

УДК 336.14:352

ТАТАРИН Н. Б.,  
МИХАЛЮК О. В.

Львівський національний університет ім. І. Франка

**БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ШЛЯХ ДО ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ  
САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*У статті розглянуто місцеві бюджети як основний фактор, який впливає на соціальний та економічний розвиток регіонів, тому від стану місцевих бюджетів на пряму залежить економічна самостійність місцевих органів самоврядування та активність господарської діяльності. Також висвітлено проблему забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, що є особливо актуальною сьогодні, коли Україна стала на шлях децентралізації.*

*Ключові слова: місцевий бюджет, доходи, видатки, кошти місцевих бюджетів, територіальна громада.*

TATARYN N.,  
MYHALJUK O.

Lviv National University named after I. Franko

**BUDGET DECENTRALIZATION AS WAYS TO STRENGTHEN LOCAL  
GOVERNMENT FINANCIAL LOCALITY**

*We consider the scientific and methodological approaches to the formation and use of local budgets that are of particular relevance towards European integration of Ukraine. Because without financial independence of local budgets with its many constituents and taking into account the tax potential of each area, the construction and development of effective national economy impossible. Economic and social development of any country depends largely on the development of its territories. This in turn requires appropriate financial support, which is realized through the formation of local budgets. Increasing importance of local budgets in the implementation of social and economic regulation is a decisive factor for further development. However, for many years in Ukraine there are problems of formation of revenues of local budgets, among them - the lack of funds of local governments and unstable income. The constant lack of financial resources of local governments and their unstable revenue sources were indeed a problem of national importance. The negative factors affecting the dynamics of local revenues is slowing socio-economic development, rising unemployment, worsening inflation, currency devaluation, observed recently in the state. To date, the financial policy of Ukraine is a problem of local budgets. Failure to local authorities plan deductions to the state budget poses a threat as its own financial stabilization and structural reforms. The burden of problems that have accumulated a negative impact on regional development.*

*Keywords: local budget revenues, expenditures, local budgets, local community.*

**Постановка проблеми.** Важливою передумовою побудови демократичної держави є фінансова незалежність органів місцевого самоврядування, оскільки розв'язання більшості фінансових питань саме на місцевому рівні є основою вирішення загальнодержавних соціально-економічних і політичних проблем у державі. Подальша реалізація реформи бюджетної децентралізації та забезпечення ефективності механізму бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку потребує розширення прав місцевих органів влади, зміцнення їх бюджетної самостійності та визначення відповідальності. Отже, фінансова незалежність органів місцевого самоврядування є важливою умовою формування високого рівня соціально-економічного розвитку територіальних громад та демократії в Україні загалом. Ефективним способом досягнення цієї незалежності, виправданий досвідом країн ЄС та США, є децентралізація.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідимо поняття бюджетної децентралізації більш детально, так як саме вона є наріжним каменем до вирішення питання забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів. Визначенням терміна «бюджетна децентралізація», а також аналізом проведення реформи бюджетної децентралізації в Україні займалися і продовжують займатися такі науковці: Арабчук Я., Глушенко Ю., Фурдичко Л., Устинова І., Трещов М., Буряк М., Патицька Х., Яфінович О., Сумська Т., Булеца Н., Пелехата О., Чолач С., Патока І., Луніна І., Осипенко С., Михайленко С., Матвеева О., Таукешева Т., Гнидюк І., Дем'янчук О., Субботович Ю. та інші.

**Формулювання цілей статті.** Місцеві бюджети мають незамінну вагу для будь-якої країни. Практично всі заходи держави, які стосуються інтересів населення, проводяться за рахунок коштів місцевих бюджетів. Вони фінансують заходи в галузі освіти, охорони здоров'я, соціального захисту тощо. Місцеві бюджети є основною фінансовою базою місцевих органів влади та економічним чинником підвищення ефективності виробництва, освоєння нових видів продукції, раціонального використання природних, матеріальних, трудових і фінансових ресурсів.

**Виклад основного матеріалу.** Місцеві бюджети займають одне із центральних місць в економічній системі кожної країни, оскільки в них зосереджується значна частина державних фінансових ресурсів, а також є найбільш чисельною ланкою бюджетної системи країни [1]. Від стану місцевих бюджетів безпосередньо залежать такі процеси як перерозподіл валового внутрішнього продукту, фінансування державних видатків. Саме вони є фінансовим джерелом задоволення різноманітних потреб населення, визначають стан та якість надання державних послуг.

Місцеві бюджети є основним фактором, який впливає на соціальний та економічний розвиток регіонів. Тому від стану місцевих бюджетів напряму залежить економічна самостійність місцевих органів самоврядування, активність господарської діяльності, розвиток інфраструктури підвідомчих територій, рівень економічного потенціалу регіону. Таким чином, місцеві бюджети – це основна фінансова база діяльності органів місцевого самоврядування, яка має документально-правовий характер і формується в результаті економічних відносин місцевих органів з населенням, бізнес-структурами та фінансовими органами різних рівнів з метою фінансування заходів соціального та економічного розвитку відповідної територіальної громади [3].

У зв'язку з цим потрібно запровадити нові механізми міжбюджетних відносин, які б передбачали поступове вирівнювання забезпеченості адміністративно-територіальних одиниць бюджетними коштами при одночасному створенні стимулів для місцевих органів влади і самоврядування до раціоналізації показників місцевих бюджетів та нарощування їх дохідної бази. Пріоритетним напрямом бюджетної політики має стати впорядкування взаємовідносин між місцевими бюджетами шляхом чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади, обласними та районними органами місцевого самоврядування територіальних громад щодо формування бюджетів [2]. Також необхідно стимулювати систему солідарного фінансування спільної власності територіальних громад.

Під балансуванням місцевих бюджетів слід розуміти процес їх фінансового вирівнювання шляхом усунення невідповідності між обсягами фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування і обсягами завдань та обов'язків, які на них покладаються (вертикальних фінансових дисбалансів), а також невідповідності між обсягами фінансових ресурсів територіальних одиниць, які мають однакові обсяги завдань (горизонтальних фінансових дисбалансів) з метою формування достатніх фінансових ресурсів для надання державних і громадських послуг в обсягах, що надаються територіальними одиницями відповідно до певних стандартів.

Підходячи до аналізу сутності поняття «децентралізації», провідні вітчизняні та зарубіжні науковці розрізняють такі її види:

- політична (делегування політичної влади на місце);
- адміністративна (передача певних управлінських функцій місцевим органам влади);
- ринкова (приватизація державних функцій та бізнесу);
- бюджетна (полягає в розподілі функцій, фінансових ресурсів та відповідальності за їх використання між центром та органами місцевого самоврядування) [5, с. 68].

Результати проведеної оцінки фінансової самостійності місцевих бюджетів України показали низький рівень забезпеченості власними ресурсами місцевих органів влади, значну трансфертну залежність та подальше її зростання, навіть після проведення бюджетної реформи. Тому існуюча бюджетна ситуація в країні потребує подальшого розширення та оптимізації дохідної бази місцевих бюджетів та впровадження передових заходів бюджетної децентралізації.

Впровадження регіональних фондів розвитку у бюджетну систему України повинно якісно покращити фінансовий стан регіонів та забезпечити їх самостійність і самодостатність.

На основі зарубіжного досвіду проведення децентралізації сформовані наступні рекомендації для України:

- для уникнення диспропорцій в економічному розвитку регіонів процес впровадження децентралізації потрібно супроводжувати додатковою фінансово-інституційною підтримкою для територій з порівняно низьким економічним розвитком;
- законодавче закріплення межі фінансової автономії місцевих бюджетів, нижче якої фінансова автономія опускатися не може;
- запровадити формульний розрахунок перерозподілу національних податків, закріплених за місцевими бюджетами;
- необхідно запровадити максимальний рівень прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування тощо.

Можна виділити такі позитивні сторони впровадження бюджетної децентралізації:

- фінансова самостійність територіальних громад в забезпеченні своїх жителів суспільними благами;
- створення умов для кращого забезпечення потреб місцевого населення за рахунок його безпосередньої взаємодії з органами місцевого самоврядування;
- зростання відповідальності місцевих органів влади перед населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- існування реальної зацікавленості у результатах вирішення проблем місцевого населення;
- формування конкурентного середовища між різними територіальними громадами;
- формування ефективної системи вирівнювання з метою стимулювання розвитку територій;
- зростання компетенції та кваліфікації місцевих органів влади в процесі вирішення поточних і стратегічних задач на місцевому рівні;
- динамічність системи, здатність до експериментування та інновацій в наданні державних послуг;

- сприяння підтримці підприємницької активності та зростанню інвестиційних можливостей місцевих органів влади;

- врівноваження владних повноважень на різних рівнях управління [8].

Внісши зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України у кінці 2014 року, Україна фактично зробила перший крок до бюджетної децентралізації. Ці зміни покликані зміцнити матеріальну та фінансову основи місцевого самоврядування, підвищити спроможність територіальних громад через механізм переходу їх бюджетів на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом (до цього прямі відносини мали лише регіони, райони і міста обласного значення).

Відповідно до ст. 64, ст. 69 п. 1 та ст. 71 Бюджетного кодексу розширено джерела наповнення місцевих бюджетів за рахунок:

1) встановлення нових нормативів відрахувань податку на доходи фізичних осіб (бюджети міст обласного значення та районів – 60 %, обласні бюджети – 15 %);

2) збільшення екологічного податку з 35 % до 80 % (у тому числі до обласних бюджетів – 55 %, сільських, селищних, міських бюджетів – 25 %);

3) запровадження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів за ставкою 5 %;

4) отримання 100 % єдиного податку;

5) отримання 100 % податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності;

6) розширення бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування цим податком комерційного (нежитлового) майна та автомобілів з великим об'ємом двигуна;

7) передачі з державного бюджету місцевим 100 % плати за надання адміністративних послуг, 100 % державного мита, 10 % податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки;

8) інше [4].

В результаті змін до Бюджетного кодексу України змінився порядок перерахування міжбюджетних трансфертів. Тепер міжбюджетні трансферти поділяються на:

- базову дотацію (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності території);

- субвенції (освітня; медична; на підготовку робітничих кадрів; на забезпечення медичних заходів окремих державних програм);

- реверсну дотацію (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності території);

- додаткові дотації [6, с. 40].

З районного рівня бюджетів після передачі повноважень об'єднаним громадам будуть надаватись послуги медицини другого рівня та проводитись видатки на заходи загально районного значення, обласний бюджет буде фінансувати освіту (на утримання шкіл-інтернатів та вузів), підготовку кадрів та медичну галузь (спеціалізовані заклади). Ці видатки також проводяться за рахунок субвенцій з Державного бюджету та доходів, які закріплені Кодексом.

Однією з важливих змін до Бюджетного кодексу України стала зміна, що передбачає можливість зберігати зекономлені кошти на кінець звітного періоду на рахунках органів місцевого самоврядування і використовувати їх наступного року [4].

Таким чином, місцеві чиновники отримали мотивацію заощаджувати. Раніше будь-що необхідно було використати і списати кошти з рахунків до кінця року, то тепер така практика повинна відійти в минуле. Ще однією важливою новацією є можливість розміщувати тимчасово вільні кошти спеціального фонду місцевих бюджетів в комерційних банках. З однієї сторони це вирішує проблему затримки виплат з казначейства, з іншої – позбавляє можливості місцеву владу отримувати безвідсоткові кредити на покриття тимчасових касових розривів в місцевих бюджетах [7].

В Україні процес фіскальної децентралізації відбувається досить активно, послідовно, з достатньо повною нормативною законодавчою розробкою цього процесу, що є позитивним кроком України в історичному розвитку, як місцевості, так і держави. Бюджетна децентралізація дозволяє збалансувати механізми надання суспільних послуг з потребами та уподобаннями місцевих громад та жителів, підвищує рівень відповідальності місцевих органів за виконання відповідних функцій та ступінь ефективності діяльності державного сектору в цілому через запровадження елементів конкуренції. Головне завдання, яке має вирішити бюджетна децентралізація – це пошук достатніх обсягів фінансових ресурсів, які б в повній мірі забезпечили фінансову незалежність місцевих бюджетів бюджетної системи України. Фінансова база місцевих бюджетів повинна задовольняти виконання повноважень органів місцевої влади щодо виконання ними всіх завдань і програм розвитку регіону.

**Висновки.** Отже, місцеві бюджети є основною фінансовою базою органів місцевого самоврядування, від стану якої залежить соціально-економічний розвиток територій, добробут населення та економічна стабільність в Україні загалом. Важливою умовою для належного виконання владних функцій органами місцевого самоврядування є забезпечення їх фінансової самостійності, під якою розуміємо здатність місцевих органів влади формувати достатні джерела фінансових ресурсів з можливістю вільно ними розпоряджатися щодо виконання своїх повноважень та вирішення проблем місцевого населення.

Для забезпечення принципу самостійності місцевих бюджетів і надання фінансової незалежності органам місцевого самоврядування при виконанні покладених на них функцій значна увага повинна приділятися вдосконаленню механізмів балансування місцевих бюджетів. Під балансуванням місцевих бюджетів розуміють фінансове вирівнювання з метою усунення вертикальних і горизонтальних фінансових дисбалансів місцевих бюджетів.

Повноцінне впровадження децентралізаційних реформ повинно створити умови для кращого забезпечення потреб місцевого населення за рахунок його безпосередньої взаємодії з органами місцевого самоврядування; підвищити зацікавленість у результаті та відповідальність місцевих органів влади перед громадою і, що важливо, забезпечити їх фінансову незалежність.

Проблема забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування особливо актуальна сьогодні, коли Україна стала на шлях до децентралізації. Як показує позитивний зарубіжний досвід, саме завдяки децентралізації, як владної, так і бюджетної, можливо досягти високого соціально-економічного розвитку територій та макроекономічної стабільності.

Повноцінне впровадження децентралізаційних реформ повинно створити умови для кращого забезпечення потреб місцевого населення за рахунок його безпосередньої взаємодії з органами місцевого самоврядування; підвищити зацікавленість у результаті та відповідальність місцевих органів влади перед громадою і, що важливо, забезпечити їх фінансову незалежність.

Найвагомішим фондом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування становлять доходи місцевих бюджетів. Саме від їх розміру, складу та структури безпосередньо залежить економічна самостійність та самодостатність територіальних громад.

### Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97–ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97–вр>
2. Павлюк К. В. Формування доходів місцевих бюджетів / К. В. Павлюк // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 24–37.
3. Клець Л. Є. Система кількісних показників фінансової автономії місцевих органів влади / Л.Є. Клець // Вісник Донецького інституту економіки та господарського права. – 2009. – № 1. – С. 46–57.
4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456–17>
5. Патицька Х. О. Фінансова децентралізація як основа формування самодостатніх територіальних громад [Електронний ресурс] / Х. О. Патицька // Економічні науки. – 2015. – № 12. – 6 с. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4412&p=1>
6. Фурдичко Л. Є. Децентралізація: фінансова незалежність місцевих бюджетів України [Електронний ресурс] / Л. Є. Фурдичко // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2015. – № 5. – С. 39–42. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu\\_2015\\_5\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2015_5_11)
7. Бюджет місцевої ради в умовах децентралізації / Центр політичних студій та аналітики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cpsa.org.ua/novyny/byudzhets-mistsevoji-rady-v-umovah-detsentralizatsiji/>
8. Татарин Н.Б. Місцеві бюджети як фінансова база місцевого самоврядування / Н.Б. Татарин, В.В. Войтович // Науковий вісник Ужгородського національного університету : наукове періодичне видання. Серія «Міжнародні економічні відносини та світове господарство». – 2017. – Випуск 11. – С. 159–163.

### References

1. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97–VR [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97–vr>
2. Pavliuk K. V. Formuvannia dokhodiv mistsevykh biudzhativ / K. V. Pavliuk // Finansy Ukrainy. – 2006. – № 4. – S. 24–37.
3. Klets L. Ye. Systema kilkisnykh pokaznykiv finansovoi avtonomii mistsevykh orhaniv vlady / L. Ye. Klets // Visnyk Donetskoho instytutu ekonomiky ta hospodarskoho prava. – 2009. – № 1. – S. 46–57.
4. Biudzhetniy kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456-VI [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456–17>
5. Patytska Kh. O. Finansova detsentralizatsiia yak osnova formuvannia samodostatnykh terytorialnykh hromad [Elektronnyi resurs] / Kh. O. Patytska // Ekonomichni nauky. – 2015. – № 12. – 6 s. – Rezhym dostupu : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4412&p=1>
6. Furdychko L. Ye. Detsentralizatsiia: finansova nezalezhnist mistsevykh biudzhativ Ukrainy [Elektronnyi resurs] / L.Ye. Furdychko // Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy. – 2015. – № 5. – S. 39–42. – Rezhym dostupu : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu\\_2015\\_5\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2015_5_11)
7. Biudzhets mistsevoji rady v umovakh detsentralizatsii / Tsentr politychnykh studii ta analytyky [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.cpsa.org.ua/novyny/byudzhets-mistsevoji-rady-v-umovah-detsentralizatsiji/>
8. Tataryn N.B. Mistsevi biudzhety yak finansova baza mistsevoho samovriaduvannia / N.B. Tataryn, V.V. Voitovykh // Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu : naukovye periodychnye vydannia. Seriiia «Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo». – 2017. – Vypusk 11. – S. 159–163.

Рецензія/Peer review : 11.04.2018

Надрукована/Printed : 31.05.2018

Рецензент: д. е. н., проф. Васильківський Д. М.