

УДК 336.14

## Децентралізація в Україні та основні шляхи її впровадження в сучасних умовах

**Мацедонська Н.В.**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри фінансів і кредиту  
Вінницького навчально-наукового інституту економіки  
Тернопільського національного економічного університету

**Клівіденко Л.М.**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри фінансів і кредиту  
Вінницького навчально-наукового інституту економіки  
Тернопільського національного економічного університету

У статті розглянуто проблеми функціонування місцевих бюджетів та регулювання міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації. Охарактеризовано основні напрями бюджетної політики, що запроваджують новий механізм бюджетного регулювання та вирівнювання. Надано пропозиції щодо функціонування місцевих фінансів. Визначено проблеми міжбюджетного фінансування та запропоновано шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, бюджетна децентралізація, фінансове забезпечення, територіальна громада, місцевий бюджет, міжбюджетні відносини.

Мацедонская Н.В., Кливиденко Л.Н. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В УКРАИНЕ И ОСНОВНЫЕ ПУТИ ЕЕ ВНЕДРЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

В статье рассмотрены проблемы функционирования местных бюджетов и регулирования межбюджетных отношений в условиях бюджетной децентрализации. Охарактеризованы основные направления бюджетной политики, вводящие новый механизм бюджетного регулирования и выравнивания. Даны предложения по функционированию местных финансов. Определены проблемы межбюджетного финансирования и предложены пути их решения.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, бюджетная децентрализация, финансовое обеспечение, территориальная община, местный бюджет, межбюджетные отношения.

Matsedonska N.V., Klividenko L.M. DECENTRALIZATION IN UKRAINE AND BASIC WAYS OF HER INTRODUCTION ARE IN MODERN TERMS

The article deals with problems of local budgets and regulation of intergovernmental relations in the context of fiscal decentralization. Characterized the main directions of fiscal policy, establishing a new mechanism of fiscal adjustment and alignment. The proposals regarding the functioning of local finance. The problems of intergovernmental financing and the ways of their solution.

**Keywords:** local government, fiscal decentralization, financial support, local community, local budget, intergovernmental relations.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Реальні фінансові можливості місцевих органів влади нині значно обмежені, крім того, місцеві бюджети не мають повної самостійності, а це, своєю чергою, гальмує демократичні перетворення в країні, тому актуальності набуває питання впровадження децентралізації в Україні.

У зв'язку із цим назріла нагальна потреба в необхідності вдосконалення питань децентралізації бюджетної системи України, оскільки вона є однією з основних умов незалежної, обґрунтованої та ефективної діяльності місцевих органів влади, дає можливість збіль-

шувати участь у соціально-економічному розвитку територіальної громади. Проте жодна адміністративно-територіальна одиниця не може реалізувати законодавчо закріплене право на самостійність [1], тому саме місцеві бюджети повинні мати власні бюджети, які є підґрунтям фінансової бази місцевих органів влади, і це можливо за умов децентралізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Над проблемами місцевих бюджетів працювали і працюють багато науковців, зокрема: А.Є. Буряченко, О.Г. Булавка, О.Д. Василик, І.С. Волохова, В.Г. Дем'янишин, О.П. Кириленко, В.І. Кравченко, С.Е. Острович,

Б.Ю. Пасічник, Т.М. Рева, Л.А. Ставнича та ін. У своїх роботах вони досліджували процес формування, виконання місцевих бюджетів, а також проблеми міжбюджетних відносин. Питання бюджетної децентралізації висвітлюються в працях відомих вітчизняних та зарубіжних учених, таких як: В.Л. Андрущенко, Н.О. Бикадорова, Д.П. Боголепов, Ю.А. Глущенко, О.П. Кириленко, В. Оутс, Д.В. Полозенко, О.О. Сунцова, Л.Л. Тарангул, Ч. Тібо. Проте напрацювань недостатньо для повного втілення ідеї бюджетної децентралізації в життя, а тому дане питання потребує подальших досліджень.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є обґрунтування необхідності запровадження в сучасних умовах децентралізації в Україні та визначення її переваг.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сучасні українські реалії свідчать, що Україна потребує докорінних змін у всіх напрямках її існування. Особливістю 2017 р. є те, що він має стати роком інтенсивного впровадження низки реформ, а саме територіальної, управлінської, бюджетної, правової.

З погляду на це, на нашу думку, особливого значення набуває необхідність реалізації Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні. Країни – учасниці Ради Європи в 1985 р. підписали Європейську хартію місцевого самоврядування. Її основною метою було становлення та фінансове зміцнення місцевого самоврядування в Європі. Фундаментом цієї Хартії є концепція місцевого самоврядування, форми та методи його функціонування, нормативно-правова та фінансова основи. Європейська хартія закріпила, що місцева влада є однією з головних підвалин кожного демократичного режиму, основним принципом має стати право громадян на участь в управлінні державою в цілому і на місцевому рівні [2].

Важливою вимогою Хартії є офіційне визначення і закріплення основних принципів функціонування місцевого самоврядування у державному законодавчому полі і в головному законі країни – Конституції. Згідно зі ст. 3 Хартії, чітко визначено право і спроможність місцевих органів влади частково брати участь у загальнодержавних справах, а також здійснювати регулювання та управління в державних питаннях, що стосуються місцевого населення.

Фінансове забезпечення місцевого самоврядування займає особливе місце в Хартії.

У ст. 9 зазначено, що міська влада має право на свої власні ресурси, які використовують на свій розсуд згідно з програмою соціально-економічного розвитку.

Таким чином, ми бачимо, що завдяки Хартії територіальні одиниці європейських країн сформували правові органи влади і фінансово потужні територіальні громади. Вона не тільки надала місцевому самоврядуванню правовий статус, але й можливість здійснювати управління в колі їх компетенції (функцій) в інтересах громадян.

Ось чому дуже важливі зміни, які відбулися в Україні в Податковому кодексі, тому що через місцеві податки і збори місцеві органи влади формується фонд фінансових ресурсів (дохідна частина місцевого бюджету). А ці кошти спрямовують на задоволення різноманітних потреб регіонів. Окрім місцевих податків і зборів, до місцевих бюджетів надходять фінанси, які сплачуються від загальнодержавних податків, бюджетні трансфертні платежі, кредити, добровільні пожертвування тощо.

Проте, на жаль, на сьогоднішній день хоч і впроваджується бюджетна децентралізація, але місцеві органи ще залежать від державного бюджету. Даному явищу, на нашу думку, є об'єктивні і суб'єктивні фактори. До об'єктивних факторів належать: спад економічного розвитку, падіння темпів виробництва, війна, політична нестабільність, інфляція; до суб'єктивних: криза управління Кабінету Міністрів України, недосконала нормативно-законодавча база, тіньова економіка, неурегульований фінансовий механізм, криза банківської системи тощо.

Все це впливає на те, що місцева влада не має можливостей до зростання вартості послуг, які вона надає, отже, має диверсифікований і підвищений характер.

У Хартії закладені взаємодопомога і захист слабкої у фінансовому відношенні територіальної громади та її органів влади. Така допомога надається через трансфертні платежі (базову дотацію, субвенції, реверсні дотації, додаткові дотації), при цьому вищі органи влади не мають права тиснути та втручатися в управління місцевих органів у впровадженні самостійної політики.

Європейське співтовариство акцентує увагу на міцній фінансовій основі місцевих бюджетів, в основі яких покладено місцеві фінанси. Для наповнення фінансових фондів органи влади повинні більш активно впроваджувати інвестиційно-інноваційну політику. У Хартії зазначено, що регіони повинні мати

доступ до національного ринку капіталу, а держава має створити всі умови для цього [2].

Функціонування місцевих фінансів, згідно з Хартією, полягає в такому:

- місцева влада повинна самостійно формувати власні фінансові ресурси;
- власні фінансові ресурси повинні на законодавчій основі поступати у повне розпорядження органів влади;
- за рахунок місцевих податків та зборів може формуватися четверта частина власних коштів;
- місцева влада має право встановлювати розміри місцевих податків і зборів (у межах закону);
- фінансовий механізм формування власних коштів повинен відповідати усім законам та нормативам, а кожен елемент фінансового механізму взаємопов'язаний між собою;
- місцева влада повинна проводити політику фінансового вирівнювання фінансово слабких територій;
- фінансова допомога надається дотаційними платежами без спеціального призначення і сприяє укріпленню місцевої влади тощо.

У контексті децентралізації бюджетної системи є формування власних доходів, тому що:

- бюджети територіальних громад є базовою ланкою у бюджетній системі;
- власні доходи є фінансовою основою місцевого самоврядування.

Ось чому загальнодержавна політика, у тому числі і законодавча, має сприяти фінансовій стійкості місцевих бюджетів та їх зміцненню. Ми вважаємо, що державі потрібно створити всі умови для зацікавленості місцевих органів влади та їх фінансових інститутів для зміцнення і нарощування місцевих фінансових ресурсів.

Але нині існують проблеми, які пов'язані із зміцненням місцевих бюджетів, їх матеріальним та фінансовим забезпеченням, із можливістю у повному обсязі виконувати свої функції (економічну, соціальну, управлінську). Це має тісний зв'язок із політичною та економічною кризою в країні. Важливо, щоб у державі проводилися політичні, економічні реформи, відбувалося зростання громадських чинників розвитку. Населення країни має усвідомлювати суть та значення своєї діяльності, бачити кінцевий результат своєї праці, розуміти, що від їхньої праці залежить як їх добробут, так і добробут кожного громадянина, а також стабільний економічний розвиток територіальних одиниць, їх фінансове забезпечення,

виконання програми соціально-економічного розвитку [3].

Слід звернути увагу на те, що бюджетна система України зараз не відповідає потребам розвитку територіальних громад. Пов'язано це з тим, що хоча й упроваджується децентралізація в країні, однак відбувається надмірна централізація фінансових ресурсів. Місцеві органи влади не мають можливості в повному обсязі виконувати свої функції, реалізовувати власну політику, здійснювати нарощування матеріальної та фінансової бази, створювати сприятливий інвестиційний клімат на рівні регіонів.

Виходячи з вищезазначеного, актуальним постає питання розвиненості та вдосконалення інститутів місцевої демократії, за допомогою яких відбудуться докорінні зміни в процесі управління бюджетною системою, що буде сприяти розвитку демократичних відносин як у цілому в країні, так і на місцевому рівні. Місцеві бюджети мають бути самостійними, фінансово незалежними, мати збалансований бюджет, а також на законодавчому рівні чітко визначені розмежування функцій і повноважень між державними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

Треба чітко визначити, що спроможні територіальні громади є основою їх соціально-економічного розвитку та забезпечення громадян суспільними благами. Виходячи із цього, ми вважаємо, що в основі бюджетної децентралізації має бути покладена фінансова незалежність створених громад із чітким розподілом повноважень між усіма рівнями державної влади. Саме бюджетний федералізм вплине на бюджетну автономію місцевих бюджетів. Особливу увагу потрібно звернути на діяльність і відповідальність профільних міністерств за розвиток галузей.

Функціонування бюджетних установ залежить не тільки від розподілу повноважень між рівнями бюджетів, але й від обсягу бюджетного фінансування. Нині місцеві органи влади ще не мають фінансових можливостей для фінансування всієї соціальної сфери, тому ми вважаємо, що цей етап передачі має бути поступовим, із передачею фінансових ресурсів, а в подальшому за рахунок власних коштів місцевих бюджетів.

Таким чином, децентралізоване планування фінансування соціальної сфери від одержувачів бюджетних ресурсів буде сприяти оптимізації витрат у бюджеті і відповідати обґрунтованим та реальним потребам

бюджетоодержувачів. Окрім цього, функції повноважень між рівнями в розрізі окремих сфер будуть підґрунтям під час розподілу бюджетних коштів [3].

Суспільні блага і послуги в країні фінансуються за рахунок податкових надходжень. Оскільки місцеві бюджети фінансують локальні (регіональні) суспільні послуги, які споживають громадяни деяких територій, то під час фінансового забезпечення необхідно це враховувати, особливо в умовах децентралізації. Так, частина податку на прибуток передається в місцеві бюджети, а також частина податку на доходи фізичних осіб, податок на нерухомість тощо. Крім цього, прийняття місцевого бюджету не залежатиме від прийняття державного. Так поступово уряд упроваджує бюджетну автономію та фінансову незалежність місцевих бюджетів.

Бюджетна політика запроваджує новий механізм бюджетного регулювання і вирівнювання, в основі якого покладено планування доходів та видатків на одного жителя території. Виходячи із цього, кожен громадянин буде мати частку фінансових ресурсів для отримання суспільних благ, а в цілому район буде забезпечений фінансовими ресурсами. На нашу думку, це буде сприяти оптимізації і підвищенню ефективності використання бюджетних коштів.

Слід констатувати, що нині в Україні відбуваються докорінні зміни у функціонуванні місцевих бюджетів. В основі їх функціонування є розроблення ефективної бюджетної політики регіонів. Для цього передусім необхідно розмежувати витрати між рівнями бюджету (державного, обласного і районного). По-друге, мають бути розроблені та на законодавчій основі встановлені норми бюджетної забезпеченості на одного жителя регіону. По-третє, на підставі методичних підходів слід розробити соціальні нормативи та фінансові норми, які сприяли б реальному рівню соціального забезпечення громадян, вирішили питання бюджетної забезпеченості і визначення мінімального обсягу місцевого бюджету. Це сприяло би самофінансуванню територіальних громад.

Таким чином, децентралізація місцевих бюджетів змінює: функції органів місцевого самоврядування; процес розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів між усіма ланками бюджетної системи; розподіл повноважень органів влади; нормативно-законодавче коло і сприяє проведенню ефективних бюджетних реформ.

Необхідно зазначити, що пріоритетними напрямками управління державними фінан-

сами мають бути їх обґрунтоване формування, прозорий розподіл і перерозподіл та ефективне використання. Це буде сприяти ефективному управлінню бюджетними коштами в країні. Ось чому, на нашу думку, нагальними питанням постає фінансове забезпечення місцевих бюджетів, формування самостійних джерел доходів бюджету та реформування міжбюджетних відносин.

Нині міжбюджетне фінансування в країні має низку проблем:

- бюджетна децентралізація передбачає більш широкий спектр повноважень місцевим органам влади, ніж він зараз є у центральних органів влади України;

- неузгодженість між зобов'язаннями за видатками та їх джерелами і обсягами фінансування;

- місцеві органи влади не мають важелів і стимулів до збільшення надходжень до бюджетів, а також не мають права самостійно, прозоро, у повному обсязі здійснювати управління власними ресурсами;

- на протязі тривалого часу система міжбюджетного фінансування розвивалася непередбачувано. Вона не мала науково-методичних підходів до їх розрахунків, що впливало на управління бюджетами в напрямі планування та прогнозування;

- недосконала інституційна та правова база міжбюджетного фінансування не дає поштовх до розвитку інфраструктури регіонів і не сприяє забезпеченню суспільних благ.

Ми вважаємо, що передусім необхідно вдосконалити правову та інституційну базу системи міжбюджетного фінансування. По-друге, на науковій основі розробити методіку розрахунку міжбюджетних трансфертних платежів. По-третє, внести зміни до законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», де чітко будуть визначені повноваження місцевих органів, методика визначення обсягів фінансування, а також визначено поняття «комунальна власність» та «комунальне майно». По-четверте, для кожного рівня органів місцевої влади окреслити коло відповідальності та міри покарання. А контроль та відповідальність є підґрунтям децентралізації.

Отже, реформування міжбюджетних відносин країни має бути спрямоване на децентралізацію бюджетних ресурсів у бюджетних органах місцевого самоврядування.

Кінцевим результатом децентралізації має стати створення нової системи місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, в основі

якої повинна бути інституційна симетрія, що передбачає поєднання та взаємозв'язок економічних суб'єктів, які користуються суспільними благами, сплачують податки (несуть тягар витрат), і тих, хто приймає самостійно рішення про її надання (місцеві органи влади).

Успіх бюджетної децентралізації полягає в такому:

1. В основі політичних рішень мають бути економічні критерії. Для цього необхідно провести функціональний розподіл повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування.

2. Необхідно впорядкувати комунальну власність, чітко визначити об'єкти, систему управління та перерозподіл між органами влади щодо надання суспільних благ і послуг.

3. Необхідно закінчити передачу соціальної сфери та підприємств місцевим органам влади разом із джерелами та обсягами фінансування.

4. У дохідній частині місцевих бюджетів необхідно зменшити частку трансфертних платежів. Внести зміни у Податковий кодекс, що передбачали би встановлення справедливих норм їх розподілу [4].

Сучасна державна трансфертна політика, яка діє в країні, показала свою неефективність та негативний вплив на місцеві органи влади з питань розвитку та формування міцної власної бази фінансового забезпечення регіонів.

Діюча практика надання трансфертних платежів не стимулює регіональний розвиток економіки, технічне переоснащення її галузей, проведення активної інвестиційної політики. Виходячи із цього, Кабінет Міністрів України розробив Концепцію реформування місцевих бюджетів, в основу якої покладено реформування місцевих бюджетів, удосконалення системи міжбюджетних відносин та їх регулювання і впровадження децентралізації. І це буде сприяти зміцненню фінансової основи місцевого самоврядування.

З огляду на це, необхідно переорієнтувати бюджетну політику на сприяння розширеному відтворенню фінансових ресурсів як на державному рівні, так і на регіональному. Слід зазначити, що впровадження в повному обсязі бюджетної реформи в напрямі фіскальної децентралізації неможливе без змін в адміністративно-територіальному устрої. Процес фінансового вирівнювання ефективний за умови глобальних змін адміністративно-територіального устрою, тому, на нашу думку, об'єднання адміністративно-територі-

альних одиниць – це необхідність сьогодення, що має відбуватися з урахуванням низки чинників, одним з яких є фінансово-податковий.

Потрібно наголосити на тому, що адміністративно-територіальні реформи необхідно проводити разом із муніципальною реформою, яка буде передбачати урегулювання питань пов'язаних з утворенням, перетворенням та ліквідацією територіальних громад. У процесі проведення муніципальних реформ виникають нові суб'єкти міжбюджетних відносин, а разом із ними постають питання надання суспільних послуг і джерел їх фінансування.

В Україні систему фінансового вирівнювання потрібно розглядати разом із податковими реформами. Податкова реформа має бути спрямована на стабілізацію місцевих і загальнодержавних податків та зборів, ефективний механізм їх стягнення, справедливий розподіл податкового навантаження між регіонами. Зміни в Податковому кодексі мають бути взаємопов'язані і враховані в окремих положеннях Бюджетного кодексу.

Фіскальна децентралізація включає політичний, економічний та інституційний аспекти організації міжбюджетних відносин. Завдяки фіскальній децентралізації місцеві органи влади отримують автономію та мають взаємозв'язок між системою управління і населенням, відбувається процес публічного управління. Фіскальна децентралізація дає змогу перерозподілити фінансові ресурси між бюджетами, сприяти вирівнюванню фінансових можливостей адміністративно-територіальних одиниць.

Ми вважаємо, що, по-перше, наявна система міжбюджетних відносин не відповідає сучасним вимогам, тому вона потребує подальшого реформування. Основними вимогами до системи міжбюджетних відносин є:

– обсяги трансфертних платежів окремих територіальних одиниць мають враховувати декілька індикаторів, які відображають реальні доходи і обґрунтовані видатки;

– базова дотація має сприяти фіскальній спроможності місцевих бюджетів;

– обсяг трансфертів повинен відповідати фінансовому забезпеченню макроекономічної фінансової стабільності регіону та сприяти його економічному зростанню.

По-друге, система міжбюджетних трансфертів має стимулювати місцеві органи влади формувати власні доходи у місцевих бюджетах.

По-третє, трансфертна система повинна забезпечувати покриття вертикальних і горизонтальних дисбалансів.

**Висновки з цього дослідження.** Таким чином, для того щоб держава була демократичною, необхідно створити сприятливі умови для реалізації прав і свобод громадян. Ураховуючи, що Україна визначила європейський шлях роз-

витку, вона має впроваджувати в життя демократичні принципи суспільно-економічного розвитку держави, підвищувати рівень життя громадян, сприяти впровадженню всіх європейських цінностей, а це можливо за умови децентралізації.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
3. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 413 с.
4. Мацедонська Н.В. Світовий досвід бюджетної децентралізації та шляхи його впровадження в Україні / Л.М. Клівіденко, Н.В. Мацедонська // Східна Європа: економіка, бізнес та управління. – 2017. – № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.easterneurope-ebm.in.ua/6-2017-ukr>.