

УДК 336: 352

*Надія Богомолова, д.е.н., проф.  
(завідувач кафедри «Фінанси і кредит», Державний економіко-технологічний  
університет транспорту)*

### ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*Автономія місцевого самоврядування – важлива умова побудови демократи-  
чної правової держави, що сприятиме більш повному дотриманню прав грома-  
дян та збільшенню потенціалу розвитку територій. Водночас, в Україні процес  
децентралізації відбувається повільно, а пряме застосування моделей політич-  
ної реформи інших країн не дозволяє повною мірою врахувати вітчизняні особ-  
ливості та встановити оптимальне співвідношення між централізацією та  
децентралізацією.*

*Серед багатьох видів децентралізації (політичної, адміністративної, ринко-  
вої тощо) найбільш складною є фінансова децентралізація, що полягає у пере-  
форматуванні економічних відносин, розподілі функцій, фінансових ресурсів, а  
також відповідальності на користь місцевих органів управління.*

*В статті проаналізовано сучасний стан процесу фінансової децентралізації  
в контексті особливостей формування місцевих бюджетів, їх доходної та ви-  
даткової частин. Виділено позитивні та негативні (ризикові) сторони процесу  
фінансової децентралізації, розкрито сутність і зміст її механізму, окреслено  
першочергові та перспективні напрями розвитку місцевого самоврядування,  
удосконалення нормативно-правової бази, напрямів взаємодії різних рівнів влади  
(центральної, регіональної, місцевої).*

*Врахування окреслених особливостей формування місцевих бюджетів в умо-  
вах децентралізації влади в Україні сприятиме підвищенню ефективності  
бюджетного процесу та встановленню оптимального співвідношення цен-  
тралізованого та децентралізованого фінансового управління.*

*Ключові слова: децентралізація, реформа, місцеві бюджети, фінанси, доходи,  
видатки, розвиток, механізм, ефективність.*

*Надежда Богомолова, д.э.н., проф.  
(заведующая кафедрой «Финансы и кредит», Государственный экономико-  
технологический университет транспорта)*

### ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

*Автономия местного самоуправления – важное условие построения демо-  
кратического правового государства, которое будет способствовать более*

© Богомолова Н.І., 2015

*полному соблюдению прав граждан и увеличению потенциала развития территорий. В то же время, в Украине процесс децентрализации происходит медленно, а прямое применение моделей политической реформы других стран не позволяет в полной мере учесть отечественные особенности и установить оптимальное соотношение между централизацией и децентрализацией.*

*Среди многих видов децентрализации (политической, административной, рыночной и т.д.) наиболее сложной является финансовая децентрализация, которая заключается в реформировании экономических отношений, распределении функций, финансовых ресурсов, а также ответственности в пользу местных органов управления.*

*В статье проанализировано современное состояние процесса финансовой децентрализации в контексте особенностей формирования местных бюджетов, их доходной и расходной частей. Выделены положительные и отрицательные (рисковые) стороны процесса финансовой децентрализации, раскрыта сущность и содержание ее механизма, определены первоочередные и перспективные направления развития местного самоуправления, совершенствование нормативно-правовой базы, направления взаимодействия различных уровней власти (центральной, региональной, местной).*

*Учет особенностей формирования местных бюджетов в условиях децентрализации власти в Украине будет способствовать повышению эффективности бюджетного процесса и установлению оптимального соотношения централизованного и децентрализованного финансового управления.*

*Ключевые слова: децентрализация, реформа, местные бюджеты, финансы, доходы, расходы, развитие, механизм, эффективность.*

*Nadija Bogomolova, Doctor of Economics, professor  
(Head of Department of "Finance and Credit", State Economic and Technological University of Transport)*

## **FEATURES FORMATION OF LOCAL BUDGETS IN A DECENTRALIZED GOVERNMENT IN UKRAINE**

*The autonomy of local government is an essential condition for building a democratic state that will contribute to the full observance of the rights of citizens and increase the development potential of territories. Meanwhile, in Ukraine the decentralization process is slow, and the direct application of models of political reform in other countries cannot fully take into account national peculiarities and to establish the optimal balance between centralization and decentralization of power.*

*Among the many types of decentralization (political, administrative, market, etc.) is the most difficult fiscal decentralization, which is to change economic relations, division of labor, financial resources, and responsibility for local authorities.*

*The current state of fiscal decentralization process in the context of the peculiarities of local budgets, their revenue and expenditure parts are analyzed in the article. The positive and negative (risk) sides of the process of fiscal decentralization essence and content of the financial mechanism of decentralization, outlines priorities and future directions of local government, improvement of the legal framework, areas of interaction between different levels of government (central, regional, local) is highlighted.*

*Consideration outlined features of local budgets in the conditions of decentralization of power in Ukraine will increase the efficiency of the budget process and establishment of optimal balance of centralized and decentralized financial management.*

*Keywords: decentralization, reform of local budgets, finance, income, expenses, development, mechanism efficiency.*

**Постановка проблеми.** Забезпечення автономії місцевого самоврядування становить підґрунтя побудови демократичної держави, в якій більш повно враховуються інтереси та потреби громадян, нарощується потенціал територіального розвитку, встановлюється оптимальне співвідношення між різними рівнями влади. Між тим, сучасні процеси децентралізації інших країн не дозволяють врахувати складні особливості кризового стану вітчизняної економіки. Все це зумовлює обґрунтування власної моделі децентралізації, в основі якої є фінансова децентралізація, зміна формату фінансово-економічних відносин, перерозподіл як функцій, так і фінансових ресурсів з метою підвищення ефективності бюджетного процесу та встановлення відповідальності за цільове використання коштів, що в цілому має призвести до збалансованості та стійкості бюджетної системи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади в Україні відображена в працях сучасних вчених, таких як: Л. Бенюк, Ю. Глуценко, С. Дяченко, Н. Лисонькова, В. Макаров, М. Мних, Ю. Набатова, Т. Паутова, В. Поліщук, Н. Проць, К. Ровінська, Н. Савчук, І. Сторонянська, Т. Тарасенко та ін. [1-2, 4-6, 8-11]. Водночас, сучасний перехідний етап розвитку бюджетного управління вимагає дослідження методологічних засад розмежування функцій бюджетів різних рівнів, що базується на формуванні ефективного механізму фінансової децентралізації, посиленні ролі та значення місцевих бюджетів.

**Метою даної статті** є встановлення особливостей формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади, визначення ролі та місця механізму фінансової децентралізації у підвищенні ефективності бюджетного процесу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Система місцевих бюджетів як вагома ланка бюджетної системи країни виконує важливі функції щодо зосередження та розподілу фінансових ресурсів з метою збалансування соціально-економічного розвитку регіонів, тим самим забезпечуючи місцеве самоврядування, функціонування територіального устрою. Водночас, нестабільність доходних надходжень місцевих бюджетів, і як наслідок, постійна нестача фінансових ресурсів, не дозволяють здійснювати ефективні заходи з розвитку окремих територій. Особливі умови побудови місцевих бюджетів, механізм мобілізації їх доходних надходжень та порядок використання коштів зазнають системних змін при трансформації засад фінансових відносин, зокрема в умовах процесів децентралізації влади, що є частиною євроінтеграційної політики країни.

Під децентралізацією найчастіше розуміють перерозподіл (передачу, розмежування) повноважень і функцій суб'єктів управління та господарювання з вищого (центрального) на нижчі (локальні, місцеві) рівні.

На сьогодні в Україні, з огляду сучасних подій політичної площини, поступового розширення компетенцій місцевих органів влади, найбільший інтерес становить фінансова децентралізація як послаблення фінансової централізації, що полягає у переформатуванні економічних відносин, розподілі функцій, фінансових ресурсів, а також відповідальності на національному, регіональному та місцевому рівнях на

користь місцевих органів управління. У свою чергу, фінансова децентралізація повною мірою ґрунтується на бюджетній, фіскальній децентралізації: перерозподілі доходів бюджету (між державним і місцевими бюджетами), перегляді засад податкової системи та механізму міжбюджетних відносин, збільшенні джерел формування доходів місцевих бюджетів, наданні права місцевим органам влади регулювати окремі податки та збори (переважно ті, адміністрування яких залежить від місцевої влади, наприклад, оподаткування об'єктів нерухомості, землі).

Основними перевагами децентралізації є відповідальність за кінцевий результат, оперативність прийняття рішень на місцях, збільшення можливостей розвитку громад, а отже, підвищення ефективності територіального розвитку. Серед недоліків, певною мірою, ризиків децентралізації виділяється необхідність додаткових витрат на проведення реформ і ускладнена координація дій учасників, можливе зростання порушень законодавства, посилення диспропорцій у розвитку окремих територій (в умовах кризи диспропорції ще більше посилилися), недостатня компетентність службовців на місцях (водночас, децентралізація сприяє активізації талановитої молоді та появі нових адміністраторів, політиків) та ін.; при цьому слід враховувати, що конкуренція між суб'єктами нижчого рівня та політичний спротив змінам гальмують процес децентралізації.

Перешкоди процесу децентралізації спостерігаються на різних рівнях (як у центрі, так і на місцях), а недофінансування ключових сфер соціального і економічного життя залишаються ключовими проблемними аспектами регіонального розвитку. Крім того, наявна і так звана «прихована децентралізація» – «імітація» проведення реформ, що призводить до посилення централізації влади в окремих аспектах державного управління; наведене свідчить про складний процес реформування даного сектору.

За даними [4] проблема недофінансування територіальних громад є найбільш гострою, так навіть в умовах централізації недофінансування місцевих бюджетів становило 10-20 млрд грн щороку, а частка дотацій в доходах окремих областей становила понад 70% надходжень. При цьому рівень фінансової спроможності окремих регіонів значно відрізняється, отже, певні території в умовах звершення процесів децентралізації необхідно фінансово підтримувати для виконання функцій місцевої влади та недопущення дискримінації населення.

З прийняттям низки нормативно-законодавчих актів, одним з яких є Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. [3] у бюджетному плануванні впроваджені окремі елементи фінансової децентралізації: передача (або збільшення частини) плати за адміністративні послуги, податку на прибуток підприємств, державного мита, екологічного податку та ін. Крім того, місцеві бюджети поповнюються оновленими видами трансфертів – освітньою, медичною субвенціями, коштами на підготовку робітників тощо. Важливими є і зміни в частині забезпечення вирівнювання бюджету за доходами, а не за видатками, що закладає в майбутньому підґрунтя для сталого економічного розвитку.

На сьогодні реалізуються такі напрями з децентралізації управління бюджетними коштами, як: подальша імплементація європейських стандартів організації місцевого самоврядування, підготовка до реорганізації місцевих держадміністрацій в системи префектурного виду, удосконалення механізму фіскального вирівнювання і системи адміністрування податків і зборів, які підлягають зарахуванню до місцевих бюджетів, подальше впровадження методу бюджетно-цільового планування

при формуванні місцевих бюджетів. Між тим, до цього часу зберігається значна залежність органів місцевого самоврядування від центральної влади в більшості питань формування та використання фінансових ресурсів.

В цих умовах процес формування доходної частини місцевих бюджетів набуває особливо актуального значення, оскільки децентралізація має привести, в першу чергу, до зростання питомої ваги власних доходів місцевих бюджетів у загальній величині доходів зведеного бюджету (упродовж останніх років цей показник в середньому становив 20-25% при 40-45% ваги видатків). На місця не тільки передається частка доходів податкових джерел, а й відповідальність за розширення такої бази шляхом посилення роботи з платниками податків. Підвищується значимість і формування видаткової частини місцевих бюджетів, необхідним є ретельне узгодження витрат з місцевими потребами.

В той же час, незважаючи на системну економічну й політичну кризу, у формуванні бюджетів має прослідковуватися стратегічне бачення розвитку територій, створюватися засади майбутнього стимулювання їх економічного зростання. При цьому система видатків місцевих бюджетів є потенційною можливістю для розвитку економіки регіонів, міст, населених пунктів, а сприяння реалізації фінансово-економічних реформ, починаючи з посилення самостійності місцевих бюджетів, дозволить поширити такі трансформації на вищі рівні бюджетного менеджменту. Прагнення до поступового збільшення питомої ваги економічних видатків місцевих бюджетів сприятиме нарощенню обсягів виробництва, зменшенню безробіття та забезпечить більш ефективно наповнення бюджетів.

В цілому, формування місцевих бюджетів в умовах переходу до повної самостійності – це складний організаційно-економічний процес, в якому доходна частина річного фінансового плану формується за рахунок мобілізації фінансових джерел, а оптимізація витратної частини має задовольняти зростаючі потреби соціально-економічного розвитку територій.

Механізм бюджетної децентралізації є послідовністю реалізації засад передачі повноважень у формуванні, розподілі та використанні фінансових ресурсів на рівень місцевого самоврядування та громад, що базується на трансформації форм, методів і важелів бюджетного управління з метою розвитку фінансового потенціалу окремих територій. Водночас, реалізація такого механізму в умовах глибокої політичної та фінансово-економічної кризи в Україні, з одного боку, є необхідною умовою підвищення ефективності бюджетного менеджменту, з іншого, ускладнюється катастрофічною нестачею фінансових ресурсів, без збільшення яких місцеві бюджети не можуть ефективно виконувати свої функції.

Враховуючи сучасний стан розвитку міжбюджетних відносин та повільну реалізацію принципів децентралізації влади, поетапні напрями розвитку бюджетного управління мають включати:

1. Вдосконалення нормативно-правового забезпечення процесу фінансової децентралізації, зокрема в частині співробітництва та об'єднання територіальних громад, що посилить значення місцевих бюджетів для реалізації життєво важливих для регіонів, міст та їх населення завдань; зміни в цьому напрямі стосуються паралельного проведення й гармонізації реформ фінансової сфери та територіального устрою країни, встановлення чіткої структуризації повноважень різних рівнів територіального управління, реорганізація адміністрацій в органи перфектурного виду.

2. Залучення широких кіл громадськості до участі у розвитку процесів децентралізації з метою забезпечення сприйняття даної реформи суспільством за рахунок

проведення громадських слухань, круглих столів, семінарів, зборів громадян для роз'яснення особливостей процесу децентралізації, а також забезпечення активної участі громадян у цьому процесі (як шляхом обговорення, так і направлення делегатів на офіційні заходи).

3. Моніторинг системи формування та виконання місцевих бюджетів, в першу чергу громадський, що посилить публічність і прозорість бюджетного процесу, сприятиме підвищенню довіри населення та активну участь в управлінні коштами платників податків. Моніторинг доцільно проводити за окремими бюджетними програмами, що підвищить результативність їх виконання в межах програмно-цільового методу управління бюджетною системою.

4. Розвиток бюджетної «адвокації» (за умов реалізації попередніх напрямів), яка формується шляхом стратегічного бачення розвитку території та активної участі її населення в процесі формування та розподілу ресурсів, посилення впливу громадськості на процес прийняття управлінських рішень зі справедливого розподілу та використання коштів платників податків тощо.

5. Остаточний перехід від «декларування» до реального втілення принципів децентралізації фінансових ресурсів і посилення ролі і значення місцевого самоврядування. Важливим є стимулювання мобілізації доходів місцевих бюджетів за рахунок можливості використання на місцях фінансових ресурсів від перевиконання планових доходів, стимулювання економічної активності місцевого самоврядування до мобілізації місцевих доходів.

**Висновки та пропозиції.** Проведене дослідження дозволило окреслити основні напрями подальшого удосконалення формування місцевих бюджетів: збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів у відповідності з механізмом вирівнювання податкоспроможності окремих територій, впровадження системи громадського моніторингу за формуванням і виконанням бюджетів. Зазначені заходи сприятимуть підвищенню рівня прозорості бюджетного процесу, посиленню фінансової дисципліни. Актуальні напрями подальшого дослідження доцільно сконцентрувати навколо пошуку оптимальної моделі співвідношення централізації та децентралізації фінансового управління, а також можливості застосування сучасного інструментарію в бюджетному процесі з метою підвищення його якості та ефективності.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Глуценко Ю.А. Місцеві бюджети України в процесі реалізації фінансової децентралізації / Ю.А. Глуценко // Наукові записки Інституту Верховної Ради України, 2015. – № 2. – С. 106-112.
2. Дяченко С.А. Модернізація системи управління місцевими запозиченнями в контексті фінансової децентралізації / С.А. Дяченко // Науковий вісник Академії муніципального управління : Серія «Управління», 2014. – № 3. – С. 62-73.
3. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
4. Куліченко Н.В. Функціонування місцевих бюджетів в умовах децентралізації управління регіональним розвитком / Н.В. Куліченко // Вісник НТУ «ХПІ», 2014. – № 65 (1107). – С. 160-165.
5. Макаров Г.В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка / Г.В. Макаров. Електронний ресурс. Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>
6. Набатова Ю. О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів / Ю.О. Набатова, Т.В. Ус // Ефективна економіка, 2015. – № 5 – Електронний ресурс : Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4100>
7. Офіційний сайт «Децентралізація влади». Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua>

8. Ровінська К.І. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування як основа формування місцевого самоврядування в Україні / К.І. Ровінська // Державне будівництво, 2013. – №1. – Електронний ресурс : Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2013-1/doc/5/02.pdf>
9. Рильська В.В. Механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади / В.В. Рильська // Теорія та практика державного управління та місцевого самоврядування, 2014. – № 2. – Електронний ресурс : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2014\\_2\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_2_26)
10. Савчук Н.В. Необхідність трансформації бюджетної системи у контексті розвитку місцевого самоврядування / Н.В. Савчук // Наука й економіка, 2014. – № 2 (34). – С. 23-32.
11. Тарасенко Т. М. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні / Т.М. Тарасенко // Державне управління та місцеве самоврядування, 2014. – № 2 (21). – С. 277-286.

### REFERENCES

1. Glushchenko YA *Ml'stsevi byudzheti UkraYini v protsesi realizatsiyi finansovoyi detsentralizatsiyi* [Local budgets Ukraine in the implementation of fiscal decentralization] / YA Glushchenko // Scientific Proceedings of the Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine, 2015. – №2. – P. 106-112.
2. Dyachenko SA *Modernizatsiya sistemi upravlinnya ml'stsevimi zapozichennyami v konteksti finansovoyi detsentralizatsiyi* [Modernization of the management of local borrowings in the context of financial decentralization] / SA Dyachenko // Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Management series «Management», 2014. – №3. – P. 62-73.
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine “On Amendments to the Budget Code of Ukraine on the reform of intergovernmental relations”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19> (Accessed 11 May 2015)
4. Kulichenko NV *Funktsionuvannya ml'stevih byudzhetiv v umovah detsentralizatsiyi upravlinnya regionalnim rozvitkom* [The functioning of local budgets under decentralization of regional development] / NV Kulichenko // Vestnik NTU "KPI», 2014. – №65 (1107). – P. 160-165.
5. Makarov GV *Ochlkuvanl riziki u protsesi detsentralizatsiyi vladi v UkraYini. Analtichna zapiska* [Expected risks in the process of decentralization of power in Ukraine. Policy Brief] / GV Makarov. Electronic resource. Access: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>
6. Nabatov YO *formation of local budgets in a decentralized funds* / YA Nabatov, TV Uss // Efficient Economy, 2015. – №5 – Electronic resources: Access: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4100>
7. *Ochlkuvanl riziki u protsesi detsentralizatsiyi vladi v UkraYini. Analtichna zapiska* [The official website for "decentralization of power"]. Access: <http://decentralization.gov.ua>
8. Rovinska KI *Printsipi EvropeyskoYi hartiyi ml'stevogo samovryaduvannya yak osnova formuvannya ml'stevogo samovryaduvannya v UkraYini* [Principles of the Charter as a basis for the formation of local self-government in Ukraine] / KI Rovinska // State building, 2013. – №1. – Electronic resources: Access: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2013-1/doc/5/02.pdf>
9. Rila VV *Mehanizm vzaemodiyi ml'zh ml'stevimi organami vikonavchoYi vladi ta organami ml'stevogo samovryaduvannya v aspekti detsentralizatsiyi vladi* [The mechanism of interaction between local authorities and local governments in terms of decentralization of power] / VV Rila // Theory and Practice of Public Administration and Local Government, 2014. – №2. – Electronic resource: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2014\\_2\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_2_26)
10. Savchuk NV *NeobhIdnist transformatsiyi byudzhetnoYi sistemi u konteksti rozvitku ml'stevogo samovryaduvannya* [The need for transformation of the fiscal system in the context of local government] / NV Savchuk // Science and Economics, 2014. – №2 (34). – P. 23-32.
11. Tarasenko T. *Problema detsentralizatsiyi v reformuvanni ml'stevogo samovryaduvannya v UkraYini*. [The problem of decentralization in the reform of local government in Ukraine] / TN Tarasenko // Public Administration and Local Government, 2014. – №2 (21). – P. 277-286.