

Котик О. В., асистент, Любовська М. М. (Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне)

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті висвітлюється важливість перерозподілу фінансових потоків у процесі реформування місцевого самоврядування. Розглянуто механізми впровадження децентралізації в сучасній Україні. Проаналізовано й узагальнено наукові підходи до визначення змісту та ролі децентралізації у ринковій економіці. Досліджено питання реформи з децентралізації влади в Україні. Виділено переваги та недоліки реформування процесів розподілу фінансових ресурсів в Україні.

Ключові слова: децентралізація, доходи бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, органи місцевого самоврядування, самостійність місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Розбудова незалежної та демократичної України в напрямку європейської інтеграції потребує підвищення ефективності системи регіонального та місцевого самоврядування. Значну роль в дослідженні відіграє аналіз теоретико-методологічних принципів розвитку системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах децентралізації державного управління. Найактуальнішим є питання розподілу повноважень та фінансових ресурсів між органами центральної та місцевої влади. Баланс системи бюджетних відносин, раціональне використання матеріальних ресурсів є гарантією ефективності соціально-економічної політики держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Активізацію сил широкого кола як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників обумовило реформування державного управління у напрямі дослідження проблем визначення курсу розвитку держави, побудову децентралізованого державного управління. Багатьох українських вчених, серед яких О. Ф. Кобилецька, А. А. Коваленко, П. Ю. Курмаєв, Н.В. Мацедонська, В. І. Мельниченко, В.Е. Пальчук та інші присвятили свої роботи цій проблематиці. В цих працях зроблено глибокий аналіз умов впровадження децентралізації в Україні, висвітлені проблеми фінансової децентралізації.



Постановка завдання. Метою статті є дослідження та аналіз сучасного стану децентралізації в Україні, узагальнення досвіду зарубіжних країн у проведенні реформи децентралізації та визначення подальших перспектив.

Виклад основного матеріалу. Основним завданням виробництва суспільних благ є задоволення потреб населення. Для підвищення результативності даного завдання важливим є максимальна зацікавленість та участь громадян у формуванні бюджетів та розпорядженні коштами на місцевому рівні.

Для досягнення економічної ефективності необхідно здійснити фінансову децентралізацію, що передбачає делегування видаткових повноважень, створення фінансової бази органів місцевого самоврядування, залучення жителів територіальних громад до розв'язання місцевих проблем.

Сучасні дослідники визначають децентралізацію як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах [3].

Розглянемо різні підходи до визначення децентралізації в табл. 1.

На підставі аналізу попередніх думок можемо зробити висновок, що бюджетна децентралізація – це процес передачі повноважень управління доходами та видатками з метою збільшення ефективності реалізації даних повноважень та ретельніше управління бюджетними коштами громад.

Фінансова децентралізація в сучасних умовах розглядається як необхідна умова успішної децентралізації державних функцій у контексті демократичних перетворень. Так, за умови проведення бюджетної децентралізації:

- відкриваються додаткові можливості щодо формування місцевих бюджетів;
- збільшується свобода у використанні коштів органами місцевого самоврядування;
- зростає активність й ініціатива місцевої влади;
- посилюється відповідальність за вирішення місцевих проблем;
- посилюється контроль за виконанням бюджету;
- проводиться ефективне фінансове вирівнювання [4].

Визначення категорії «децентралізація»

Автор	Визначення
П. Ю. Курмаєв	Децентралізація являє собою певний процес перерозподілу та делегування повноважень на рівні регіональному з метою їх найбільш результативного використання та практичної оптимізації у вирішенні важливих питань на рівні адміністративно-територіальної одиниці.
О. Ф. Кобилецька	Децентралізація прослідковується як інструмент, що має ефективну спрямованість, націлену на реорганізацію уряду у напрямі послаблення функцій центрального органу в керуванні процесами на місцях та із розширенням функцій цих організаційних утворень, які матимуть певну самостійність.
А. А. Коваленко	Структурна суть децентралізації полягає в тому, що елементи політико-правового характеру, які необхідні для співпраці громади та держави, мають утворити правовий режим, що надає органам на місцях самостійність і незалежність від центрального органу управління.
В. І. Мельниченко	Децентралізація – це відчуження певної частини державної влади, що закріплюється нормами федеральної конституції чи самоврядними утвореннями із закріпленням цього процесу в законодавстві.
Н.В. Мацедонська	Децентралізація як процес передачі частини функцій та повноважень нижчим рівням управління від вищих через ослаблення та скасування централізації між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Джерело : складено на основі [2; 3; 4; 5; 6]

В будь-якій країні завжди складним процесом є реформування системи територіальних фінансів. Тому розроблення ефективної сис-



теми використання ресурсів територіальних бюджетів є досить важливим.

Мета реформи місцевого самоврядування передусім, полягає в тому, щоб забезпечити самостійну його спроможність, за рахунок власних ресурсів та у вирішенні питань місцевого значення.

Серед головних завдань, які будуть реалізовані в рамках бюджетної децентралізації, є такі:

- перегляд та чітка структуризація переліку власних та делегованих повноважень;
- розширення фінансової бази органів місцевого самоврядування;
- відмова від безцільових трансфертів, перехід до системи цільових трансфертів;
- запровадження максимального рівня прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування [6].

Слід зазначити, що прийняті Верховною Радою у грудні 2014 року зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України є найбільшим за останні роки кроком у напрямку бюджетної децентралізації. Якщо раніше від 50% до 90% бюджетів різних рівнів в Україні були дотаційними, то після проведених реформ, кількість дотаційних бюджетів скоротилась вдвічі [8].

Основним джерелом формування бюджетів різних рівнів є розподіл державних податків і зборів та закріплення їхніх конкретних видів за державним та місцевими бюджетами на тривалий час. Це не тільки забезпечує самостійність бюджетів, але й активізує роль їх у проведенні державної політики, дає можливість суб'єктам місцевого самоврядування без втручання центральних органів влади формувати власні фінансові ресурси.

Функціонування органів місцевого самоврядування залежить у першу чергу від їх фінансових можливостей, тобто спроможність самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Ефективність виконання основних функцій органами місцевого самоврядування обумовлюється достатністю сформованих доходів місцевого бюджету, до яких, окрім власних, зараховуються ще й закріплені доходи [5].

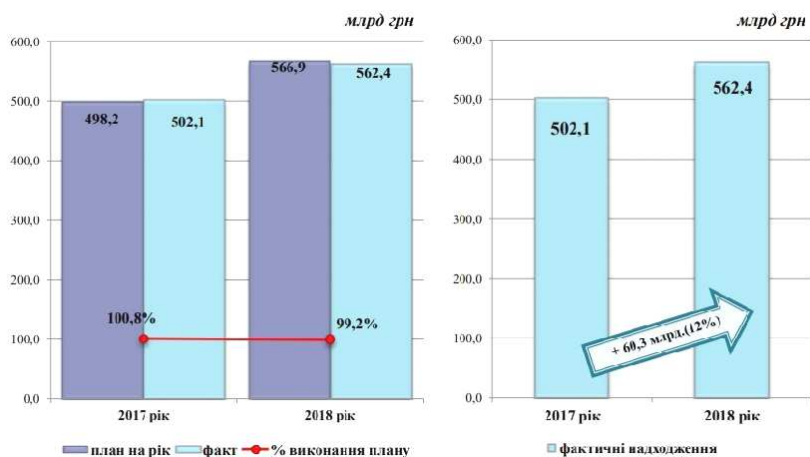


Рис. 1. Доходи місцевих бюджетів
(з урахуванням міжбюджетних трансфертів)

Джерело : складено на основі [9]

До місцевих бюджетів у 2018 року з урахуванням сум міжбюджетних трансфертів із державного бюджету надійшло 562,4 млрд грн, що становить 99,2% річних планових показників. У порівнянні з 2017 роком надходження зросли на 60,3 млрд грн або на 12%.

Таблиця 2

Доходи місцевих бюджетів 2018 року у порівнянні з
2017 роком млрд грн.

Назва доходу	Фактично надійшло у 2017 році	% у загальній сумі	Фактично надійшло у 2018 році	% у загальній сумі	Збільшення (+) / зменшення (-)
Загальна сума доходів з урахуванням міжбюджетних трансфертів із державного бюджету	502,1		562,4		60,3
в тому числі доходи без урахування міжбюджетних трансфертів із державного бюджету	229,5	45,7	263,5	46,9	34,0
з них:					
Податок на доходи фізичних осіб, що сплачується платниками податку у вигляді заробітної плати та грошового забезпечення	108,3	21,6	135,4	24,1	27,1



продовження табл. 2

Акцизний податок з вироблених, ввезених на територію України товарів, з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів	13,2	2,6	13,8	2,5	0,6
Орендна плата з юридичних осіб	14,7	2,9	15,3	2,7	0,6
Єдиний податок з фізичних осіб	15,4	15,4	19,9	3,5	4,5
Інші податки та збори	69,6	13,9	70,8	12,6	12,6
Офіційні трансферти	272,6	54,3	298,9	53,1	26,3

Джерело : складено на основі [7]

Збільшення доходів місцевих бюджетів відбулось в основному за рахунок:

- податку на доходи фізичних осіб, що сплачується платниками податку у вигляді заробітної плати та грошового забезпечення на 27,1 млрд грн,
- єдиного податку з фізичних осіб на 4,5 млрд грн,
- акцизного податку на 0,6 млрд грн,
- орендної плати з юридичних осіб на 0,6 млрд грн,
- інших податків та зборів на 1,2 млрд гривень.

Розглянемо питому вагу податків у загальній сумі доходів місцевих бюджетів у відсотковому відношенні (рис. 2).

Як бачимо, у доходах місцевих бюджетів найбільшу питому вагу займають надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб, що у 2018 році становили 24,1% загальної суми бюджетів. Порівняно з 2017 роком надходження цього податку збільшилися на 27,1 млрд грн. або 2,5%.

Децентралізація передбачає підвищення ефективності роботи державного механізму й активізації розвитку регіонів на засадах демократії, а показниками такої ефективності й активізації є повноцінне забезпечення прав, законних інтересів та обов'язків місцевого населення, структурованого в комунально-муніципальні та регіональні колективи, а також органи територіальної самоорганізації.

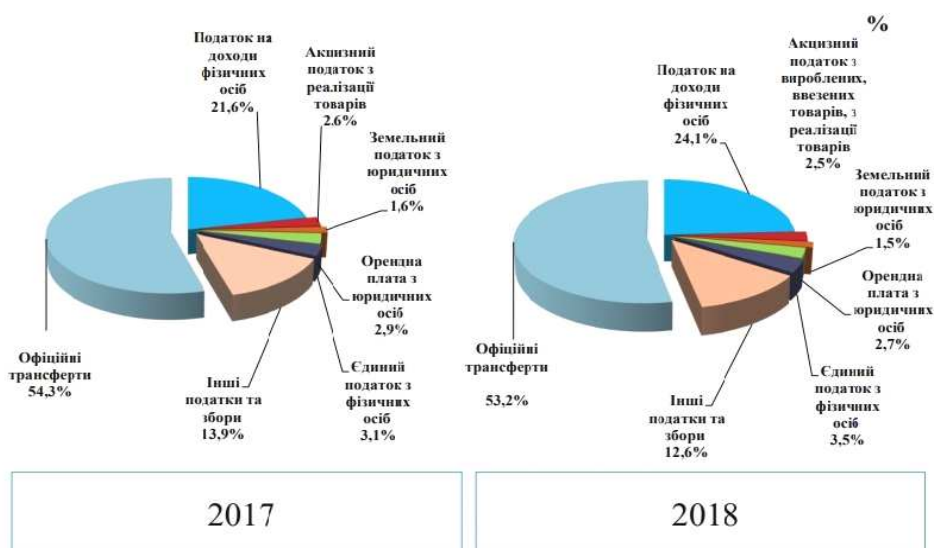


Рис. 2. Питома вага основних податків у загальній сумі доходів місцевих бюджетів

Джерело : складено на основі [9]

Перевагами та позитивними наслідками децентралізації є:

- час і місце прийняття рішення відповідають очікуванням з боку громадськості (особи, колективу, громади тощо);
- реалізація рішення відбувається за участю суб'єкта прийняття рішення, або під його відповідальність. Відтак час і місце прийняття рішення є адекватними часу і місцю його реалізації;
- спрощення системи і процедури прийняття рішення завдяки оптимальній структурі управління;
- прозорість і відкритість процедур прийняття рішення та процесу його реалізації, що призводить до підвищення ефективності адміністративної діяльності, виявлення помилок, джерел їх походження тощо;
- період часу для надходження інформації з рівня виконавця на рівень прийняття рішення і навпаки – значно коротший;
- підвищення свідомості та загострення почуття відповідальності за здійснені заходи і прийняті рішення. Посадова особа в децентралізованій системі перестає бути безособовим елементом у незрозумілому їй апараті;
- зміцнення інноваційного потенціалу при прийнятті владних рішень;
- мінімізація бюрократизму. Зручність та відчуття безпеки та комфорту для фізичних і юридичних осіб. Взаємовідносини між особою та адміністрацією набувають ознак партнерства і породжують



відчуття «спільної справи» в обох сторін;

- звільнення керівництва від поточних справ, що посилює можливість зосередження керівної ланки на справах стратегічного значення тощо;

- гнучкість процесу виконання відповідних функцій, що дозволяє швидше пристосовуватися до зовнішніх чи внутрішніх змін;

- підвищення ініціативності працівників нижчого рівня, більш повне та ефективне використання людського потенціалу, підвищення мотивації праці;

- об'єктивна оцінка результатів прийнятих і реалізованих рішень. Потенційна гнучкість щодо їх покращення, вдосконалення, виправлення помилок тощо;

- територіальна децентралізація передбачає наближеність до споживача публічних послуг тощо [6].

За певних обставин децентралізація може мати ризики і небезпеки. У цьому разі деякі сфери державного та суспільного життя не можуть піддаватися децентралізації. Європейська наука оптимізації публічної адміністрації в загальних рисах сформулювала такі недоліки децентралізації управління :

- автономізація цілей. Ризик виокремлення часткових цілей, що не покривають загальних цілей адміністрації та навіть можуть їм суперечити;

- ризик реалізації одиничних амбіцій;

- загроза монолітності політики держави у відповідних сферах;

- дезінтеграція діяльності публічної адміністрації щодо надання публічних послуг та прийняття управлінських рішень;

- ускладнення координації, труднощі узгодження цілей;

- зростання ризиків із впливу на прийняття рішень неналежної кваліфікації посадовців, оскільки свобода прийняття ними рішень є досить великою. В окремих випадках відповідальність вищих посадових осіб може бути обумовлена некваліфікованими чи невідповідними діями навіть інших суб'єктів відповідної галузі (сфери), хоча вплив таких суб'єктів на вищих посадовців є суттєво обмежений [2].

У будь-якому разі децентралізація влади на користь органів місцевого самоврядування й інших уповноважених суб'єктів не може мати абсолютний характер. Так, за місцевими державними адміністраціями, що входять до централізованої системи органів виконавчої влади, повинно бути збережено повноваження щодо контролю за законністю актів місцевого самоврядування та щодо координації діяльності територіальних органів виконавчої влади, що не входять до складу місцевих держадміністрацій.

Висновки. Отже, на сьогодні актуальним питанням є децентралізація місцевих бюджетів України. Питання реформування системи місцевих бюджетів в частині надання більшої самостійності органам місцевого самоврядування є досить важливим для України. Реалізовані підходи до реформування міжбюджетних відносин фактично зберігають високу централізацію бюджетних рішень.

Для запровадження децентралізації необхідно:

- встановлення чітких щорічних параметрів витрат місцевих бюджетів та створення механізму перевірки місцевими державними адміністраціями дотримання місцевими бюджетами даних вимог;
- визначення чітких принципів надання місцевим бюджетам субвенцій та інших цільових виплат;
- наділення місцевих органів влади повноваженнями, а також фінансовим забезпеченням, що даватимуть їм змогу реагувати на зміни попиту населення на місцеві суспільні блага та послуги;
- розподіл повноважень (прав і відповідальності) між центральними та місцевими органами влади, що виключає їх дублювання, враховуючи, що надання прав без відповідальності створює умови для корупції та неефективного використання бюджетних коштів;
- забезпечення прозорості рішень і діяльності місцевої влади та її підзвітності населенню;
- забезпечення повноцінне функціонування системи державного аудиту [1].

Пріоритетними напрямками розвитку країни повинні стати інновації, які дадуть можливість сприяти конкурентоздатності українських товарів. Слід приділяти достатню увагу інвестиціям, пошукам нових грантів, адже вони є ключовим фактором наповнення доходної бази місцевих бюджетів, що в свою чергу:

- дасть можливість направляти ці кошти у розвиток регіонів і країни в цілому;
- дозволить збільшити дохідну базу без застосування податкового тиску для населення та бізнесу;
- зменшить корупцію в регіонах;
- дозволить розвиватися бізнесу і ставати конкурентоспроможними, можливо вийти на світовий ринок у майбутньому, тому що наша країна має великі потенційні можливості для цього;
- дасть змогу підвищити добробут населення, соціальні стандарти, що в свою чергу збільшить тривалість і якість життя і зменшить відтік «умів» і мігрантів закордон [8].



1. Децентралізація в Україні : законодавчі новації та суспільні сподівання. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с. 2. Кобилецька О. Ф. Удосконалення системи формування міжбюджетних відносин як однієї з засад зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів України. URL: www.nbu.gov.ua/ejournals/PSPE/2009_4/Kobiletska_409.htm (дата звернення: 15.03.2019). 3. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. *Право України*. 1997. № 2. 4. Курмаєв П. Ю. Дослідження зарубіжного досвіду управління соціально-економічним розвитком на регіональному рівні. *Економ. простір*. 2009. № 25. С. 17. 5. Мацедонська Н. В., Клівіденко Л. М. Світовий досвід бюджетної децентралізації та шляхи його впровадження в Україні. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2017. № 6. URL: <http://www.easterneurope-ebm.in.ua/6-2017-ukr>. (дата звернення: 15.03.2019). 6. Мельниченко В. І. Переосмислення функцій державного управління у контексті децентралізації публічної влади. *Укр. соціум*. 2004. № 2. С. 110. 7. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua>. (дата звернення: 15.03.2019). 8. Пальчук В. Е. Місцеві бюджети в умовах фінансової децентралізації. *Україна: події, факти, коментарі*. 2017. № 6. URL: <http://ubuviar.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr6.pdf> (дата звернення: 15.03.2019). 9. Публічний звіт голови казначейства про підсумки діяльності Державної казначейської служби України за 2018 рік. URL: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/sites/1>. (дата звернення: 15.03.2019).

REFERENCES:

1. Detsentralizatsiia v Ukraini : zakonodavchi novatsii ta suspilni spodivannia. K. : Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2015. 413 s. 2. Kobyletska O. F. Udoskonalennia systemy formuvannia mizhbudzhethnykh vidnosyn yak odniiiei z zasad zmitsnennia dokhidnoi chastyny mistsevykh biudzhethiv Ukrainy. URL: www.nbu.gov.ua/ejournals/PSPE/2009_4/Kobiletska_409.htm (data zvernennia: 15.03.2019). 3. Kovalenko A. Mistseve samovriaduvannia: pryroda, oznaky, mezhi. *Pravo Ukrainy*. 1997. № 2. 4. Kurmaiev P. Yu. Doslidzhennia zarubizhnogo dosvidu upravlinnia sotsialno-ekonomichnym rozvytkom na rehionalnomu rivni. *Ekonom. prostir*. 2009. № 25. S. 17. 5. Matsedonska N. V., Klividenko L. M. Svitovi dosvid biudzhethnoi detsentralizatsii ta shliakhy yoho vprovadzhenia v Ukraini. *Skhidna Yevropa: ekonomika, biznes ta upravlinnia*. 2017. № 6. URL: <http://www.easterneurope-ebm.in.ua/6-2017-ukr>. (data zvernennia: 15.03.2019). 6. Melnychenko V. I. Pereosmyslennia funksii derzhavnoho upravlinnia u konteksti detsentralizatsii publichnoi vlady. *Ukr. sotsium*. 2004. № 2. S. 110. 7. Ofitsiyni sait Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy. URL: <http://www.treasury.gov.ua>. (data zvernennia: 15.03.2019). 8. Palchuk V. E. Mistsevi biudzhety v umovakh finansovoi detsentralizatsii. *Ukraina: podii, fakty, komentari*. 2017. № 6. URL: <http://ubuviar.gov.ua>

/images/ukraine/2017/ukr6.pdf (data zvernennia: 15.03.2019). 9. Publichnyi zvit holovy kaznacheistva pro pidsumky diialnosti Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy za 2018 rik. URL: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/sites/1>. (data zvernennia: 15.03.2019).

Kotyk O. V., Assistant, Liubovska M. M., Senior Student

(National University of Water and Environmental Engineering, Rivne)

PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF FINANCIAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE

In modern conditions of functioning of the State of Ukraine has begun a new phase of its development by implementing reforms in all its spheres. Among all the reforms has reform of budget system, based on the financial decentralization. Financial decentralization in modern conditions is considered as a necessary condition for the successful decentralization of state functions in the context of democratic transformations. Decentralization is the process of redistributing or dispersing functions, powers, people or things from the central management. In the article the basic problems of budget funds at the regional level. The importance of decentralization in the reform of local government was substantiated. The article deals with the features of budget decentralization as a component of the reform, which is ongoing now in Ukraine. Scientific approaches to determining the content and role of decentralization in a market economy were analyzed and summarized. The article is devoted to the issues of reform on the decentralization of power in Ukraine. The risks, perspectives and problems of the reform are analyzed. It has been developed proposals aimed at improving the efficiency of budgetary adjustment in the process of reforms implementing.

Keywords: decentralization, reform, world experience, local government, local authorities, territorial communities, decentralized management, world experience in decentralization.

Котик О. В., ассистент, Любовская М. М., студентка (Национальный университет водного хозяйства и природопользования, г. Ровно)



ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

В статье обоснованно важность децентрализации в процессе реформирования местного самоуправления. Рассмотрены пути внедрения децентрализации в современной Украине. Проанализированы и обобщены научные подходы к определению содержания и роли децентрализации в рыночной экономике. Исследовано вопросы реформы по децентрализации власти в Украине. Проанализированы риски, перспективы и проблемы реформы.

***Ключевые слова:* децентрализация, реформа, мировой опыт, местное самоуправление, местные власти, территориальные общины, децентрализованное управление, мировой опыт по децентрализации.**
