

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України від 11.07.2019 № 975) [www.economy.nauka.com.ua](http://www.economy.nauka.com.ua) | № 12, 2021 | 30.12.2021 р.

DOI: [10.32702/2307-2105-2021.12.96](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2021.12.96)

УДК 336.22

*В. М. Булавинець,  
к. е. н., доцент кафедри фінансів ім. С.І. Юрія,  
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль  
ORCID ID: 0000-0001-8169-7331*

## **БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: СУТНІСТЬ ТА СПЕЦИФІКА РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

*V. Bulavynets  
PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Finance named after S. I. Yuriy,  
West Ukrainian National University, Ternopil*

### **BUDGETARY DECENTRALIZATION IN UKRAINE: ESSENCE AND SPECIFIC OF REALIZATION ARE IN UKRAINE**

*В статті розглянуто термін «децентралізація» та подано її види. Поглиблено сутність поняття «бюджетна децентралізація» через його трактування у вузькому та широкому розумінні.*

*Здійснено огляд моделей бюджетної децентралізації, які існують у міжнародній практиці. Виокремлено позитивні сторони бюджетної децентралізації та її ризики.*

*Проаналізовано практику реалізації бюджетної децентралізації в Україні. Зроблено висновок, що карантинні обмеження, пов'язані із поширенням захворюваності на коронавірус в країні, хоча й вплинули на темпи нарощування податкових надходжень місцевих бюджетів, але не змогли повністю зупинити їх позитивної динаміки. Зазначено, що у 2021 році децю зменшилися обсяги надходжень від місцевих податків та зборів, що свідчить про звуження власної фінансової бази місцевих бюджетів. Визначено напрямки поглиблення бюджетної децентралізації задля зміцнення фінансової спроможності територіальних громад.*

*The essence of decentralization and its types are considered: political, administrative, economic, budgetary. The author of the article shares the opinion of scientists who identify the concepts of "fiscal", "budget" and "financial" decentralization. The interpretation of the concept of "budget decentralization" has been deepened by clarifying its essence in a narrow and broad sense. In a broad sense, the essence of the concept of "budget decentralization" means the distribution of financial resources and functions between central and local governments, and in a narrow sense - a degree of autonomy of local governments to make managerial decisions in the financial sphere.*

*An overview of fiscal decentralization models that exist in international practice is reviewed. By comparing different ways of providing citizens with the benefits of collective use, the positive aspects of budget decentralization and its risks are highlighted.*

*It was found that the advantages of budget decentralization are: financial independence of local governments in decision-making; improving the quality of public services; more efficient allocation of resources; strengthening the responsibility of local authorities to the community.*

*Risks of budget decentralization are noted: minimization of control by central authorities over the budget process at the local level; growing corruption given the limited political competition at the local level; deepening differentiation in the levels of development of regions; increasing the cost of providing public goods for small areas; domination of local interests over national ones.*

*The practice of budget decentralization implementation in Ukraine is analyzed. It was concluded that quarantine restrictions due to the spread of coronavirus in the country, although significantly affected the growth rate of tax revenues of local budgets, but could not completely stop their positive dynamics. It is noted that the amount of revenues from local taxes and fees in 2021 compared to 2018 decreased slightly, which indicates a narrowing of the own financial base of local budgets. The directions of deepening budget decentralization in order to strengthen the financial capacity of territorial communities have been identified.*

**Ключові слова:** *децентралізація; бюджетна децентралізація; реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади; територіальні громади; доходи місцевих бюджетів; місцеві податки і збори.*

**Key words:** *decentralization; budget decentralization; reform of local self-government and territorial organization of power; territorial communities; local budget revenues; local taxes and fees.*

**Постановка проблеми.** Основним завданням бюджетної децентралізації, яка успішно реалізовується в Україні, є перехід частини повноважень від центральних органів влади до місцевого самоврядування та розширення його компетенцій у сфері місцевих фінансів. Оскільки ефективність виконання функцій та повноважень органами місцевої влади залежить від наявності необхідного обсягу фінансових ресурсів, то питання наповнення дохідної частини місцевих бюджетів України залишається актуальним й донині.

Практика здійснення бюджетної децентралізації в Україні потребує врахування досвіду функціонування місцевих фінансів в країнах ЄС, котрі мають довготривалу історію формування інституту самоврядування та проходили через зміни і реформи, для обрання найкращих європейських моделей і забезпечення їх швидкої адаптації до умов сьогодення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Незважаючи на системні фіскальні реформи останнього десятиліття, науковці і практики не втрачають інтересу до проблем бюджетної децентралізації та теоретичного підґрунтя доходів місцевих бюджетів і процесу їх формування та виконання. Дані питання завжди перебували на вістрі наукових інтересів представників вітчизняної та зарубіжної економічної науки. Вони відображені у дослідженнях таких вчених світового рівня, як А. Вагнер, Р. Гнейст, Л. Штейн. У наукових напрацюваннях вітчизняних вчених-фінансистів О. Василика, Г. Возняк, А. Даниленка, В. Дем'янишина, Т. Єфименко, М. Карліна, О. Кириленко, З. Лободіної, І. Луїної, К. Павлюк, В. Федосова, Б. Малиняка, С. Юрія та багатьох інших висвітлена проблематика формування доходів місцевих бюджетів, здійснено дослідження умов і проблем проведення децентралізації в Україні. Проте, зважаючи на мінливість зовнішнього середовища, у якому відбувається формування доходів місцевих бюджетів, генерацію нових небезпечних загроз стабільності суспільного розвитку, теоретичні та практичні аспекти формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування вимагають постійної уваги з боку фінансової науки. Тому, не применшуючи наукового доробку вищезгаданих науковців та їхній внесок у розвиток фінансової науки, відзначимо необхідність комплексного дослідження проблем формування доходів місцевих бюджетів України в умовах бюджетної децентралізації, особливо зважаючи на сучасну кризу, зумовлену пандемією COVID-19.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є поглиблення теоретико-методологічних положень бюджетної децентралізації та дослідження її прикладних аспектів в Україні.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, котра реалізується нині в Україні, передбачає підвищення спроможності місцевих бюджетів, з метою забезпечення громадян якісними суспільними благами. Наслідком реформи стало утворення 1470 об'єднаних територіальних громад, однак більше половини з них залишаються фінансово неспроможними. Тому в умовах трансформаційних перетворень особливої актуальності набувають питання поглиблення фінансової децентралізації, оскільки вона «покликана забезпечити ефективний перерозподіл дохідних джерел і повноважень між рівнями влади та гарантувати максимальне фінансове забезпечення як соціальних стандартів, так і проєктів розвитку підвідомчих територій» [1, с. 114]. Одним із ключових аспектів децентралізації є не лише розширення повноважень та фінансових можливостей органів місцевого самоврядування, а й посилення їх відповідальності.

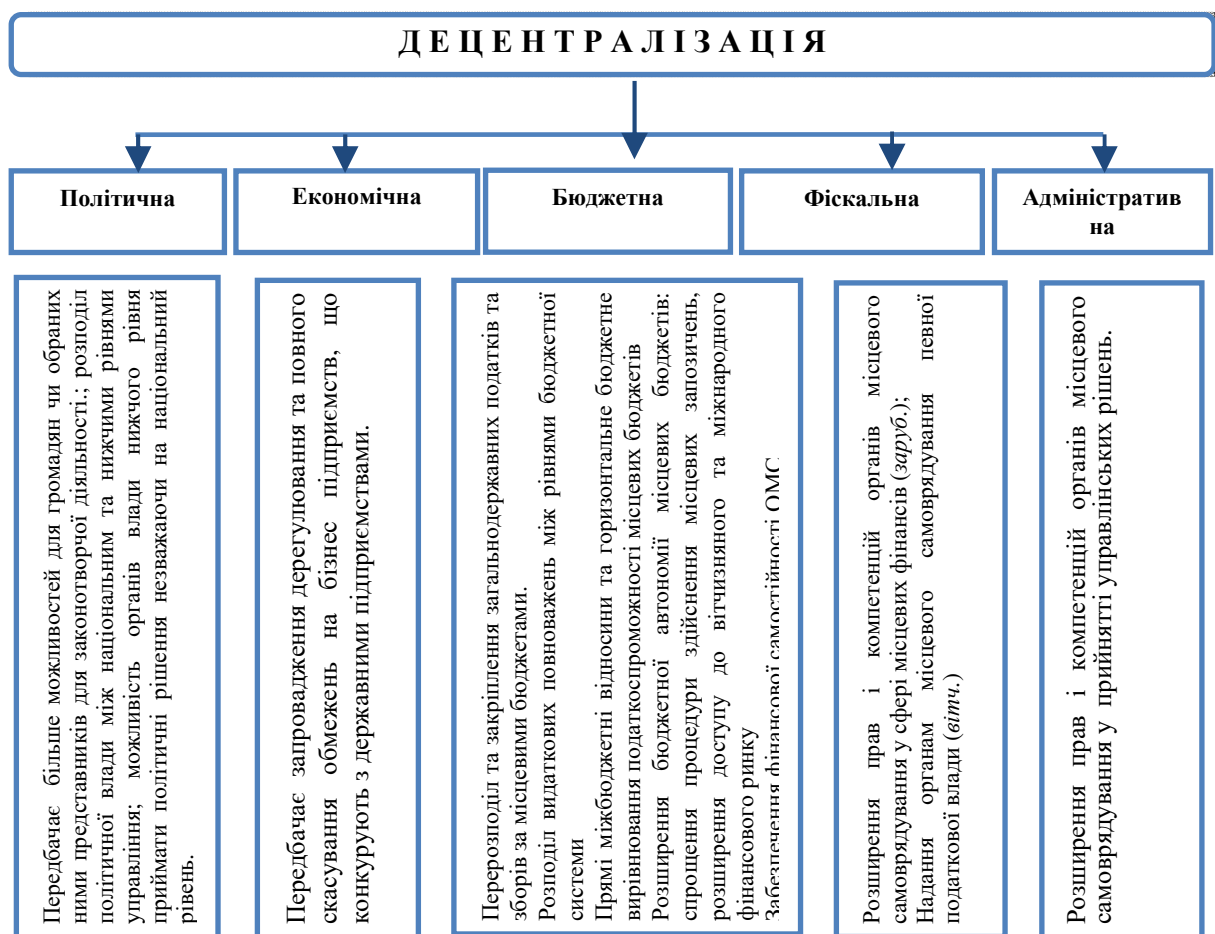
Термін «децентралізація» (в перекладі з латинської означає *de* – «протиставлення», *centralis* – «центральний») є доволі багатозначним і в традиційному сенсі означає послаблення централізації. Також під

ним розуміють «систему управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління; процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління» [2, с.163].

Сучасній економічній науці та практиці відомі різноманітні види децентралізації: політична, адміністративна, економічна, фінансова, фіскальна, бюджетна тощо (рис.1).

Вивчення існуючих у вітчизняній фінансовій науці підходів щодо трактування сутності поняття «бюджетна децентралізація» дозволяє зробити висновок про відсутність єдності у поглядах стосовно розуміння цієї дефініції та чітких відмінностей між бюджетною, фінансовою та фіскальною децентралізацією. Зарубіжні вчені ототожнюють дані поняття й трактують бюджетну децентралізацію, насамперед, як процес розширення прав і компетенцій органів місцевого самоврядування у сфері місцевих фінансів. Підтримуємо думку науковців, котрі вважають, що у широкому розумінні сутність поняття «бюджетна децентралізація» доцільно трактувати як розподіл фінансових ресурсів та функцій між центральними та місцевими органами влади, а у вузькому значенні – це певний ступінь автономії місцевих органів влади для прийняття управлінських рішень у фінансовій сфері.

Обираючи модель розподілу фінансових ресурсів між рівнями державної влади і місцевого самоврядування в Україні, в процесі бюджетної децентралізації, потрібно враховувати існуючі у міжнародній практиці класичні моделі. Так, основою моделі децентралізації, яка поширена у США та Канаді, є повне розмежування податків між рівнями влади на три автономних види: податки центрального уряду, регіональні податки та податки місцевого самоврядування.



**Рис. 1. Види децентралізації та їх характерні ознаки**

*Джерело:* побудовано автором на основі [1, с. 121]

Згідно іншої моделі розподілу фінансових ресурсів між різними рівнями влади, яка використовується у зарубіжній практиці, відбувається законодавчо встановлений фіксований пайовий розподіл основних податків. Ще одна модель розподілу фінансових ресурсів між рівнями державної влади та місцевого самоврядування ґрунтується на принципі, згідно з яким усі рівні влади мають спільну податкову базу та наділені повноваженнями щодо встановлення власних, в певних межах, ставок оподаткування [3, с. 17]. Однак, жодна з цих моделей розподілу фінансових ресурсів між рівнями державної влади і місцевого самоврядування у чистому вигляді не використовується. Як правило, у реальному житті мають місце змішані моделі, які різняться інституційними нормами, національними особливостями соціально-економічних систем тощо. Під час децентралізаційних процесів проявляються не лише відмінні, а й спільні риси зазначених моделей, зокрема:

розширення повноважень місцевих органів влади щодо визначення своїх власних податків і зборів; передача їм додаткових функцій; об'єднання регіонів і муніципалітетів, підвищення конкуренції між ними; єдині підходи до формування і виконання бюджетів; необхідність реформування практично усіх систем фінансового розподілу ресурсів між рівнями влади тощо. Відтак, вибір моделі формування доходів місцевих бюджетів має бути обґрунтованим та поміркованим процесом, узгодженим з історичним досвідом, сучасним станом та перспективами розвитку територіальної громади.

Активний розвиток процесів децентралізації у більшості країн Європи призвів до зростання обсягу видатків місцевих бюджетів порівняно з обсягом видатків державного бюджету. До прикладу, у таких країнах як Данія, Іспанія, Швеція частка видатків місцевих бюджетів у загальних видатках держави становить більше 50 % [4]. Важливим показником рівня бюджетної децентралізації є також частка власних доходів у структурі доходів територіальної громади. До країн, у яких такий показник перевищує 50 % належать Австрія, Данія, Фінляндія, Люксембург, Франція, Ірландія, Португалія, Швеція та ін. [5, с. 27].

Теоретичне обґрунтування бюджетної децентралізації передбачає виділення її позитивних та негативних сторін, шляхом порівняння різних способів забезпечення громадян благами колективного користування. Отож, перевагами децентралізованого способу надання суспільних благ є:

- більш ефективний розподіл ресурсів, формування якісних каналів комунікації;
- фінансова самостійність органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень;
- покращення якості суспільних послуг;
- розвиток демократичних цінностей та посилення відповідальності органів місцевої влади перед громадою.

Однак, поряд з перевагами, бюджетній децентралізації притаманні й певні ризики, до яких слід віднести:

- мінімізація контролю з боку центральних органів влади за бюджетним процесом на місцевому рівні;
- зростання корупції за умов обмеженості політичної конкуренції на місцевому рівні;
- поглиблення диференціації у рівнях розвитку регіонів;
- зростання витрат на надання суспільних благ для невеликих територій (за умов поширення ефекту масштабу);
- домінування місцевих інтересів над загальнодержавними.

Про позитивні результати бюджетної децентралізації в Україні свідчать показники виконання місцевих бюджетів та зростання їх частки у зведеному бюджеті України. На думку фахівців, це стало можливим завдяки підвищенню зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні власних надходжень до місцевих бюджетів, реалізації заходів щодо пошуку резервів їхнього наповнення і підвищення ефективності адміністрування податків і зборів.

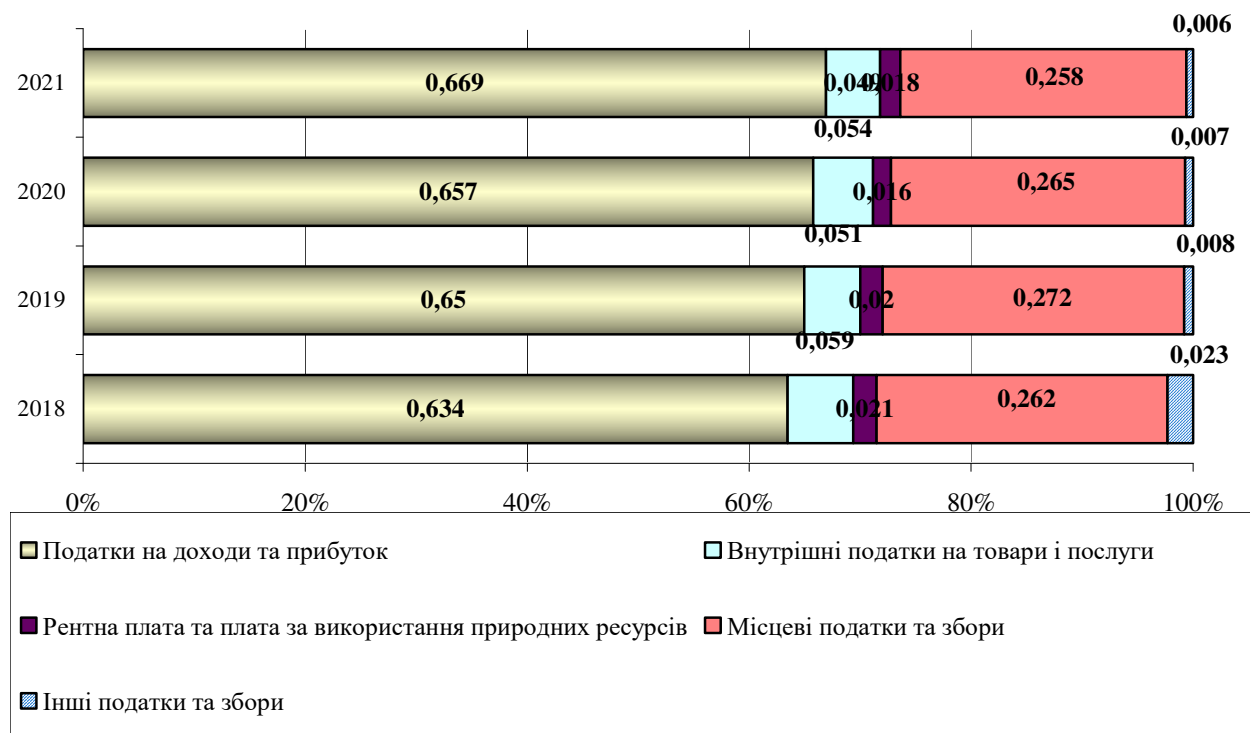
Провідною складовою власних та закріплених доходів місцевих бюджетів в Україні є надходження від податків та зборів, які становлять сьогодні понад 9/10 обсягу бюджетних ресурсів органів місцевого самоврядування без урахування різного роду міжбюджетних трансфертів. Абсолютні показники податкових надходжень до місцевих бюджетів усіх рівнів у 2020 році в Україні склали 285,6 млрд грн, або 91,7% від суми власних та прирівняних до них доходів. Навіть в умовах карантинних обмежень через поширення захворюваності на коронавірус, ці надходження порівняно з попереднім роком збільшились на 15,0 млрд грн, а в 2021 році, згідно рішень місцевих рад про затвердження місцевих бюджетів, до них має надійти 325,5 млрд грн власних доходів, що майже на 40,0 млрд грн більше, ніж у 2020 році. Таким чином, можемо констатувати, що погіршення епідемічної ситуації в країні, хоча й значно вплинуло на темпи нарощування податкових надходжень місцевих бюджетів, але не змогло повністю зупинити їх позитивну динаміку. Загалом, за останнє чотириріччя реформи місцевого самоврядування приріст податкових надходжень до місцевих бюджетів України становив 92,9 млрд грн, або 1,4 рази, що свідчить про суттєве зміцнення фінансового потенціалу територіальних громад (табл. 1).

**Таблиця 1.**  
**Показники власних та закріплених доходів місцевих бюджетів України**  
**(без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2018-2021 рр.**

Доходи	2018		2019		2020		2021 (план)	
	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%
Податкові надходження	232,53	88,25	270,55	90,11	285,57	91,73	325,45	91,83
Неподаткові надходження	28,03	10,64	26,11	8,70	21,46	6,89	23,83	6,72
Доходи від операцій з капіталом	2,14	0,81	2,93	0,98	3,47	1,11	4,36	1,23
Цільові фонди	0,68	0,26	0,60	0,20	0,65	0,21	0,71	0,20
<b>Всього доходів (без урахування офіційних трансфертів)</b>	<b>263,48</b>	<b>100,00</b>	<b>300,23</b>	<b>100,00</b>	<b>311,30</b>	<b>100,00</b>	<b>354,39</b>	<b>100,00</b>

*Джерело:* розраховано за даними звітності Державної казначейської служби України

Відмінності у темпах зростання надходжень від оподаткування у розрізі груп призвело до певної зміни їхньої структури. Зокрема, у 2018-2021 рр. відбулось посилення фіскального значення поступлень від оподаткування особистих та корпоративних доходів – їхня питома вага зросла з 63,4% до 66,9%. Натомість, значення місцевих податків та зборів зменшилось, відповідно, з 26,2% у 2018 році до 25,8% у 2021 році. Зважаючи на незначну питому вагу інших підгруп податкових надходжень, зміна їхньої частки не вплинула суттєво на загальну структуру доходів від оподаткування (рис. 2). Проте, навіть такі, на перший погляд, незначні зміни у структурі податкових доходів можна оцінювати як несприятливі, адже вони свідчать про звуження власної фінансової бази місцевих бюджетів, тобто бази, яка залежить від бюджетних рішень органів місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що закріплені доходи бюджету не мають цільового спрямування (на відміну від цільових трансфертів), проте органи місцевого самоврядування не впливають на визначення їх елементів (ставок, бази обкладання, пільг та ін.).



**Рис. 2. Структура податкових надходжень до місцевих бюджетів України у 2018-2021 рр., %**  
*Джерело: розраховано за даними звітності Державної казначейської служби України*

Прийняті в рамках реформи децентралізації зміни до податкового та бюджетного законодавства призвели до значного підвищення ролі місцевих податків і зборів як дохідних джерел місцевих бюджетів. Внаслідок цього, на теперішній час питома вага цього підрозділу в структурі бюджетних доходів відповідає досвіду інших країн. Зокрема, у Японії частка місцевих податків становить близько 1/3 сукупних податкових доходів бюджетів територіальних громад, у Великобританії – 37%, Німеччині – 46%. У США понад 2/3 всього обсягу доходів бюджетів муніципалітетів забезпечують місцеві податки та збори [4].

Надходження від місцевих податків та зборів до місцевих бюджетів України у 2020 році склали 75,7 млрд грн, що всього на 2,9% перевищує показник 2019 року. Для порівняння, у попередньому році приріст надходжень місцевих податків склав 1,2 рази, тобто вдвічі більше. Отож, можемо констатувати, що вплив епідемії коронавірусу на економіку України, хоча й не призвів до падіння бюджетних доходів, однак вельми сильно знизив темпи їхнього зростання. Причини слабого приросту поступлень від місцевих податків у тому, що під дією змін до податкового законодавства, які були спрямовані на підтримку бізнесу в умовах карантинних обмежень (надання тимчасової пільги на сплату земельного та єдиного податку) спостерігалось падіння надходжень від земельного податку, орендної плати за землю, яке нівелювало ефект від збільшення платежів з єдиного податку. Загалом від податку на майно у 2020 році надійшло 37,4 млрд грн, а на 2021 рік заплановане зростання цього показника до 39,5 млрд грн [6].

Таким чином, податкові надходження відіграють провідну роль у формуванні доходів місцевих бюджетів, проте резерви їхнього нарощення значні. Вони пов'язані як із загальною активізацією економічної діяльності, підвищенням рівня доходів населення та прибутковості підприємств, так і з успіхами у протидії мінімізації податкових зобов'язань.

**Висновки.** Аналіз теоретичних підходів і накопиченого практичного досвіду у досліджуваній нами сфері дає підстави стверджувати, що у світі нині не існує єдиної стандартної моделі децентралізації, позаяк наявні процеси і процедури, пов'язані з нею, дуже відрізняються між собою і залежать від головних цілей та завдань, а також організаційної структури і відповідних механізмів її реалізації.

Відтак можемо констатувати, що бюджетна (фінансова) децентралізація «як найбільш ефективна форма організації управління суспільними фінансовими ресурсами» [7, с. 145] є складним процесом розподілу функцій, повноважень, фінансових ресурсів та відповідальності за їх використання між органами влади. Збільшуючи повноваження органів місцевої влади щодо прийняття управлінських рішень стосовно формування і використання бюджетних коштів, слід: чітко усвідомлювати переваги і загрози реалізації такої бюджетної політики; визначати необхідний та достатній рівень її впровадження для уникнення в подальшому горизонтального бюджетного дисбалансу; вбачати реальну готовність центральної влади і українського суспільства загалом до таких змін.

Підсумовуючи вищевикладене, варто наголосити на тому, що бюджетна децентралізація є основою децентралізації влади, формування ефективної системи місцевих фінансів і дієвим інструментом регулювання соціально-економічного розвитку територій. Саме бюджетна децентралізація спонукає території до активізації внутрішнього потенціалу соціально-економічного розвитку, пошуку додаткових джерел власних ресурсів, фінансової автономії та збалансовує наявні потреби та потенційні можливості регіонів.

### Список літератури.

1. Возняк Г.В. Бюджетна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації : дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.08 ; Держ. ВНЗ «Ун-т банк. справи». Київ, 2018. 576 с.
2. Словник української мови : В 11 т. Т. 9 / ред. І.С. Назарова. Київ: Наук. думка, 1978. 917 с.
3. Руденко І. В. Фіскальна децентралізація: моделі, перспективи, ризики *Економіка. Фінанси. Право.* 2014. №6. С. 16-22. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfipr\\_2014\\_6\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfipr_2014_6_6)
4. Роман В. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу. URL: <http://vivacademy.com/visnik12/fail/Roman.pdf>
5. Хлівний В., Гризоглазов Д. Фіскальна децентралізація на місцевому рівні. *Ринок цінних паперів України.* 2012. № 8. С. 25-28.
6. Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua>
7. Кізіма Т.О. Фінансова децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Інноваційна економіка.* 2017. №7-8 (70). С. 145-149.

### References.

1. Vozniak, H.V. (2018), "Budget policy of socio-economic development of the regions of Ukraine in terms of financial decentralization", Abstract of Ph.D. dissertation, 08.00.08; Derzh. VNZ «Un-t bank. spravy», Kyiv, Ukraine, P. 576.
2. Slovnyk ukrainskoi movy [Dictionary of the Ukrainian language], vol. 9, 1978, ed. I.S. Nazarova, I.S., Nauk. dumka, Kyiv, Ukraine, P. 917.
3. Rudenko, I. V. (2014), "Fiscal decentralization: models, prospects, risks", *Finansy. Pravo*, vol. 6, pp. 16-22. available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfipr\\_2014\\_6\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfipr_2014_6_6)
4. Roman, V. "Models of decentralization of power in the European Union", available at: <http://vivacademy.com/visnik12/fail/Roman.pdf>
5. Khlivnyi, V. And Hryzohlazov, D. (2012), "Fiscal decentralization at the local level", *Rynok tsinnykh paperyv Ukrainy*, vol. 8, pp. 25-28.
6. State Treasury Service of Ukraine, available at: <https://www.treasury.gov.ua/ua>
7. Kizyma, T.O. (2017), "Financial decentralization in Ukraine: current status and development prospects", *Innovatsiina ekonomika*, vol. 7-8 (70), pp. 145-149.

Стаття надійшла до редакції 19.12.2021 р.