5%. Частка власних доходів місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету скоротилась за ці роки з 29,1% до 25,6% (з піковим значенням у 32,3%). Символічним «зламом» бюджетної децентралізації став 2010 р., коли частки власних доходів місцевих бюджетів і трансфертів з державного бюджету зрівнялись [3, с. 223]. Нині дотаційність місцевих бюджетів сягає майже 60%, а бюджетів територіальних громад перевищує 70%, понад 500 громад дотуються держбюджетом на 90% (рис. 1).

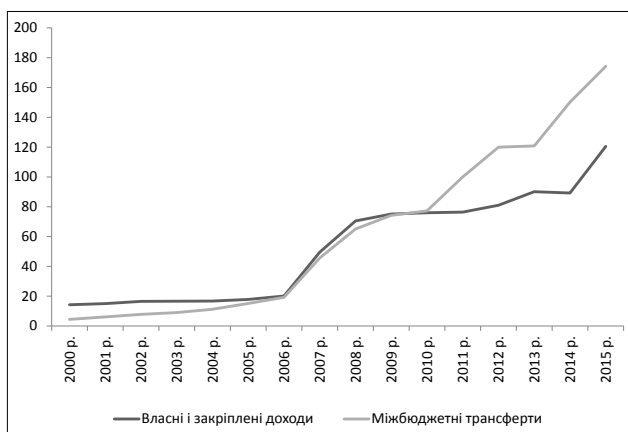


Рис. 1. Динаміка власних і закріплених доходів місцевих бюджетів і міжбюджетних трансфертів, млрд. грн.

Між тим джерело проблеми лежить не в рівні дотаційності, а в нерівномірності економічного розвитку. Дотаційні громади – це ті, серед яких існує суттєва різниця між їх економічним розвитком, а отже, і податковою базою, та обсягом публічних послуг, якими користуються члени цієї громади.

З 2015 р. джерела наповнення місцевих бюджетів розширено за рахунок передавання з державного бюджету на місця цілої низки податків, а також запровадження нових зборів. Бюджетна децентралізація надала нові можливості для наповнення бюджету громад за рахунок 80% екологічного податку, 100% єдиного податку, 100% податку на прибуток підприємств комунальної власності, 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт), 100% акцизного податку з торгівлі. 26 листопада 2015 р. унормовано питання про перерозподіл надходжень державного та місцевих бюджетів у зв'язку з передачею органам місцевого самоврядування та місцевим держадміністраціям повноважень з надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Тепер місцеві бюджети отримують 100% плати за надання адміністративних послуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств (щоправда, лише обласні бюджети), 100% плати за землю тощо [4, с. 321].

Не всі місцеві бюджети отримали вагомий податковий джерело та, відповідно, необхідний обсяг надходжень. Бюджети міст обласного значення та об'єднаних громад суттєво зміцнені, нові джерела отримали обласні бюджети, а бюджети громад низового рівня так і залишаються дотаційними. Крім того, у них були забрані наявні раніше вагомий податковий надходження.

Продовжує зростати частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів за зменшення частки власних доходів. Приріст обсягів міжбюджетних трансфертів у 2015 р. порівняно з попереднім

Таблиця 1

Структура фактичного виконання видатків зведеного бюджету України за період 2003–2015 рр., млрд. грн.

Рік	Зведений бюджет	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Коефіцієнт бюджетної централізації	Коефіцієнт бюджетної децентралізації
2003	75,8	56,1	33,8	0,74	0,45
2004	101,4	79,5	40,4	0,78	0,40
2005	141,7	113,0	53,5	0,80	0,38
2006	175,3	137,1	75,8	0,78	0,43
2007	226,1	174,3	104,9	0,77	0,46
2008	309,2	241,5	139,0	0,78	0,45
2009	307,4	242,4	136,3	0,79	0,44
2010	377,8	303,6	159,8	0,80	0,42
2011	416,9	333,5	181,0	0,80	0,43
2012	492,5	395,7	222,6	0,80	0,45
2013	505,8	403,5	219,8	0,80	0,43
2014	523,1	430,2	225,6	0,82	0,43
2015	653,5	573,5	262,8	0,88	0,40

роком склав 12,7%, причому їх зростання відбувалось набагато вищими темпами, ніж зростання доходів місцевих бюджетів.

Простежується невідповідність обрахованих трансфертів реальним потребам громад у них. Це спричиняє недостатність фінансування окремих видаткових повноважень, стрімке накопичення заборгованості з виплат.

Негативно на розвитку громади позначається неврегульованість забезпечення видатків на потреби місцевої спільноти. Понад 70% видатків місцевих бюджетів спрямовуються на виконання державних функцій: освіта, охорона здоров'я, культура, мистецтво, фізична культура та спорт. Відповідно, на виконання функцій місцевого розвитку – забезпечення функціонування житлово-комунального господарства, утримання дорожньої системи, управління комунальним майном, регулювання земельних відносин – залишається незначний обсяг коштів. Крім того, місцеві бюджети не отримують кошти, необхідні для утримання об'єктів соціальної інфраструктури, що переходять у комунальну власність (табл. 1).

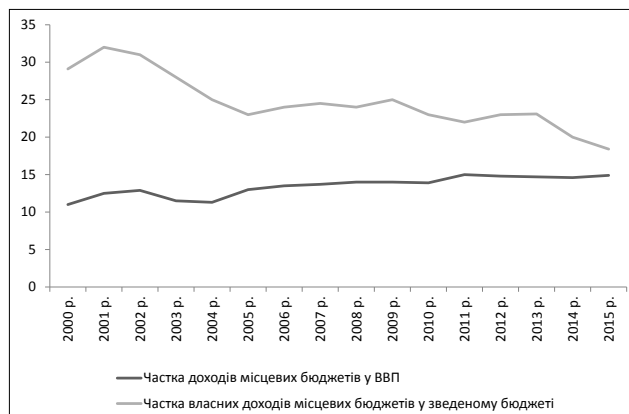


Рис. 2. Динаміка частки доходів місцевих бюджетів у ВВП і зведеному бюджеті України, %

Яскраво виявився викривлений характер формування і витрачання бюджетів розвитку у складі місцевих бюджетів. Бюджет розвитку мав би бути додатковим джерелом видатків на капітальні цілі. Проте ані обсяги бюджету розвитку, ані його частка у доходах місцевих бюджетів не є значними. У 2014 р. доходи бюджету розвитку (з урахуванням коштів, переданих із загального фонду бюджету до бюджету розвитку, та місцевих запозичень) склали 11,1 млрд. грн., що на 15,9% менше,

ніж у 2013 р. Таке значне зменшення обсягу бюджету розвитку відбулося через виключення єдиного податку з переліку джерел надходжень цієї частини бюджету (рис. 2).

**Висновки.** Отже, децентралізація бюджетної системи є незавершеною. Цю проблему частково пом'якшено з активізацією процесу об'єднання громад. На жаль, бюджетна децентралізація на нинішньому етапі здійснюється з порушенням загальної логіки реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування. Адже фактичному об'єднанню громад та передачі їм нових фінансових та інших повноважень мали б передувати закріплення інституційних засад нового розподілу повноважень (зокрема, шляхом внесення відповідних змін до Конституції країни) та проведення на їх основі адміністративно-територіальної реформи. За такої непослідовності неминучою є конфліктність, якою супроводжується об'єднання громад: економічно потужніші громади отримали необхідні важелі фінансового впливу, а слабші перетворюються на «непотрібний баласт». Крім того, формування бюджетної бази для створення потужних і спроможних громад без фактичного оновлення місцевої влади нерідко оцінюється останньою виключно з точки зору нових корупційних перспектив. Низька кваліфікація управлінського апарату органів місцевого самоврядування, домінування особистих інтересів над суспільними, невідповідність формування місцевих бюджетів завданням соціально-економічного розвитку територій ще тривалий час будуть основними характеристиками місцевого самоврядування в Україні, що не може не позначитись на загальній ефективності бюджетної децентралізації.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування : зб. типових документів з питань місцевого самоврядування. – М. : вид-во Уряду України, 2013. – С. 41–44.
2. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : [монографія] / В.С. Куйбіда. – К., 2014. – 431 с.
3. Регіональна фіскальна політика: теоретичні засади та практичні доміанти реалізації в Україні : [монографія] / за ред. А.І. Крисоватого. – Тернопіль : ТНЕУ, 2012. – 402 с.
4. Сало Т.В. Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні / Т.В. Сало // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 35. – С. 324–330.