

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-25-46>

УДК 336.143

ВПЛИВ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА БЮДЖЕТНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ТЕРИТОРІЙ

IMPACT OF DECENTRALIZATION REFORM ON THE BUDGET EFFICIENCY OF TERRITORIES

Стащук Олена Володимирівнадоктор економічних наук, професор,
Волинський національний університет імені Лесі Українки
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2622-7353>**Жук Марія Іванівна**аспірант,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3398-4416>**Stashchuk Olena, Zhuk Maria**

Lesya Ukrainka Volyn National University

У статті встановлено роль бюджетної ефективності територій у їх комплексному соціально-економічному розвитку та наголошено на особливій вагомості такого дослідження в процесі децентралізації. Проаналізовано сутність бюджетної ефективності та її особливості в умовах проведення реформи децентралізації. Встановлено, що однією з центральних проблем забезпечення бюджетної ефективності територій є впорядкування джерел формування їх бюджетів та ефективності використання фінансових ресурсів. Досліджено змістовну сутність понять «бюджетна ефективність», «децентралізація», «фінансова децентралізація». Сформовано типові характеристики бюджетної ефективності територій та запропоновано авторський підхід до розуміння поняття «бюджетна ефективність територій». Сформовано окремі висновки щодо проведеної реформи децентралізації на основі аналізу статистичних даних.

Ключові слова: бюджет, ефективність, території, бюджетна ефективність, децентралізація.

В статье установлена роль бюджетной эффективности территорий в их комплексном социально-экономическом развитии и отмечена особенная значимость такого исследования в процессе децентрализации. Проанализированы сущность бюджетной эффективности и ее особенности в условиях проведения реформы децентрализации. Установлено, что одной из центральных проблем обеспечения бюджетной эффективности территорий является упорядочение источников формирования их бюджетов и эффективности использования финансовых ресурсов. Исследовано содержательную сущность понятий «бюджетная эффективность», «децентрализация», «финансовая децентрализация». Сформированы типичные характеристики бюджетной эффективности территорий и предложен авторский подход к пониманию понятия «бюджетная эффективность территорий». Сформированы отдельные выводы по проведенной реформе децентрализации на основе анализа статистических данных.

Ключевые слова: бюджет, эффективность, территории, бюджетная эффективность, децентрализация.

The article is devoted to the topical issue of determining the budget efficiency of territories in the context of decentralization reform, which is also confirmed by the complex impact of the latter on the socio-economic development of individual regions. The purpose of the article is a meaningful study of the essence and features of ensuring the budget efficiency of territories in the context of decentralization reform. In order to conduct research, the article uses the following methods: systematic approach, methods of analysis and synthesis, induction and deduction – to systematize current approaches to formulating the essence of the concept of "budget efficiency of territories" and formulating their own approach to interpreting this concept; graphical method, trend analysis, grouping method – in order to establish budget efficiency in the context of decentralization reform. The article provides a critical analysis of the content of budget efficiency and its features in the context of decentralization reform. It is established that one of the central problems of ensuring the budget efficiency of the territories is the streamlining of the sources of formation of their budgets and the efficiency of the use of financial resources. Researched and systematized scientific views on the concepts of "budget efficiency", "decentralization", "financial decentralization". Typical characteristics of budget efficiency of territories are formed, among which are distinguished: stimulation of tax capacity of territo-

rial communities, growth of investment resources of local budgets, increase of financial stability of local budgets, maintenance of parity between needs of regions in financing and expenses, etc. Based on a critical analysis of the literature, the author's approach to understanding the concept of "budget efficiency of territories" is proposed. The conclusions on the decentralization reform based on the analysis of statistical data are outlined. The practical significance of the obtained results lies in the possibility of improving the legal and regulatory framework for budgeting and decentralization processes on the basis of identified shortcomings.

Keywords: financial security, joint stock companies, philosophical determinants, theory and practice of research, methodology of research.

Постановка проблеми. Соціально-економічний розвиток окремих територій країни є одним із пріоритетів державної регіональної політики в усі періоди становлення України як демократичної держави. Забезпечення такого розвитку неможливе без фінансового підґрунтя та стійкого економічного розвитку окремих територій. Проте, окремі території стикаються з проблемами, що не дозволяють акумулювати оптимальний та стійкий обсяг фінансових ресурсів, зокрема: дефіцит державного та місцевих бюджетів, дисбаланс у міжбюджетних відносинах, високий рівень витрат соціального характеру у структурі видатків бюджетів усіх рівнів. Важливим аспектом реалізації регіональної політики є впорядкування джерел формування бюджетів та ефективності використання фінансових ресурсів окремими територіями. Особливої актуальності це питання набуває у мовах реформи децентралізації, що відбувається в Україні з 2014 року.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Спираючись на вище відзначене, варто констатувати і той факт, що поняття фінансового забезпечення територіальних громад та особливостей його формування, а також бюджетної ефективності територій стали предметом досліджень таких науковців, як Л. Васютинської, І. Вахович, В. Власюк, Г. Возняк, М. Гацалова, В. Дем'янишина, О. Кириленко, І. Луніної, Л. Сергієнко, І. Стронянської, В. А. Ліпкана та інших. Водночас децентралізація як економічна та юридична категорія була розглянута у роботах Л. Василенко, Г. Одінцової, В. Малиновського, М. Харитончук та інших. Проте, такі дослідження потребують постійного уточнення та доповнення, оскільки нові ризики та законодавчо-нормативні поправки та нововведення у реформі децентралізації вимагають реагування як щодо оцінки їх доцільності та адекватності, так і на предмет швидкого реагування на зміну обставин господарювання для місцевих органів самоврядування. Усе вище зазначене вкотре підтверджує актуальність вирішення проблеми бюджетної ефективності

територій в умовах діючої реформи децентралізації в Україні.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Одним із основних інструментів управління не лише компанією, а й окремою територією, територіальною громадою, зрештою, й державою, є процес бюджетування, який дозволяє сформулювати фінансовий план на певний період в кількісних показниках з метою досягнення стратегічних цілей діяльності суб'єктів бюджетування.

В свою чергу, формування тих чи інших бюджетів повинно відбуватися з дотриманням чітких принципів та правил, а також організаційних процедур процесу формування бюджету держави, території, територіальних громад тощо. Реформа децентралізації, що продовжується в Україні й до нині, змінила загальні підходи та принципи організації й формування бюджетів різних рівнів, внесла свої корективи у організаційний процес формування та затвердження бюджетів різних рівнів. Одночасно з цим відбулися й змістові зміни бюджетів, що пов'язано із передачею нових повноважень місцевим органам самоврядування та, відповідно, дохідної бази для забезпечення їх виконання.

У зв'язку із вище зазначеним, потребують нового переосмислення процеси бюджетування та бюджетної ефективності територіальних громад, територій, окремих бюджетних програм тощо.

Мета статті. Враховуючи той факт, що зміст понять ефективності та децентралізації, в тому числі й бюджетної, має комплексний та міждисциплінарний характер та ґрунтується на юриспруденції, економіці та фінансах, виникає потреба у застосуванні системного підходу до формулювання поняття бюджетної ефективності в умовах децентралізації. З метою комплексного врахування усіх існуючих концепцій та враховуючи важливість реформи децентралізації у системі формування бюджетів різних рівнів та формуванні міжбюджетних відносин, метою статті є ідентифікація особливостей визначення бюджетної ефективності територій, а також

встановлення взаємозв'язку між реформою децентралізації та бюджетною ефективністю територій.

Виклад основного матеріалу. В сучасних дослідженнях з проблематики фінансового забезпечення територій є відносно достатньо наукових праць, в яких учені прямо чи опосередковано обґрунтовують окремі аспекти децентралізації та її впливу на бюджетну ефективність територій, звужуючи та розширюючи межі предмету наукового дослідження. Зокрема, глибоко висвітлені такі поняття як власне “децентралізація” [3, с. 61–62] та її різновиди (фінансова, бюджетна, фіскальна), а також “фінансова незалежність” [2, с. 324] й “фінансова автономія” [4, с. 90–91], які й дозволяють забезпечувати ефективність формування і використання бюджетних ресурсів. Проте, перш ніж зробити певні висновки про сутність поняття «бюджетна ефективність територій» та виявити її особливості, доцільно звернутися до змістовного розуміння таких понять, як бюджет території та його ефективність.

Так, в загальному, під ефективністю розуміють показник, що отримують внаслідок співставлення результатів господарської діяльності окремих суб'єктів. Барановська П. І., Казанський Ю. Н. вважають, що бюджетний ефект можна розрахувати як різницю між доходами та видатками відповідного бюджету [8]. У науковій літературі існує також думка, що бюджетна ефективність – відносний показник ефекту для бюджету в результаті здійснення державної функції, реалізації програми, інвестиційного проекту, який визначається як відношення отриманого бюджетом результату до затрат, витрат, що обумовили і забезпечили його отримання [9]. Причому, запит на оцінку бюджетної ефективності може виникати на вимогу органів місцевого самоврядування або регіонального управління та встановлюватися для бюджетів різних рівнів.

Водночас, концепція фіскальної децентралізації посідає ключове місце в теорії суспільних фінансів та вважається важливою складовою фінансової політики. Термін «децентралізація» є різноплановим, проте традиційно під ним розуміють розосередження певних функцій, потоків, завдань, повноважень. За такої системи управління окремі перелік функціональних завдань центральної влади передається до повноважень місцевих органів управління з одночасним розширенням їх прав. Зважаючи на те, що специфіка розвитку регіонів є неоднорідною, доцільність впровадження фіскальної децентралізації

обумовлюється підвищенням ефективності функціонування фінансової системи держави через організацію та надання суспільних послуг таким чином, щоб вони максимально відповідали вподобанням населення [11].

Бюджетна децентралізація як елемент загальної концепції децентралізації в країні була започаткована у 2014 році шляхом внесення відповідних змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, які стосувалися таких аспектів:

1) встановлено, що місцеві бюджети в часі можуть затверджуватися органами місцевого самоврядування не залежно від того, коли буде прийнято основний фінансовий документ країни – державний бюджет;

2) відбулася передача місцевим бюджетам додаткових джерел доходів чисельністю близько 50 одиниць, у переважній більшості податкових, що свідчить про активне використання такого елемента як фінансова децентралізація;

3) передано органам місцевого самоврядування видаткові повноваження з урахуванням принципу субсидіарності; для забезпечення виконання делегованих державою видатків запроваджено освітню та медичну субвенції;

4) уведено в дію систему бюджетного збалансування, що базується на використанні одного показника – податку на доходи фізичних осіб;

5) надано органам місцевого самоврядування можливість самостійно визначати ставки окремих видів податків та межі застосування пільг за ними тощо [7].

В контексті вище зазначеного та з урахуванням особливостей таких понять як «бюджет», «ефективність», «фінансова децентралізація» тощо, а також їх тісний взаємозв'язок, вважаємо, що бюджетна ефективність територій – результат, отриманий внаслідок дій і рішень місцевих органів самоврядування, який відображається у зростанні можливостей та обсягів доходної частини місцевих бюджетів, а також у ефективному розподілі і використанні коштів місцевих бюджетів з урахуванням соціально-економічних, географічних і суспільно-психологічних особливостей розвитку територій.

Отже, бюджетна ефективність територій, на наш погляд, проявлятиметься у таких її типових характеристиках, як відзначено на рисунку 1.

Варто також відзначити, що в основі забезпечення відповідності фінансового ресурсу реальним потребам місцевих бюджетів для

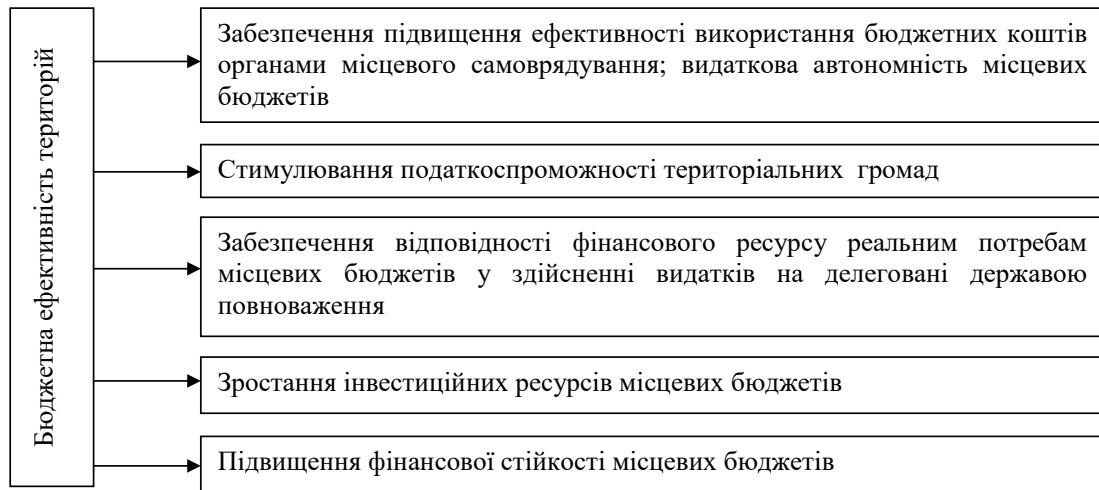


Рис. 1. Типові характеристики бюджетної ефективності територій в умовах реформи децентралізації

Джерело: складено автором на основі [1; 2; 6; 7]

забезпечення виконання делегованих державою повноважень лежить зміна розподілу податків та зборів до бюджетів різних рівнів внаслідок проведення реформи децентралізації. Насамперед, це стосується таких податків та зборів, як податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємства, екологічний податок, державне мито, плата за землю, рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів, води, рентна плата за користування надрами (крім нафтових, газових і газового конденсату).

Аналізуючи зміни, які відбулися внаслідок першого року після початку реалізації реформи децентралізації можна констатувати такі результати [7]:

- на 42 % зросли надходження до загального фонду державного бюджету України;
- на 116 % більше надійшло надходжень до загального фонду місцевих бюджетів;
- на 2,6 % зросла частка видатків на житлово-комунальне господарство та на 2,3 % зросла частка видатків на транспорт та дорожнє господарство;
- на 138,6 % зросли обсяги капітальних видатків загального та спеціального фондів місцевих бюджетів;
- на 33 % зросли обсяги трансфертів з Державного бюджету України до місцевих бюджетів.

Як бачимо, на практиці успішність та ефективність реформи децентралізації залежить найбільшою мірою від особливостей формування дохідної частини місцевих і державного бюджетів. З цієї метою представимо структуру податкових надходжень між державним і місцевими бюджетами на рисунку 2.

Податкові надходження є одним із найбільших джерел надходжень до бюджетів різних рівнів, тому доцільним є їх аналіз в контексті реформи децентралізації. Відтак, з рисунку 2 бачимо, що усі податкові надходження до бюджетів – зведеного, місцевих та державного – мають тенденції до зростання. Водночас, темпи приросту податкових надходжень до державного та зведеного бюджету України є нижчими у 2016–2019 роках, ніж до місцевих бюджетів. Протягом 2013–2015 років ситуація є дещо інакшою, спостерігається від’ємний приріст податкових надходжень у певних періодах до бюджетів різних рівнів. На наш погляд, такий стан справ свідчить про те, що запроваджені зміни у ході реформи децентралізації, в тому числі й в частині фінансової децентралізації, позитивно впливають на формування дохідної частини бюджетів різних рівнів. Причому, така тенденція протягом 2016–2019 років є постійно зростаючою та стійкою.

Оскільки бюджетна ефективність територій, як ми відзначили, повинна забезпечувати зростання можливостей та ресурсів щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку територіальної громади, вважаємо, що доцільним у цьому випадку є оцінювання показника динаміки доходів загального фонду місцевого бюджету протягом 2016–2019 років на 1 мешканця.

З рисунку 3 видно, що суттєвих змін у очікуваному зростанні частки місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів не відбулося, такий темп в середньому протягом 2015–2019 років знаходився на рівні 26–27 %. Така ситуація свідчить про те, що, не дивля-

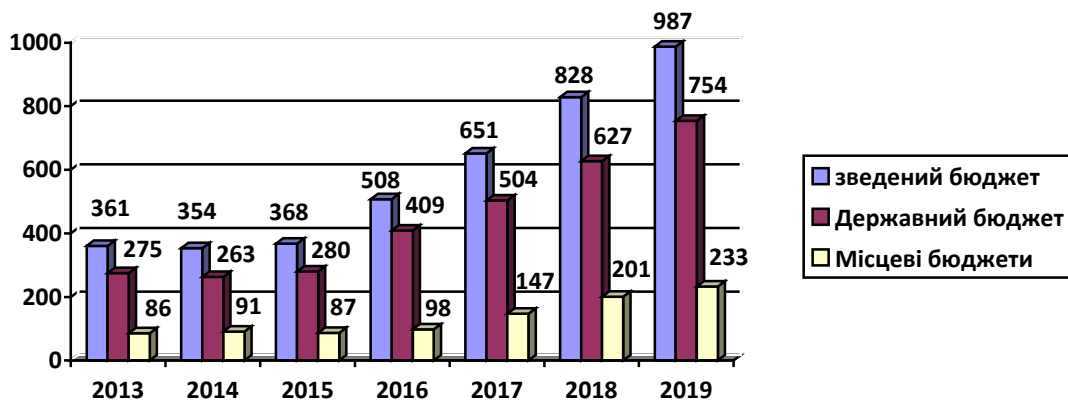


Рис. 2. Графічний аналіз динаміки податкових надходжень до бюджетів різних рівнів в Україні протягом 2013–2019 років у контексті проведення реформи децентралізації

Джерело: складено автором на основі офіційного сайту Міністерства фінансів України

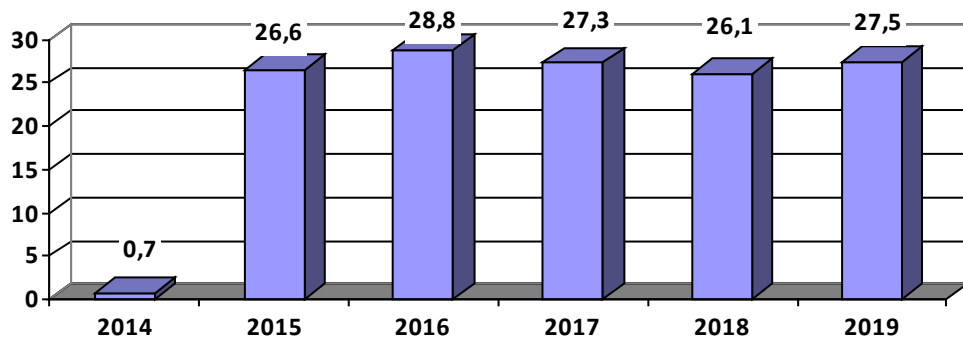


Рис. 3. Темп зростання частки місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів (загальний фонд) протягом 2014–2019 років

Джерело: складено автором на основі [10; 11; 12; 13]

чись на тенденції до абсолютного зростання бюджетів різних рівнів, податкових надходжень до таких бюджетів, обсягів податкових надходжень на 1 мешканця громади тощо, фіскальна децентралізація не забезпечує достатнього рівня своєї ефективності, оскільки заявлене зростання власних доходів за рахунок податкових надходжень, як таке, не спостерігалось.

Отже, здійснивши аналіз стану та ефективності реформи децентралізації видатків та доходів в Україні протягом 2015–2019 років можна стверджувати, що окремі позитивні зміни внаслідок імплементації реформи децентралізації спостерігаються, проте темпи їх змін є надто повільними. Не дивлячись на зміцнення рівня фінансової автономії органів місцевого самоврядування, темпи зростання

видатків місцевих бюджетів є суттєво нижчими. Така ситуація не сприяє достатньому інноваційному розвитку територіальних громад.

Висновки. В результаті дослідження тенденцій основних показників фіскальної децентралізації, насамперед відзначимо, що саме такий тип децентралізації є основою формування фінансової бази для розвитку територіальних громад. Основними перевагами фіскальної децентралізації є посилення фінансової самостійності місцевих бюджетів, посилення відповідальності учасників бюджетного процесу, підвищення соціально-економічного розвитку громад та їх інвестиційної активності тощо. Недоліками та ризиками є зниження рівня за бюджетним процесом на місцевому рівні та можливе зростання корупції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Асоціація звернулася до Уряду та Мінфіну щодо проблемних питань бюджетів ОТГ у 2020–2021 роках. URL: <http://www.hromady.org> (дата звернення: 16.03.2021).
2. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) : монографія. Київ : НІОС, 2000. 384 с.
3. Луніна І. Бюджетна децентралізація в Україні у контексті європейських тенденцій. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2016. № 2. С. 155–171.
4. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навч. посібник. Київ : Знання, 1999. 487 с.
5. Радилецький Ю. Проблеми наповнення місцевих бюджетів в Україні в контексті фінансової децентралізації. *Світ фінансів*. 2017. № 2(51). С. 29–41.
6. Череп А., Стрілець Є. Ефективність як економічна категорія. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1727> (дата звернення: 15.03.2021).
7. Стащук О.В. Бюджетна ефективність територій в умовах децентралізації. *Економічний часопис Волинського національного університету імені Лесі Українки*. 2021. № 1(25). С. 98–104.
8. Бюджетна децентралізація – 2015 та її результати. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/1674> (дата звернення: 15.03.2021).
9. Барановська П.І., Казанський Ю.Н., Ключев А.Ф., Косолапов Л.А., Любимов І.М., Панібрат Ю.П. Економіка будівництва. URL: <http://epi.cc.ua/printsipyi-opredeleniya-byudjetnoy-27280.html> (дата звернення: 15.03.2021).
10. Бюджетна ефективність. Словник термінів. URL: <https://news.finance.ua/ua/news/-/295972/byudzhetna-efektyvnist> (дата звернення: 15.03.2021).
11. Решетняк Я.В. Економічні аспекти децентралізації. Науково-методична конференція викладачів, співробітників і студентів Конотопського інституту СумДУ, м. Конотоп. Травень. 2017. С. 34–35.
12. Місцеве самоврядування в Україні. URL: http://http://academy.gov.ua/doc/koment-inter_prezident/2019 (дата звернення: 18.12.2020).
13. Джерела доходів місцевих бюджетів. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/7476> (дата звернення: 18.12.2020).

REFERENCES:

1. Asotsiatsiya zvernulasya do Uryadu ta Minfinu shchodo problemnykh pytan' byudzhetyv OTG u 2020–2021 rokakh (2020) [The Association appealed to the Government and the Ministry of Finance on problematic issues of OTG budgets in 2020–2021]. Retrieved from: <http://www.hromady.org> (in Ukrainian)
2. Kyrylenko O.P. (2000). Mistsevi byudzhety Ukrayiny (istoriya, teoriya, praktyka): monohrafiya [Local budgets of Ukraine (history, theory, practice): monograph]. Kyiv: NIOS, 384 p. (in Ukrainian)
3. Lunina I. (2016). Byudzhetna detsentralizatsiya v Ukrayini u konteksti yevropeys'kykh tendentsiy [Budget decentralization in Ukraine in the context of European trends]. *Zbirnyk naukovykh prats' Natsional'noho universytetu derzhavnoyi podatkovoyi sluzhby Ukrayiny – Collection of scientific works of the National University of the State Tax Service of Ukraine*, 2, pp. 155–171. (in Ukrainian)
4. Kravchenko V. I. (1999). Mistsevi finansy Ukrayiny: navch. posibnyk [Local finances of Ukraine: textbook]. Kyiv: Znannya, 487 p. (in Ukrainian)
5. Radylets'kyu Yu. (2017). Problemy napovnennya mistsevykh byudzhetyv v Ukrayini v konteksti finansovoyi detsentralizatsiyi [Problems of filling local budgets in Ukraine in the context of financial decentralization]. *Svit finansiv – The world of finance*, 2(51), pp. 29–41. (in Ukrainian)
6. Cherep A., Strilets' Ye. (2013) Efektyvnist' yak ekonomichna katehoriya [Efficiency as an economic category]. Retrieved from: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1727> (in Ukrainian)
7. Stashchuk O.V. (2021). Byudzhetna efektyvnist' terytoriy v umovakh detsentralizatsiyi [Budget efficiency of territories in the conditions of decentralization]. *Ekonomichnyy chasopys Volyns'koho natsional'noho universytetu imeni Lesi Ukrayinky – Economic Journal of Lesya Ukrainka Volyn National University*, 1(25), pp. 98–104. (in Ukrainian)
8. Byudzhetna detsentralizatsiya – 2015 ta yiyi rezul'taty (2015) [Budget decentralization – 2015 and its results]. Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/news/1674> (in Ukrainian)
9. Baranovs'ka P.I., Kazans'kyu Yu.N., Klyuyev A.F., Kosolapov L.A., Lyubymov I.M., Panibrat Yu.P. (2010). Ekonomika budivnytstva [Economics of construction]. Retrieved from: <http://epi.cc.ua/printsipyi-opredeleniya-byudjetnoy-27280.html> (in Ukrainian)
10. Byudzhetna efektyvnist'. Slovyk terminiv (2011) [Budget efficiency. Glossary of terms]. Retrieved from: <https://news.finance.ua/ua/news/-/295972/byudzhetna-efektyvnist> (in Ukrainian)
11. Reshetnyak Ya.V. (2017). Ekonomichni aspekty detsentralizatsiyi [Economic aspects of decentralization]. *Naukovo-metodychna konferentsiya vykladachiv, spivrobotnykiv i studentiv Konotops'koho instytutu SumDU – Scientific and methodical conference of teachers, staff and students of Konotop Institute of SSU*, May, pp. 34–35. (in Ukrainian)
12. Mistseve samovryaduvannya v Ukrayini (2019) [Local self-government in Ukraine]. Retrieved from: http://academy.gov.ua/doc/koment-inter_prezident/2019 (in Ukrainian)
13. Dzherela dokhodiv mistsevykh byudzhetyv (2019) [Sources of local budget revenues]. Retrieved from: <http://decentralization.gov.ua/news/7476> (in Ukrainian)