

Шифр «Бюджетна децентралізація»  
НАУКОВА РОБОТА  
НА ТЕМУ : «РОЗВИТОК МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ  
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ»

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК НАПРЯМ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ.....	5
РОЗДІЛ 2. ОЦІНКА СТАНУ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	13
РОЗДІЛ 3. МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	19
ВИСНОВКИ.....	25
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	27

## ВСТУП

Ефективний розвиток України потребує підвищення якості державного управління у різних сферах економічної політики та публічних фінансів на засадах децентралізації влади, що поряд із упорядкуванням взаємовідносин між політичними та адміністративними структурами включає процеси бюджетної децентралізації.

*Актуальність дослідження* зумовлена тим, що наразі в умовах реформування публічних фінансів, місцевого самоврядування та територіальної організації влади питання бюджетної децентралізації потребує особливої уваги, адже від її реалізації залежить ефективність перерозподілу дохідних джерел, повноважень між рівнями влади та максимальне фінансове забезпечення як соціальних стандартів, так і проектів розвитку підвідомчих територій.

Проблеми розвитку місцевих фінансів в умовах бюджетної децентралізації досліджували у своїх працях такі вітчизняні вчені: М.О. Житар, М. О. Кужелєв, І.О. Луніна, А. В. Нечипоренко, О.М. Ніколаєва, Н. В. Шibaєва. Ефективність фінансового забезпечення розвитку місцевих фінансів висвітлено в роботах Т. М. Боголіб, Л. В. Лисяк, І. З. Сторонянської, О. С. Осипенко, І. Я. Чугонова та ін. Численні наукові публікації недостатньо розкривають зміст та особливості місцевих фінансів в умовах бюджетної децентралізації, тому це питання залишається актуальним й потребує подальших досліджень.

*Мета дослідження* – на основі системного підходу оцінити стан бюджетної децентралізації в Україні та запропонувати основні напрями модернізації системи управління місцевими фінансами в сучасних умовах.

Для досягнення поставленої мети виконано наступні *завдання*:

- досліджено економічну сутність бюджетної децентралізації як напряму розвитку місцевих фінансів;
- проведено оцінку стану бюджетної децентралізації в Україні;
- запропоновано основні шляхи модернізації системи управління місцевими фінансами в умовах бюджетної децентралізації.

*Предмет дослідження* – комплекс методів модернізації системи управління місцевими фінансами в умовах бюджетної децентралізації.

*Об'єкт дослідження* – система управління місцевими фінансами в умовах бюджетної децентралізації.

*Методи дослідження.* В основу дослідження покладено використання загальнонаукових і спеціальних методів: порівняння – для дослідження динаміки зміни показників видатків бюджету в динаміці та структурі, а також для співвідношення теоретичних підходів у даній проблематиці; системного аналізу – для систематизації показників та виявлення загальних тенденцій у динаміці та пропорцій у структурах; графічний та табличний методи – для представлення наочності викладеного матеріалу; індукції і дедукції, аналогії – при розробці напрямів удосконалення ефективного формування та використання фінансових ресурсів, а також для написання висновків та узагальнень.

*Наукова новизна дослідження* полягає в тому, що в роботі запропоновано основні шляхи модернізації системи управління місцевими фінансами в умовах бюджетної децентралізації.

*Практичне значення дослідження* полягає в тому, що пропозиції автора можуть бути використані органами місцевого самоврядування під час формування та використання бюджетних ресурсів територіальних громад.

Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Основний зміст роботи викладений на 26 сторінках. Робота містить 4 рисунки, 2 таблиці. Список використаних джерел налічує 34 найменування.

## РОЗДІЛ 1. БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК НАПРЯМ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

Місцеві фінанси є доволі широким поняттям, яке охоплює в собі історичну, економічну, розподільчу та правову категорії. Досліджуючи місцеві фінанси як економічну категорію, можна визначити, що дане поняття являє собою сукупність економічних відносин з приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів для виконання місцевими органами влади покладених на них як власних, так і делегованих повноважень [15]. Ефективна організація місцевих фінансів сприяє забезпеченню підвищення добробуту населення та соціально-економічному територій.

В сучасних умовах розвитку місцевих фінансів у рамках децентралізованого управління виникає потреба у формуванні відповідного теоретико-метологічного підґрунтя місцевих фінансів. Це, у свою чергу, дозволить розкрити роль та можливості органів місцевого самоврядування щодо формування власної фінансової бази.

Слід зазначити, що невід'ємною умовою ефективного функціонування фінансової системи країни є оптимальний розподіл повноважень між центральною владою та місцевим самоврядуванням [8]. Адже, територіальна диференціація фінансової спроможності органів місцевого самоврядування породжує малоефективну політику перерозподілу державних доходів між адміністративно-територіальними одиницями для підтримки відсталих у соціально-економічному аспекті регіонів за рахунок більш розвинених, що не стимулює окремі регіони нарощувати фінансовий потенціал [33]. Така ситуація спонукала уряд до рішучих дій та необхідності реформування місцевого самоврядування в напрямі бюджетної децентралізації задля забезпечення стійкої дохідної бази місцевих бюджетів, підвищення ступеня їх фінансової незалежності та спроможності фінансування завдань та програм соціально-економічного розвитку регіонів. Отже, оптимальний розподіл повноважень між центральною владою та місцевим самоврядуванням є невід'ємною умовою

ефективного функціонування фінансової системи держави в цілому.

Децентралізація владних та фінансових повноважень держави на користь місцевого самоврядування є однією з найбільш визначальних реформ з часів української незалежності. У процесі децентралізації здійснюється перерозподіл повноважень (прав та обов'язків) між органами влади одного рівня (горизонтальна децентралізація), або між центральною та місцевою владою (вертикальна децентралізація) [30]. Децентралізаційна теорія в системі державного управління виникла під назвою decentralization, яка передбачає поділ усіх адміністративних прав, які відносяться або до компетенції держави, або до компетенції локальних територіальних громад. Пізніше вчені стали розглядати децентралізацію як розширення можливостей місцевих адміністративних органів, що діють у межах своєї компетенції самостійно та незалежно від центральної влади. Провідна ідея децентралізації полягає в передачі органам місцевого самоврядування компетенції для розв'язання питань, пов'язаних із місцевими потребами [14]. Погляди провідних вчених та економістів щодо трактування поняття «децентралізація» є дещо різними й не зводяться до єдиної загально визнаної точки зору. Так, О. Кукарцев вважає, що «децентралізація – це процес скасування або послаблення одноосібних функцій центру з появою цих функцій в інших організаційних структурах, які мають певну самостійність» [10]. На думку І. Усеїнова, сутність децентралізації можна охарактеризувати «як перерозподіл функцій і повноважень єдиної державної влади між відповідними органами державної влади, з одного боку, і органами місцевого самоврядування з іншого» [16]. М. Багмет і Т. Личко стверджують, що «децентралізація – це розширення повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади за рахунок повноважень центральних органів виконавчої влади з метою оптимізації і підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів» [1].

Отже, можна зробити висновок, що децентралізація – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних

одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів. В. Сороко вважає, що «найбільш ефективною формою в умовах адміністративної реформи є демократична децентралізація влади, тобто така, яка здійснюється шляхом передання достатніх повноважень на найближчий до людей рівень влади» [13].

Окремо, як напрям розвитку місцевих фінансів, виділяється бюджетна децентралізація, що являє собою процес передання повноважень (функцій, компетенцій і відповідальності) від центральних органів влади до місцевих.

Питання бюджетної децентралізації є доволі складним у сфері управління фінансами. Адже, для вирішення тих чи інших питань існує нагальна потреба передати повноваження на нижчий рівень влади, але органи нижчого рівня, як правило, не мають достатніх коштів для реалізації своїх нових бюджетних повноважень. Бюджетна децентралізація зумовлена прагненням центральних органів влади поліпшити систему управління державою. Центральний уряд намагається обмежити свою діяльність стратегічними функціями управління, а також загальнодержавними функціями, які важко диференціювати до потреб конкретного громадянина, який мешкає на конкретній території. Відповідно, центральний уряд намагається «звільнити» себе від функцій, суть яких полягає в наданні послуг населенню і які вимагають урахування особливостей потреб у цих послугах громадян залежно від їхніх місця проживання [10].

У своїх наукових дослідженнях учені часто ототожнюють такі поняття, як «фіскальна децентралізація», «фінансова децентралізація» та «бюджетна децентралізація». Погоджуємося з думкою А. Нечипоренко, яка вважає, що ототожнення цих категорій є доцільним, адже вони однаково реалізуються та охоплюють сферу місцевих фінансів [14]. Аналіз сутності категорії «бюджетна децентралізація» у працях багатьох учених-економістів доводить, що децентралізацією є комплекс явищ, складові якого різні науковці визначають неоднаково. У зарубіжних країнах замість бюджетної використовують термін

фіскальна децентралізація, основоположником якої був американський економіст Ч. Тібо [29]. Він уважав, що саме фіскальна децентралізація дає змогу регіональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування та забезпечення населення суспільними й громадськими послугами. На його переконання, лише при фіскальній автономії регіональних органів управління, публічні видатки відповідатимуть індивідуальним уподобанням та потребам споживачів. Англійський учений В. Оутс також зробив вагомий внесок у розвиток теорії фінансової децентралізації й запропонував таке її визначення: «децентралізація – це право незалежного прийняття рішень децентралізованими одиницями» [18]. Регіональні та місцеві органи влади мають можливість самостійно приймати рішення щодо фінансових питань і питань з управління територією. Було визначено, що основними перевагами децентралізації є, насамперед, краще забезпечення потреб місцевого населення органами місцевого самоврядування на локальному рівні [34]. Крім того, сприяння розвитку конкуренції між органами місцевого самоврядування дозволяє громадянам обирати кращі адміністративні послуги.

Отже, за економічним змістом бюджетна децентралізація покликана підвищувати ефективність функціонування бюджетної системи країни. Передача повноважень на місця та самостійність у прийнятті рішень при формуванні доходів та використанні бюджетних коштів – це теж прерогатива бюджетної децентралізації [7]. Територіальна наближеність влади до населення спонукає до посилення громадянської активності, а обізнаність з місцевими проблемами сприяє більш ефективному їхньому задоволенню, ніж у випадку централізації.

За роки незалежності Україна здійснила ряд економічних, політичних та соціальних реформ направлених на гармонізацію життя населення. Слід зазначити, що розвиток будь-якої країни залежить від розвитку її регіонів. Адже від того, наскільки фінансово стабільними та незалежними є регіони, залежить рівень соціального забезпечення населення та ефективність економічного розвитку територіальної одиниці. На сучасному етапі розвитку



України як суверенної, демократичної, соціальної та правової держави з урахуванням змін, які відбулися протягом останнього часу, одним із пріоритетних напрямів економічного розвитку та стабілізації є ефективний регіональний розвиток, шляхом здійснення децентралізації фінансових, фіскальних, бюджетних повноважень. Сьогодні питання пов'язані з децентралізацією бюджетної системи України є вкрай важливими для регіонального розвитку, адже фінансова децентралізація – одна з найважливіших умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади.

Процес бюджетної децентралізації в Україні розпочинається з часів здобуття нею незалежності й складається з декількох етапів (рис.1.1).

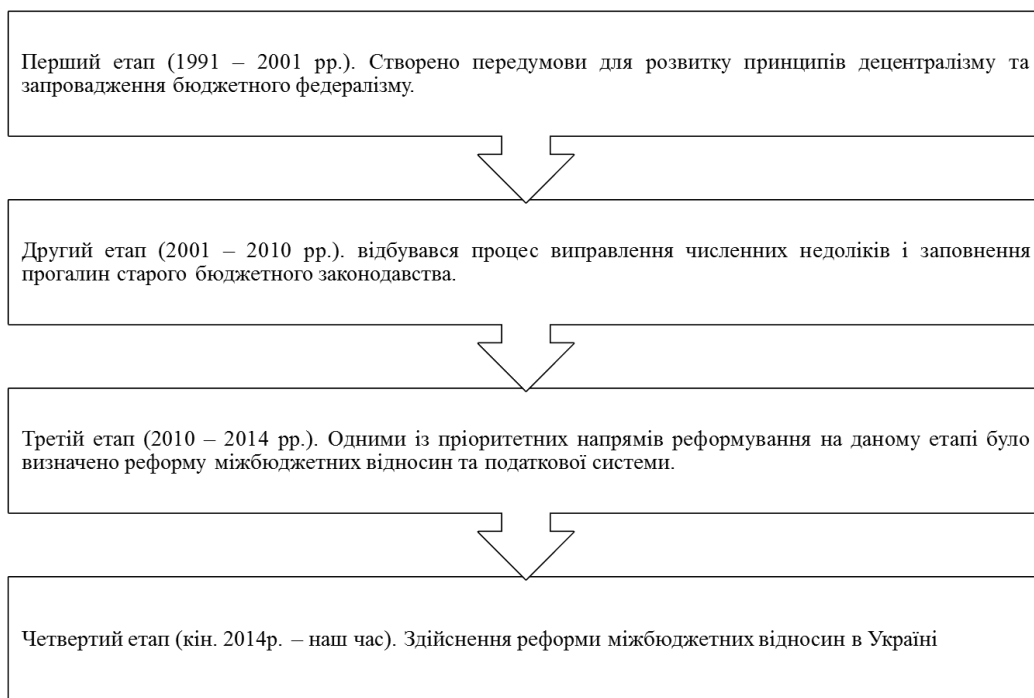


Рис. 1.1. Етапи запровадження бюджетної децентралізації в Україні

*Джерело: складено автором на основі [7; 17]*

Перший етап становлення політики фінансової децентралізації проходив в період з 1991 по 2001 рр. Упродовж цього періоду створено передумови для розвитку принципів децентралізму та запровадження бюджетного федералізму. Проте, цей процес не набув усталених рис. Більшість проблем, пов'язані зі створення власної дохідної бази на місцевому рівні (лева частка їх доходів формувалась за рахунок відрахувань від загальнодержавних податків) та

визначення чіткого механізму перерахування та напрямів використання державної фінансової допомоги, залишилися не вирішеними. Бюджетна система України зберігала централізовану систему організації [17].

Протягом наступного періоду становлення бюджетної централізації, який тривав з 2001 р. по 2010 рр., було здійснено найбільш значимий крок в напрямі фінансової децентралізації, а саме прийняття в 2001 р. Бюджетного кодексу України [4], який дозволив виправити численні недоліки та заповнити прогалини старого бюджетного законодавства. Однак, поряд з тим, що бюджетне регулювання дохідної частини місцевих бюджетів та організація міжбюджетних відносин стали більш прозорішими, а видаткові повноваження розмежованими між рівнями влади, в період з 2001 по 2010 рр. посилюються процеси централізації в межах публічних фінансів. Наступним кроком в напрямі зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування стало прийняття Закону України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ та їх об'єднань» [23] та ухвалення в 2007 р. Концепції реформування місцевих бюджетів [24]. Таким чином, розпочата бюджетна реформа в Україні забезпечила новий рівень розвитку бюджетної децентралізації.

Третій етап тривав з 2010 по 2014 рр. Одними із пріоритетних напрямів реформування на цьому етапі було визначено реформу міжбюджетних відносин та податкової системи. Впродовж цього періоду було прийнято в новій редакції Бюджетний кодекс України й прийнято Податковий кодекс України. Важливою подією цього етапу стало схвалення 1 квітня 2014 р. Урядом України Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян [25]. Аналізуючи цей етап, можна зробити висновок, що існує певний прогрес в реалізації політики бюджетної децентралізації. Проте, відсутність комплексного та зваженого підходу до

організації реформ у цьому напрямі перешкоджав перетворенню бюджетної децентралізації в реальний дієвий механізм перерозподілу бюджетних коштів.

Четвертий етап розвитку бюджетної децентралізації в Україні розпочався наприкінці 2014 року. Так, 28 грудня 2014 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [6]. Ключовими напрямками реалізації реформи міжбюджетних відносин в Україні є [7]:

- 1) бюджетна незалежність та фінансова самостійність місцевих бюджетів;
- 2) закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення дохідної бази місцевих бюджетів;
- 3) новий механізм бюджетного регулювання та вирівнювання;
- 4) нова трансфертна політика та посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях;
- 5) створення умов для об'єднання територіальних громад;
- 6) стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад;
- 7) децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій відповідно до принципу субсидіарності.

Впродовж 2014–2017 рр. продовжувалась активна робота над розробкою та оновленням законодавчої бази, яка значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем [7].

По теперішній час триває процес щодо підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошуку резервів їх наповнення, покращення ефективності адміністрування податків і зборів. Об'єднані громади показують високі і динамічні темпи приросту власних доходів. У частині використання коштів увага акцентується на необхідності формування найбільш оптимальної структури бюджетних видатків, створенні ефективного управлінського апарату, здійсненні постійного

аналізу витрачання бюджетних коштів [13].

Отже, можна зробити висновок, що для перших етапів реформування місцевих фінансів у рамках бюджетної децентралізації в Україні характерним є наявність слабких місць, пов'язаних із забезпеченням фінансової самостійності місцевих органів самоврядування та стратегічними цілями регіонального розвитку. Однак, подальша реалізація політики бюджетної децентралізації поступово починає забезпечувати належний рівень її зростання. Результати останнього етапу вже показують певні позитивні зрушення, а в подальшому ця реформа сприятиме розвитку місцевого самоуправління і економічного розвитку країни в цілому. Для аналізу сучасного стану децентралізації необхідно здійснити оцінку рівня бюджетної децентралізації протягом останніх років та визначити закономірності у її проведенні.

## РОЗДІЛ 2. ОЦІНКА СТАНУ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Стратегічним завданням модернізації бюджетної системи в рамках реформи бюджетної децентралізації, яка нині здійснюється в Україні, є вдосконалення системи управління фінансовими ресурсами держави, а саме розширенням повноважень органів місцевого самоврядування у сфері фінансів, що має наблизити бюджетні кошти до споживачів, тобто поліпшити параметри надання послуг жителям громад різних рівнів та країни загалом [31].

Досягнення зазначених цілей неможливе без належного рівня соціально-економічного розвитку відповідних територій, їхнього фінансового забезпечення й достатніх джерел для наповнення місцевих бюджетів. Саме фінансовий аспект є одним із найсуттєвіших, від якого залежить успішність виконання місцевих бюджетів країни.

Для того, щоб оцінити реальний стан бюджетної децентралізації в Україні, проведемо аналіз рівня бюджетної децентралізації за такими показниками, як [12]:

- 1) коефіцієнт децентралізації видатків – частка місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету, %;
- 2) модифікований коефіцієнт децентралізації видатків – частка місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету (без видатків на оборону), %;
- 3) коефіцієнт децентралізації доходів – частка власних доходів місцевих бюджетів (тобто доходів без урахування трансфертів) у доходах Зведеного бюджету, %;
- 4) коефіцієнт децентралізації податкових доходів – частка місцевих бюджетів у податкових надходженнях Зведеного бюджету, %;
- 5) обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП – відображає частину фінансових ресурсів, що розподілена між суб'єктами місцевого самоврядування
- 6) коефіцієнт фінансової залежності – частка субвенцій з Державного бюджету України у доходах місцевих бюджетів, %.

Проаналізуємо значення коефіцієнтів децентралізації доходів та видатків та модифікованого коефіцієнта децентралізації видатків за 2014–2018 рр. (рис. 2.1).

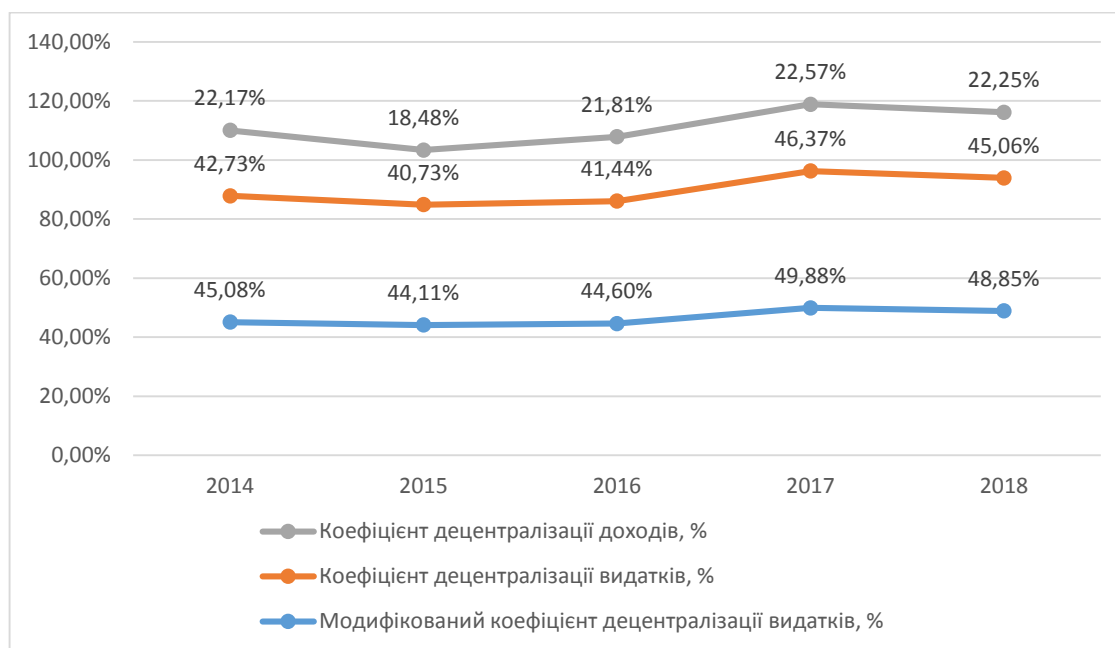


Рис. 2.1. Коефіцієнти децентралізації доходів та видатків та модифікований коефіцієнт децентралізації видатків у 2014–2018 рр.

*Джерело: складено автором за даними [19]*

Отже, як бачимо з рис. 2.1., упродовж 2015–2017 рр. спостерігається зростання коефіцієнта бюджетної децентралізації за видатками. Проте у 2017 році коефіцієнт зменшується на 1,31 % порівняно з попереднім роком. Найменший рівень децентралізації за видатками був у 2015 році (40,73 %). Якщо проаналізувати значення модифікованого коефіцієнта децентралізації видатків, то можна спостерігати, що показники є дещо вищими порівняно з попередніми показниками (є результатом вирахування видатків на оборону з видатків Зведеного бюджету), проте загальна тенденція росту зберігається.

Далі проведемо аналіз показників коефіцієнта децентралізації доходів протягом 2014–2018 рр., звертаючи увагу на те, що показником низького рівня децентралізації є частка місцевих доходів на рівні, менше ніж 30 % загальнодержавних доходів, середнього рівня – 30–45 %, високий рівень на рівні понад 45 % [12]. З рис. 2.1. видно, що протягом 2014–2018 рр. коефіцієнт

децентралізації доходів коливався у межах 18–23 %. Отже, зважаючи на прийняте значення показника, в Україні спостерігається низький рівень децентралізації за доходами. Впродовж 2014–2015 рр. зазначений вище показник зменшувався, але у 2015–2017 рр. він починає поступово зростати. У 2018 р. коефіцієнт децентралізації видатків зменшився на 0,32 % та становить лише 22,25 %, що є негативним явищем та може суперечити положенням бюджетної децентралізації.

Проаналізувавши вищезазначені показники, можна зробити висновок, що в цілому впродовж 2014–2018 рр. спостерігається поступове поліпшення показників бюджетної децентралізації як за доходами, так і за видатками, проте це зростання є досить незначним. Тому, характерною рисою місцевих бюджетів залишається нестача фінансових ресурсів для виконання власних та делегованих повноважень.

Розглянемо показники коефіцієнта децентралізації податкових доходів (табл. 2.1).

Таблиця 2.1.

### Податкові надходження Зведеного та місцевих бюджетів у 2014–2018 рр.

Назва показника	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Податкові надходження Зведеного бюджету, млн.грн.	367511,90	507 635,90	650781,70	828158,80	986348,50
Податкові надходження місцевих бюджетів, млн.грн.	87333,67	98218,36	146902,25	201005,12	232532,88
Коефіцієнт децентралізації податкових доходів, %	23,76%	19,35%	22,57%	24,27%	23,58%

*Джерело: складено автором за даними [19]*

З таблиці 2.1. можемо дійти висновків про те, що у 2014 році даний показник становить 23,76 %. Починаючи з 2015 р. і до 2017 року децентралізація податкових доходів місцевих бюджетів зростає на 4,92 % і вже у 2017 році становить 24,27 %. У 2018 році цей показник дещо зменшується (на

0,69 %) порівняно з 2017 роком. Це свідчить про те, що у податкових надходженнях Зведеного бюджету поступово зростає кількість податкових надходжень місцевих бюджетів. Слід також зазначити, що проведення бюджетної децентралізації передбачає збільшення податкових надходжень до місцевого бюджету, тобто, як видно з зазначених вище показників та нестабільної тенденції до їхнього зростання, питання щодо розширення переліку податків та частки, яка належатиме місцевим бюджетам, залишається актуальним.

Одним із важливих показників бюджетної децентралізації є обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП (рис. 2.2). Значення цього показника відображають частину фінансових ресурсів, що розподілена між суб'єктами місцевого самоврядування. Відповідно до нормативних показників, якщо показник нижче 10 % то рівень децентралізації є низьким, 15–10% – середнім, 15% – високий.

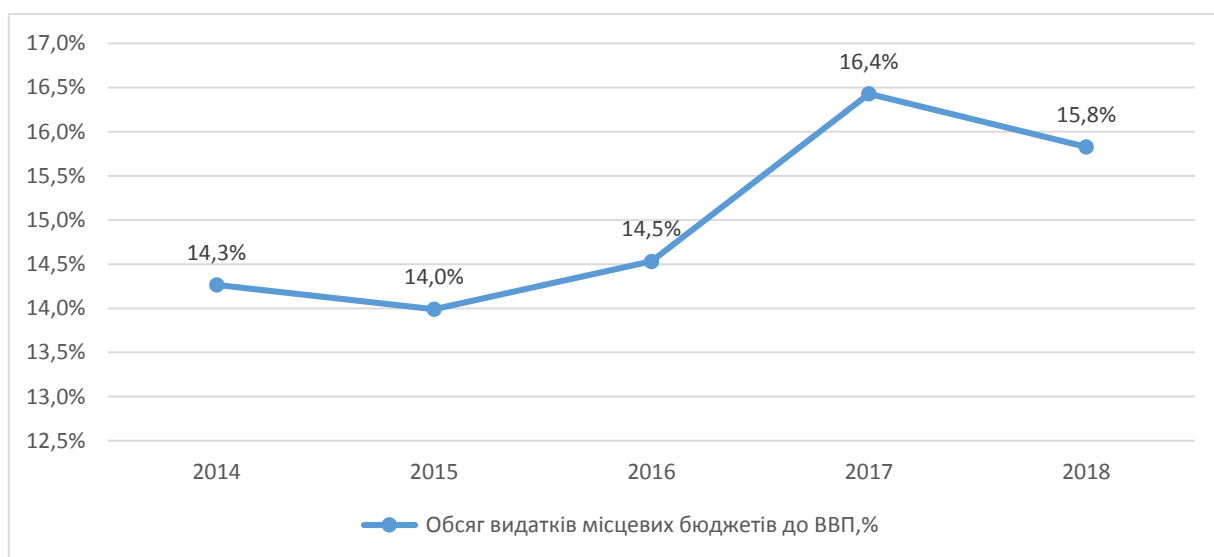


Рис.2.2. Обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП у 2014–2018 рр.

*Джерело: складено автором за даними [19]*

В Україні в середньому обсяг видатків місцевих бюджетів упродовж 2014–2018 рр. становить 15 % ВВП. Тобто, в країні можна констатувати високий рівень децентралізації. Найбільшого рівня даний показник досягає в 2017 році і становить 16,4%, а найменший у 2015 р. – 14,0 % ВВП.



Розглянемо останній показний визначення бюджетної децентралізації – коефіцієнт фінансової залежності. Цей показник свідчить про фінансову самостійність органів місцевого самоврядування (табл. 2.2.)

Таблиця 2.2.

**Власні доходи місцевих бюджетів та міжбюджетні трансфери з  
Державного бюджету впродовж 2014–2018 рр.**

Назва показника	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Власні доходи місцевих бюджетів, млн. грн.	101 101,1	120 480,2	170 747,8	229 495,4	263 482,1
Міжбюджетні трансфери, млн. грн.	130 600,9	173 980,0	195 395,3	272 602,9	298 939,7
Доходи місцевих бюджетів з урахуванням трансфертів, млн. грн	231 702,0	294 460,2	366 143,1	502 098,3	562 421,8
Питома вага власних доходів місцевих бюджетів, %	43,6	40,9	46,6	45,7	46,8

*Джерело: складено автором за даними [19]*

Проаналізувавши дані табл. 2.2., можемо дійти висновків, що впродовж досліджуваного періоду питома вага власних доходів місцевих бюджетів менше 50 %. Найменшого значення цей показник набув у 2015 р. (40,9 %), а найбільшого – у 2018 р. (46,8 %). Отже, в Україні трансфери все ще залишаються основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів (53–56 %), що свідчить про фінансову залежність від центру.

Розглянувши всі показники бюджетної децентралізації, можна стверджувати, що на даному етапі здійснення реформи бюджетної децентралізації в Україні основними проблемами є:

- повільний темп зростання показників децентралізації місцевих бюджетів;
- значна фінансова залежність від трансфертів з державного бюджету;
- відсутність ефективного стимулювання органів місцевого врядування до збільшення власних фінансових ресурсів;
- низькою кваліфікацією управлінського апарату органів місцевого

самоврядування.

Зазначені проблеми в подальшому можуть призвести до падіння потенціалу бюджетної децентралізації, що призведе до зниження ефективності функціонування суспільного сектора. Зважаючи на те, що результатом проведення бюджетної децентралізації має стати збільшення власних доходів місцевих бюджетів, наразі наявну систему акумулювання доходів місцевих бюджетів України можна визначити як таку, що характеризується слабкою ефективністю, що може призвести до загострення існуючих проблем на місцях. Тому виникає необхідність до здійснення кроків щодо модернізації системи управління місцевими фінансами в умовах бюджетної децентралізації.

### РОЗДІЛ 3. МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Останнім часом постійні та широкоформатні обговорення переваг і напрямів управлінських реформ перетворились на децентралізаційний марафон, під час якого недостатньо уваги приділяється тому, що децентралізація має розглядатись не як самоціль, а виключно як механізм досягнення стратегічних цілей, чи не найвагомішою з яких є активізація економічного зростання в державі за принципом «знизу – вгору» шляхом ефективного використання власних соціально-економічних ресурсів [27]. Разом з цим, бюджетна децентралізація супроводжується підвищенням ефективності функціонування бюджетної системи, забезпечуючи підзвітність місцевої влади своєму населенню й скорочуючи число інстанцій, у яких доводиться погоджувати рішення, оскільки більше повноважень надається місцевим органам влади, які краще знають місцеві особливості та потреби [28]. Тому, основним завданням, яке має вирішити процес впровадження бюджетної децентралізації є підвищення ефективності функціонування бюджетної системи країни. Водночас, процеси бюджетної децентралізації супроводжуються низкою проблем, що, з одного боку, стримує зазначені процеси, розтягуючи їх в часі, з іншого, – знижує їх соціально-економічну результативність. До таких проблем можна віднести [11]: зниження якості публічних послуг, зумовлене недостатнім фінансовим забезпеченням органів місцевого самоврядування для виконання делегованих повноважень; низький рівень фінансово-ресурсної бази органів місцевого самоврядування для реалізації власних повноважень (якщо в структурі видатків місцевих бюджетів видатки на власні повноваження в Польщі складають 26,6 %, Латвії – 34,2 %, Словаччині – 31,6 %, то в Україні аналогічний показник становить лише близько 9 %); зниження рівня бюджетної забезпеченості на утримання і розвиток місцевої інфраструктури; значна фінансова залежність від трансфертів з державного бюджету; відсутність дієвого стимулювання органів місцевого врядування до збільшення власної

фінансової бази. Існує невизначеність перспектив стосовно модернізації основних фондів місцевого самоврядування; останньою з проблемою є зростання дефіциту місцевих бюджетів через неякісне бюджетне планування на центральному рівні та пов'язане з цим погіршення якості надаваних органами місцевого самоврядування публічних послуг.

В умовах проведення децентралізаційних реформ в Україні все більшої актуальності набувають дослідження особливостей зарубіжного досвіду таких реформ та можливості застосування в Україні здобутків розвинених країн світу у цій сфері з урахуванням національних особливостей. Слід зазначити, що сьогодні у світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку б можна в повному обсязі і без змін застосувати в Україні, адже процес децентралізації залежить від особливостей країн, а саме: від характеру правової системи, особливостей публічно-владної системи, соціально-економічних та суспільно-політичних пріоритетів держави [32].

Нині в європейських країнах виділяють три основні моделі місцевого самоврядування, які склалися під час муніципальних реформ, а саме: англосаксонська, континентальна та змішана. Для англосаксонської моделі притаманним є досить високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність та контроль з боку населення та відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю над органами місцевого самоврядування. Для континентальної моделі характерним є поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування, а також обмеження автономії місцевого самоврядування та наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування. Змішана модель місцевого самоврядування – це модель у якій у деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації. Але, незважаючи на існування різних моделей місцевого самоврядування та наявність національних особливостей у розподілі повноважень між місцевою та центральною владою, існують спільні ознаки, що характеризують

децентралізаційні процеси в європейських країнах (рис.3.1.) [20]:



Рис. 3.1. Спільні ознаки децентралізаційних процесів в європейських країнах

*Джерело: складено автором на основі [20]*

У більшості розвинутих країн Європи формування місцевих бюджетів практично не залежить або слабо залежить від центрального уряду й вони формуються за рахунок власних доходів. Фінансова автономія таких місцевих органів влади складає від 70 до 98 %. (Австрія, Швейцарія, Швеція, Фінляндія). Фінансова автономія місцевих бюджетів Бельгії, Данії, Франції коливається від 55 до 70 %. Значною фінансовою автономією відрізняються Литва, Словаччина, Словенія, Румунія, де питома вага трансфертів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів не перевищує 20 % [9].

Проведення адміністративно-територіальної реформи місцевого самоврядування в Польщі вважається вартим наслідування. Вона позитивно вплинула на ефективність місцевого самоврядування, в тому числі й у сфері публічних фінансів. Після реформи фінансова система органів місцевої влади в Польщі функціонує на засадах доповнюваності та чіткого розподілу сфер державних послуг. Наприклад, гміни відповідають за початкову освіту, всі

комунальні послуги, частину дорожньо-транспортного господарства та базові функції соціальної сфери та охорони здоров'я. Повіти мають дбати про розвиток середньої освіти, соціальне забезпечення, вирішувати деякі питання використання землі та місцевої політики працевлаштування. Восводства уповноважені провадити регіональну політику, спрямовану на підвищення рівня життя населення. Центральний уряд відповідає за встановлення стандартів надання державних послуг та їх виконання. У процесі реформи в Польщі була скорочена кількість державних службовців, що позитивно вплинуло на зменшення бюджетних витрат на управління. Крім того, було реформовано механізм перерозподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами. Результатом проведення децентралізації стало чітке розмежування функцій та повноважень між державною та місцевою владою. Так основними цілями польського уряду стали зовнішня політика, національна безпека та оборона, розробка стратегічних напрямів розвитку держави [20].

Не менш цікавим для вітчизняних науковців є досвід Болгарії. У Болгарії бюджетна децентралізація передбачала надання територіальним органам можливості управляти місцевими ресурсами. Повноваження у сфері доходів передбачали наявність власних доходів, можливість визначати їх види та розміри, розпоряджатись фінансовими ресурсами, отримувати кошти від споживачів послуг, залучати кредити тощо. Посилення спроможності у сфері видатків пов'язувалося з їх плануванням, розпорядженням зекономленими коштами та перехідними залишками, можливістю перерозподіляти кошти між різними видами діяльності та передавати кошти зовнішнім виконавцям [2].

У Федеративній Республіці Німеччини функції місцевого самоврядування реалізують через землі, округи і общини. Дуже важливим елементом є не просто існування общин взагалі, а можливість виконувати общинами покладені на них функції по забезпеченню необхідних послуг населення. Місцеві бюджети формуються переважно за рахунок податків, які є важливим елементом формування бюджету общини і можуть збиратися лише у відповідності до закону і незалежно від спеціальних послуг з боку

самоврядування у відповідь. Община, як правило, має свої специфічні податки, а також натуральні податки – поземельні податки та промисловий податок. Однак найбільш вагомим для общин є прибутковий. Збори можуть вводитися разові, наприклад, за розширення доріг у місті. У системі фінансового вирівнювання використовуються цільові і нецільові дотації [6].

Для вдосконалення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні, надання якісних суспільних послуг населенню, необхідно здійснити [5]:

- забезпечення ефективного витрачання коштів місцевих бюджетів;
- вдосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин;
- здійснити подальший розподіл повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування з відповідним розширенням бази дохідних джерел формування місцевих бюджетів, а також узгодження інтересів держави, бізнесу та громадян;
- залучати додаткові джерела надходжень до бюджетів;
- підвищити прозорість та ефективність витрачання бюджетних коштів;
- вдосконалити механізм міжтериторіального фінансового вирівнювання;
- впровадити систему оцінки фінансового стану та якості управління фінансами місцевого самоврядування;
- стимулювання розвитку державно-приватного партнерства;
- посилення громадського контролю за прийняттям рішень у сфері планування та управління фінансовими ресурсами територіальних громад; за дотриманням місцевою владою норм бюджетного законодавства;
- сприяння створенню нових робочих місць з достойною заробітною платою;
- викорінення неформальної зайнятості, зниження детінізації системи оподаткування, збільшення податкоспроможності регіону.

Подальше впровадження децентралізації повинно ґрунтуватися на вирішенні наявних проблем, сприянні стабілізації соціально-економічної ситуації в країні та забезпеченні реальної фінансової самостійності органів місцевої влади у вирішенні суспільно важливих завдань локального рівня. Формування ефективної бюджетної політики та дієвої моделі бюджетної децентралізації є запорукою стабілізації динаміки соціально-економічного розвитку та забезпечення реалізації функцій держави.

Отже, підсумовуючи вище зазначене, можна стверджувати, що для вирішення проблем функціонування місцевих бюджетів в умовах децентралізації публічних фінансів необхідно збільшити самостійність місцевих бюджетів та сприяти зацікавленості органів місцевого самоврядування нарощувати власні доходи. Також існує нагальна потреба капітальних вкладень в розвиток економіки держави. Це забезпечить розвиток регіонів та збільшить зайнятість населення в країні.



## ВИСНОВКИ

Провівши дослідження щодо визначення економічної сутності бюджетної децентралізації було визначено, що бюджетна децентралізація – це один із напрямів розвитку місцевих фінансів, що являє собою процес передання повноважень (функцій, компетенцій і відповідальності) від центральних до місцевих органів влади. Бюджетна децентралізація має значний вплив на розвиток місцевих фінансів в Україні.

Досліджено процес бюджетної децентралізації в Україні, який складається з чотирьох основних етапів, які розпочалися з 1991 року і тривають дотепер. Результати здійснення реформування законодавства в сфері бюджетної децентралізації в Україні протягом останнього етапу показує певні позитивні зрушення, а в подальшому ця реформа сприятиме розвитку місцевого самоуправління і економічного розвитку країни в цілому.

Здійснивши оцінку сучасного стану бюджетної децентралізації в Україні, дійшли до таких висновків, що впродовж 2014–2018 років спостерігається поступове поліпшення показників бюджетної децентралізації як за доходами, так і за видатками, проте це зростання є досить незначним, а тому характерною рисою місцевих бюджетів залишається нестача фінансових ресурсів для виконання власних та делегованих повноважень.

Визначено, що проведення бюджетної децентралізації передбачає збільшення податкових надходжень до місцевого бюджету. Розраховані показники коефіцієнта децентралізації податкових доходів, які свідчать про нестабільну тенденцію до їхнього зростання й актуалізацію питання щодо розширення переліку податків, які закріплюються за місцевими бюджетами.

Одним із важливих показників бюджетної децентралізації є обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП. Значення цього показника відображають, що в середньому обсяг видатків місцевих бюджетів протягом 2014–2018 рр. становить 15 % ВВП. Тобто, за цим показником в Україні високий рівень децентралізації. Найбільшого рівня цей показник досягає в 2017 році і

становить 16,4 %, а найменший у 2015 р. – 14,0% ВВП. Провівши розрахунки та проаналізувавши дані коефіцієнта фінансової залежності, можемо стверджувати, що в Україні трансферти все ще залишаються основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів (понад 50 %), що свідчить про фінансову залежність від центру. Результатом проведення бюджетної децентралізації має стати збільшення власних доходів місцевих бюджетів для можливості дієвого вирішення покладених на них завдань.

Визначено, що на нинішньому етапі здійснення реформи бюджетної децентралізації в Україні основними проблемами є: зниження якості публічних послуг, зумовлене недостатнім фінансовим забезпеченням органів місцевого самоврядування для виконання делегованих повноважень; низький рівень фінансово-ресурсної бази органів місцевого самоврядування для реалізації власних повноважень; зниження рівня бюджетної забезпеченості на утримання і розвиток місцевої інфраструктури; значна фінансова залежність від трансфертів з державного бюджету; відсутність ефективного стимулювання органів місцевого врядування до збільшення власних фінансових ресурсів.

Зроблено висновок, що подальше впровадження децентралізації в Україні має ґрунтуватися на імплементації зарубіжного досвіду з урахуванням національних особливостей, а також концентруватися на вирішенні наявних місцевих проблем, сприянні стабілізації соціально-економічної ситуації в країні та забезпеченні реальної фінансової самостійності органів місцевої влади у вирішенні суспільно важливих завдань місцевого рівня.

Підсумовуючи вище зазначене, можна стверджувати, що для вирішення проблем функціонування місцевих бюджетів в умовах децентралізації публічних фінансів необхідно збільшити самостійність місцевих бюджетів та сприяти зацікавленості органів місцевого самоврядування в нарощенні власних доходів. Бюджетна децентралізація є найбільш дієвим способом забезпечення розвитку місцевих фінансів, розширення фінансової бази територіально-адміністративних одиниць та ефективного задоволення суспільних потреб.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Багмет М. О., Личко Т. О. Цінність місцевого самоврядування як демократичної форми децентралізації державно-владних повноважень *Наукові праці ЧДУ. Серія «Державне управління»*. 2010. Т.125. Вип. 112. С. 33–37
2. Бугіль С. Я., Степанюк Л. І. Ефективність функціонування місцевих бюджетів в умовах децентралізації публічних фінансів. *Молодий вчений*. 2018. Вип. 2 (54). С. 372–376.
3. Бюджетний кодекс України : від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2456-17>
4. Бюджетний кодекс України: станом на 2001 р / Верховна Рада України. Офіц.вид. К.: Парлам. вид-во, 2001. 103 с.
5. Качула С. В., Малоок І. А., Проценко К. В. Соціальні аспекти зміцнення місцевих бюджетів в умовах децентралізації. *Науковий журнал «Молодий вчений»*. 2018. № 6 (58). С. 400–406.
6. Колодій О. М. Процес децентралізації: німецький досвід в українських реаліях. Інвестиції: *практика та досвід*. 2018. № 17. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/17\\_2018/25.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/17_2018/25.pdf)
7. Кужелєв М. О., Нечипоренко А. В. Фінансові інструменти стимулювання регіонального розвитку: практика використання в Україні: монографія. Київ : «Центр учбової літератури», 2019. 224 с.
8. Кужелєв М.О., Житар М.О. Особливості формування державної фінансової політики в умовах європейської інтеграції України. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2015. № 2. С. 154–163.
9. Кузькін Є.Ю. Зарубіжний досвід фіскальної децентралізації: проблеми та шляхи розв'язання . *Фінанси України*. 2015. № 12. С. 63–72.
10. Кукарцев О. Інституціональні механізми регіональної політики: централізація і децентралізація влади. *Укр. нац. ідея: реалії та перспективи розв.* 2007. Вип. 19. С. 101–107.

11. Ливдар М. В., Ярошевич Н. Б., Кондрат І. Ю. Деякі аспекти бюджетної децентралізації в Україні. *Науковий журнал «Молодий вчений»*. 2018. № 4 (56) URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2018/4/33>.
12. Луніна 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.
13. Місцеві фінанси та бюджетна децентралізація. *Офіційний сайт децентралізації*. URL: <https://decentralization.gov.ua/>
14. Нечипоренко А. В. Теоретичні аспекти бюджетної децентралізації місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 6 (2). С.122–124.
15. Ніколаєва О. М. Маглаперідзе А. С. Місцеві фінанси: навч. посіб. К.: Центр навчальної літератури, 2013. 354 с.
16. Осадчук С. В. Бюджетна децентралізація: стан та перспективи. *Теорія та практика державного управління*. 2008. Вип. 3 (22). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-3/doc/3/15.pdf>
17. Осипенко С. О. Фінансова децентралізація: ефективність реалізації на місцевому рівні *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. 2013. Вип. 4. С. 176–181.
18. Оутс В. Фіскальний федералізм. Нью-Йорк, 1972.
19. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua>
20. Пігуль Н. Г., Люта О. В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Фахове видання "Глобальні та національні проблеми економіки" Миколаївського національного університету імені В. О. Сухомлинського*. 2016. Вип.9. URL: <http://global-national.in.ua/archive/9-2016/140.pdf>
21. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 01.01.2017. № 79-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

22. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 20.12.2019. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#n71>

23. Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань: Закон України від 01.01.2011. № 1953-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1953-15?lang=uk>

24. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів: Закон України від 21.07.2010. № 308. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80>

25. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Закон України від 01.04.2014. № 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

26. Процес децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.12.2019. *Офіційний сайт децентралізації*. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/506/10.12.2019.pdf>

27. Сторонянська І. З., Патицька Х. О. Проблеми та напрями оптимізації процесу формування ОТГ: за результатами першого етапу адміністративно-фінансової децентралізації. *Регіональна економіка*. 2017. № 14. С. 5–13.

28. Сумська Т. Децентралізація бюджетної системи як організаційна основа системи місцевого самоврядування. *Журнал Європейської економіки*. 2015. Вип. 15. С. 59–71.

29. Тібо Ч. Економічна теорія фіскальної децентралізації в публічних фінансах: необхідність, джерела й використання. К.: Знання. 1961. 198 с.

30. Шибяєва Н. В. Складові процесу децентралізації в Україні. *Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства: Економічні науки*. 2016. С. 205–216.

31. Ягольницький О. А., Гудзь А. В. Проблеми бюджетної децентралізації в Україні. *Економіка і суспільство*. 2017. Вип. 13. URL: [http://www.economyandsociety.in.ua/journal/13\\_ukr/214.pdf](http://www.economyandsociety.in.ua/journal/13_ukr/214.pdf)

32. Kuzheliev M., Nechyporenko A. Implementation of world experience in using

financial instruments to stimulate regional development in Ukraine. *Fundamental and applied researches in practice of leading scientific schools*. 2018. 26 (2). P. 31–36.

33. Kramarenko O., Nechyporenko A. The budgetary decentralization as precondition of regional development. *Financial Decentralization and Sustainable Development: Collection of Scientific Papers II International Scientific Workshop*. Kyiv. 2017. P. 29–30.

34. Oates W. *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*. Northampton, MA : Edward Elgar. 1998.