

УДК 330.341.46

DOI: 10.31891/2307-5740-2020-284-4(2)-39

ПЕРШКО Л. О.

Інститут екології економіки і права

## УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Стаття відображає результати дослідження щодо удосконалення управління місцевими бюджетами в умовах фінансової децентралізації. Розкрито вплив фінансової децентралізації на забезпечення фінансової самодостатності та незалежності місцевих органів самоврядування. Проаналізовано вітчизняне нормативно-правове забезпечення та європейські стандарти щодо управлінських повноважень самоврядування територіальних утворень. Доведено необхідність подальшого удосконалення та розвитку управлінських аспектів бюджетного процесу на місцевому рівні. З метою підвищення ефективності управління місцевими бюджетами запропоновано збільшення, розширення та зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування за рахунок удосконалення податкового законодавства, ідентифікації нових інструментів залучення грошових коштів та реалізації інноваційно-інвестиційних програм на місцевому рівні.

*Ключові слова:* фінансова децентралізація; розвиток місцевих бюджетів; місцеве самоврядування; місцеві бюджети; територіальні утворення.

PERSHKO L.

Institute of ecology of economics and law

## A MANAGEMENT LOCAL BUDGETS IN THE CONDITIONS OF FINANCIAL DECENTRALIZATION

*The article represents research results in relation to the improvement of management local budgets in the conditions of financial decentralization.*

*Influence of financial decentralization is exposed on providing of financial samodostatnosti and independence of local organs of self-government. The domestic is analysed normatively legal providing and European standards in relation to administrative plenary powers of self-government of territorial educations.*

*The necessity of subsequent improvement and development of administrative aspects of budgetary process is well-proven at local level. With the purpose of increase of efficiency of management local budgets an increase, expansion and strengthening of financial basis of local self-government, is offered due to the improvement of tax legislation, authentication of new instruments of bringing in of money and realization, innovative investment programs nemiscevomu level.*

*Thus, financial decentralization opens considerable prospects for providing of possibility of local self-government independently to manage financial streams on the territory and foresees the increase of role of citizens, their influence, on the process of acceptance and realization of decisions in relation to providing of terms of social and economic development of society. Search of sufficient volume of financial resources which in a complete measure would provide financial independence of local budgets of Ukraine is one of foreground jobs of financial decentralization. A management local budgets must satisfy implementation of plenary powers of organs of local-authority in relation to implementation by them all tasks and programs of development of region. And it is possible on condition that profitable part of local budgets must satisfy all necessities and directions of charges of territorial society*

*Keywords:* financial decentralization; development of local budgets; local self-government; local budgets; territorial educations.

### Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

Місцеві бюджети, як елемент бюджетної системи, є провідною ланкою реалізації бюджетної політики країни. Для того, щоб громада була здатною забезпечити виконання своїх завдань, вона повинна володіти відповідним обсягом фінансових ресурсів, які необхідні для покриття власних витрат. Використання принципу фінансової самостійності є ключовим при формуванні місцевих бюджетів. Саме тому набуває актуальності питання удосконалення управління місцевими бюджетами, оскільки вони забезпечують збалансованість соціально-економічного розвитку регіону через підвищення рівня фінансової самодостатності місцевих органів самоврядування.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Серед дослідників, котрі займалися проблематикою управління та формування місцевих бюджетів слід назвати О. Кириленко [1], І. Луніну [2], Раделицького Ю. [3], Надала С., Спасів Н. [4], Щура Р. [5]. Праці зазначених вчених суттєво збагатили теоретико-методологічні основи формування та використання місцевих бюджетів.

### Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття

Проте потребують поглибленого вивчення питання управління місцевими бюджетами в умовах фінансової децентралізації. Об'єктивно необхідною є розробка напрямів підвищення ефективності управління місцевими бюджетами України за умов фінансової децентралізації.

### Формулювання цілей статті

Метою статті є дослідження та розробка пропозицій щодо вдосконалення управління місцевими бюджетами в контексті фінансової децентралізації.

### Виклад основного матеріалу

Проведення фінансової децентралізації в Україні через збільшення фінансової бази та повноважень органів місцевого самоврядування відбувається вже тривалий період та щороку декларується в Основних напрямках бюджетної політики. Децентралізація бюджетних фінансових ресурсів передбачає:

- зміну системи оподаткування, при якій змінюються питомі надходження на користь місцевих бюджетів;
- зміну трансфертної політики;
- надання органами місцевого самоврядування більших повноважень в напрямку розробки та реалізації різноманітних програм соціально – економічного розвитку [6].

Об'єктивною необхідністю формування нових економічних відносин в Україні є надання фінансової незалежності місцевим органам влади, що передбачає впровадження ефективної системи управління місцевими бюджетами.

Соціально-розвиток держави безпосередньо залежить від фінансової стабільності розвитку її територій. Практика свідчить, що влада на місцевому рівні сьогодні має справу зі складними і загрозливими проблемами, вихід з яких можливий лише запустивши фінансовий механізм та застосувавши сучасні фінансові технології наповнення місцевих бюджетів для активізації економічного зростання й підвищення суспільного добробуту територіальних утворень.

О.П. Кириленко наголошує, що головною ознакою фінансової основи органів місцевого самоврядування є: «володіння і самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на ці органи для реалізації намічених цілей і програм соціально-економічного розвитку території...»; «незалежність від загальнодержавних органів влади в ухваленні певних рішень щодо місцевих проблем і, головне, як забезпечення їхнього розв'язання за допомогою коштів» [1].

Стратегічні перетворення місцевого самоврядування мають на меті належну імплементацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування, що передбачає насамперед розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів самоврядування, чіткий розподіл функцій між рівнями влади, підкріплений необхідними фінансовими ресурсами для їх виконання.

У Європейській декларації прав міст, прийнятій Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Ради Європи, наголошується, що громадяни європейських міст мають право на «фінансові механізми і структури, які дозволяють місцевим органам влади знаходити фінансові засоби, необхідні для здійснення прав, визначених у цій Декларації». Декларація про принципи місцевого самоврядування в державах-учасниках Співдружності, прийнята Міжпарламентською асамблеєю СНД, передбачає, що законодавство про місцеве самоврядування має встановити права територіальних співтовариств на матеріально-фінансові ресурси, достатні для самостійного здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень [7].

Основним законодавчим джерелом бюджетних правовідносин місцевих бюджетів є Бюджетний Кодекс, у якому систематизовано й унормовано цілу низку найважливіших управлінських питань, а саме:

- приведено у відповідність до Конституції України [8]. Терміни проходження основних стадій бюджетного процесу, розмежовано функції між органами державної влади й органами місцевого самоврядування;
- запроваджено паралельне планування бюджетів усіх рівнів для підвищення рівня реальності бюджетних показників, урахування і збалансування інтересів різних регіонів, соціальних груп, усіх учасників бюджетного процесу;
- закріплено конкретні джерела наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, зокрема, до останніх у повному обсязі передано надходження від податку з доходів фізичних осіб. Водночас податок на прибуток підприємств (крім комунальних підприємств), який є ризиковим і нестабільним щодо його сплати, залежним від сезонності виробництва й від рівня економічного розвитку території, віднесено до доходів державного бюджету, які враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам із державного бюджету;
- розмежовано видатки державного й різних рівнів місцевих бюджетів виходячи із принципу субсидіарності, який полягає в наближенні надання державних послуг до їх безпосереднього споживача.

Аналіз чинного законодавства доводить, що насамперед обов'язок налагодження відповідних взаємовідносин між органами і посадовими особами місцевого самоврядування й місцевими державними адміністраціями покладений на останніх. Це, зокрема, впливає із частини 6 статті 119 Конституції України, яка прямо відзначає відповідальність місцевих державних адміністрацій за взаємодію із органами місцевого самоврядування [8]. Отже, існує нормативно закріплений спеціальний принцип оптимальної взаємодії органів державної виконавчої влади з місцевим самоврядуванням.

Існування чіткої світової тенденції на децентралізацію владних повноважень і відповідну децентралізацію акумулювання фінансових ресурсів привело до реформування нормативно-правового забезпечення в Україні в сторону перерозподілу владних повноважень відповідно до принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування [7]. У відповідності до концептуальних засад Європейської Хартії місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування є однією із найбільш важливих засад будь-якого демократичного устрою. «Під місцевим самоврядуванням, – наголошується в Європейській

хартії про місцеве самоврядування, – розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і на користь місцевого населення» [7].

При визначенні головних напрямів управління місцевими бюджетами важливим елементом є формування та виконання дохідної частини бюджетів.

Від рівня ефективності формування доходів місцевих бюджетів залежить ступінь можливості виконання органами місцевого самоврядування відповідних функцій, насамперед, щодо соціального захисту населення, надання послуг з освіти, охорони здоров'я, розвитку житлово-комунального господарства.

Перші реформи децентралізації полягають у вагомих змінах до бюджетного та податкового законодавства, що кардинально змінили якість фінансового забезпечення територіальних громад та принципи управління їх бюджетами:

- власні ресурси місцевих бюджетів зросли майже втричі. Органи місцевого самоврядування отримали реальні ресурси для вирішення питань місцевого значення (ЖКГ, благоустрій, місцеві соціально-економічні програми, оновлення інфраструктури);

- посилено відповідальність профільних міністерств за належне фінансування освітньої та медичної галузей. Їх зобов'язано реформувати систему соціальних стандартів та оновити фінансові нормативи бюджетної

- забезпеченості. Це перший крок до 100% забезпечення делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень;

- до категорії місцевих податків переведено плату за землю. Це перший крок до запровадження повсюдності місцевого самоврядування;

- запроваджено оподаткування комерційної та нежитлової нерухомості;

- 182 міста отримали можливість здійснювати зовнішні місцеві запозичення. Раніше таких міст було всього 16;

- запроваджено принцип “мовчазної згоди” при здійсненні місцевих запозичень та наданні місцевих гарантій. Обслуговування місцевого боргу віднесено до захищених видатків;

- за місцевими бюджетами закріплено 5% акцизу з тютюнових виробів, алкогольних напоїв та нафтопродуктів. Ці кошти можуть бути спрямовані місцевою владою на комунальне дорожнє господарство. За новою системою органи місцевого самоврядування отримують ці кошти напряму через місцеві акцизи та використовують на власний розсуд.

- відновлено місцевий транспортний податок;

- розширено права органів місцевого самоврядування по встановленню ставок та пільг з місцевих податків та зборів;

- органи місцевого самоврядування отримали право обслуговувати власні надходження своїх бюджетних установ та фонди розвитку в державних банках;

- закладено механізми стимулювання громад до об'єднання [9].

Об'єднані відповідно до перспективного плану громади отримують дохідну базу та видаткові повноваження як у міст обласного значення. Нова система вирівнювання дозволила залишати більшу частину коштів на місцях. Органи місцевого самоврядування стали менше залежати від прийнятих в центрі рішень.

Пріоритетними напрямками перетворення місцевого бюджету в ефективний інструмент соціально-економічного розвитку повинно стати удосконалення наступних аспектів їх управління та використання:

- збільшення, розширення та зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування за рахунок удосконалення податкового законодавства, ідентифікації нових інструментів залучення грошових коштів та реалізації інноваційно-інвестиційних програм немісцевому рівні;

- застосування новітніх підходів до формування видаткової частини місцевих бюджетів та підвищення ефективності процесу децентралізації управління фінансовими ресурсами акумульованих в бюджетах;

- підвищення адекватності систему регулювання міжбюджетних відносин та оперативності надання міжбюджетних трансфертів;

- впровадження в практику середньо- та довгострокового планування місцевих бюджетів;

- проведення кількісної та якісної оцінки виконання місцевого бюджету на всіх стадіях його реалізації;

- підвищення превентивних заходів і посилення контролю відносно порушення бюджетного законодавства та чітке визначення відповідальних осіб в розрізі кожного напрямку здійснення бюджетної політики на місцевому рівні [9].

Таким чином, слід зазначити, що реформа децентралізації позитивно вплинула на розвиток місцевих фінансів, оскільки дала поштовх для акумулювання громадам власних фінансових ресурсів на розвиток своєї інфраструктури. Реалізація запропонованих заходів дозволить місцевим бюджетам стати фінансово незалежними та дозволить ефективно використовувати наявні фінансові ресурси на підконтрольних територіях в умовах фінансової децентралізації.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі**

Таким чином, фінансова децентралізація відкриває значні перспективи для забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно управляти фінансовими потоками на своїй території та передбачає підвищення ролі громадян, їх впливу на процес ухвалення та реалізації рішень щодо забезпечення умов соціального та економічного розвитку громади. Пошук достатнього обсягу фінансових ресурсів, які б в повній мірі забезпечили фінансову незалежність місцевих бюджетів України є одним із пріоритетних завдань фінансової децентралізації. Управління місцевими бюджетами повинно задовольняти виконання повноважень органів місцевої влади щодо виконання ними всіх завдань і програм розвитку регіону. А це можливо за умови, що дохідна частина місцевих бюджетів має задовольняти всім потребам і напрямкам видатків територіальної громади.

**Література**

1. Кириленко О.П. Теоретичні та практичні аспекти фінансового механізму забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні / О.П. Кириленко // Світ фінансів. – 2010. – Випуск 1. – С. 17–28.
2. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів: монографія / за ред. І.О. Луніної. – К.: Ін-т екон. та прогнозув. НАН України, 2010. – 320 с.
3. Раделицький Ю. Проблеми наповнення місцевих бюджетів в Україні в контексті фінансової децентралізації / Ю. Раделицький // Світ фінансів. – 2017. – № 2(51). – С. 29-41.
4. Надал С. Доходи місцевих бюджетів у контексті децентралізації в Україні / С.Надал, Н.Спасів // Вісник ТНЕУ. – 2016. – № 2. – С. 102-112.
5. Щур Р.І. Формування системи управління фінансами об'єднаних територіальних громад в Україні / Р.І. Щур // Вісник Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова. Серія «Економіка». – 2018. – Т. 23. Вип. 8 (73). – С. 175-178.
6. Набатова Ю. О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів [Електронний ресурс] / Ю. О. Набатова, Т. В. Ус //Ефективна економіка. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4100>.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text).
8. Конституція України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
9. Першко Л. О. Фінансові аспекти зміцнення місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації / Л.О. Першко, О. М. Івасюк // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2017. – № 1. – С. 212-226.

**References**

1. Kyrylenko O.P. Teoretychni ta praktychni aspekty finansovoho mekhanizmu zabezpechennia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini / O.P. Kyrylenko // Svit finansiv. – 2010. – Vypusk 1. – S. 17–28.
2. Dyversyfikatsiia dokhodiv mistsevykh biudzhativ: monohrafiia / za red. I.O. Luninoi. – K.: In-t ekon. ta prohnozuv. NAN Ukrainy, 2010. – 320 s.
3. Radelytskyi Yu. Problemy napovnennia mistsevykh biudzhativ v Ukraini v konteksti finansovoi detsentralizatsii / Yu. Radelytskyi // Svit finansiv. – 2017. – № 2(51). – S. 29-41.
4. Nadal S. Dokhody mistsevykh biudzhativ u konteksti detsentralizatsii v Ukraini / S.Nadal, N.Spasis // Visnyk TNEU. – 2016. – № 2. – S. 102-112.
5. Shchur R.I. Formuvannia systemy upravlinnia finansamy obiednanykh terytorialnykh hromad v Ukraini / R.I. Shchur // Visnyk Odeskoho natsionalnoho universytetu im. I.I. Mechnykova. Serii «Ekonomika». – 2018. – T. 23. Vyp. 8 (73). – S. 175-178.
6. Nabatova Yu. O. Formuvannia mistsevykh biudzhativ v umovakh detsentralizatsii finansovykh resursiv [Elektronnyi resurs] / Yu. O. Nabatova, T. V. Us //Efektyvna ekonomika. – 2015. – Rezhym dostupu do resursu: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4100>.
7. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia: Mizhnarodnyi dokument vid 15.10.1985 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text).
8. Konstytutsiia Ukrainy. Zakon vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. [Elektronnyi resurs] – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
9. Pershko L. O. Finansovi aspekty zmitsnennia mistsevykh biudzhativ v umovakh biudzhetnoi detsentralizatsii / L.O. Pershko, O. M. Ivasiuk // Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoho universytetu derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy. – 2017. – № 1. – S. 212-226.

Надійшла / Paper received : 16.08.2020  
Надрукована / Paper Printed : 28.09.2020