

УДК 336.1:352(477)

В. П. Чекановський,
аспірант, Київський національний університет імені Т. Шевченка

РОЛЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ У СИСТЕМІ МОДЕРНІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

V. Chekanovskyi,
Postgraduate, Taras Shevchenko National University of Kyiv

THE ROLE OF FINANCIAL RESOURCES DECENTRALIZATION IN THE PROCESS OF BUDGET SYSTEM MODERNIZATION IN UKRAINE

У статті досліджено роль децентралізації фінансових ресурсів у системі модернізації бюджетної системи України. Для цього проаналізовано доходи та видатки місцевих бюджетів у % ВВП та їх частка у зведеному бюджеті України у 2002–2015 рр. Подано детальну оцінку показників бюджетної децентралізації в Україні 2006–2015 рр., здійснено порівняльну оцінку частки місцевих бюджетів та державного бюджету до зведеного бюджету України та подано структуру доходів та видатків місцевих бюджетів України і показано їх зміну із проведенням реформи децентралізації.

The article investigates the role of decentralization of financial resources in the system of modernization of the budget system of Ukraine. For this purpose, the revenues and expenditures of local budgets in % of GDP and their share in the consolidated budget of Ukraine in 2002–2015 have been analyzed, a detailed assessment of the indicators of fiscal decentralization in Ukraine for 2006–2015 is provided, a comparative assessment of the share of local budgets and the state budget in the consolidated budget of Ukraine and presents the structure of incomes and expenditures of local budgets of Ukraine and shows their change with the implementation of decentralization reform.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, місцевий бюджет, доходи, видатки, державний бюджет, реформа, фінансові ресурси, зведений бюджет.

Key words: budget decentralization, local budget, incomes, expenditures, state budget, reform, financial resources, consolidated budget.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Кожна влада, яку обирали в Україні обіцяла провести реформу децентралізації. Однак це були лише розмови до тих пір, поки економічно-політична ситуація в країні не погіршилась. Саме загострення політичної ситуації, суттєвого спаду економічного розвитку країни та воєнними діями на сході України призвели до пошуку шляхів модернізації бюджетної системи країни. Одним із таких шляхів у системі модернізації являється бюджетна децентралізація. І першим етапом цієї реформи стало прийняття 28 грудня 2014 р. Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин".

Зауважимо, що ця реформа характеризується успіхами, однак, на сьогодні вона ще не завершена. Оскільки, не зважаючи на усі позитивні її сторони, існує багато проблемних питань, які потребують вирішення.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Питання реформи децентралізації досліджували в своїх працях багато провідних економістів та науковців Н. Камінська, В.А. Тарнай, С.І. Карелін, С.В. Корнилюк, І. Наджафов, В.І. Ляшенко, О.М. Алімов, О.І. Амоша, І.О. Лунінова, О.П. Кириленко. Однак на сьогодні залишилось ще безліч питань, які потребують детального вивчення та дослідження, зокрема одним із таких пи-

тань залишається роль децентралізації фінансових ресурсів у системі модернізації бюджетної системи України.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статі є дослідження ролі децентралізації фінансових ресурсів у системі модернізації бюджетної системи України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Складна фінансово-економічна ситуація, яка склалася в Україні та трансформація національної економіки до світової, вимагає дієвих змін та проведення ефективних реформ. Одним із таких є бюджетна децентралізація. Про неї багато говорили науковців, економістів, політиків, вона активно обговорювалась авторами в Бюджетному кодексі України ще в 2001 р. Зауважимо, що перші спроби її проведення не принесли очікуваних результатів та стали неуспішними. Однак на сьогодні впровадження децентралізації фінансових ресурсів є вкрай необхідним процесом у системі модернізації бюджетної системи України. Адже це дозволить регіонам отримати більше можливостей стосовно прийняття рішень у різних сферах, забезпечить фінансову самостійність місцевих бюджетів та бюджетної автономії. Тому не виникає сумніву стосовно актуальності досліджуваної проблеми.

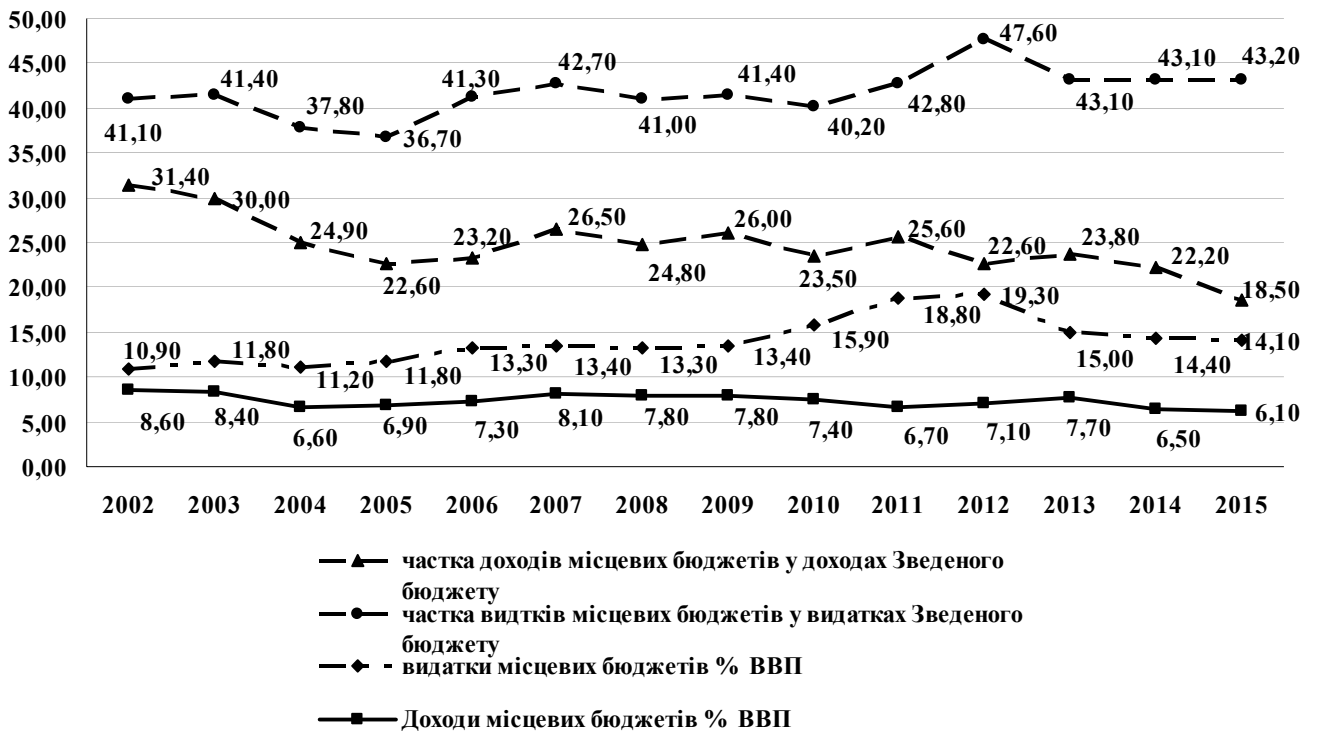


Рис. 1. Доходи та видатки місцевих бюджетів (без врахування офіційних трансфертів) у % ВВП та їх частка у зведеному бюджеті України у 2002–2015 рр.

Джерело: розраховано авторами за даними Міністерства фінансів України.

Перш за все варто проаналізувати частку доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України та їх частка у % ВВП.

Із рисунку бачимо, що частка доходів місцевих бюджетів (без врахування офіційних трансфертів) у ВВП зменшилася із 8,6% (2002 р.) до 6,1% (2015 р.). При

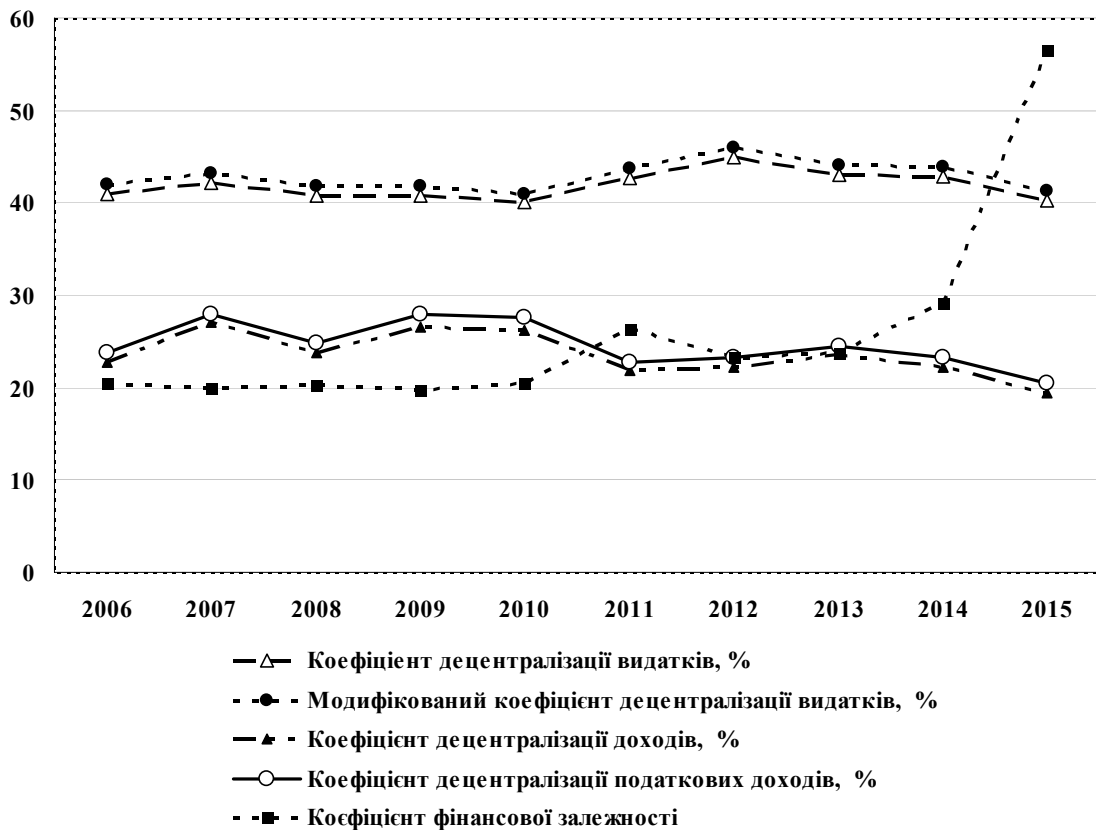


Рис. 2. Показники бюджетної децентралізації в Україні 2006–2015 рр.

Джерело: розраховано авторами за даними Міністерства фінансів України та Державної служби статистики України.

чому під час реалізації заходів з бюджетної децентралізації (2014—2015 рр.) цей показник знизився на 0,4 відсоткових пунктів. Паралельно із цим офіційні трансферти місцевим бюджетам мають стійку тенденцію до зростання: з 31,2% у 2002 р. до 59,1% у 2015 р., що означає посилення ролі держави у наповненні місцевих бюджетів [7, с. 2].

При проведенні перших кроків реформи децентралізації фінансових ресурсів, спостерігаємо зниження податкових надходжень в доходах місцевих бюджетів на 4,9 відсоткових пунктів (з 86,4% у 2014 р. до 81,5% у 2015 р.). Основна причина — спад надходжень з ПДФО — на 16,3 відсоткових пунктів у 2015 р., порівняно із 2014 р.

Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки почав надходити до місцевих бюджетів України з 2012 р. До 2014 р. його обсяги були незначними (86,3 тис грн. — 2012 р., 22,5 млн грн. — 2013 р., 44,9 млн грн. — 2014 р.), через що в структурі доходів місцевих бюджетів питома вага даного податку складала 0%. Проте у 2015 р. його надходження підвищилось майже у 17 разів і склало 745,7 млн грн (або 0,6% у загальному обсязі доходів без трансфертів). Збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір традиційно займають мізерну частку в доходах місцевих бюджетів і не перевищують значення 0,1%. У 2015 р. змінами до Бюджетного кодексу України було скасовано збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, відповідно, у попередньому році дані надходження призупинилися [2, с. 37].

Більш детальна характеристика бюджетної децентралізації наведена на рисунку 2.

Із рисунку бачимо, що, незважаючи на передачу на місцеві бюджети 638 об'єктів, модифікований коефіцієнт децентралізації видатків, починаючи із 2013 р. знизився. Так, у 2015 р. він становив 44,1%. Що стосується загальної децентралізації видатків, вона теж скоротилась на 2,1% і становила в 2015 р. 40,7%.

Варто зауважити, що таке погіршення спостерігається також і в частині децентралізації доходів. Через те, що лівова частина доходів припадає на субвенції, які збільшились понад двічі і становили в 2015 р. 8,4%. Очевидним є збільшення коефіцієнту фінансової залежності місцевих бюджетів до 56,6%, тоді як у середньому за 2010—2014 рр. становив 25,7%.

Крім цього, погані результати показує коефіцієнт децентралізації податкових надходжень, який, при збільшенні кількості податків, які справляються до місцевого бюджету, становив 19,4%, в той час, коли впродовж 2010—2014 рр. — 24,8%.

Перші, ніж оцінювати роль децентралізації фінансових ресурсів у системі модернізації бюджетної системи України, необхідно дослідити та проаналізувати, як змінюється дохідна та видаткова частини місцевих бюджетів із проведенням реформи бюджетної децентралізації.

Перші кроки децентралізації свідчать про зростання кількості власних ресурсів місцевих бюджетів та їх частки у зведеному бюджеті. Так, надходження власних ресурсів до місцевих бюджетів в 2016 р. становили 146,6 млрд грн., тобто зросли із попереднім роком на 49,3%. Крім цього, зафіксовано зростання ПДВ на 47%.

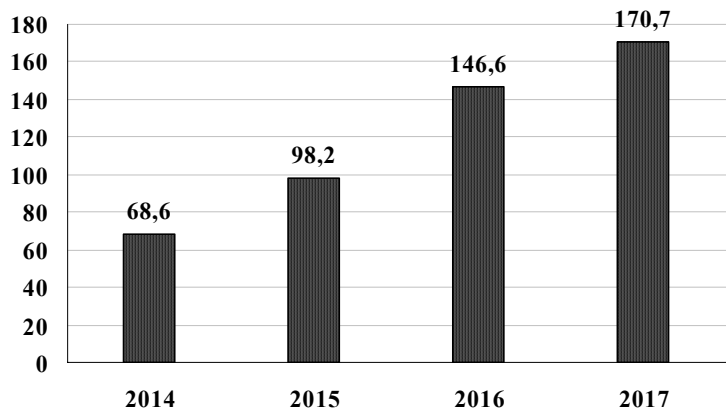


Рис. 3. Зростання власних ресурсів місцевих бюджетів із проведенням децентралізації, млрд грн.

Джерело: складено автором з використанням джерела [9].

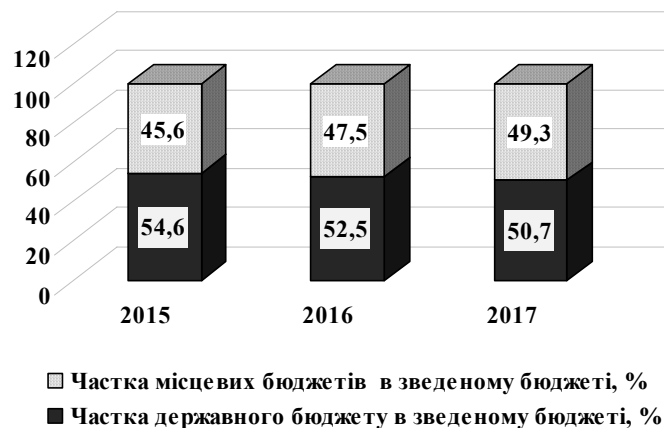


Рис. 4. Порівняльна оцінка частки місцевих бюджетів та державного бюджету до зведеного бюджету України

Джерело: складено автором з використанням джерела [9].

Зростання власних ресурсів місцевих бюджетів у зв'язку із проведенням децентралізації показано на рисунку 3.

Як бачимо із рисунку, з кожним роком від початку проведення децентралізації спостерігається зростання кількості власних ресурсів місцевих бюджетів. Так, цей показник на початку 2017 р. зріс відносно 2016 р. на 24 млрд грн (16%), а в 2016 році відносно попереднього — на 48,4 млрд грн. (49%).

Крім цього, реформа децентралізації позитивно позначилась на ролі місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України. Порівняльна оцінка частки місцевих бюджетів та державного бюджету до зведеного бюджету України наведена на рисунку 4.

Як бачимо із рисунку, частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті все ще залишається меншою, ніж частка державного бюджету. Однак з кожним роком цей показник зростає. Так, на початку 2017 р. в порівнянні із 2016 р., частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті зросла на 1,8% і становила 49,3%. Разом із таким зростанням зафіксоване зменшення частки державного бюджету у зведеному бюджеті України на 1,8% і становила на початок 2017 р. 50,7%.

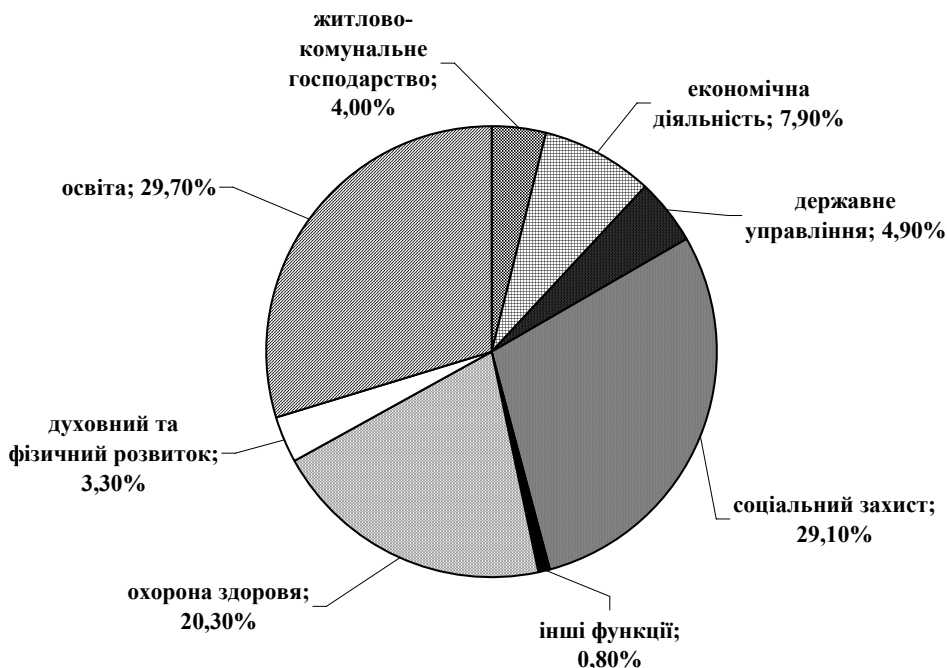


Рис. 5. Структура видатків місцевого бюджету в 2015 р.

Джерело: складено автором з використанням джерела [9] та даних Міністерства фінансів України.

Зауважимо, що на далі прогнозується зростання частки місцевих бюджетів над часткою державного бюджету у зведеному бюджеті України.

Зростання фінансових ресурсів дозволяє органам місцевого самоврядування вдосконалити інфраструктуру та благоустрій місцевих територій та вплинути на економічний розвиток регіонів. А це дуже важливо для зміцнення національної економіки та модернізації державного бюджету. Адже від рівня фінансового забезпечення місцевих бюджетів залежить рівень забезпеченості державного бюджету.

Місцеві органи влади проголошено самостійними при формуванні своїх бюджетів, однак у структурі їх ви-

датків значну частину (близько 60%) становлять видатки на охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення населення, що фінансуються за рахунок субвенцій, тобто фактично визначаються рішеннями центральних органів влади. Висока частка субвенцій у місцевих бюджетах свідчить про те, що розподіл видатків між державним місцевими бюджетами потребує перегляду. До речі, у місцевих бюджетах постсоціалістичних країн Європи частка видатків на охорону здоров'я та соціальне забезпечення населення є вдвічі нижчою, ніж в Україні [5, с. 67].

Саме із структури місцевих бюджетів ми можемо зрозуміти їх призначення. Якщо проаналізувати структуру видатків місцевих бюджетів в 2015 р., можемо побачити, що

в основному найбільше видатків здійснювались саама на соціальну сферу, близько 82% від усіх коштів місцевих бюджетів (рис. 5).

Крім видатків, варто проаналізувати структуру доходів місцевих бюджетів. Так, лівову частку в структурі доходів займають податкові надходження, зокрема ПДФО — 45,6% (рис. 6).

Місцеві бюджети в Україні все більше розрізняються між собою за рівнем соціально-економічного розвитку і демонструють хронічну незбалансованість та дефіцит. Суттєва диференціація місцевих бюджетів визначається за територіальною ознакою, розвитком інфраструктури, масштабом проведених реформ, що відби-

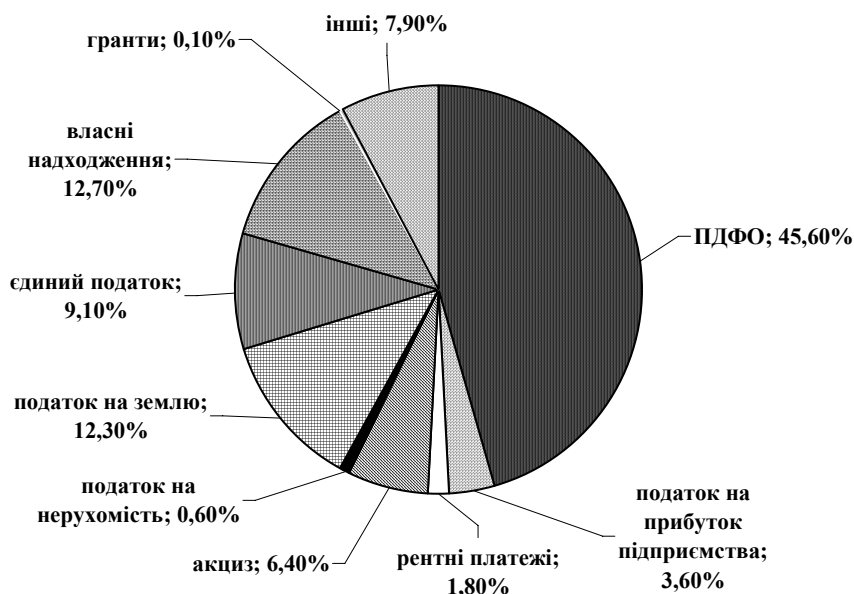


Рис. 6. Структура доходів місцевих бюджетів в 2015 р.

Джерело: складено автором з використанням джерела [9] та даних Міністерства фінансів України.

вається на збільшенні принципів розходжень у розподілі по країні податкового потенціалу, відмінностей у структурі потреб бюджетного фінансування, стані їх бюджетів (рис. 7) [9, с. 2].

У загальному, із аналізу перших етапів реформи децентралізації фінансових ресурсів, можемо з певністю сказати, що це є необхідним і найважливішим кроком у модернізації державного бюджету України. Адже кошти тепер розподіляються не "зверху" "вниз", а навпаки. І від того, як працюють регіони і наскільки ефективно здійснюється наповнення місцевих бюджетів залежатиме національна економіка країни в цілому.

Так, вже за підсумками децентралізації відбулося зростання державного бюджету на 40%. В 2015 р., місцеві бюджети за рахунок децентралізації отримали додатково на розвиток

26,8 млрд грн. Ці кошти регіони роками не отримували, вони приховувались на загальнодержавному місці. Результатом чого є несправні тепломережі та громадський транспорт, а також неякісні дороги.

Отже, із проведенням децентралізації, впродовж трьох років спостерігається зростання рівня доходів місцевих бюджетів. А це дає можливість проведення громадських робіт на місцях, фінансово забезпечити інфраструктурний розвиток регіонів і збільшити видатки на соціальний захист.

ВИСНОВКИ

Отже, із проведеного вище аналізу ролі фінансової децентралізації для модернізації бюджетної системи України, можемо сказати, що трьохрічна реформа децентралізації показала свої успіхи.

Однак попри це існує багато проблем, які необхідно вирішити для того, щоб реформа була проведена на найвищому рівні та ефективно. На сьогодні, попри щорічне зростання доходної частини бюджету, все ще видатки перевищують доходи.

Крім цього, необхідно, щоб суспільство по-іншому мислило. Якщо раніше нам потрібно було чекати на виділення фінансових ресурсів із державного бюджету, то сьогодні все навпаки. Регіони та місто зокрема, зацікавлені, щоб кожен мав роботу, бо кожна людина повинна платити 60% податку до місцевого бюджету. Адже, із проведенням фінансової децентралізації, окремі податки, які справлялись до державного бюджету, передались до місцевих бюджетів. А, як ми знаємо, саме податкові надходження займають більшу частину доходів бюджету. А це важливо, адже із збільшенням доходів будуть збільшуватись видатки на фінансову стабільність регіонів та їх соціальний розвиток, що власне і являється запорукою зміцнення та модернізації державного бюджету, стабілізації національної економіки, а також фінансового розвитку країни.

Література:

1. Закон України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин" від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>
2. Камінська Н. Значення децентралізації для регіонального розвитку в Україні / Н. Камінська // Вісн. Луг. Держ. ун-ту внутр. Справ ім. Е.О. Дідоренка. — 2009. — №4. — С. 35—47.
3. Кириленко О.П. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій: монографія / О.П. Кириленко. — Тернопіль: ТНЕУ, "Економічна думка", 2008. — 376 с.
4. Лунінова І.О. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наукова доповідь / За ред. д-ра екон. наук І.О. Луніної; НАН України, ДУ "Ін.-т екон. та прогнозів НАН України". — К., 2016. — 70 с.
5. Ляшенко В.І. Перший етап модернізації економіки України: досвід та проблеми / В.І. Ляшенко, О.М. Алимов, О.І. Амоша; ІЕП НАН України, КПУ. — Запоріжжя: КПУ, 2014. — 798 с.
6. Наджафов И. Финансовая независимость местных органов власти Украины / И. Наджафов // 36.

наук. пр.: Економ. простір. — 2012. — № 67. — С. 179—187.

7. Офіційний сайт Міністерства фінансів України / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/promova-ministra-finansiv-natalii-iaresko-na-zasidanni-uriadu-shchodovikonannia-derzhavnoho-biudzhetu-za--rik?category=bjudzhet>

8. Тарнай В.А. Кращі практики бюджетної прозорості та підзвітності органів місцевого самоврядування / В.А. Тарнай, С.І. Карелін, С.В. Корнилюк. — К.: Центр політичних студій та аналітики, 2015. — 64 с.

9. Фінансова децентралізація в Україні. Перший етап успіхів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Buklet_finansova_decentr_\(21.03.17\).pdf](http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Buklet_finansova_decentr_(21.03.17).pdf)

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), "On Amendments to the Budget Code of Ukraine on the Reform of Intergovernmental Fiscal Relations", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19> (Accessed 04 September 2017).
2. Kaminsk, N. (2009), "The Importance of Decentralization for Regional Development in Ukraine", Journal of the Lugansk State University E.O.Didorenka, vol. 4, pp. 35—47.
3. Kyrylenko, O. P. (2008), Modernizatsiia mistsevykh finansiv Ukrainy v umovakh ekonomichnykh i sotsial'nykh transformatsij [Modernization of local finances of Ukraine in the conditions of economic and social transformations], Economic Thought, Ternopil, Ukraine.
4. Luninova, I.O. (2016), Rozvytok biudzhethoi detsentralizatsii v Ukraini: naukova dopovid' [Development of budget decentralization in Ukraine], NAN Ukraine, Kiev, Ukraine.
5. Liashenko, V. I. (2014), Pershyj etap modernizatsii ekonomiky Ukrainy: dosvid ta problemy [The first stage of modernization of the Ukrainian economy: experience and problems], IAP NAN of Ukraine KPU, Zaporizhzhia, Ukraine.
6. Nadzhafov, Y. (2012), "Financial independence of local authorities of Ukraine", Economic space, vol. 67, pp. 179—187.
7. Official site of the Ministry of Finance of Ukraine (2017), available at: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/promova-ministra-finansiv-natalii-iaresko-na-zasidanni-uriadu-shchodovikonannia-derzhavnoho-biudzhetu-za--rik?category=bjudzhet> (Accessed 04 September 2017).
8. Tarnaj, V. A. Karelin, S. I. and Kornyluk, S. V. (2015), Kraschi praktyky biudzhethoi prozorosti ta pidzvitnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Best Practices in Budget Transparency and Accountability of Local Self-Government Bodies], Tsentralizatsii i analitiki studij ta analitiki, Kiev, Ukraine.
9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "Financial decentralization in Ukraine. The first stage of success" available at: [http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Buklet_finansova_decentr_\(21.03.17\).pdf](http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Buklet_finansova_decentr_(21.03.17).pdf) (Accessed 04 September 2017).

Стаття надійшла до редакції 24.08.2017 р.