

**Дем'янчук О. І.,**  
кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів, обліку і аудиту Національного університету "Острозька академія"

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ УКРАЇНИ

*У статті розкрито питання децентралізації фінансових ресурсів місцевими бюджетами України. Окреслюється чимало проблем цього процесу, зокрема акцентується увага на неузгодженості розрахункових показників Міністерства та органів місцевого самоврядування, суттєвій дотаційності місцевих бюджетів, переважанні темпів зростання трансфертів над темпами зростання доходів у місцевих бюджетах, незначній частці місцевих податків і зборів у їх доходах, залежності органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень та управлінні фінансовими ресурсами від центральних органів. У статті подано окремі рекомендації щодо усунення проблем децентралізації фінансових ресурсів місцевими бюджетами України.*

**Ключові слова:** децентралізація, фінансова та бюджетна децентралізація, децентралізація фінансових ресурсів місцевими бюджетами.

*В статье раскрыты вопросы децентрализации финансовых ресурсов местными бюджетами Украины. Выделяется ряд проблем этого процесса, акцентируется внимание на несоответствии рассчитанных показателей Минфина и местных органов власти, высокой дотационности местных бюджетов, преобладании темпов роста трансфертов над темпами роста доходов в местных бюджетах, небольшой доле местных налогов и сборов в их доходах, зависимости местных органов власти в принятии решений и управлении финансовыми ресурсами от центральных органов власти. В статье поданы отдельные рекомендации для устранения проблем децентрализации финансовых ресурсов местными бюджетами.*

**Ключевые слова:** децентрализация, финансовая бюджетная децентрализация, децентрализация финансовых ресурсов местными бюджетами.

*The article investigates the decentralization of financial resources of Ukrainian local budgets. The author outlines a lot of problems in this process, particularly emphasizing the incompatibility of calculated indicators of the Ministry of Finance and local governments, considerably subsidized local budgets, the prevalence of the growth rate of transfers over the growth rate of incomes of local budgets, the small share of local taxes and duties in their incomes, the dependence of local governments on central government in decision making and financial resource management. The article presents some recommendations to solve the problems connected with the decentralization of financial resources of Ukrainian local budgets.*

**Key words:** decentralization, financial and budget decentralization, decentralization of financial resources of local budgets.

**Постановка проблеми.** Питання формування фінансових ресурсів у місцевих бюджетах з домінуванням бюджетної централізації чи децентралізації є досить важливим і актуальним. Децентралізація фінансових ресурсів місцевими бюджетами України є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади, тому це сьогодні виходить на перший план, адже:

– децентралізація процесів управління фінансовими ресурсами та ухвалення рішень щодо їх формування, напрямів використання, міжбюджетних трансфертів збільшує можливості участі місцевої влади в розвитку підконтрольної їй території;

– фінансова децентралізація та її нарощування сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і соціально-економічними програмами розвитку територіально-адміністративної одиниці.

Згідно з Конституцією України та Законом "Про місцеве самоврядування в Україні", основою місцевого самоврядування є територіальна громада села, селища і міста, що наділена досить значним переліком функцій та прав щодо формування та розпорядження фінансовими ресурсами місцевих бюджетів [13; 14]. Проте бюджетна реформа зовсім не торкнулася сільських та селищних бюджетів. Згідно з Бюджетним кодексом України [1] та Законом України "Про місцеві державні адміністрації" та "Про врегулювання міжбюджетних відносин між районними бюджетами та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ та їх об'єднань", трансферти з державного бюджету плануються лише до районного бюджету з розрахунку на бюджет району, тобто включаючи і сільські, і селищні бюджети. Тобто ці бюджетні ресурси, які одержують сільські та селищні бюджети, практично розподіляє районна державна адміністрація і затверджує районна рада.

Реформи, що здійснювалися в Україні впродовж останніх двох десятиліть, зокрема бюджетна, податкова реформи, частково делегували право здійснювати бюджетні видатки на місцевий рівень. Проте реформи не є завершеними, оскільки не відбулося чіткого розподілу повноважень і відповідальностей між центральною

та місцевими владами. Адміністративно-територіальний устрій України збережено від радянських часів, а систему виконавчої влади та місцевого самоврядування побудовано на базі радянської системи виконавчої влади, що була створена для вертикальної системи ухвалення рішень. Саме тому дослідження питання децентралізації фінансових ресурсів місцевими бюджетами є наразі важливими та актуальними.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Значний внесок у дослідження категорії децентралізація, фінансова, бюджетна децентралізація, децентралізація фінансових ресурсів у місцевих бюджетах здійснили зарубіжні та вітчизняні вчені. Джейсінгх Сах, Петро Павличенко, Микола Полонський розкривають децентралізацію як 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. При цьому вони вирізняють два типи децентралізації: адміністративну (бюрократичну) і демократичну [11]. О. С. Дроздовська більш уточнює і обґрунтовує одну із форм децентралізації – фінансову, яка стимулює більш активну участь місцевої влади в господарському житті регіону. Фінансова децентралізація, на думку вченої, є процесом розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними і локальними рівнями управління [2, с. 20]. Вона потрібна для максимально-го наближення послуг до населення, удосконалення систем управління, підвищення ефективності розв'язання завдань, переданих на локальний рівень. Фінансова децентралізація відображує нагальну потребу у фінансовій самостійності органів місцевого самоврядування [2, с. 20]. О. Шевченко виділяє бюджетну децентралізацію як процес передавання повноважень (функцій, компетенцій і відповідальності) від центрального уряду до місцевих урядів (органів місцевого самоврядування). Така передача повноважень має супроводжуватися передачею відповідних фінансових ресурсів на виконання цих повноважень через запровадження місцевих податків або трансформації чи закріплення частини загальнодержавних податків за місцевими бюджетами, що отримали нові повноваження. Бюджетною децентралізацією також є передача повноважень від вищих органів управління до нижчих, наприклад, від регіональних до муніципальних або місцевих [16].

**Мета і завдання дослідження.** Виходячи із попередніх досліджень поняття децентралізація, фінансова та бюджетна децентралізація лишається і сьогодні актуальним завданням дослідження децентралізації фінансових ресурсів місцевими бюджетами України.

**Виклад основного матеріалу.** Український уряд підписав Хартію і парламент ратифікував її у липні 1997 року. Згідно зі ст. 9, фінансові ресурси органів місцевого самоврядування регламентуються такими основними положеннями:

- органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень;
- принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону;
- захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах їхньої власної компетенції;
- у міру можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції [15].

Проте незавершеність реформ створює конфлікт інтересів, оскільки місцеві уряди практично не є незалежними від центральної влади в ухваленні рішень щодо використання фінансових ресурсів та породжують ряд проблем.

Першою проблемою теперішнього стану децентралізації фінансових ресурсів місцевих бюджетів в Україні є невідповідність між обсягом доходів місцевих бюджетів і реальними потребами у фінансуванні поточних видатків, що відображено у таблиці 1. Починаючи із 2008 року простежується постійне недовиконання планів за місцевими радами, хоча виконання за розрахунковими показниками Мінфіну постійно перевищують 100%, що ще раз підтверджує невідповідність їх розрахунків реальним потребам територіально-адміністративних одиниць.

Другою проблемою теперішнього стану децентралізації фінансових ресурсів місцевих бюджетів є суттєве зменшення питомої ваги доходів місцевих бюджетів у ВВП (що є свідченням посилення тенденцій до централізації) та значне перевищення частки видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету над їх доходами, що відображено у таблиці 2.

Таблиця 1  
Ресурсне забезпечення видатків місцевих бюджетів України на делеговані повноваження у 2006–2012 рр.

Показники	Роки						
	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Розрахункові показники МФУ на плановий рік, млн. грн.	32933,3	44438,3	66377,6	х	74431,7	163532,8	163532,8
Затверджені місцевими радами на плановий рік, млн. грн.	37849,5	53670,8	75525,8	78316,5	83525,4	186613,2	215868,9
Факт за відповідний рік, млн. грн.	39860,4	58348,8	73872,1	71028,6	80515,8	178070,5	149073,9*
Виконання розрахункових показників МФУ, %	121,0	131,3	111,3	х	108,2	108,9	91,2*
Виконання планів за місцевими радами, %	105,3	108,7	97,8	90,7	96,4	95,4	69,1*

\*Дані за січень-вересень 2012 р.  
Розроблено автором на основі даних джерел [2–9].

Таблиця 2  
Зміна окремих бюджетних індикаторів місцевих бюджетів України за 1998–2011 рр.

Бюджетний рік	Доходи місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) до ВВП, %	Доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) до ВВП, %	Частка доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у доходах зведеного бюджету, %	Частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету, %
1998	15,0	12,9	45,7	48,1
1999	12,3	10,1	40,0	45,4
2000	11,0	8,4	29,1	35,3
2001	12,4	8,8	32,3	40,3
2002	12,8	8,8	31,4	41,1
2003	12,8	7,6	22,6	38,0
2004	11,5	6,1	19,3	36,5
2005	12,1	6,5	18,1	33,7
2006	13,9	7,0	18,3	36,2
2007	14,8	7,5	19,8	38,7
2008	13,2	6,9	22,2	41,1
2009	13,7	6,9	23,2	52,4
2010	14,0	6,8	23,5	50,0
2011	13,6	6,4	21,8	53,6

Розроблено автором на основі даних джерел [2–8].

Третьою проблемою є високий рівень дотаційності місцевих бюджетів та залежність від центральних органів влади у одержанні дотації у повному обсязі, що відображено у таблиці 3.

Таблиця 3  
Зміна частки трансфертів у доходах та видатках місцевих бюджетів України за 2007–2011 рр. та січень-вересень 2012 р.

Показники	Роки					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %	43,4	44,5	46,7	49,1	52,3	52,6
Частка трансфертів у видатках місцевих бюджетів, %	4,3	5,7	5,8	4,2	1,5	0,7

\*Дані за січень-вересень 2012 р.  
Розроблено автором на основі даних джерел [2–9].

Четвертою проблемою децентралізації фінансових ресурсів місцевих бюджетів в Україні є значне переважання темпів зростання трансфертів у місцевих бюджетах України над темпами зростання їхніх доходів (табл. 4).

Таблиця 4

*Темпи зростання трансфертів та доходів місцевих бюджетів України за 2007–2012 рр.*

Показники	Роки					
	2007/ 2006	2008/ 2007	2009/ 2008	2010/ 2009	2011/ 2010	2012/ 2011
Темпи зростання трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %	130,8	132,4	105,2	125,1	122,0	118,2
Темпи зростання доходів місцевих бюджетів, %	146,4	126,6	96,2	113,4	107,4	116,9

Розроблено автором на основі даних джерел [2–9].

Для порівняння, в цілому у всіх муніципальних утвореннях Російської Федерації рівень дотаційності у 2011 році становив 14,45%. Проте для різних типів муніципальних утворень рівень дотаційності варіюється. Так, для міських округів і внутрішньогосподарських муніципальних утворень цей показник сягав 6,79%, для муніципальних районів – 17,79%. Бюджети поселень є найбільше дотаційними – 38,22% [17].

П'ятою проблемою теперішнього стану децентралізації фінансових ресурсів місцевих бюджетів в Україні є незначна частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів України, що не перевищує впродовж останніх років 1,1%, а з впровадженням податкової реформи досягнули лине 5%, а також неефективний податок на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки.

Таблиця 5

*Зміна частки місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів України за 2007–2011 рр. та січень-вересень 2012 р.*

Показники	Роки				
	2008	2009	2010	2011	2012*
Доходи місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів), млрд. грн.	73,90	71,00	80,50	86,50	72,60
Місцеві податки і збори, млрд. грн.	0,82	0,81	0,82	2,55	3,79
Частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, %	1,1	1,1	1,0	2,9	5,2
Частка єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва у доходах місцевих бюджетів, %	2,5	2,5	2,4	2,3	4,6

\* Дані за січень-вересень 2012 р.

Розроблено автором на основі даних джерел [2–9]

Шостою проблемою є залежність органів місцевого самоврядування від центрального уряду в ухваленні рішень щодо доходів і видатків. Така залежність знищує стимули для місцевої влади опікуватися місцевим розвитком. Рішення центрального уряду мають прямий вплив на доходи та видатки місцевих бюджетів і таким чином не дають змоги місцевій владі адекватно планувати та здійснювати місцевий розвиток.

Поняття децентралізації фінансових ресурсів місцевих бюджетів має не лише економічні аспекти міжбюджетних відносин, а й політичні і інституційні, які охоплюють широкі сфери діяльності, починаючи від прийняття управлінського рішення органами місцевого самоврядування, щодо виконання як власних, так і делегованих повноважень відповідно до Бюджетного законодавства, до удосконалення бюджетного планування видатків із місцевих бюджетів із врахуванням міжбюджетних трансфертів.

**Висновки.** Виходячи із зазначених проблем та з метою посилення децентралізації фінансових ресурсів потрібно підвищувати роль і відповідальність місцевих органів в управлінні розвитком регіонів, забезпечувати посилення їх активності у створенні умов для активізації потенціалу економічного розвитку та зростання

реального сектора, залучення інвестицій, щоб на місцях мати джерела наповнення місцевих бюджетів. Активізувати питання розробки та реалізації середньострокових та довгострокових планів соціально-економічного розвитку територіально-адміністративних одиниць.

#### Література:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456 – VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 37-38
2. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2004 рік / [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В., Самчинська І. В.] ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID. – К., 2005. – 135 с.
3. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2006 рік / [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В., Самчинська І. В.] ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID. – К., 2006. – 148 с.
4. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2007 рік / [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В., Самчинська І. В.] ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID. – К., 2008. – 136 с.
5. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2008 рік / [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В., Самчинська І. В.] ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID. – К., 2009. – 156 с.
6. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2009 рік / [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В., Самчинська І. В.] ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID. – К., 2009. – 136 с.
7. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2010 рік / [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В., Самчинська І. В.] ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID. – К., 2011. – 142 с.
8. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2011 рік / [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В., Самчинська І. В.] ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID. – К., 2011. – 96 с.
9. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень-вересень 2012 рік / [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В., Самчинська І. В.] ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID. – К., 2012. – 71 с.
10. Данилишин Б. Настав час бюджетної федералізації України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.epravda.com.ua/columns/2012/12/17/351286/view\\_print/2005-2012](http://www.epravda.com.ua/columns/2012/12/17/351286/view_print/2005-2012), Економічна правда.
11. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. – Київ: ПРООН/МПВСР, 2007. – 269 с.
12. Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінансової децентралізації / О. С. Дроздовська // Фінанси України. – 2008. – № 8. – С. 20.
13. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 27 травня 1997 р. // Уряд. кур’єр. – 1997. – № 107–108. – С. 11–20.
14. Конституція України (із змінами і доп.). – К. : Атіка, 2006. – 64 с.
15. Європейська Хартія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://openbudget.karelia.ru/books/conf4\\_t/72.htm](http://openbudget.karelia.ru/books/conf4_t/72.htm).
16. Шевченко О. Бюджетно-фінансова децентралізація у контексті підвищення ефективності управління регіонами. Відділ стратегій управління регіональним розвитком [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/april08/9.htm>.
17. Финансовый потенциал саморазвития региона / под ред. д. э. н. Н. И. Климовой. – Уфа : Гилем, 2005. – 238 с.