

Місцеві бюджети в умовах фінансової децентралізації

Резюме. Децентралізації влади та створення об'єднаних територіальних громад є чи не найбільш успішною реформою за тридцять років незалежної України, тому що у процесі реалізації реформи об'єднані територіальні громади (ОТГ) отримали нові повноваження, але разом з ними залишилися роками не вирішені проблеми, зокрема це прогалини у законодавчому забезпеченні вирішення низки нагальних питань, відсутність управлінського досвіду як на місцевому, так і загальнодержавному рівнях. Проблемою сучасного розвитку місцевого самоврядування в Україні слід визнати незадовільний стан справ у сфері місцевих бюджетів, зокрема збалансованості місцевих бюджетів та відповідної взаємозалежності між доходами та видатками. У статті проведено аналіз останніх змін бюджетного законодавства, доходів і видатків місцевих бюджетів і виявлено основні проблеми формування місцевих бюджетів та запропоновано шляхи їх розв'язання.
Ключові слова: зведений бюджет, місцеві бюджети, міжбюджетні трансферти, бюджетний процес, проблеми бюджетного процесу, реформування бюджетного процесу, міжбюджетні відносини, децентралізація, фінансове вирівнювання

Rezümé. A központosított hatalom decentralizálása és a kistérségek létrehozása talán Ukrajna egyik legsikeresebb reformja az ország függetlenségének 30 éve alatt, mivel a reform végrehajtása során az újonnan létrehozott kistérségek új hatásköröket kaptak, melyekkel egyidejűleg megmaradtak az évek óta megoldatlan problémák, úgymint sok kérdés jogszabályi megoldatlansága, a helyi és központi állami szervek önálló vezetéssel kapcsolatos tapasztalatainak hiánya. Az ukrajnai önkormányzati rendszer fejlődésének problémái között meg kell említeni a helyi szintű költségvetések problémáit, többek között a helyi költségvetések egyensúlyát, továbbá a bevételek és kiadások közötti kölcsönös összefüggéseket. A cikkben elemzésre kerültek a költségvetési törvények utolsó módosításai, a helyi költségvetések bevételei és kiadásai, valamint feltárásra kerültek a helyi költségvetések összeállításának főbb problémái, továbbá az azok megoldására vonatkozó lehetséges javaslatok.
Kulcsszavak: összevont költségvetés, helyi költségvetés, kormányközi transzferek, költségvetési folyamat, költségvetési folyamat problémái, költségvetési folyamat reformja, költségvetési kapcsolatok, decentralizáció, pénzügyi kiegyenlítés

Abstract. Decentralization of power and the creation of united territorial communities is perhaps the most successful reform in the thirty years of independent Ukraine, because in the process of implementing the reform united territorial communities (UTG) received new powers, but with them remained gaps in the legislative support of a number of urgent issues, lack of managerial experience at both local and national levels. The problem of modern development of local self-government in Ukraine should be recognized as the unsatisfactory state of affairs in the field of local budgets, in particular the balance of local budgets and the corresponding interdependence between revenues and expenditures. The article analyzes the latest changes in budget legislation, revenues and expenditures of local budgets and identifies the main problems of local budgets and suggests ways to solve them.

Keywords: consolidated budget, local budgets, intergovernmental transfers, budget process, problems of budget process, reform of budget process, inter-budgetary relations, decentralization, financial equalization

* Кандидат економічних наук, доцент, Кафедра обліку і аудиту, Закарпатський угорський інститут імені Ференца Ракоці II. * A közgazdaság-tudományok kandidátusa, docens, Számvitel és Auditálás Tanszék, II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola. * C.Sc. in Economics, associate professor, Department of Accounting and Auditing, Ferenc Rákóczi II Transcarpathian Hungarian College of Higher Education. E-mail: ukogut87@gmail.com

** Викладач, Кафедра обліку і аудиту, Закарпатський угорський інститут імені Ференца Ракоці II; Аспірант, Докторська школа менеджменту та організаційних наук, Угорський університет сільського господарства та біологічних наук. ** Tanár, Számvitel és Auditálás Tanszék, II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola; PhD-hallgató, Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskola, Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem. ** Teacher, Department of Accounting and Auditing, Ferenc Rákóczi II Transcarpathian Hungarian College of Higher Education; PhD student, Doctoral School of Management and Organizational Science, Hungarian University of Agriculture and Life Sciences. E-mail: henetta.kovacs@gmail.com

Постановка проблеми. В бюджетній системі України вагоме місце посідають місцеві бюджети як основа фінансової бази органів місцевого самоврядування. На сучасному етапі розвитку України найбільш актуальним стає питання економічного й соціального розвитку регіонів, що потребує зміцнення їх фінансової незалежності. Однак проблеми фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування щороку збільшуються. Постійна нестача фінансових ресурсів, нестабільність дохідних джерел місцевих бюджетів та їх залежність від бюджетних трансфертів на сьогодні потребує вирішення. Головним завданням бюджетної політики держави на довгострокову перспективу повинно стати створення умов для покращення бюджетного забезпечення територіальних громад і створення оптимальних міжбюджетних відносин які можна виконати завдяки місцевим бюджетам через які здійснюється перерозподіл валового внутрішнього продукту серед окремих регіонів, органів місцевого самоврядування та між соціальними групами населення. Наскільки ефективно і раціонально функціонує система місцевих бюджетів, залежить успішне здійснення фінансової політики взагалі та бюджетної політики зокрема. Основними питаннями, що потребують негайного вирішення, є наповнення дохідної частини місцевих бюджетів і, відповідно, належне фінансове забезпечення напрямів використання бюджетних коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі проблеми місцевих бюджетів обговорюється останнім часом досить активно. У наукових працях І.І. Єфремової [11], М.Карлін [7], І.О. Луніної [6] та інших значна увага приділена процесам формування коштів місцевих бюджетів та напрямкам використання цих коштів. Вищезазначені українські вчені здійснювали дослідження економічної сутності місцевих бюджетів, їх особливостей, зосереджували увагу на питаннях підвищення ефективності формування доходів місцевих бюджетів України, розподілу бюджетних ресурсів між рівнями влади. Багато статей присвячено проблемам міжбюджетних відносин.

Мета дослідження. Враховуючи актуальність дослідження, метою статті є розгляд актуальних питань бюджетного забезпечення місцевого самоврядування та пошук шляхів для зміцнення його фінансової основи. Початок проведення реформ у сфері державних фінансів та децентралізації фінансової системи України, вимагає розгляду їх впливу на ефективність бюджетного процесу в Україні.

Виклад основного матеріалу. В ринкових умовах бюджет є основним інструментом вирівнювання всіх соціально-економічних процесів у країні, тому враховуючи структуру бюджетної системи України, яка будується за двома, характерними для унітарних країн рівнями, на першому рівні – центральний, тобто Державний бюджет України, а на другому – місцеві бюджети, які теж поділяються на окремі підрівні. Державний та адміністративно-територіальний устрій визначають, таким чином, і бюджетний устрій України,

що характеризує організацію та принципи побудови бюджетної системи, її структуру, розподіл доходів і видатків між окремими ланками, правові основи функціонування бюджетів, встановлення характеру взаємовідносин між бюджетами. Показник частки державного й місцевих бюджетів у зведеному бюджеті завжди є складовою основних параметрів бюджетної політики. Реформування бюджетної системи, міжбюджетних відносин в Україні триває вже більше чотирнадцять років і щороку визначає свої пріоритети. Ще в 2007 році було схвалено Концепцію реформування місцевих бюджетів, яка була спрямована на зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток та поліпшення добробуту громадян України.

В умовах ринкової економіки роль місцевих бюджетів зростає, але змінюються форми й методи їх впливу на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці.

На сучасному етапі розвитку країни та окремих її регіонів місцеві бюджети відіграють стабілізуючу роль і реально впливають на проведення економічних реформ.

Місцевий бюджет є основним фінансовим планом регіону, саме тому проблеми формування і функціонування місцевих бюджетів залишаються вкрай актуальними в бюджетній системі України. Місцеві бюджети є невід'ємною частиною ринкових відносин і одночасно важливим засобом реалізації державної політики. Саме місцевим бюджетам як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. У них зосереджено понад 80% усіх фінансових ресурсів, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування [3].

Місцеві бюджети стають основним інструментом реалізації регіональної політики й вирішення таких важливих завдань, як структурна перебудова економіки, вирівнювання економічного розвитку регіонів та ефективності територіального поділу праці, розвиток місцевого господарства, здійснення житлового будівництва, благоустрій міст, проведення природоохоронних заходів та ін. [6].

Роль місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку регіону проявляється в тому, що у місцевих бюджетах акумулюється частина фінансових ресурсів, яка створюється на визначеній території і забезпечує фінансову базу місцевим органам влади для реалізації своїх повноважень.

З іншого боку, створення середовища для формування фінансової бази є головним для місцевих органів влади. Зазвичай, у різних адміністративно-територіальних одиницях фінансова база різна. Нерідко вона обмежена. Через це наповненість місцевих бюджетів залежить, з одного боку, від рівня економічного розвитку регіону, зокрема від повноти використання його економічного потенціалу, а з іншого – від цільового, раціонального та ефективного використання бюджетних ресурсів.

Слідуючим інструментом зміни системи управління став Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», ухвалений у 2015 році і на його основі пройшли місцеві вибори об'єднаних територіальних громадах (ОТГ), а вже у 2016 році вони перейшли на нові міжбюджетні відносини із державним бюджетом. Децентралізація місцевих бюджетів почалась із прийняттям змін до Бюджетного і Податкового кодексів, де були передані не тільки додаткові бюджетні повноваження, але і стабільні джерела доходів місцевих бюджетів для їх реалізації. На сьогодні в Україні 1470 громад, з яких понад більше однієї тисячі громад фінансово неспроможна а близько 900 громадам не вистачає навіть покрити свої поточні видатки, тому необхідно на центральному рівні ухвалити рішення про те, яким чином ці громади розвивати далі [4].

Якщо до 1 січня 2015 року, місцеві бюджети цілковито залежали від Державного бюджету, а тепер вони мають свої власні надходження і це стало можливим завдяки ухваленню низки законів та змін до Бюджетного і Податкового кодексів України. 28 грудня 2014 року було ухвалено такі важливі закони України: №79-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин»; №837-VIII від 26.11.2015 р. «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» від 26.11. 2015 р. № 837-УІІІ.

У статті 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування закладено основні засади фінансового зміцнення місцевої влади, де сказано, що «органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень» [11]. Такі права вперше в історії незалежної України пропонується закріпити у проекті Закону про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади, який був поданий Президентом на розгляд Верховної Ради. У пропозиції змін до статті 142 Конституції України, зокрема, зазначається, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є: земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що є у комунальній власності територіальної громади; місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів. Якщо вже йдеться про фінансову децентралізацію, порівняймо із формуванням відповідної статті чинної Конституції України, де такою основою названо лише «доходи місцевих бюджетів та інші кошти». Верховна рада України в лютому 2020 року звернулася в Раду Європи з запитом щодо надання підтримки Україні в процесі поточної конституційної підтримки, що стосується децентралізації в Україні (проект ЗУ №2598), але згодом цей закон було відкликано. Слід підкреслити, що ви-

сновки Венеційської комісії щодо цього тексту були в основному позитивні. Законопроект був прийнятим в першому читанні, але на друге читання внесений так і не був [5]. Внесення змін до Бюджетного кодексу України до прийняття змін до Конституції не могло забезпечити необхідний ефект від змін у бюджетному законодавстві.

В Україні діє Національний проект децентралізації, який включає 25 Програм, основне місце посідає Програма «Підтримка реформи децентралізації в Україні/U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку» (project/u-lead), сума допомоги Україні по даній Програмі з 01.01.2016 по 31.12.2023 рр. складе – 152,3 млн.EUR [8].

Закон України №1423 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» набув чинності частково 27 травня 2021 року та в цілому 01 липня 2021 року. Який дозволяє громадянам повноцінно розпоряджатися своєю землею [5].

В Україні 10-11 червня 2021 р. у Львові відбувся VIII Всеукраїнський форум місцевого самоврядування у форматі онлайн-трансляції, де було понад 900 учасників. Основні питання форуму: ефективність органів самоврядування, залучення інвестицій, завершення реформи децентралізації. Основна увага була прикута до фінансової децентралізації.

Українська асоціація районних та обласних рад 2 липня 2021 року провела Збори Асоціації на тему «Проблемні питання фінансового забезпечення районних рад».

31 травня 2021 року Уряд України ухвалив Бюджетну декларацію на 2020-2024 роки та подав на розгляд Верховної Ради України, яка б засвідчила просування реформи управління країною та її можливості щодо збільшення бюджетів місцевих громад [5].

Немаловажливим значенням для фінансової (бюджетної) децентралізації в Україні має розроблена за підтримки Європейського Союзу та його держав-членів: Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції «Стратегія розвитку фінансового сектору до 2025 року» (далі Стратегія), оновлена у березні 2021 року та Комплексна програма розвитку фінансового сектору України 2020 року (далі Комплексна програма). Стратегія розроблена на ключових напрямках заданих нею. Кожен напрямок має свої стратегічні цілі виконання та індикатори виконання, а саме:

- Стратегічний напрям 1. Фінансова стабільність;
- Стратегічний напрям 2. Макроекономічний розвиток;
- Стратегічний напрям 3. Фінансова інклюзія;
- Стратегічний напрям 4. Розвиток фінансових ринків;
- Стратегічний напрям 5. Інноваційний розвиток.

28 травня 2019 року Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері регулювання фінансових послуг (перебуває в стадії ліквідації з 01.07.2020), Фонд гарантування фізичних осіб та Міністерство фінансів України підписали Меморандум про взаєморозуміння та співробітництво з питань підготовки та впровадження Стратегії. Враховуючи міжнародний досвід у Стратегії розглянуто: поточний стан фінансового сектору України; бачення майбутнього: візія і місія фінансового сектору України 2025 року які об'єднані в чотири основні групи: провайдери фінансових послуг, інфраструктура та технології, регуляція та контроль і експертиза; характеристики майбутнього фінансового сектору України; стратегічні цілі Стратегії; дорожня карта Стратегії; міжнародні зобов'язання у сфері фінансових послуг Стратегії [10].

Як видно із чинного законодавства та зібрань в Україні децентралізація владних та фінансових повноважень держави на користь місцевого самоврядування є однією з найбільш визначальних реформ з часів української незалежності. Крім того, в Україну залучаються активно іноземні експерти щодо Програми «U-LEAD з Європою» [4].

Одним із інструментів реалізації регіональної економічної політики держави є місцеві фінанси [6]. Підвищення фінансового (бюджетного) потенціалу місцевих фінансів залежить якості життя населення, боротьба з бідністю та зниження рівня інфляції. Місцеві фінанси об'єднують сукупність фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування і соціально-економічні відносини при формуванні, розподілу, використанні та нарощуванні фінансового потенціалу ОТГ.

Організація місцевих фінансів передбачає обов'язкове розмежування функцій і повноважень між державною владою та місцевим самоврядуванням, чіткий поділ дохідних джерел, а також видатків між державним і місцевими бюджетами; надання відповідних власних дохідних джерел місцевому самоврядуванню; самостійність у формуванні та використанні фінансових ресурсів; забезпечення державної фінансової підтримки несамодостатніх територіальних громад, проведення фінансового вирівнювання; стимулювання збільшення доходів як державного, так і місцевих бюджетів; раціональне й економне використання матеріальних і фінансових ресурсів; здійснення постійного контролю за використанням наявних ресурсів; гласність та відкритість у формуванні та використанні фінансових ресурсів місцевого самоврядування.

Основними джерелами місцевих фінансів можуть бути: державні кошти, що передаються органам місцевого самоврядування органами державної влади у вигляді доходних джерел та прав, відповідно до діючого законодавства; власні кошти місцевих органів; запозичені кошти або комунальний кредит кредити.

Складовими місцевих фінансів є місцеві бюджети, зокрема: цільові фонди органів місцевого самоврядування; комунальний кредит; місцеві позики; місцеве господарство; об'єкти комунальної власності. Фінансові ресурси можуть бути залучені з кредитних і страхових організацій, від підприємств що мають місцеву форму власності. Підприємства, що існують і ведуть господарську діяльність на території місцевого утворення, так само приймають участь в утворенні місцевих фінансів.

Основною складовою місцевих фінансів є місцевий бюджет, який являє собою централізований фонд фінансових ресурсів ОТГ, за доходи і видатки якого відповідає орган місцевого самоврядування. В зв'язку з цим особливої ваги набувають проблеми забезпечення місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, адекватними новим завданням, які стоять перед ними.

Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України в 2020 році складала 22,6 %, що на -0,7% менше ніж у попередньому році, а частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджеті без урахування трансфертів з державного бюджету відповідно -9,3%), що свідчить про зростання концентрації фінансових ресурсів на центральному рівні. Згідно даних Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» збільшено ресурс місцевих бюджетів на 190,1 млн. грн. [2].

Розглянемо доходи та видатки місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету (табл. 1).

Таблиця 1 *Доходи та видатки місцевих бюджетів України без урахування міжбюджетних трансфертів*

<i>№ п\п</i>	<i>Показники</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>
1.	Доходи без урахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету (млрд грн)	229,5	263,5	300,2	290,1
2.	Питома вага доходів місцевих бюджетів у зведеному державному бюджеті (%)	22,4	22,1	23,1	22,6
3	Видатки місцевих бюджетів (млрд грн)	496,1	570,6	566,2	478,1
4.	Питома вага видатків місцевих бюджетів у зведеному державному бюджеті (%)	37,1	36,7	34,5	34,2

Джерело: Звіти Державної казначейської служби України

Як видно із таблиці 1, доходи місцевих бюджетів у 2020 році знизилися порівняно з 2019 роком на 10, 1 млрд. грн. Видатки місцевих бюджетів теж мають тенденцію до зменшення, зокрема, в 2020 році їх сума зменшилась на 88,1 млрд. грн.

Проаналізуємо фонди доходів місцевих бюджетів у 2020 році (табл. 2).

Таблиця 2 *Загальний та спеціальний фонди місцевих бюджетів України за 2020 рік (млрд грн.)*

Показники	Загальний фонд			Спеціальний фонд			Разом		
	план	факт	%	план	факт	%	план	факт	%
Власні доходи	293,2	290,1	98,9	22,4	21,2	94,6	315,6	311,3	98,6
Трансферти державного бюджету	137,1	135,9	99,1	27,6	24,3	88,0	164,7	160,2	97,3
Разом	430,3	426,0	99,0	50,0	45,5	91,0	480,3	471,5	98,2

Джерело: Звіти Державної казначейської служби України

Як видно із таблиці 2, загальний фонд місцевих бюджетів за рахунок власних коштів виконаний на 98,9% і трансфертів державного бюджету на 99,1%. Спеціальний фонд, відповідно: 98,6% і 97,3%.

Джерелом місцевих фінансів є цільові фонди органів місцевого самоврядування. Цільовий фонд – є складовою спеціального фонду місцевого бюджету та використовується за цільовим призначенням, створюється з метою надходження додаткових фінансових ресурсів до спеціального фонду місцевого бюджету на фінансування видатків щодо вирішення питань соціально-економічного розвитку території, соціального захисту населення, становлення і розвитку місцевого самоврядування, проведення загально-місцевих заходів.

Місцеві запозичення є джерелом фінансового забезпечення розвитку місцевого самоврядування і потужним фінансовим інструментом, який допомагає ефективно вирішувати їх поточні й довгострокові проблеми. Найбільш поширеною формою залучення фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування є випуск місцевих позик. Ринок муніципальних облігацій в Україні практично відсутній.

Високим потенціалом мобілізації доходів володіє місцеве господарство, комунальна та інша власність, яка служить джерелом одержання доходів місцевого самоврядування і задоволення соціально-економічних потреб населення відповідної території. Основу місцевого господарства складають

об'єкти комунальної власності. Суб'єкти господарювання комунальної форми власності є платниками як загальнодержавних, так і місцевих податків і зборів, тобто вони наповнюють дохідну частину місцевих бюджетів, тому виникає питання ефективного управління об'єктами комунальної власності.

Важливою проблемою в сучасних умовах є взаємовідносини між державним і місцевим бюджетом. У щорічних законах про Державний бюджет України проводиться уточнення складу доходів загального та спеціального фонду місцевих бюджетів, визначається механізм надання додаткових дотацій місцевим бюджетам з державного бюджету, встановлюються розміри коефіцієнтів вирівнювання.

В умовах фінансової (бюджетної) децентралізації та на основі проведеного аналізу питання фінансової незалежності місцевих бюджетів залишаються невирішеним у нашому суспільстві. Останні роки формування й виконання місцевих бюджетів здійснюються в умовах обмеження фінансових ресурсів. Така ситуація вимагає термінових заходів щодо реформування місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. За таких умов шляхами удосконалення фінансової незалежності місцевих бюджетів можуть бути: децентралізація бюджетної системи й управління фінансовими потоками на рівні місцевого самоврядування, також зменшення частки зосередження всіх фінансових ресурсів у державі; переважання стратегічних цілей і завдань розвитку територій над короткостроковими цілями й завданнями; відповідність видатків бюджетів фінансуванню основних напрямів розвитку територій; недопущення фінансових зловживань у процесі

Реформування місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин в Україні неможливе без кращих світових практик з даного питання. В першу чергу, це стосується бюджетного планування, розвитку планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу. Реформування міжбюджетних відносин в Україні має бути безумовна відмова від постійної дотаційності певних місцевих бюджетів за рахунок інших. Для вирішення проблеми наповнення дотаційних бюджетів слід використовувати альтернативні джерела: іноземні інвестиції, позикові кошти, гранти.

Вищезазначені заходи значною мірою сприятимуть якісній трансформації та зміцненню системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, які отримують більше самостійності щодо розпорядження коштами місцевих бюджетів. Відтак збільшаться можливості органів місцевого самоврядування розробляти і втілювати в життя стратегії місцевого розвитку, без яких місцеве самоврядування не має майбутнього.

Незважаючи на беззаперечні успіхи децентралізації управління на першому етапі, другий етап, який розпочався в поточному році, передбачає істотні зміни чинного законодавства, насамперед до головного Закону України – Конституції, статті 142, яка зазначає матеріальну і фінансову основу матеріального самоврядування.

Успіхи першого етапу децентралізації полягають в тому, що: місцеві бюджети отримали фінансову самостійність, а об'єднані територіальні громади право на прями міжбюджетні відносини; збільшено кількість податків і визначено їх процент, який залишиться на місцях і не зараховується до загальнодержавного бюджету; запроваджено нові види трансфертів зокрема це базова дотація, субвенції: освітня, медична та реверсна дотація; місцеві органи влади, крім казначейських рахунків, мають можливість розміщувати свої власні надходження в установах банків; органи місцевого самоврядування під власні гарантії можуть брати запозичення від міжнародних фінансових організацій які можна направляти на розвиток соціальної інфраструктури.

Разом з успіхами фінансова (бюджетна) децентралізація має і недоліки, а саме: бюджетну систему необхідно кардинально реформувати відповідно вимогам і завданням децентралізації. Аналіз звітів про виконання державних бюджетів за попередні роки засвідчує, що експерти Рахункової палати неодноразово наголошували про невідповідність практики державного прогнозування, яка унеможливило надання економічним агентам чітких макроекономічних орієнтирів, що не сприяє ефективній економічній діяльності [5].

На етапі виконання бюджету до основних проблем слід віднести наступні проблеми: значна дефіцитність бюджетів та їх фінансування, суттєвий рівень Державного боргу і складність його обслуговування, невизначеність програмно-цільового методу формування бюджету. Одна з суттєвих причин дефіцитності бюджету – це незабезпеченням виконання планових показників, які не завжди відповідають економічним тенденціям, а видатки значно перевищують можливості акумулювання коштів.

Існує ряд проблем з контролем за рухом грошових коштів, а саме: неефективне використання коштів бюджету; відсутність ефективного контролю за реалізацією бюджетних програм, що вимагає вирішення питань з посиленням контролю за цільовим використанням бюджетних коштів.

Отже, реформування часто відбувається на основі спроб і помилок які виникли в процесі першого етапу децентралізації:

- в кінці минулого року не усі громади отримали майно, розрахунки були зроблені не зовсім правильно, тому виникла ситуація, що навіть бездотаційні (реверсні) громади, мають проблеми із дохідною частиною і не в змозі покрити видаткову частину дохідною, що створює проблеми з фінансування бюджетної сфери;
- відсутність достатніх джерел фінансування на державному і регіональному рівнях приводить до неефективного управління місцевими фінансами;
- недосконалі взаємовідносини між державним і місцевими бюджетами, які проявляються у тому що в Україні ОТГ, в певній мірі, залежать від політики врегулювання міжбюджетних відносин, яка поступово повинна переходити від забезпечення бюджетними ресурсами ОТГ до бюджетного регулювання;

- в Україні відсутні органи адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування на рівні державних органів влади.

Розглянемо більш детально головні напрями змін, які стосуються підвищення ефективності бюджетного процесу.

1. Бюджетна та фінансова самостійність місцевих бюджетів:

- самостійне формування місцевих бюджетів на основі закріплених стабільних дохідних джерел і видаткових повноважень та основних параметрів, визначених у проекті державного бюджету, поданому Урядом до Парламенту до 15 вересня року, що передує плановому;
- незалежне від термінів прийняття державного бюджету формування та затвердження місцевих бюджетів – до 25 грудня року, що передує плановому;
- формування єдиного кошика доходів загального фонду та розширення його джерел.

2. Закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення дохідної бази місцевих бюджетів. Тут слід враховувати досвід реформування бюджетної сфери країн ЄС: збільшення податкового навантаження (підвищення ставки ПДВ у Фінляндії з 23 до 24%, Іспанії з 18 до 21% на Кіпрі з 17 до 19%; введено нові податки в Португалії, Франції, Іспанії [9].

3. Новий механізм бюджетного регулювання та вирівнювання. Суттєва новація вирівнювання бюджету не за видатками, а за доходами (як у багатьох країнах), що значно стимулює регіони до нарощення доходів.

4. Нова трансфертна політика для посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях.

5. Децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності.

6. Невикористані субсидії та субвенції залишатимуться в розпорядженні місцевого бюджету і можуть бути використані у наступному році. Таким чином відтепер місцеві громади зможуть плавніше планувати деякі видатки свої бюджетів, особливо капітальні.

7. Кошти «фонду регіонального розвитку» мають бути розподілені не пізніше, ніж через 3 місяці після прийняття Державного бюджету (таким чином, у місцевих органів влади буде достатньо часу на їх використання). Введені деякі передумови для середньострокового (трьохрічного) бюджетного планування. У рамках бюджетного процесу НБУ буде надавати трирічний прогноз «показників валютно-курсової політики». При цьому існує певна невідповідність стосовно того, що Мінекономрозвитку повинен надавати тільки однорічний макроекономічний прогноз.

8. Відповідно до внесених змін у Бюджетний кодекс, відбулося посилення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів у частині формування паспортів бюджетних програм та запровадження

форми внутрішньогосподарського (управлінського) обліку для збору інформації, необхідної для підтвердження результативних показників бюджетних програм.

9. На вимогу Світового банку розроблені заходи для створення ефективної і прозорої системи управління державними інвестиціями. Зміни направлені на подолання кількох проблем: по-перше, поганого планування й непрозорості процесу відбору проектів, які фінансуються за рахунок капітальних вкладень; по-друге, розподілу бюджетних коштів у ручному режимі; по-третє, фрагментарного й нестабільного фінансування.

Висновки. З метою посилення впливу бюджетної системи на соціально-економічний розвиток суспільства необхідно здійснювати заходи, спрямовані на підвищення рівня збалансованості і прозорості бюджету, ефективності витрачання бюджетних коштів, удосконалення міжбюджетних відносин, забезпечення якісного виконання бюджетів усіх рівнів, здійснення дієвого фінансового контролю. Взагалі необхідним є не тільки розробка прогностичних бюджетних показників на середньострокову перспективу але й визначення довгострокової бюджетної стратегії з урахуванням циклічності економічного розвитку, що підвищить керованість бюджетного процесу.

Останні роки формування й виконання місцевих бюджетів здійснюються в умовах обмеження фінансових ресурсів. Така ситуація вимагає термінових заходів щодо реформування місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. За таких умов вважаємо за необхідне: децентралізацію бюджетної системи й управління фінансовими потоками на рівні місцевого самоврядування, також зменшення частки зосередження всіх фінансових ресурсів у державі; переважання стратегічних цілей і завдань розвитку територій над короткостроковими цілями й завданнями; відповідність видатків бюджетів фінансуванню основних напрямів розвитку територій; недопущення фінансових зловживань у процесі формування, наповнення та використання місцевих бюджетів; забезпечення прозорості, гласності бюджетного процесу та інформованості громадськості стосовно доходів і витрат бюджетних коштів.

Реформування місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин в Україні неможливе без кращих світових практик з даного питання. В першу чергу, це стосується бюджетного планування, розвитку планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу. Реформування міжбюджетних відносин в Україні має бути безумовна відмова від постійної дотаційності певних місцевих бюджетів за рахунок інших. Для вирішення проблеми наповнення дотаційних бюджетів слід використовувати альтернативні джерела: іноземні інвестиції, позикові кошти, гранти.

Вищезазначені заходи значною мірою сприятимуть якісній трансформації та зміцненню системи фінансового забезпечення органів місцевого

самоврядування, які отримують більше самостійності щодо розпорядження коштами місцевих бюджетів. Відтак збільшаться можливості органів місцевого самоврядування розробляти і втілювати в життя стратегії місцевого розвитку, без яких місцеве самоврядування не має майбутнього.

Проведене дослідження дозволило визначити коло досі ще не вирішених проблем в організації і реалізації бюджетного процесу в Україні. Не зважаючи на початок реформування, проблеми присутні на кожній стадії бюджетного процесу. Кінцевим критерієм успіху просування шляхом реформ має бути ті можливості, які економіка надає для зростання виробництва та змін до Конституції, від прийняття Муніципального кодексу, від того, як майбутні рішення будуть впроваджуватися на усіх рівнях.

Успішне проведення реформа в сфері децентралізації буде тільки в разі виведення із тіні основних надходжень бюджетів, стимулювання економічної активності. Фінансова (бюджетна) децентралізація повинна передбачати одночасно як реальне право кожної території проводити власну соціально-економічну політику, яка б враховувала інтереси мешканців певної адміністративно-територіальної одиниці та мала на меті ефективне використання місцевих ресурсів, так і забезпечувати виконання загальнодержавних функцій та завдань органами місцевого самоврядування без протиставлення загальнодержавних та регіональних інтересів.

В процесі децентралізації управління важливо центральним органам влади забезпечити самостійність місцевих органів влади виконувати свої повноваження, функції та завдання, зважаючи на потреби і інтереси ОТГ, ефективно використовуючи бюджетні ресурси.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. CARLIN, M.I. SHULIK, YU.V. AND KULAY, A.V. (2014): *Problemy rozvytku finansovoi systemy Ukrainy ta shliakhy ikh vyrishennia: monohrafiya* [Problems of development of the financial system of Ukraine and ways of their solution: monograph], Tower-Printing, Lutsk, Ukraine decentralization.gov.ua (2021), "Local budgets 2020, Expert analysis of the State budget 2020", available at: <https://decentralization.gov.ua/news/10285> (Accessed 7 Aug 2021)
2. EFIMENKO, T.I. (2012): *Finansova sistema nacionalinoi ekonomiky: problemy rozvytku ta upravlinnia zminamy* [The financial system of the national economy: problems of development and change management], DNNU, Kyiv, Ukraine
3. KOVALENKO V.V.: "Reforming and strategic development of the financial system of Ukraine." *ScienceRise*, 2015. vol. 2(3), pp. 43-46.
4. LUNINA, I.O. BULANA, O.O. AND FROLOVA, N.B. (2014): *Rozvytok derzhavnykh finansiv Ukrainy v umovakh hlobalizatsii* [Development of public finances of Ukraine in the conditions of globalization], NAS of Ukraine, State Institution "Inst. and predicted. NAS of Ukraine", Kyiv, Ukraine
5. Official site of the Accounting Chamber of Ukraine (2021). available at: <https://rp.gov.ua/home/> (Accessed 7 Aug 2021)
6. President of Ukraine (2015): Decree "Ukraine 2020 Development Strategy: Ukraine's National Modernization Strategy", [online], Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/> (Accessed 7 Aug 2021)

7. SHAROV, O.M. (2014): “*Evolution of the EU financial system: challenges and prospects for Ukraine.*” [online] available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/1671> (Accessed 7 Aug 2021)
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010): “Budget Code of Ukraine.” Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (Accessed 7 Aug 2021)
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015): “Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part.” [online] available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (Accessed 7 Aug 2021)
10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2021): The Law of Ukraine “On the state budget of Ukraine for 2021”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text> (Accessed 7 Aug 2021)
11. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI (із змінами і доповненнями на 17.08.21): [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
12. Еволюція фінансової системи ЄС: виклики та перспективи для України. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1671>
13. Закон України «Про державний бюджет України на 2021 рік». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-20> (дата звернення 17.08. 2021 року)
14. Коваленко В.В.: Реформування та стратегічний розвиток фінансової системи України / В. В. Коваленко // *ScienceRise*, 2015. № 2(3). – С. 43-46.
15. Місцеві бюджети 2020. Експертний аналіз Державного бюджету 2020, URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10285> (дата звернення 07.08.2021 року)
16. Офіційний сайт Рахункової палати України URL: <https://tr.gov.ua/home/> (дата звернення 07.08. 2021 року)
17. Проблеми розвитку фінансової системи України та шляхи їх вирішення: монографія/ М.І. Карлін, Ю.В. Шулик, А.В. Кулай та ін.; за ред. д.е.н. проф. М.І. Карліна. – Луцьк: Вежа-Друк, 2014. – 364 с.
18. Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації : кол. моногр. / [Луніна І.О., Булана О.О., Фролова Н.Б. та ін.] за ред. д. е. н. І.О. Луніной; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозів. НАН України». – Київ, 2014. 296 с.
19. Стратегія розвитку фінансового сектору України 2025 // [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2020/>
20. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співчленами, з іншої сторони. [Електронний ресурс] / Урядовий веб-портал. Режим доступу: [EUAssociationAgreement_%28body%29.pdf](http://europa.europa.eu/association-agreement/body/29.pdf)
21. Фінансова система національної економіки: проблеми розвитку та управління змінами [Текст]: у 3 т. / за ред. Т. І. Єфименко; Держ. навч.-наук. установа «Акад. фін. упр.». – К.: ДННУ «Акад. фін. упр.», 2012. – Т.1 / [Я. Б. Базилук та ін.]. – 2012. – 892 с.