

УДК 336.1

Чушак А.М.*кандидат економічних наук, асистент кафедри фінансів
Національного університету «Львівська політехніка»***Філюк О.А.***студент
Національного університету «Львівська політехніка»*

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА КУРСУ УРЯДУ НА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЮ ВЛАДИ В ДЕРЖАВІ

THE BUDGET SYSTEM OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF LOCAL MUNICIPALITY REFORMS AND THE POLICY OF UKRAINIAN GOVERNMENT THAT AIMS AT DECENTRALIZATION OF POWERS

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто сучасний стан бюджетної системи України в контексті розподілу повноважень на загальнодержавному та місцевих рівнях. Здійснено оцінку рівня децентралізації в країні на основі показників фінансової децентралізації та аналіз динаміки і структури міжбюджетних відносин. Визначено можливі напрями реформування бюджетної системи та засоби досягнення оптимального розподілу повноважень між центром та регіонами.

Ключові слова: децентралізація, бюджетна система, бюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, фінансова незалежність.

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрено современное состояние бюджетной системы Украины в контексте распределения полномочий на общегосударственном и местном уровнях. Осуществлена оценка уровня децентрализации в стране на основе показателей финансовой децентрализации и анализа динамики и структуры межбюджетных отношений. Определены возможные направления реформирования бюджетной системы и средства достижения оптимального распределения полномочий между центром и регионами.

Ключевые слова: децентрализация, бюджетная система, бюджетные отношения, межбюджетные трансферты, финансовая независимость.

ANNOTATION

In the article we have considered the current state of the budget system of Ukraine in the context of the distribution of powers of local and state levels. We have evaluated the level of decentralization in Ukraine using the main indicators of decentralization and dynamics as well as structure of data of the intersection of different level of budgets. A number of possible ways have been concluded to organize the reforms of the budget system along with steps for achieving the best distribution of powers among regions and central authorities.

Keywords: decentralization, budget system, government relations, intergovernmental transfers, financial independence.

Постановка проблеми. Для України характерною є надмірна централізація фінансових ресурсів, що призводить до неефективного управління бюджетною системою. Проблемою становлення ефективного децентралізованого управління бюджетними ресурсами держави є наявність багатьох перешкод, основні з них це: відсутність чіткого законодавчого розмежування повноважень між центральною владою і місцевим самоврядуванням та дублювання ними деяких функцій, наявність у місцевої

влади повноважень, не забезпечених фінансовими ресурсами, відсутність механізму, який дозволив би захистити інтереси регіонів в процесі перерозподілу ВВП. Реалізація бюджетної політики, що ґрунтується на принципі децентралізації, може стати запорукою успішного соціально-економічного розвитку регіонів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання децентралізованого управління бюджетною системою на сучасному етапі досліджує значна кількість вітчизняних та зарубіжних вчених. Зокрема, О.В. Голиська та А.Г. Ахламов досліджували проблеми реалізації бюджетної політики на регіональному рівні [1]; Т.В.Сало та С.М. Фролов провели ряд досліджень, пов'язаних із вивченням рівня, особливостей та динаміки децентралізації фінансової системи [2]; зарубіжні науковці: Р. Берд, Д. Кінг, В.Н. Лексин, К. Едель працювали над розробленням ефективного механізму регулювання міжбюджетних відносин.

Виділення невирішених раніше частин. Проте недостатньо висвітленими в літературі залишається ще ряд питань, а саме: визначення ступеня фінансової децентралізації в країні, взаємозв'язок дохідної та видаткової баз місцевих бюджетів рівнем соціально-економічного розвитку регіону, виявлення практичних напрямів впровадження децентралізованого управління бюджетною системою та перешкод на шляху його встановлення.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Оцінка стану децентралізації бюджетної системи України, виявлення недоліків та перешкод, що гальмують її подальшу трансформацію, та пошук методів оптимізації механізму розподілу повноважень між центральною та місцевою владою шляхом підвищення ролі місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Децентралізоване управління бюджетною системою характерне для значної кількості розвинених країн. Децентралізація передбачає надання органам місцевого самоврядування права

вирішувати низку завдань місцевого рівня та забезпечення їх ресурсами, необхідними для фінансування цих процесів. Оптимальний розподіл повноважень між центральною владою та місцевим самоврядуванням є невід'ємною умовою ефективного функціонування фінансової системи в цілому.

Першочерговим завданням для України сьогодні є зростання доходів місцевих бюджетів за рахунок децентралізації системи управління державними фінансами. Саме тому важливо оцінити стан децентралізації бюджетної системи України, визначити пріоритетні напрямки її проведення та виявити фактори що уповільнюють процес децентралізації [3].

Бюджетна система України включає Державний бюджет, бюджет тимчасово окупованої АРК та 12087 місцевих бюджетів різних рівнів. До місцевих бюджетів належать обласні, міські, районні, районів у містах, селищні і сільські.

Рівень децентралізації в Україні доцільно оцінити на основі показників фінансової децентралізації: показника фінансової децентралізації доходів, витрат та узагальнюючого показника фінансової децентралізації [2, с. 327].

У 2014 р. ці показники набували наступних значень:

- показник фінансової децентралізації за

доходами $KFD_{д.б.} = \frac{D_{м.б.}}{D_{з.б.}} * 100\% (1);$

$$KFD_{д.б.2014} = \frac{98970 \text{ млн.грн}}{455927 \text{ млн.грн}} * 100\% = 21,7\%;$$

- показник фінансової децентралізації за

витратами $KFD_{в.б.} = \frac{B_{м.б.}}{D_{з.б.}} * 100\% (2);$

$$KFD_{в.б.2014} = \frac{223407 \text{ млн.грн.}}{455927 \text{ млн.грн.}} * 100\% = 49\%$$

- узагальнюючий показник фінансової децентралізації

$$KFD_y = \frac{KFD_{д.б.} + KFD_{в.б.}}{2} (3);$$

$$KFD_{y.2013} = (21,7 + 49) / 2 = 35,35,$$

де $D_{м.б.}$ – доходи місцевих бюджетів;

$D_{в.б.}$ – витрати місцевих бюджетів;

$D_{з.б.}$ – доходи зведеного бюджету.

Обраховавши та проаналізувавши значення відповідних показників за період 2005–2014 рр. (табл. 1), можна зробити висновки щодо стану фінансової децентралізації в Україні, її тенденції та напрями можливих змін, щоб спрогнозувати, до яких наслідків цей процес може призвести в майбутньому.

В Україні суспільні доходи більш централизовані, ніж витрати. При цьому децентралізація за витратами має позитивну динаміку і найвищого значення досягла в 2014 р., в той час як децентралізація за доходами має протилежну динаміку і найвищого значення досягла у 2010 р. – 25,6%, найменшого – у 2011 і 2014 рр. (21,7%). Отже, для місцевих бюджетів характерною є нестача фінансових ресурсів для виконання власних та делегованих повно-

важень, при цьому з кожним роком дана ситуація змінюється в гіршу сторону. Близько половини витрат з місцевих бюджетів фінансуються за рахунок трансфертів з Державного бюджету, що свідчить про низький рівень фінансової самостійності органів місцевого самоврядування.

Таблиця 1
Показники рівня фінансової децентралізації України за 2005–2014рр.

Рік	Показник фінансової децентралізації за доходами, %	Показник фінансової децентралізації за витратами, %	Узагальнюючий показник фінансової децентралізації, %
2005	22,6	36,8	29,7
2006	23,2	41,1	32,2
2007	26,5	42,7	34,6
2008	24,8	41,0	32,9
2009	24,6	41,4	33,0
2010	25,6	40,2	32,9
2011	21,7	42,8	32,2
2012	22,8	44,4	33,6
2013	21,9	47,4	34,6
2014	21,7	49	35,35

Джерело: побудовано авторами за даними Міністерства фінансів України [4]

Для України, за умов значної централізації бюджетних ресурсів, характерною є тенденція до зменшення кількості бюджетів-донорів та зростання кількості дотаційних бюджетів (табл. 2).

Таблиця 2
Частка бюджетів-донорів та дотаційних бюджетів в структурі зведеного бюджету України за 2002–2013 рр. [4]

Показники	Роки					
	2002	2005	2009	2012	2013	2014
Частка бюджетів-донорів у загальній кількості бюджетів, %	13,0	8,0	5,3	4,3	4,8	3,7
Частка дотаційних бюджетів у загальній кількості бюджетів, %	87,0	92,0	94,7	95,7	95,2	96,3

Джерело: побудовано авторами за даними Міністерства фінансів України [4]

Більшість місцевих бюджетів, що мають прямі відносини з Державним бюджетом, є дотаційними, крім того, їх частка постійно зростає, а, відповідно, частка бюджетів-донорів скорочується. Так, у 2002 р. зафіксовано 89 бюджетів-донорів, що становило 13% від усіх бюджетів, а у 2014 р. їх частка становила тільки 3,7%. Це є негативним явищем, оскільки підвищує навантаження на бюджетів-донорів. Таке стрімке підвищення кількості дотаційних бюджетів свідчить про неправильний розподіл

бюджетних ресурсів та помилки у реалізації податкової політики держави.

Важливим показником, що визначає рівень децентралізації бюджетної системи України, є співвідношення темпів приросту доходів та трансфертів місцевих бюджетів (рис. 1).



Рис. 1. Темпи приросту міжбюджетних трансфертів і доходів місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) за період 2007–2013 рр.
Джерело: побудовано авторами за даними Державного казначейства України [5]

До 2011 р. темп приросту трансфертів значно переважав приріст доходів місцевих бюджетів, лише у 2012–2013 рр. ситуація змінилась у кращу сторону. Так, у 2013 р. обсяг доходів місцевих бюджетів зріс на 5,9%, в той час як розмір міжбюджетних трансфертів знизився на 3,79% відносно 2012 р. Це свідчить про досить повільний процес фіскальної децентралізації в Україні, що спричинено відсутністю податкової автономії органів місцевої влади.

Забезпеченість фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування на виконання делегованих їм повноважень за останні п'ять років становить близько 80%. Постійна нестача коштів знижує якість публічних послуг. Місцева влада також володіє недостатнім обсягом коштів для виконання власних повноважень. У зв'язку з цим важливі галузі соціально-економічної сфери фінансуються за залишковим принципом. Внаслідок цього бюджетне забезпечення розвитку місцевої інфраструктури на одного жителя в Україні є найвищим в серед держав Європи – 448 грн.

Важливим кроком на шляху до покращення бюджетної системи країни стало підписання коаліційної угоди від 21.11.2014 р. В розділі 7 цієї угоди «Децентралізація та реформа публічної адміністрації» зазначається, що наступними напрямками змін у сфері організації бюджетного устрою є: ефективний розподіл повноважень (компетенцій), належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування, формування самодостатніх громад, територіальна організація влади на місцевому рівні, реформа публічної служби, електронне врядування, реформа публічних фінансів, реформа державних

закупівель, реформа управління державною власністю та приватизація [6].

Проведені дослідження та аналіз вітчизняних і зарубіжних літературних джерел дозволили виділити наступні пріоритетні напрями реформування бюджетної системи України:

- зростання фінансової незалежності бюджетів місцевого рівня і ступеня фінансового забезпечення делегованих їм повноважень;
- надання можливості місцевим органам влади об'єднувати свої ресурси задля фінансування спільних програм та проектів;
- подальше зростання автономності місцевих бюджетів у сфері видатків;
- оптимізація взаємовідносин між місцевими та центральним бюджетами;
- збільшення частки інвестиційних ресурсів в структурі місцевих бюджетів;
- спрощення доступу органів місцевої влади до кредитних ресурсів.

Децентралізація бюджетної системи повинна здійснюватись поступово, за рахунок перерозподілу повноважень між місцевим самоврядуванням та центральними органами влади, а також фінансових ресурсів, які спрямовані на виконання цих повноважень з метою поступового підвищення ролі місцевих органів влади.

Надання більшої фінансової самостійності місцевим громадам дозволить вирішити значущі проблеми суспільства з максимальним врахуванням інтересів громадян, адже саме це є основною політико-правовою метою нашої держави. Цей процес повинен супроводжуватись подальшою демократизацією управлінського апарату, децентралізацією повноважень і відповідальності, адміністративними реформами, зокрема, зміною структури державної виконавчої влади. Надання широких повноважень органам місцевого управління дозволить наблизити українську систему публічної влади до європейських стандартів та пришвидшить інтеграцію України в Європейський економічний простір [7, с. 101–103].

Висновок. Таким чином, оцінка основних показників стану децентралізації бюджетної системи України свідчить про неефективну її організацію. А саме, значна частина доходів місцевих бюджетів припадає на міжбюджетні трансферти, при цьому місцеве самоврядування немає достатнього обсягу закріплених доходів для виконання покладених на них функцій та зобов'язань; частина власних і делегованих повноважень місцевих органів влади не забезпечена фінансовими ресурсами; місцеві громади не володіють достатніми повноваженнями для вирішення значущих проблем місцевого рівня. У зв'язку з цим не в повній мірі задовольняються політико-правові інтереси громадян та нерационально функціонує фінансова система держави.

Оновлена модель бюджетного устрою України повинна базуватись на принципах децентралізації, партнерства, програмування та субсидіарності спільних для всього європейського демо-

кратичного простору. Самостійність місцевих бюджетів повинна бути забезпечена достатньою кількістю закріплених за ними фінансових ресурсів та ширшим колом повноважень щодо вирішення важливих питань місцевого значення. Для подальшого успішного реформування системи міжбюджетних відносин Україні доцільно використати досвід провідних європейських країн, врахувавши при цьому особливості, потенціал та інтереси конкретних регіонів держави.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Ахламов А.Г. Бюджетна політика та бюджетне планування в умовах прогнозної невизначеності: регіональний рівень: [наук.-метод. Розробка] / [А.Г. Ахламов, О.В. Голинська та ін.]. – К.: НАДУ, 2010. – 44 с.
2. Сало Т. Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні / Т. Сало // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип.4 – С. 324–330.
3. Роз'яснення щодо змін до Конституції України на реалізацію реформи місцевого самоврядування та курсу уряду на децентралізацію влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/>.
4. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>.
5. Офіційний сайт Державного казначейства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/>.
6. Коаліційна угода ВРУ VIII скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koalicyjna_uhoda_parafovana_20.11.pdf.
7. Балацький Є.О. Бюджетна децентралізація: ефективність реформи на місцевому рівні / Є.О. Балацький, С.М. Фролов // Економіка і управління. – 2011. – Вип. 4. – С. 97–103.