

## ФІНАНСОВО-БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ОЦІНКА РІВНЯ ТА НАПРЯМИ РОЗШИРЕННЯ

*Розглянуто поняття, види, типи та форми децентралізації. Проведено дослідження сутності фінансово-бюджетної децентралізації як однієї із складових процесу управління, спрямованого на зменшення залежності органів місцевого самоврядування від центрального уряду в ухваленні рішень щодо доходів і видатків. Метою статті є проведення оцінки рівня фінансово-бюджетної децентралізації та визначення напрямів удосконалення процесу її розширення і зміцнення. Проведено оцінку рівня фінансової децентралізації в Україні за 1992-2012 роки, визначено причини, які уповільнюють проведення фінансово-бюджетної децентралізації, окреслено напрями удосконалення процесу здійснення фінансово-бюджетної децентралізації.*

Ключові слова: децентралізація, місцеві органи влади, бюджетно-фінансова децентралізація, показники децентралізації.

JEL: H 72, H 77

**Постановка проблеми.** Фінансово-бюджетна децентралізація зумовлена прагненням центрального уряду поліпшити систему управління державою. При цьому центральний уряд намагається обмежити свою діяльність стратегічними функціями управління та загальнодержавними функціями, які важко диференціювати щодо потреб конкретного громадянина, який проживає на конкретній території.

Управління розвитком регіонів як механізм державної регіональної політики передбачає залучення і активізацію усіх механізмів, що здатні привести регіональну економіку до стану стабільного розвитку та економічного зростання і сприяти розширенню демократичних процесів на місцях. Фінансово-бюджетна децентралізація як одна із складових процесу управління здатна не тільки зберегти свій статус каналу перерозподілу коштів від бюджетів одного рівня до іншого, а й набути ознак механізму регулювання, що здатен реально впливати на регіональний розвиток, формувати фінансову самодостатність територіальних громад, оптимізувати процеси перерозподілу бюджетних ресурсів між територіями, активізувати місцевий економічний розвиток, забезпечувати населення територіальних громад суспільними послугами на законодавчо визначеному рівні, вирішувати соціальні проблеми.

Актуальним завданням для України на сьогодні є зменшення залежності органів місцевого самоврядування від центрального уряду в ухваленні рішень щодо доходів і видатків, оскільки рішення останнього мають прямий вплив на доходи та видатки місцевих бюджетів і таким чином не дають змоги та стимулів місцевій владі адекватно планувати та здійснювати місцевий розвиток.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематикою процесу фінансово-бюджетної децентралізації плідно займалися українські науковці, а саме: В. Андрущенко, О. Кириленко, Н. Бикадорова, Н. Камінська, І. Карчевська, В. Климова, Т. Сало, С. Хамініч, В. Федосов, С. Юрій та інші. Проте реалії сьогодення потребують подальших

досліджень і обґрунтування пропозицій щодо оцінки рівня фінансово-бюджетної децентралізації та визначення напрямів її підвищення.

**Мета статті.** Метою роботи є проведення оцінки рівня фінансово-бюджетної децентралізації та визначення напрямів удосконалення процесу її розширення і зміцнення.

**Виклад основного матеріалу.** Основою економічної й фінансової самостійності регіону є його власність. Стаття 142 Конституції України визначає, що “матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад” [1].

На сучасному етапі економічного розвитку в нашій країні особливої гостроти набувають суперечності з бюджетних питань у взаємовідносинах між центром та регіонами, основою яких є розрив між власними доходами і видатками місцевих органів влади на здійснення власних повноважень. У зв’язку з цим територіальні формування не можуть забезпечити соціально-економічний розвиток за рахунок власних надходжень. Децентралізація передбачає передачу органам місцевого самоврядування компетенції щодо вирішення завдань, пов’язаних з місцевими потребами.

У словнику іншомовних слів термін децентралізація (від латинського de – “заперечення”, centralize – “середній, центральний”) визначається як “знищення, скасування або ослаблення централізації і розширення прав низових органів управління” [2, с. 164].

Згідно із загальним визначенням, децентралізація – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів [3, с. 7].

Існує декілька типів, форм та видів децентралізації, які можуть застосовуватися в країні.

Відрізняють два типи децентралізації: адміністративну (бюрократичну) і демократичну [3, с. 7]. Адміністративна децентралізація означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які отримують право на самостійну діяльність щодо центральної влади, хоч і призначаються центральним урядом. Такий спосіб децентралізації означає не децентралізацію, а деконцентрацію влади. Демократична децентралізація передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за якої вирішення місцевих справ покладається не на представників центрального уряду, а на осіб, обраних населенням відповідних громад чи регіонів.

Існує декілька видів децентралізації, які мають свої характерні ознаки і які можуть впроваджуватися самостійно або у взаємозв’язку одна з одною: політична, адміністративна та фінансова [4–7]. Вони мають різні форми та комбінації у різних країнах, в середині країни і навіть у середині окремого сектору.

Серед форм децентралізації, які можуть існувати в країні, розрізняють: деконцентрацію, делегування та деволюцію [3, с. 8]. Деконцентрація – це найпростіша форма децентралізації, оскільки вона не включає жодної передачі повноважень органам місцевого самоврядування. Мова йде лише про розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які діють в межах цієї компетенції самостійно і до певної міри незалежно від центральної влади, хоча і призначаються центральним урядом. В Україні міністерства економіки, фінансів, освіти та інші в такий спосіб передають повноваження регіональним та місцевим органам, які є їхніми структурними підрозділами (управління, відділи, департаменти) в областях, районах та містах обласного значення.

При делегуванні повноважень відбувається тимчасова передача своїх повноважень одними органами державної влади іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування [3, с. 8]. В Україні фінансування делегованих повноважень місцевих органів влади відбувається на засадах Бюджетного кодексу, що вказує на законодавче (постійне), а не тимчасове врегулювання цього питання.

Більш інтенсивною формою децентралізації є деволюція, за якої центральний уряд передає повноваження у прийнятті рішень, фінансуванні та управлінні органам місцевого самоврядування. Місцеві органи влади мають свою визначену законом юрисдикцію на виконання повноважень, у межах котрих вони виконують суспільні функції для своїх виборців, яким вони підзвітні. Деволюція – це та форма децентралізації, яка може призвести до реального самоврядування. На неї покладаються найбільші надії, але з нею ж пов'язаний найбільший ризик. В Україні ця форма поки що реального не втілена [3; 8].

Бюджетна децентралізація – це процес розподілу функцій, компетенцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і місцевими рівнями влади та управління. Вітчизняні метри фінансової науки С. Юрій та В. Федосов зазначають, що за змістом бюджетна децентралізація становить передачу повноважень, функцій і компетентності від центрального уряду до органів місцевого самоврядування, що супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів [10, 301].

Відповідно до Бюджетного кодексу держава може передавати право на здійснення повноважень (видатків) лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки, а також трансфертів з державного бюджету України [9].

Суть бюджетної децентралізації полягає у “розвантаженні” функцій центрального уряду в наданні послуг населенню, які вимагають врахування особливих потреб у цих послугах громадян залежно від їхнього місця проживання, етнічної належності, традицій та ін. Такі функції передаються регіонам, місцевим органам самоврядування із закріпленням частини фінансових ресурсів держави та певних прав щодо встановлення і стягнення податків, здійснення запозичень. Держава бере на себе функцію фінансового вирівнювання або забезпечення приблизно однакового рівня надання одних і тих самих послуг на території всієї країни. Для цього вона надає трансферти, а також здійснює контроль чи моніторинг стану надання таких послуг місцевими органами влади. Параметри фінансово-бюджетної децентралізації є індикаторами, за якими можна оцінити задекларований ступінь децентралізації управління загалом.

Бюджетна децентралізація має політичні, економічні й інституційні аспекти міжбюджетних відносин і охоплює широкі сфери діяльності – від ефективності функціонування державних інститутів та розвитку стабільної фінансової інфраструктури до вдосконалення механізмів фінансових трансфертів та підтримки системи соціального страхування. Ефективно розроблена політика фінансово-бюджетної децентралізації має зміцнювати місцеву автономію і сприяти підвищенню політичної відповідальності, економічної ефективності, відкритості управлінських рішень. Рівень бюджетної децентралізації є показником рівня бюджетної і податкової автономії місцевих органів щодо управління розвитком територій.

З часу проголошення незалежності перед Україною постали питання щодо запровадження політики децентралізації, зокрема фінансової. Однак, у нашій країні до цього часу немає чіткого обґрунтування економічного змісту рівня децентралізації.

У зарубіжній економічній літературі для оцінки ступеня децентралізації зустрічається індекс децентралізації, який визначається через співвідношення доходів місцевої влади із загальними доходами влади та через співвідношення видатків місцевої влади із загальними видатками влади [11, с. 115].

У вітчизняних наукових колах немає єдиної думки щодо оцінювання рівня фінансової децентралізації. Найчастіше пропонується проводити вимірювання такими показниками: показник фінансової децентралізації доходів (частка місцевих бюджетів за доходами (без урахування міжбюджетних трансфертів) у доходах зведеного бюджету); показник фінансової децентралізації витрат (частка місцевих бюджетів за видатками (без урахування міжбюджетних трансфертів) у видатках зведеного бюджету); узагальнюючий показник фінансової децентралізації [4, с. 326; 5, с. 150].

Окрім зазначених показників, рівень децентралізації можна вимірювати як частку ВВП, що перерозподіляється через місцеві бюджети; співвідношення між закріпленими, власними доходами та трансфертами місцевих бюджетів.

Показники рівня фінансової децентралізації в Україні за 1992–2012 рр. надані в табл. 1. З даних таблиці можна побачити чітку тенденцію до зменшення рівня децентралізації бюджетної системи України. Якщо в 1992 р. показник фінансової децентралізації доходів місцевих бюджетів склав 47,6%, то в 2011 р. він становив лише 21,7%, тобто фінансова самостійність місцевих бюджетів України за двадцять один рік зменшилась більш ніж вдвічі – в 2,2 разу. У 2011 р. встановлено найменше значення показника рівня фінансової децентралізації доходів місцевих бюджетів. Таке положення свідчить про посилення тенденцій до централізації бюджетних ресурсів в нашій країні.

Таблиця 1

**Показники рівня фінансово-бюджетної децентралізації в Україні  
за 1992–2012 рр., %**

Рік	Показник децентралізації бюджетних доходів	Показник децентралізації бюджетних видатків	Узагальнюючий показник децентралізації (гр. 2 + гр. 3)/2
1992	47,6	36,8	42,2
1993	47,8	39,4	43,6
1994	42,0	35,3	38,7
1995	52,4	47,3	49,9
1996	47,6	34,4	41
1997	43,2	39,9	41,6
1998	45,7	47,2	46,5
1999	40,0	25,1	42,6
2000	29,1	35,3	32,2
2001	32,3	40,4	36,4
2002	31,4	41,1	36,3
2003	30,0	41,6	35,8
2004	24,9	38,2	31,6
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	22,6	44,9	33,8

Примітка. Розраховано і складено на основі [4; 5; 12].

Показник рівня фінансово-бюджетної децентралізації витрат у 2012 р. становив 44,9%, а це найбільше його значення після 1998 р., тобто в Україні суспільні доходи є більш централізованими, ніж видатки. Максимальне значення узагальнюючого показника фінансової децентралізації було досягнуто у 1995 р. – 49,9%. Межу в 40% було також перевищено у 1992–1993 та 1996–1999 рр.

Прийняття Бюджетного кодексу та закріплення доходних джерел за бюджетами різних рівнів призвело до значного зниження рівня фінансової децентралізації за доходами: від 32,3 % у 2001 р. до 22,6% в 2012 р., що вказує на пряму залежності місцевих органів влади від центрального уряду, а доходів місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету.

Розглядаючи структуру доходів місцевих бюджетів можна помітити поступове зменшення частки податкових надходжень та збільшення частки міжбюджетних трансфертів. Так, якщо у 2007 р. частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів склала 41,7%, а найбільше значення частка податкових надходжень склала у 2009 р. – 44,0%, то далі спостерігається щорічне зменшення цієї частки до 38,1% у 2012 р. (табл. 2).

Таблиця 2

**Структура доходів місцевих бюджетів України, %**

Показники	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Податкові надходження	41,7	43,1	44,0	42,3	40,3	38,1
2. Неподаткові надходження	6,0	5,6	5,8	5,5	6,0	5,6
3. Доходи від операцій з капіталом	4,3	3,3	1,9	1,7	1,0	0,8
4. Цільові фонди	2,5	1,7	1,1	1,0	0,5	0,3
5. Міжбюджетні трансферти	45,5	46,3	47,2	49,5	52,2	55,2
Усього доходів	100	100	100	100	100	100

*Примітка.* Розраховано і складено на основі [12].

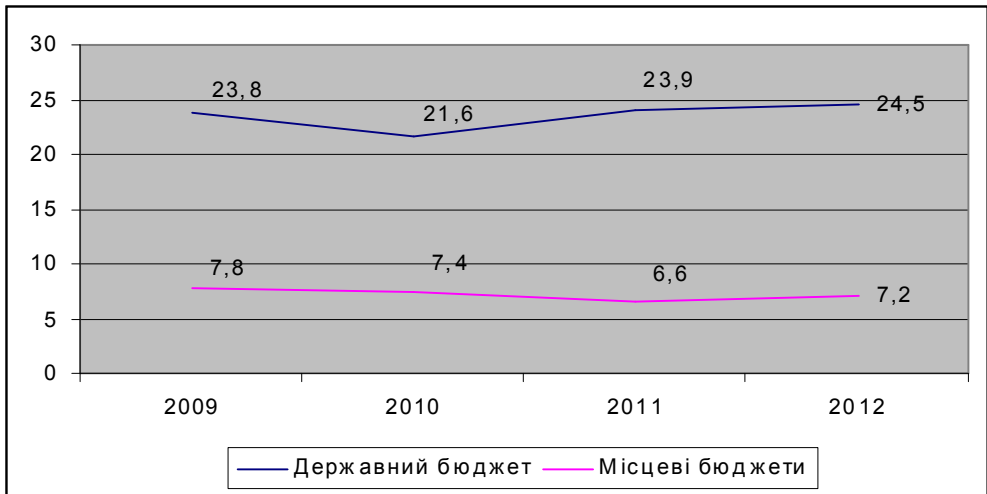
На фоні зменшення надходжень до місцевих бюджетів податкових та неподаткових доходів спостерігається стійке збільшення обсягів трансфертів, що надаються з державного бюджету місцевим. В 2007 р. сума трансфертів склала 48,7 млрд. грн., або 45,5 % всіх доходів місцевих бюджетів, а в 2012 р. до місцевих бюджетів вже було спрямовано 124,5 млрд. грн. у вигляді трансфертів або 55,2 % всіх доходів місцевих бюджетів [12]. Слід також зазначити, що за останні п'ять років сума трансфертів, які передаються з державного бюджету місцевим бюджетам збільшилася більш ніж у 2,5 рази, що вказує на значну та подальшу централізацію бюджетних коштів у руках держави та їх перерозподіл через державний бюджет.

Частка валового внутрішнього продукту (ВВП), яка розподіляється через державний та місцеві бюджети, показує, яку питому вагу всієї сукупності благ та послуг, створених в державі за рік, акумулюють та перерозподіляють через ці бюджети (рис. 1).

Як свідчать дані, місцеві бюджети приймають значно меншу участь у перерозподілі ВВП, ніж державний бюджет. Так, у 2009 р. частка ВВП, яка розподілялась через місцеві бюджети, складала найбільше значення – 7,8%, у 2010 р. – 7,4%. Найменше значення частки місцевих бюджетів у розподілі ВВП спостерігалось у 2011 р. – 6,6%, а в 2012 р. частка доходів місцевих бюджетів у ВВП склала 7,2%.

З рис. 1 видно, що частка доходів місцевих бюджетів у ВВП в 3–3,5 рази нижче, ніж частка доходів державного бюджету у ВВП. Це вказує на велику централізацію

фінансових ресурсів країни у державному бюджеті та фінансову залежність місцевих органів влади від рішень центрального уряду.



**Рис. 1. Частка доходів місцевих та державного бюджетів у ВВП (без урахування міжбюджетних трансфертів), %**

Таким чином, у сфері організації управління місцевими бюджетами десятиліттями накопичувалися проблеми, вирішення яких вимагало радикальних змін у бюджетній політиці держави в бік фінансово-бюджетної децентралізації. З введенням в дію нової редакції Бюджетного кодексу України місцеві бюджети не відчули істотних позитивних зрушень у формуванні своєї дохідної бази, більшість проблем залишилися не тільки не вирішеними, а й ще більш поглибилися.

Про ситуацію в Україні нині можна сказати, що процеси фінансово-бюджетної децентралізації відбуваються повільно, не мають системності та не сприяють стимулюванню місцевих органів до пошуку джерел активізації власних економічних ресурсів.

Необхідно зазначити, що обрахування частки доходів та видатків місцевих бюджетів у видатках і доходах зведеного бюджету не дають повного уявлення про рівень бюджетної автономії, не дають змогу оцінити самостійність органів місцевого самоврядування та співвідносність повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Тому неочевидно, що збільшення частки доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті є ознакою збільшення автономії місцевих органів влади у прийнятті податково-бюджетних рішень. На порядку денному постало питання формування методології обрахунку рівня бюджетної децентралізації, щоб мати змогу оцінити ступінь задоволення потреб місцевих бюджетів у коштах та оцінити ефективність надання і витрачання бюджетних коштів.

Відповідно фінансово-бюджетна децентралізація має включати не тільки перегляд структури податків і трансфертів та упорядкування видаткових повноважень. Потрібне підвищення ролі місцевих органів в управлінні розвитком регіонів, посилення їх активності у створенні умов для активізації потенціалу економічного розвитку і зростання, залучення інвестицій, щоб на місцях мати джерела наповнення місцевих бюджетів. Модифікації потребує і сама система розподілу бюджетних коштів між рівнями бюджетної системи, за якої має бути унормована частка доходів і видатків у

зведеному бюджеті на рівні, що не тільки підтверджений практикою європейських країн із тривалими традиціями бюджетної децентралізації, а й відповідає сучасному стану розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Децентралізація системи управління проголошена важливим елементом подальшого державотворення. А фінансово-бюджетна децентралізація має проходити одночасно із децентралізацією владних повноважень. Будучи тісно пов'язаною з організацією системи державного управління, децентралізація є чинником побудови ефективних взаємовідносин між центральним урядом і органами управління на місцевому рівні. Мотивація до здійснення широкої децентралізації владних повноважень включає два аспекти – політичний та економічний. Перший – це реакція на регламентацію діяльності місцевих органів з центру, другий – це наслідок надмірної розподільчої діяльності з центру і необхідність більш ефективного використання наявних ресурсів.

З метою перетворення місцевих органів на реально діючі суб'єкти втілення державної та місцевої політики, розбудови місцевої демократії необхідно удосконалити процес здійснення в Україні фінансово-бюджетної децентралізації. Для цього, на нашу думку, слід вжити такі заходи:

1) змінити методика оцінки бюджетної децентралізації – ступінь процесів децентралізації слід оцінювати на основі аналізу таких параметрів: автономія місцевих органів у сфері податкової та видаткової політики, тип отримуваних трансфертів, порядок розподілу трансфертів, ступінь свободи у здійсненні місцевих запозичень;

2) переглянути існуючу податкову систему з метою надання місцевим органам прав та можливостей формувати бюджети за рахунок власних джерел для підвищення їх самостійності у забезпеченні необхідним обсягом коштів;

4) внести зміни до механізму надання централізованої державної підтримки регіонам, аби створити умови для активізації дії всіх ендогенних чинників розвитку; доцільним є стимулювання територій зі значним ланцюговим ефектом поширення тенденцій економічного зростання;

5) позбавити район функцій перерозподільної ланки трансфертів державного бюджету між бюджетами місцевого самоврядування (це питання потребує узгодженого проведення разом із питанням територіальної реформи).

Фінансово-бюджетну децентралізацію в Україні необхідно розглядати як частину більш масштабної реформи державного управління, яка передбачає перерозподіл завдань, повноважень і фінансових ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях, зокрема передачу ширших повноважень, функцій і ресурсів від держави органам місцевого самоврядування.

### **Література**

1. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
2. Словник іншомовних слів [Текст] / Уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарлупа. – К. : Наук. думка, 2000. – 680 с.
3. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : навч. посіб. [для посадовців місц. та регіон. органів влади та фахівців з розв. місц. самоврядування]. К. : ПРООН/МПВСР – 2007. – 269 с.
4. Сало Т. Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні / Т. Сало // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 35. – С. 324 – 330.

5. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н. О. Бикадорова // *Економічний вісник Донбасу [Текст]*. – 2010. – № 2(20). – С. 145–151.
6. Камінська Н. В. Організаційно-правові засади децентралізації публічної влади / Н. В. Камінська // *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ [Текст]*. – 2010. – № 4. – С. 9–20.
7. Місцеві фінанси : підручник / За ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
8. Андрущенко В. Л. Національні схеми бюджетного феодалізму / В. Л. Андрущенко, О. П. Кириленко // *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. – 2001. – Вип. 26. – С. 67–74.
9. Бюджетний кодекс України від 08.08.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
10. Фінанси : підручник / За ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2012. – 687 с.
11. Карчевська І. О. Оцінка фінансової децентралізації місцевих бюджетів України / І. О. Карчевська, О. М. Кравчук // *Економічний простір [Текст]*. – 2010. – № 35. – С. 110–118.
12. Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.ibser.org.ua](http://www.ibser.org.ua)

#### References

1. Constitution of Ukraine dated 28.06.1996 [WWW resource]. – Available at : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
2. Foreign words dictionary / S. M. Morozov, L. M. Shkarlupa. – K. : Nauk. dumka, 2000. – 680 p.
3. Decentralisation and effective town self-government: manual [for local authorities]. K.: PROON/MPVSR. – 2007. – 269 p.
4. Salo T. Decentralisation of financial system: state and level assessment in Ukraine / T. Salo // *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. – 2013. – Vyp. 35. – pp. 324–330.
5. Bykadorova N. O. Financial decentralization of local self-government / N. O. Bykadorova // *Ekonomichnyi visnyk Donbasu*. – 2010. – # 2(20). – pp. 145–151.
6. Kaminska N. V. Organizational and legal principles of decentralization of public power / N. V. Kaminska // *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav*. – 2010. – # 4. – pp. 9–20.
7. Local finances: manual / Ed. O. P. Kyrylenko. – K. : Znannia, 2006. – 677 p.
8. Andrushchenko V. L. National schemes of budget feudalism / V. L. Andrushchenko, O. P. Kyrylenko // *Aktualni problemy mizhnarodnykh vidnosyn*. – 2001. – Vyp. 26. – pp. 67–74.
9. Budget Code of Ukraine dated 08.08.2010 [WWW resource]. – Available at : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
10. Finances: manual / Ed S. I. Yuriia, V. M. Fedosova. – K. : Znannia, 2012. – 687 p.
11. Karchevska I. O. Financial decentralization of local budgets of Ukraine assessment / I. O. Karchevska, O. M. Kravchuk // *Ekonomichnyi prostir*. – 2010. – # 35. – pp. 110–118.
12. Insitute of budgetary and socio-economic research [WWW resource]. – Available at : [www.ibser.org.ua](http://www.ibser.org.ua)

Редакція отримала матеріал 24 вересня 2014 р.