

УДК 330.534.4

А. О. Козенко,  
аспірантка кафедри фінансів, Київський національний університет імені Тараса Шевченка

## ПРОБЛЕМИ ПРОЦЕСУ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

*У статті розглядаються основні проблеми бюджетної децентралізації в Україні. Реформи, що здійснилися в Україні впродовж останніх років, зокрема бюджетна реформа, частково делегували право здійснювати бюджетні видатки на місцевий рівень. Проте реформа не є завершеною, оскільки не відбулося чіткого розподілу повноважень і відповідальностей між центральною та місцевими владами.*

*In this article discuss the basic problems of budgetary decentralization in Ukraine. Reforms which came true in Ukraine during the last years, in particular budgetary reform, partly delegated a right to carry out budgetary charges on a local level. However reform is completed, as clear distribution of plenary powers did not take place and відповідальностей between central and local владами.*

*Ключові слова: децентралізація, бюджетна реформа, органи місцевого самоврядування, доходи та видатки місцевих бюджетів.*

*Key words: decentralization, budgetary reform, organs of local self-government, profits and charges of local budgets.*

### АКТУАЛЬНІСТЬ

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. Бюджетна децентралізація як одна зі складових процесу управління здатна не тільки зберегти свій статус каналу перерозподілу коштів від бюджетів одного рівня до іншого, а і набути ознак регулюючого механізму, 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. Параметри бюджетної децентралізації є індикаторами, за якими можна оцінити задекларований ступінь децентралізації управління загалом.

Метою статті є визначення основних проблем бюджетної децентралізації в Україні.

### СТУПІНЬ РОЗРОБЛЕНОСТІ ТЕМИ

На сьогодні питання бюджетної децентралізації перебувають у центрі уваги багатьох фахівців, а саме: М.Т. Білухи, Ф.Ф. Бутинця, А.Д. Бутка, А.К. Воронової, В.М. Гаращук, А.Б. Ісмаїлова, М.М. Каленського, В.Г. Мельничука, В.П. Нагребельного, А.А. Нечай, А.А. Савченко, І.Б. Стефанюка, В.О. Шевчука, С.В. Слухая, а також розглядаються у працях зарубіжних вчених І.А. Белобжецького, Е.А. Вознесенського, Рой Бала, Роберта Д. Ебела, Сердара Ілмаза, Річарда М. Берда.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Децентралізація бюджетного процесу і створення чітких та прозорих взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами є наслідком розвитку країни на демократичних засадах, розбудови та подальшого становлення інституту місцевого самоврядування. Децентралізація бюджетної системи сприяє розвитку інститутів ринкової економіки і забезпечує стійкі темпи економічного зростання. Україна перебуває на етапі становлення ринкової економіки, і специфіка цього переходу відбивається також на процесах бюджетної децентралізації [3].

Стан процесу бюджетної децентралізації в Україні свідчить про неузгодженість та перетин повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, зокрема у сфері розробки та ухвалення місцевих бюджетів. Децентралізація, яка відбувається, полягає у зміні агентів, що виконують загальнодержавні функції, але не в отриманні автономії у прийнятті податково-бюджетних рішень. Залишається важливою сильна цілеспрямована політика центрального уряду, а органам виконавчої влади на місцях відводиться роль втілювачів стратегії центру.

На сьогодні основними проблемами бюджетної децентралізації в Україні є наступні:

1. Невідповідність між обсягом доходів місцевих бюджетів і реальними потребами у фінансуванні поточних видатків. Реальна потреба у видатках на поточне утримання бюджетних установ наразі визначається великою кількістю нормативно-правових і законодавчих актів, які регулюють діяльність галузей соціально-культурної сфери і є обов'язковими для виконання керівниками бюджетних установ та органами місцевого самоврядування загалом (рис. 1). Нормативи, встановлені у таких нормативно-правових і законодавчих актах, часто не враховують обсяги наявних фінансових ресурсів місцевих бюджетів. За таких умов органи місцевого самоврядування, отримавши від держави повноваження на надання соціальних послуг населенню, не отримують достатнього фінансування, аби забезпечити якісне надання цих послуг.

Сучасна система також не створює стимули для місцевих органів влади до збільшення доходів місцевих бюджетів. Відповідно до формули розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, перевищення доходів місцевих бюджетів над витратами призводить до збільшення вилучень до державного бюджету. Таким чином відбувається "ефект заміщення", оскільки місцевим органам влади нема сенсу прагнути до збільшення доходів у зв'язку з тим, що приріст практичних доходів місцевих бюджетів враховується під час розрахунку трансфертів. Це знижує зацікавленість місцевих органів влади у формуванні жорстких бюджетних обмежень, нарощуванні податкового потенціалу відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

2. Домінування поточних видатків місцевих бюджетів над видатками розвитку. Ухвалення державних рішень центральною владою часто призводять до перекладання на органи місцевого самоврядування тягаря фінансування соціальних зобов'язань центрального уряду. У результаті органи місцевого самоврядування змушені витратити практично всі кошти на фінансування поточних видатків і не можуть опікуватися місцевим розвитком (рис. 2).

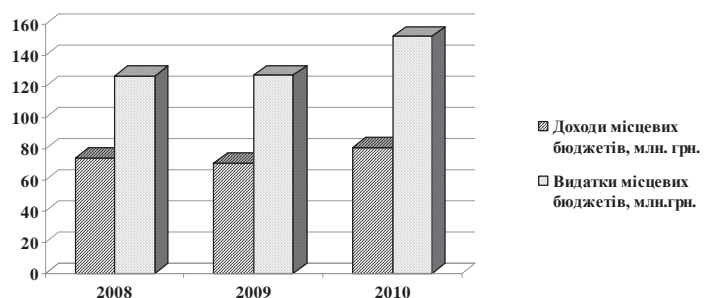


Рис. 1. Доходи та видатки місцевих бюджетів за 2008–2010 рр. [2]

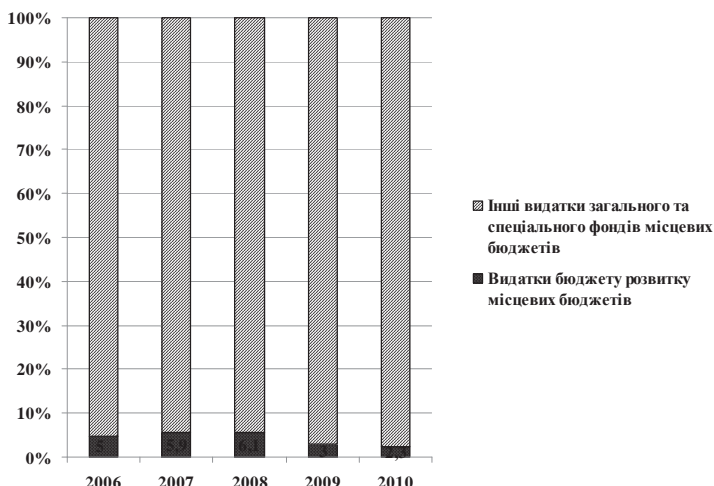


Рис. 2. Частка видатків бюджету розвитку у загальних видатках місцевих бюджетів за 2006–2010 рр. [2]

3. Останньою є проблема місцевого самоврядування в частині встановлення критеріїв розподілу делегованих та власних функцій регіональної та місцевої влади, податкове законодавство в частині визначення системи місцевих податків і зборів, а також законодавство, що регулює здійснення фінансового контролю в частині вдосконалення системи місцевого фінансового контролю, закріплення нових принципів публічного фінансового контролю та запровадження громадського публічного фінансового контролю. Головною проблемою є те, що органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади не надають якісних публічних послуг людям і не сприяють місцевому та регіональному розвитку.

4. Недоступність та/або низька якість публічних послуг. Законодавство покладає на органи місцевого самоврядування обов'язок забезпечити основні соціальні та адміністративні послуги: дошкільна, середня та професійно-технічна освіта, профілактика захворюваності, первинна та вторинна медична допомога, охорона громадського порядку, організація надання комунальних послуг, транспортне обслуговування тощо. Сьогодні виконувати всі ці функції здатні лише міські громади [4].

У більшості сільських громад та навіть у багатьох громадах малих міст не вистачає фінансових та кадрових ресурсів для надання всього спектру публічних послуг належної якості та кількості. Як наслідок, більшість громадян позбавлені можливості користуватися якісними публічними послугами, що призводить до виникнення значної регіональної диференціації рівня людського розвитку та до посилення процесу урбанізації.

5. Невідповідність дій влади потребам та інтересам громадян. Фактична невідповідність та невідконтрольність місцевої влади, особливо місцевих державних адміністрацій, громаді та її залежність від центральної влади призводить до того, що влада на місцях керується не стільки інтересами громади, скільки інтересами центральної влади та/або власними егоїстичними інтересами.

Особливості бюджетного процесу — планування та виконання бюджету "зверху вниз" — об'єктивно унеможливають врахування інтересів громади в діяльності місцевих органів влади. Особливо це стосується розвитку інфраструктури. Як наслідок, до сьогодні не сформовані дієві механізми виявлення інтересів громади та їх врахування в діяльності органів місцевої влади.

6. Відсутність або низький рівень місцевого економічного розвитку. Бюджетна політика держави та місцевого самоврядування на сьогодні унеможливає місцевий розвиток. Більшість громад навіть не мають бюджетів розвитку, а всі ресурси спрямовуються на задоволення поточних потреб. Унітарна модель побудови влади в Україні передбачає рівний рівень надання публічних послуг на всій території країни. Однак рівень економічного розвитку різних регіонів суттєво відрізняється [3].

Як наслідок, виникає необхідність у високому рівні централізації публічних фінансів: для забезпечення рівного надання послуг населенню необхідно спочатку сконцентрувати кошти в Державному бюджеті України і потім, у відповідності до формального розподілу, розподілити в регіони через трансфери вирівнювання.

7. Неузгодженість дій та конфлікти між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. На законодавчому рівні закладено ряд конфліктів між органами держав-

ної влади та органами місцевого самоврядування. Так, місцеві державні адміністрації, з одного боку, формуються згори, а з іншого — виконують делеговані законом функції виконавчих органів відповідних рад.

При цьому районні та обласні ради наділені безумовним правом висловлювати недовіру головам відповідних місцевих державних адміністрацій, що тягне за собою їх відставку. Голови ж місцевих державних адміністрацій не наділені безпосередніми правовими важелями контролю за діяльністю відповідних рад, впливу на них, навіть у випадку прийняття ними рішень, що суперечать законодавству.

Однією з причин неефективності діючої системи місцевого самоврядування є неузгодженість окремих норм Конституції України між собою та невизначеність окремих понять у законодавстві. 80% повноважень місцевого самоврядування (Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні") дублюються такими ж самими повноваженнями державних адміністрацій (Закон України "Про місцеві адміністрації"). Визначення "районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету" взагалі унеможливає існування виконавчих органів районних (обласних) рад, оскільки розпорядження державними коштами — прерогатива органів виконавчої влади, а не місцевого самоврядування.

У той же час Бюджетним кодексом України введені поняття "місцевий бюджет" (бюджет органів місцевого самоврядування) та "доходи і видатки місцевих бюджетів для всіх рівнів місцевого самоврядування" (АРК, область, міста обласного значення, район, село, селище, міста районного значення). Але за таких умов місцеві державні адміністрації не вправі формувати та виконувати відповідні обласні та районні бюджети, оскільки останні є бюджетами місцевого самоврядування [1].

Звище сказаного можна зробити ряд пропозицій щодо вирішення проблем бюджетної децентралізації в Україні:

1) 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;

2) 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 тенденції економічного зростання;

3) позбавити район функції перерозподільної ланки коштів державного бюджету між бюджетами місцевого самоврядування (це питання потребує узгодженого проведення разом із питанням територіальної реформи).

## ВИСНОВКИ

Бюджетна децентралізація проголошена важливим елементом подальшого державотворення. І вона має проходити паралельно із децентралізацією владних повноважень. Будучи тісно пов'язаною з організацією системи державного управління, децентралізація є чинником побудови плідних 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 [3].

Пожвавлення економічного розвитку регіонів залежить не тільки від ефективною політики надання врегулювання міжбюджетних відносин. Ефективна бюджетна політика має втілювати основний принцип — поступовий перехід від бюджетного забезпечення територіальних громад до бюджетного регулювання. Однак не менше значення має створення умов для розвитку економіки, створення робочих місць, умов для розвитку підприємницької ініціативи.

## Література:

1. Бюджетний кодекс України від 5.04.2011 р.
2. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2010 рік / [Шербина І.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В. та ін.]; ІБСЕД, Проект "Зміцнення місцевої фінансової ініціативи", USAID. — К., 2011 — 142 с.
3. Державні фінанси в розвиткових та перехідних країнах: пер. з англійської. — К.: К.І.С., 2006. — 400 с.
4. Хамініч С.Ю., Климова В.М. Особливості фінансової децентралізації в умовах розвитку національного господарства України / Хамініч С.Ю., Климова В.М. // Вісник Дніпропетровського університету. Серія "Економіка". — 2011. — № 5. — С. 20—26.

Стаття надійшла до редакції 22.01.2012 р.