

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.1.23](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.1.23)

УДК 336.14:352

*I. I. Самойлова,
кандидат наук з державного управління, завідувач навчально-методичного відділу
Навчально-наукового центру організації освітнього процесу,
Університет державної фіскальної служби України*

АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

*I. Samoilova
PhD (Public Administration), head of the educational-methodical department
Education and research center for education management,
University of the State Fiscal Service of Ukraine*

ANALYSIS OF THE STATE POLICY ON IMPLEMENTATION OF BUDGET DECENTRALIZATION AND EFFECTIVENESS OF BUDGETARY SYSTEM REFORM IN UKRAINE

Доведено, що становленням ефективною системи місцевих фінансів та інструментом державного регулювання розвитку регіонів є бюджетна децентралізація. Вона стимулює регіони до фінансової незалежності і підприємницької активності, пошуку додаткових власних ресурсів на потреби і можливості регіонів.

У статті проаналізовані реалізацію бюджетної децентралізації та обґрунтовано перспективи реформування в цій сфері з метою підвищення ефективності бюджетної системи в Україні. Вивчено сутність бюджетної децентралізації і вказані переваги та недоліки її функціонування.

З метою здійснення реальної бюджетної децентралізації доцільно: вдосконалити міжбюджетні відносини; здійснити зміцнення податкової бази органів місцевого самоврядування; забезпечити публічність і прозорість бюджетного процесу; удосконалити систему запозичень на місцевому рівні; розробити механізми ефективного управління фінансовими ресурсами на місцевому рівні; забезпечити публічність і прозорість бюджетного процесу; створити стимулюючу систему вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів; здійснити зміцнення податкової бази органів місцевого самоврядування; сформувати ефективну систему внутрішнього і зовнішнього контролю; розвинути систему казначейського обслуговування бюджетних коштів; забезпечити зміцнення фінансового забезпечення місцевого самоврядування; зміцнити зв'язки з галузевою політикою.

It is proved that fiscal decentralization is becoming an effective system of local finances and an instrument of state regulation of regional development. It stimulates regions for financial independence and entrepreneurial activity, seeking additional own resources for the needs and opportunities of the regions.

The article analyzes the implementation of budget decentralization and raises the prospects of reform in this area in order to increase the efficiency of the budgetary system in Ukraine. The article analyzes the current problems of fiscal decentralization and substantiates the prospects for reform in this area in order to improve the efficiency of the budget system in Ukraine. The essence of budgetary decentralization and the mentioned advantages and disadvantages of its functioning are studied. The main drawbacks of the reforms are: imbalances between the socio-economic development of regions; excessive centralization of budgetary funds; insufficient use of tax potential; delegation of authority from state authorities to local governments without adequate financial support.

In order to implement real budget decentralization it is expedient to improve inter-budgetary relations; to strengthen the tax base of local self-government bodies; to create a stimulating system of equalization of the fiscal capacity of local budgets; ensure publicity and transparency of the budget process; to improve the system of borrowing at the local level; to develop mechanisms for effective management of financial resources at the local level; ensure publicity and transparency of the budget process; to create a stimulating system of equalization of the fiscal capacity of local budgets; to strengthen the tax base of local self-government bodies; to improve the system of borrowing at the local level; to form an effective system of internal and external control; develop a system of treasury service budget funds; carry out further reform of the fiscal services, increase employee responsibility and reduce corruption; ensuring efficiency of inter-budgetary relations; to provide strengthening of financial support of local self-government; to strengthen links with sector policy.

Ключові слова: *бюджетна децентралізація; державне регулювання; реформування; державна політика; бюджетна система; державне управління.*

Keywords: *budget decentralization; state regulation; reforming; state policy; budget system; governance.*

Постановка проблеми

В сучасних умовах розвиток України все більше потребує підвищення якості державного управління для формування ефективного місцевого самоврядування, а в різних сферах – економічної політики за рахунок децентралізації влади і бюджетної системи. На основі сучасних інститутів децентралізованого управління відбувається якісне виконання функцій держави, ефективного надання суспільних благ і послуг. В розвитку економіки нашої держави особливої актуальності набуває питання бюджетної децентралізації [1]. Бюджетна децентралізація покликана забезпечити високий рівень акумулювання фінансових ресурсів та ефективне використання бюджетних коштів на усіх рівнях влади. Вона стимулює регіони до фінансової незалежності і підприємницької активності, пошуку додаткових власних ресурсів. Саме тому питання реформування бюджетної системи в Україні набувають дедалі більше актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання пов'язані з бюджетною децентралізацією та з ефективністю реалізації реформи бюджетної системи розглядалися багатьма вітчизняними і зарубіжними вченими. Так, цій проблемі присвятили свої роботи такі відомі вчені, як К. Авраменко, С. Алмазов, Ш. Бланкарт, Н. Бикадорова, А. Василик, Г. Возняк, А. Герус, Я. Жаліло, Н. Корень, Т. Куценко, І. Луніна, А. Нечипоренко, К. Павлюк, А. Чушак та інші.

Метою статті є аналіз реалізації бюджетної децентралізації та обґрунтування перспектив реформування в цій сфері з метою підвищення ефективності бюджетної системи в Україні.

Результати

На сьогоднішній день пріоритетним напрямом розвитку демократичної держави є забезпечення зростання рівня добробуту кожного окремого громадянина. Згідно з досвідом розвинутих європейських країн, досягнення даної мети можливе лише за умов якісного державного управління, котре посилює демократичні інститути, ліквідує нерівність можливості доступу до суспільних благ, підвищує якість суспільних послуг і рівень життя населення. В умовах реформування системи публічних фінансів актуальною є тенденція до децентралізації у державному управлінні, в результаті чого виконання певного ряду повноважень передається місцевим органам влади [2]. За останній час в Україні було проведено ряд основних реформ. Метою змін законодавства було досягнення прозорості бюджетного процесу, бюджетної консолідації, формування державної боргової політики, посилення фінансового контролю і введення багаторічного бюджетного

планування [3]. Бюджетна децентралізація дозволяє збалансувати механізми надання суспільних послуг з потребами та уподобаннями жителів місцевих громад.

Під бюджетної децентралізації розуміють процес передачі повноважень від центральних органів влади до місцевих. Це перерозподіл функцій і повноважень єдиної державної влади між відповідними органами державної влади з одного боку, і органами місцевого самоврядування з іншого боку [4].

Рішення проблеми бюджетної децентралізації дасть можливість перейти до реального втілення в життя децентралізованої демократичної системи територіальної організації влади. На основі бюджетної децентралізації місцеві бюджети отримують фінансову самостійність; об'єднані територіальні громади отримують право на прямі міжбюджетні відносини; місцеві органи влади можливість вільно планувати доходи і пріоритети витрат зі своїх бюджетів. Бюджетна децентралізація дасть можливість сформувати ефективну систему виривання з метою стимулювання розвитку територій [5].

Впровадження бюджетної децентралізації та реформи місцевого самоврядування протягом 2014-2018 років дали можливість перерозподілити фінансові ресурси на користь місцевих бюджетів; була надана повна бюджетна самостійність у формуванні та виконанні місцевих бюджетів; введені нові види міжбюджетних трансфертів; розширені дохідні джерела на основі децентралізації, шляхом передачі доходів з державного бюджету тощо. В результаті здійснення бюджетної децентралізації виросли доходи місцевих бюджетів [6]. За 4 роки було створено 725 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Лідерами серед областей з кількості утворених об'єднаних територіальних громад є Дніпропетровська (56), Житомирська (45), Тернопільська й Волинська – по 40 об'єднаних територіальних громад. Найменше створено об'єднаних територіальних громад у Закарпатській, Луганській, Київській – по 6, 8, і 9 ОТГ. З іншого боку, зменшується кількість громад, які не об'єдналися. 7843 територіальні громади залишаються поза ОТГ. У загальному рейтингу областей щодо формування ОТГ найкращі результати демонструють Житомирська, Хмельницька, Дніпропетровська, Волинська, Запорізька та Чернігівська області. Найгірше об'єднуються в територіальні громади у Закарпатській, Вінницькій, Київській, Черкаській та Луганській областях.

Бюджетна децентралізація в разі збільшила фінансовий ресурс, який залишається в громадах. За даними уряду, власні доходи місцевих бюджетів від 2014-го по 2017 рік зросли на понад 100 млрд. гривень. Темпи зростання місцевих податків та зборів у ОТГ становлять 29,4% (за 2017 р.), що більше від середнього значення по Україні на 24,9%. Зокрема, плата за землю зросла на 20%, надходження податку на нерухоме майно – на понад 70%. Видатки бюджету розвитку в розрахунку на одну особу порівняно з минулим роком збільшилися у 1,5 разу [7].

Домінуючими перевагами бюджетної децентралізації є: підвищення ефективності функціонування бюджетної системи; забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в прийнятті рішень; широка бюджетна автономія та фінансова самостійність; розширення дохідної бази місцевих бюджетів, закріплення або збільшення відсотка стабільних податкових платежів та зборів за місцевими бюджетами; децентралізація видаткових повноважень; забезпечення територій компетентними кадрами, які здатні відповідально формувати та реалізовувати бюджетну політику на місцях; нові види міжбюджетних трансфертів; здатність стимулювати горизонтальну і вертикальну бюджетну конкуренцію; можливість забезпечення повного рівня інвестиційної активності; стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощування власного бюджетного потенціалу; посилення відповідальності органів місцевого самоврядування перед суспільством; розширення можливостей місцевої влади в здійсненні зовнішніх запозичень тощо [8].

Не дивлячись на очевидні переваги бюджетної децентралізації існують і її недоліки: поглиблення диференціації в рівнях розвитку регіонів; мінімізація ефективності контролю центральної влади за бюджетним процесом на місцевому рівні; зростання корупції, якщо політична конкуренція на місцевому рівні обмежена; виникнення регіональних фіскальних розбіжностей тощо [9].

Подальше впровадження бюджетної децентралізації дасть можливість підвищити рівень фінансової спроможності місцевих бюджетів; забезпечить поступове досягнення територіальної відповідальності між повноваженнями органів місцевого самоврядування; посприє переходу на взаємини державного бюджету з усіма місцевими бюджетами, дозволить суспільству брати участь у вирішенні питань місцевого значення; вийти з фінансової кризи, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління.

Основними недоліками проведених реформ є: поспішність їх проведення і незавершеність галузевих і адміністративно-територіальної реформ; надмірна ступінь централізації бюджетних коштів; недостатнє використання податкового потенціалу; делегування повноважень від державних органів влади органам місцевого самоврядування без належного фінансового забезпечення; незавершеність процесу об'єднання територіальних громад; неузгодженість норм податкового та бюджетного законодавства з іншими нормативними актами щодо реалізації бюджетного процесу на початковому етапі запровадження реформи [10].

Для завершення процесу децентралізації на порядку денному залишаються десятки законопроектів, які стосуються регулювання земельних відносин та права громад розпоряджатися землями за межами населених пунктів. Формування ефективної бюджетної політики та дієвої моделі бюджетної децентралізації є запорукою стабілізації динаміки соціально-економічного розвитку та забезпечення реалізації державних функцій.

Висновки

Таким чином, підсумовуючи вищенаведене, доречно зазначити, що нині в державі продовжується активний процес створення об'єднаних територіальних громад, доопрацьовується законодавство. Реалізація

реформи бюджетної децентралізації триває. Для подальшого успішного реформування системи міжбюджетних відносин України доцільно використовувати досвід провідних європейських країн. При цьому потрібно враховувати особливості та інтереси конкретних регіонів держави. Таким чином, для вирішення зазначених проблем доцільно буде: подальше провадження змін щодо підвищення ефективності місцевих податків та зборів (особливо в частині спрощення адміністрування податку на нерухоме майно); потребує подальшого узгодження й питання адміністрування акцизного податку, оскільки надходження з такого податку є нерівномірними для різних територій; залишити надходження з акцизного податку до бюджетів об'єднаних територіальних громад, які об'єдналися відповідно до перспективного плану, а також до обласного бюджету; здійснити зміцнення податкової бази органів місцевого самоврядування; удосконалити міжбюджетні відносини; створити стимулюючу систему вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів; забезпечити публічність і прозорість бюджетного процесу; розробити механізми ефективного управління фінансовими ресурсами на місцевому рівні; удосконалити систему запозичень на місцевому рівні, щоб фінансувати значні потреби в розвитку місцевої інфраструктури; зміцнити зв'язки з галузевою політикою; розмежувати функції стратегічного бюджетного планування та виконання бюджету; сформувати ефективну систему внутрішнього і зовнішнього контролю; розвинути систему казначейського обслуговування бюджетних коштів; здійснити подальше реформування органів фіскальної служби, підвищення відповідальності працівників та зниження рівня корупції; забезпечення ефективності міжбюджетних відносин; забезпечити зміцнення фінансового забезпечення місцевого самоврядування [11].

Література.

1. Нечипоренко А.В. Теоретичні аспекти бюджетної децентралізації місцевого самоврядування в Україні / Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2016. Вип. 6. Ч. 2. С. 122–125.
2. Бюджетна децентралізація та її вплив на фінансове забезпечення територіальних громад. 2017. URL: <https://www.knteu.kiev.ua/file/NjY4NQ==/9f690dbd00a5bff556897056d188f56d.pdf>
3. Бюджетна політика: прагматичні підходи до стратегічних рішень / Авраменко К.В., Дешко А.Л., Жаліло Я.А. та ін. К.: СТ-ДРУК, 2016. 112 с.
4. Василик О.Д., Павлюк К.В. Бюджетна система України. К.: Центр навчальної літератури, 2004. 544 с.
5. Герус А. Фінансова децентралізація, або що робити з грошима. 2016. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/2045>
6. Корень Н.В. Анализ и оценка реализации бюджетной децентрализации в Украине: аналитическая записка. 2015. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2242/>
7. Децентралізація: за 4 роки в Україні створили 725 об'єднаних громад з населенням 6,3 млн. / Аргумент. 2018. URL: <http://www.argumentua.com/novosti/detsentral-zats-ya-za-4-roki-v-ukra-n-stvorili-725-ob-dnanikh-gromad-z-naselennyam-63-mln>
8. Возняк В. Преимущества и риски бюджетной децентрализации: теоретико-методологические аспекты / Проблемы экономики. Серия: Экономическая теория. 2015. №2. С. 253–257.
9. Децентралізація: місцеві бюджети / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. 2017. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/4353>
10. Чушак А.М., Філюк О.А. Бюджетна система України в контексті реформування місцевого самоврядування та курс Уряду на децентралізацію влади в державі / Глобальні та національні проблеми економіки. 2015. Вип. 4. С. 942–945.
11. Самойлова І.І. Проблеми бюджетної децентралізації та ефективність реалізації реформи бюджетної системи в Україні / Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика: V Міжнар. наук.-практ. заоч. конф., 24 листоп. 2017 р.: тези допов. Запоріжжя, 2017. С. 339–341.
12. Корень Н.В. Бюджетна децентралізація в Україні: результати реформи та пріоритети розвитку / Стратегічні пріоритети. Серія: Економіка. № 2 (43), 2017. С. 81–87.
13. Онищенко В.В. Особливості бюджетної децентралізації в Україні: теоретичний аспект / Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. Вип. 12(2). 2017. С. 45–50.

References.

1. Nechyporenko, A. (2016). "Teoretychni aspekty biudzhethnoi decentralizacii miscevoogo samovriaduvannia v Ukraini" [Theoretical aspects of fiscal decentralization of local government in Ukraine]. *Naukovyi visnyk Ujgorodskogo nacionalnogo universytetu (Scientific Bulletin of the Uzhgorod National University)*, no. 6(2), 122–125 (in Ukraine).
2. , (2017). "Biudzhethna decentralizaciia ta ii vplyv na finansove zabezpechennya terytorialnyh gromad" [Budget Decentralization and its Impact on the Financial Provision of Territorial Communities]. Access mode: <https://www.knteu.kiev.ua/file/NjY4NQ==/9f690dbd00a5bff556897056d188f56d.pdf> (in Ukraine).
3. Avramenko, K., Deshko, A., & Zhalilo, Ya. (2016). "Biudzhethna polityka: pragmatychni pidhody do strategichnyh rishen" [Fiscal policy: pragmatic approaches to strategic decisions]. Kyiv: ST-DRUK (in Ukraine).
4. Vasylyk J., Pavliuk, K. (2004). "Biudzhethna systema Ukrainy" [The budget system of Ukraine]. Kyiv: "Center textbooks" (in Ukraine).

5. Herus, A. (2016). "Finansova decentralizaciia, abo scho robyty z groshyma" [Fiscal decentralization, or what to do with money]. Access mode: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/2045> (in Ukraine).
6. Koren, N. (2015). "Analiz i ocenka realizacii biudzhethnoi decentralizacii v Ukraine" [Analysis and evaluation of the implementation of fiscal decentralization in Ukraine]. Access mode: <http://www.niss.gov.ua/articles/2242/> (in Ukraine).
7. , (2018). "Decentralizaciia: za 4 roky v Ukrayini stvorily 725 obednanyh gromad z naseleenniam 6,3 mln." [Decentralization: For 4 years in Ukraine, 725 united communities with population of 6.3 million have been created], *Argument*. Access mode: <http://www.argumentua.com/novosti/detsentral-zats-ya-za-4-roki-v-ukra-n-stvorili-725-ob-dnanikh-gromad-z-naseleennyam-63-mln> (in Ukraine).
8. Vozniak, G. (2015). "Preimuschestva i riski biudzhethnoi decentralizacii: teoretiko-metodologicheskie aspekty" [The benefits and risks of fiscal decentralization: theoretical and methodological aspects], *Problemy ekonomiki (Economic problems)*, no. 2, 253–257 (in Ukraine).
9. Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine. (2017). "Decentralizaciya: miscevi byudjety" [Decentralization: Local budgets]. Access mode: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/4353> (in Ukraine).
10. Chushak, A. (2015). "Biudzhethna systema Ukrainy v konteksti reformuvannia misceвого samovriaduvannia ta kursu Uriadu na decentralizaciiu vlady v derjavi" [The budget system of Ukraine in the context of local government reform and decentralization of the Government in the state]. *Ekonomika ta derjava (Economy and state)*. vol. 4, 942–945 (in Ukraine).
11. Samoilova, I.I. (2017). "Problemy byudjetnoi decentralizaciyi ta efektyvnist realizaciyi reformy byudjetnoi systemy v Ukrayini" [Problems of fiscal decentralization and effectiveness of the reform of the budgetary system in Ukraine], *Formation of effective mechanisms of public administration and management in a modern economy: theory and practice: V International scientific and practical correspondence conference*, 39–341 (Accessed 24 November 2017).
12. Koren, N.V. (2017). "Byudjetna decentralizaciyi v Ukrayini: rezultary reformy ta priorityety rozvytku" [Budget Decentralization in Ukraine: Results of Reform and Development Priorities], *Strategic priorities. Series: Economics*, no. 2(43), 81–87 (in Ukraine).
13. Onyshchenko, V.V. (2017). "Osoblyvosti byudjetnoi decentralizaciyi v Ukrayini: teoretychnuyi aspekt" [Features of Budget Decentralization in Ukraine: Theoretical Aspect], *Scientific herald of Uzhgorod National University. Series: International Economic Relations and World Economy*, vol. 12(2), 45–50.

Стаття надійшла до редакції 13.12.2018 р.