ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ЕКОНОМІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ТА СУЧАСНИЙ СТАН

Л. Синявська, к. е. н.

ORCID ID: 0000-0002-2723-9551

О. Шолудько, к. е. н.

ORCID ID: 0000-0003-2264-5638

М. Богач, к. е. н.

ORCID ID: 0000-0002-2710-4155

Львівський національний аграрний університет

<https://doi.org/10.31734/economics2021.28.057>

Синявська Л., Шолудько О., Богач М. Фінансова децентралізація: економічні передумови та сучасний стан

Стаття є комплексним дослідженням процесу запровадження фінансової децентралізації. У статті з'ясовано сутність фінансової децентралізації на основі аналізу праць вітчизняних і зарубіжних учених. Доведено, що децентралізована форма державного устрою, розвиток муніципального рівня влади найповніше відповідають вимогам про необхідність реалізації вподобань громадян. У разі децентралізованого надання суспільних благ справедливою була б передача повноважень щодо здійснення видатків та мобілізації необхідних фінансових ресурсів для їхнього фінансування на той рівень влади, який охоплює масштаб доступності суспільного блага для споживачів. Фінансова децентралізація має на меті забезпечити достатність фінансових ресурсів для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень. Визначено теоретичні та методологічні аспекти дослідження процесу децентралізації. Обґрунтовано важливість децентралізації у процесі реформування місцевого самоврядування. Проаналізовано й узагальнено наукові підходи до визначення змісту та ролі децентралізації у ринковій економіці. Дано оцінку аналітиці, яка свідчить про суттєву волатильність державної трансфертної політики відносно місцевих бюджетів, що перешкоджає формуванню якісної та прогнозованої бюджетної політики, неможливість здійснювати середньострокове планування соціально-економічного розвитку територій, зниження ефективності використання коштів. Наведено шляхи вдосконалення реформи децентралізації на сучасному етапі, зокрема вдосконалення нормативно-правової бази.

Ключові слова: децентралізація, фінансова децентралізація, місцеве самоврядування, місцевий бюджет, державний бюджет, реформа, регіональний розвиток, економічне зростання, територіальна громада, органи місцевого самоврядування, суспільні блага.

Syniavska L., Sholudko O., Bohach M. Financial decentralization: economic prerequisites and current conditions

The article is a comprehensive study of the process of introducing financial decentralization. The article clarifies the essence of financial decentralization based on the analytics of the works of domestic and foreign scientists. It is proved that the decentralized form of the state system, the development of the municipal level of power will meet the requirements of the need to implement the preferences of citizens. In case of decentralized provision of public benefits, it would be fair to transfer powers on carrying out expenditures and mobilizing the necessary financial resources for their financing to the level of government, which covers the impairment of public benefits for consumers. Financial decentralization aims to ensure the adequacy of financial resources for the local self-government bodies to exercise their authorized duties. The theoretical and methodological aspects of the study of the decentralization process are determined. The importance of decentralization in the process of reforming local self-government is substantiated. The scientific approaches to the definition of the content and role of decentralization in a market economy are analyzed and generalized. The author evaluates the analytics, which indicates a significant volatility of the state transfer policy referring to the local budgets and prevents formation of high-quality and predicted budget policy. The researcher confirms impossibility to carry out medium-term planning of socio-economic development of territories, and reduction of the efficiency of funds use. The ways to improve the present stage of the decentralization reform are determined, in particular improvement of the regulatory framework.

Key words: decentralization, financial decentralization, local self-government, local budget, state budget, reform, regional development, economic growth, territorial community, local self-government bodies, public goods.

Постановка проблеми. Ситуація, що склалася впродовж останніх років в економіці та соціальному розвитку нашої держави, свідчить про те, що без результативних реформ не можна

було забезпечити налагодження взаємозв'язків адміністративно-територіальних інтересів із загальнодержавними. Виходячи з цього, процес фінансової децентралізації є актуальним, оскільки

він дає змогу органам на місцях отримувати право самостійності щодо фінансування та задоволення потреб населення у соціальних послугах. Тому дослідження сучасного стану формування та використання фінансових ресурсів на рівні територіальних громад є важливою складовою економічного розвитку сільських територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням окресленої проблеми займалися українські вчені: зокрема В. Бодров [2] розглядає децентралізацію як інструмент зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування; А. Беля [1] трактує децентралізацію як передачу частини повноважень та бюджетних ресурсів від центральних органів до органів місцевого самоврядування з метою ефективнішого управління ними та зменшення витрат; О. Дроздовська [5] досліджує сутність фінансової децентралізації.

Аналіз вищезазначених наукових досліджень дав змогу визначити та оцінити перспективний інструментарій та дієвість фінансової децентралізації України.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування історичних передумов доцільності запровадження фінансової децентралізації, аналіз її сучасного стану в Україні та визначення подальших перспектив.

Виклад основного матеріалу. Фінансова децентралізація має на меті забезпечити достатність фінансових ресурсів для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень.

На сьогодні немає єдиного трактування поняття «фінансова децентралізація» як у зарубіжних, так і у вітчизняних публікаціях. Тому існують різні тлумачення цієї дефініції. Зокрема, В. Бодров і С. Дяченко розглядають фінансову децентралізацію як «будь-які види мобілізації фінансових ресурсів у бюджетах органів місцевого самоврядування» [2, с. 7]. Водночас О. Дроздовська визначає фінансову децентралізацію як «процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними і локальними рівнями управління» [5, с. 146]. Таке пояснення фінансової децентралізації вітчизняними дослідниками відображає відносини між державою і місцевими органами влади, а також прагнення і можливість задовольнити свої потреби у вигляді розширення прав місцевих органів влади, економічної самостій-

ності, виконання цілей і завдань, покладених на місцеві формування.

Основним поняттям і завданням, навколо якого розгортаються дослідження та оцінювання рівня спроможності громад, є «фінансова спроможність територіальної громади», під якою будемо розуміти здатність територіальної громади як суб'єкта соціально-економічних відносин акумулювати фінансові ресурси та забезпечувати відповідний рівень конкурентоспроможності на основі оптимального перерозподілу та використання наявних ресурсів, а також забезпечувати фінансову й економічну стабільність на довгостроковий період.

Проведення будь-якої реформи у правовій державі, якою є й Україна, супроводжується прийняттям відповідних нормативно-правових актів, якими, власне, і визначаються правові, організаційні, фінансові засади тощо для її подальшої успішної реалізації. Адміністративно-правову реформу децентралізації в Україні, реалізація якої й нині триває в нашій державі, розпочато ще у 2014 р. Так, 28 грудня 2014 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [6], згідно з яким з 2015 р. розпочато новий етап фінансової децентралізації. Важливим кроком у цьому напрямі було й підписання у 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, що й послугувало курсу на фінансову децентралізацію.

Основною передумовою запровадження фінансової децентралізації було зростання частки державних трансфертів у доходах місцевих бюджетів. Від початку незалежності України до прийняття Бюджетного кодексу структура дохідної частини місцевих бюджетів залишалась достатньо стійкою і становила від 29 до 35 % доходів місцевих бюджетів. З 2003 р. спостерігалася тенденція до зростання ролі державного бюджету у формуванні доходів місцевих бюджетів, зокрема частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів невинно зростала. Це свідчило про значну залежність місцевих бюджетів від державного та недостатність обсягу власних і закріплених доходів для виконання самоврядних та делегованих повноважень (див. рис.).

Така ситуація склалася насамперед через недосконалий механізм розподілу дохідно-видаткових складових бюджету між рівнями управління, слабку мобілізацію дохідної частини місцевих бюджетів та низький розвиток економічного розвитку держави загалом.

Рис. Структура доходів місцевих бюджетів (включаючи міжбюджетні трансферти) у 2003–2014 рр. *

*Розроблено авторами за даними [4].

Згідно з даними Рахункової палати України, коштом державних субвенцій було проведено близько 70 % видатків місцевих бюджетів на їх основні функції (соціальний захист і соціальне забезпечення, охорону здоров'я та освіти), що засвідчує низький рівень децентралізації на практиці.

Зміни в законодавстві дають змогу органам місцевих рад затверджувати локальні бюджети самостійно, не залежати від прийняття Закону «Про державний бюджет», а також значно розширити повноваження органів місцевого самоврядування та їх джерела фінансування. Реформа, в якій передбачено збільшення частки загальнонаціональних податків у місцевих бюджетах, збільшує мотивацію у громад для створення та розвитку виробництв, підтримки бізнесу. У результаті проведення реформи об'єднані територіальні громади отримали значну частину повноважень і ресурсів, які сприяють розвитку інфраструктури на місцевому рівні.

Упродовж 2014–2018 рр. в Україні було створено 876 ОТГ, у яких мешкали близько 9 млн людей; у середньому у 5–7 разів зросли бюджети ОТГ; реалізовано 6298 проєктів розвитку інфраструктури коштом державної субвенції; створено 123 сучасних центри надання адміністративних послуг; розподілено 1,5 млн га сільськогосподарських угідь, які знаходяться за межами населених пунктів, між створеними ОТГ; власні грошові ресурси місцевих бюджетів порівняно з 2014 роком збільшилися на 165,4 млрд грн; підтримка розвитку регіонів та територіальних громад з боку держави зросла у 39 разів.

Двадцять третього січня 2019 р. Кабінетом Міністрів України було ініційовано перехід до другого етапу реформи децентралізації, який

спрямований на посилення ролі місцевого самоврядування та надання органам територіальних громад більшого обсягу повноважень на управління справами місцевого рівня, позбавлення органів державної влади повноважень на підготовку та виконання бюджетів, що, своєю чергою, передбачає передачу цих повноважень до органів місцевого самоврядування.

До кінця 2019 р. передбачалось, що більшість місцевих рад об'єднуються та зможуть перебрати на себе відповідні завдання та повноваження [7, с. 110].

У 2020 р. завершено формування нового адміністративно-територіального устрою. У державному бюджеті на 2021 р. прямі міжбюджетні відносини встановлено з 1438 громадами.

Щоб оцінити ефективність функціонування громад та рівень їх забезпеченості ресурсами для виконання повноважень місцевого самоврядування, необхідно здійснювати систематичний аналіз фінансово-бюджетних показників їхньої діяльності.

За підсумками 2020 р. частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України становила 34,2 %. За підсумками 2019 р. аналогічний показник становив 43,5 %. Без урахування трансфертів з державного бюджету обсяг надходжень до місцевих бюджетів склав 311,1 млрд грн, або 22,6 % від обсягу доходів зведеного бюджету. За підсумками 2019 р. аналогічний показник становив 23,3 % (табл. 1).

Порівняно з 2019 р. загальні доходи місцевих бюджетів зменшилися на 89,0 млрд грн (з 560,5 до 471,5), або на 15,9 % (табл. 2). Зменшення відбулося за рахунок трансфертів з державного бюджету. У 2020 р. до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 135,9 млрд грн трансфертів,

що на 108,4 млрд грн (на 44,4 %) менше порівняно з 2019 р. Зокрема, це пов'язано з тим, що у 2020 р. з місцевих бюджетів не здійснювалися окремі видатки, пов'язані з реалізацією державних програм соціального захисту, обсяг яких у 2019 році становив 78,3 млрд грн, у тому числі:

- субвенція на виплату допомог сім'ям з дітьми та малозабезпеченим сім'ям – 54,9 млрд грн;
- на надання пільг та субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг та енергоносіїв – 21,6 млрд грн;

- на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу – 1,8 млрд грн.

У структурі власних доходів найбільш бюджетотворним є податок з доходів фізичних осіб. Його розмір становив у 2020 р. 177,8 млрд грн, або 61,3 % від суми доходів загального фонду місцевих бюджетів. Порівняно з 2019 р. надходження податку зросли на 12,3 млрд грн, або на 7,4 %. Суттєву роль у наповненні місцевої казни відіграє також плата за землю (31,5 млрд грн) та єдиний податок (38,0 млрд грн).

Таблиця 1

Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України

Показник	2019 р.	2020 р.	Відхилення (+,-)
Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету	23,3 %	22,6 %	-0,7%
Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету без урахування трансфертів з державного бюджету	43,5 %	34,2 %	-9,3%

Джерело: [3].

Таблиця 2

Порівняльні дані про надходження до місцевих бюджетів за 2019 та 2020 рр.

Показник	Загальний фонд			Спеціальний фонд			РАЗОМ		
	2019 р., млрд грн	2020 р., млрд грн	Відхилення	2019 р., млрд грн	2020 р., млрд грн	Відхилення	2019 р., млрд грн	2020 р., млрд грн	Відхилення
Власні доходи	275,2	290,1	+5,4%	25,0	21,2	-15,2%	300,2	311,3	+3,7%
Трансферти з державного бюджету	244,3	135,9	-44,4%	15,9	24,3	+52,8%	260,3	160,2	-38,5%
Разом	519,5	426,0	-18,0%	41,0	45,5	+11,0%	560,5	471,5	-15,9%
Частка трансфертів у доходах (р.2/р.3)	47,0%	31,9%	-	38,8%	53,4 %	-	46,4%	34,0%	-

Джерело: [4].

Загалом у 2020 р. місцеві бюджети отримували з державного бюджету 53 види субвенцій, у 2019 – 42, у 2018 – 34, а у 2017 – 27. Таким чином, простежується тенденція щодо постійного збільшення кількості субвенцій, які надходять з державного бюджету місцевим. Ця тенденція свідчить про суттєву волатильність державної трансфертної політики відносно місцевих бюджетів і перешкоджає формуванню якісної та прогнозованої бюджетної політики, призводить до неможливості здійснювати середньострокове планування соціально-економічного розвитку територій, а також до зниження ефективності використання коштів.

Згідно з проведеним дослідженням реформи децентралізації, соціально-економічні результати процесу децентралізації є неоднозначними – існують як здобутки, так і недоліки. Позитивним результатом бюджетної децентралізації є збільшення надходження коштів до місцевих бюджетів усіх рівнів. Тут можуть бути використані фінансові ресурси різних економічних агентів, зокрема місцевих та центральних органів влади, приватних суб'єктів господарювання, фінансових установ та неурядових організацій, а також іноземних держав та міжнародних фінансових організацій. Недоліком фіскальної реформи є неспроможність ефективно розпоряджатися грошовими ресурсами місцевими органами управління. Дослідження показує, що досить часто на місцях відсутні фахівці, які могли б розробити Стратегію розвитку громади та здійснювати контроль витрат. Крім цього, існує неузгодженість та нерозвиненість багаторівневого вертикального управління сфери регіонального та місцевого розвитку між центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, нерозвиненість горизонтальних зв'язків між регіонами

Висновки. Проаналізувавши практику у сфері децентралізації, ми дійшли висновку, що, попри скорочення рівня дотаційності місцевих

бюджетів, Україні ще не вдалося створити ефективної системи місцевого самоврядування. Відмінності у розвитку територій, слабка адміністративна чи фінансова спроможність місцевої влади можуть спричинити дисбаланс у соціально-економічному розвитку територій. Отже, для вдосконалення реформи децентралізації на сучасному етапі, а також для подальшої її реалізації треба насамперед приділити увагу таким основним аспектам:

- вдосконаленню нормативно-правової бази;
- врегулюванню та розмежуванню всіх повноважень місцевих органів виконавчої влади (зокрема районного рівня);
- розробленню та реалізації регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку.

Бібліографічний список

1. Беля А. Р. Аналіз формування доходів місцевих бюджетів в умовах адміністративно-фінансової децентралізації. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 1. С. 133–137.
2. Бодров В. Г. Бюджетна та фінансова децентралізація як інструмент зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування: навч.-метод. матеріали. Київ: НАДУ, 2015. 101 с.
3. Децентралізація в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13249> (дата звернення: 13.03.2021).
4. Децентралізація: коротко про головне. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/misceve-samovryaduvannya/733/> (дата звернення: 14.03.2021).
5. Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінансової децентралізації. *Фінанси України*. 2002. № 8. С. 19–25.
6. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28 груд. 2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19> (дата звернення: 15.03.2021).
7. Рубай О., Синявська Л. Вдосконалення системи управління фінансовими ресурсами сільськогосподарських підприємств. *Вісник Львівського національного аграрного університету: економіка АПК*. 2020. № 27. С. 109–112.

Стаття надійшла 27.03.2021