

УДК 336:352.074.1

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ТА ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Маршук Л.М., Матяш О.О., Репа Н.С.

Вінницький торговельно-економічний інститут  
Київського національного торговельно-економічного університету

Досліджено процес децентралізації влади в Україні. Висвітлено сучасний стан формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів, з урахуванням внесених змін до бюджетного та податкового законодавства. На основі проведеного дослідження визначено проблеми фінансової бази органів місцевого самоврядування. Сформовано шляхи зміцнення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Встановлено, що за умови вирішення законодавчих, організаційних та соціальних проблем місцеві бюджети, зможуть мати достатній обсяг коштів на виконання делегованих повноважень.

**Ключові слова:** децентралізація влади, місцеве самоврядування, місцевий бюджет, бюджетна система, територіальна громада, доходи місцевих бюджетів.

**Постановка проблеми.** Однією із важливих проблем формування місцевих бюджетів є забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та формування міжбюджетних відносин, з метою підвищення рівня фінансової самодостатності шляхом посилення бюджетної децентралізації. Для того, щоб громада була здатною забезпечити виконання своїх завдань, вона повинна володіти відповідним обсягом фінансових ресурсів, які необхідні для покриття власних витрат. Принцип фінансової самостійності є ключовим при формуванні бюджетів органів місцевого самоврядування. А оскільки громада є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування, то при її формуванні доцільно враховувати податковий потенціал.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема децентралізації є предметом дослідження багатьох учених, серед яких О. Козич, М. Корявець, К. Линьов, А. Матвієнко, В. Мельниченко, Н. Мельтюхова, О. Петренко, О. Приєшкіна, Р. Сметанін, Т. Тарасенко, Б. Шевчук, Ю. Шемшученко та ін. Однак незважаючи на велику кількість досліджень, питання формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації є малодослідженим та потребують проведення подальших досліджень у зв'язку з внесенням змін до податкового та бюджетного законодавства.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є дослідження сучасного стану формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів та відповідність їх внесеним змінам до бюджетного та податкового законодавства, спрямованого на збільшення доходів місцевих бюджетів.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах, коли державна фінансова політика спрямована на збільшення самостійності регіонів, особливої актуальності набувають питання фінансової самодостатності місцевих бюджетів, а також впорядкування міжбюджетних відносин, розмежування повноважень між державою і місцевим самоврядуванням та функціональна градація регіональних видатків. Саме це питання є однією із найважливіших проблем при формуванні місцевих бюджетів.

Місцеве самоврядування – це ряд повноважень та функцій, що належать органам місцевого самоврядування в межах встановлених та гарантованих Конституцією України. Спрямовані

вони на забезпечення політичної, економічної та соціальної стабільності органів місцевого самоврядування у системі політичної влади [3].

Місцеве самоврядування у будь-якій державі є засобом досягнення трьох основних цілей: а) забезпечення децентралізації в державному управлінні; б) розвитку демократичних засад у вирішенні питань місцевого значення; в) підвищення ефективності ведення місцевих справ.

Для того, щоб місто, регіон та область були здатними забезпечити виконання своїх завдань, вони повинні володіти відповідним обсягом фінансових ресурсів, які дадуть змогу використовувати ці ресурси на задоволення власних потреб. Основним в даному випадку виступає принцип самостійності, спрямований на коректне та збалансоване формування місцевих бюджетів. Так як громада є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування, податковий потенціал тут приймає активну участь. Ймовірно, що формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць потребує змін не тільки у податковому та бюджетному законодавстві, але й у територіальних розмірах громад, районів та регіонів [6].

Децентралізація влади бюджетної політики – це процес передачі повноважень від центральних органів влади до місцевих. Тобто, це ніщо інше як перерозподіл функцій і повноважень єдиної державної влади між відповідними органами з одного боку, і органами регіонального самоврядування з іншого боку [2].

Такий перерозподіл бюджетної влади надає можливість органам місцевої влади краще опікуватись своїми громадянами та задовольняти їх потреби. В основі такого перерозподілу лежить принцип субсидіарності. В цей час на органи центральної влади покладаються обов'язки задоволення загальнодержавних інтересів. Таким чином, відповідно центральні та місцеві органи влади забезпечують виконання тих функцій і завдань, що складають основу їх повноважень.

В умовах складної політичної та економічної ситуації, що обумовлена останніми подіями в Україні, 28 грудня 2014 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин». Так, розпочався новий етап реформ децентралізації влади, що за попередніми дани-

ми дасть можливість місцевим бюджетам розширити свої повноваження для проведення ефективної економічної політики на місцях [7].

Проте реформа залишається на стадії доопрацювання, оскільки адміністративно-територіальний устрій України залишився ще радянського зразка, а система виконавчої влади і органів місцевого самоврядування створені на основі вертикальної системи прийняття рішень. Тобто місцеві органи влади у фінансових питаннях є дуже залежними від центру.

Ускладнюється процес проведення реформи ще й тим, що частина території нашої держави знаходиться в зоні окупації.

Основними проблемами, що заважають проведенню реформи децентралізації бюджетної політики місцевих органів самоврядування є:

- повноваження органів місцевої влади залишаються обмеженими та нечітко розмежованими, що знижує їх спроможність вирішувати питання місцевого значення в межах визначених Конституцією України [9].

- місцеві бюджети залишаються надто слабкими та залежними від центру, при цьому вони обмежені в частині їх формування. Є постійний дефіцит фінансових ресурсів, що унеможливує виконання делегованих державою повноважень. Надходження до місцевого бюджету є низькими, а держава у свою чергу не взмозі виконати фінансові зобов'язання в частині делегованих повноважень.

- проблемою також залишаються земельні питання, оскільки землі, що знаходяться на території сільських, селищних та міських рад не входять до населених, а тому не підпадають під юрисдикцію місцевих органів влади.

- стара система адміністративно-територіального устрою за радянським зразком має схему вертикального прийняття рішень.

Зокрема процес реформації передбачає не лише зміни в організації влади та формуванні місцевих бюджетів, також передбачено шляхи наповнення місцевих бюджетів:

- збільшення відрахування до держбюджету з рентної плати за користування надрами (крім нафти і природного газу) з 50% до 75%;

- до місцевого бюджету буде передано надходження акцизного податку через роздрібні мережі пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів, біодизеля і скрапленого газу, надходжень від ліцензій на право експорту, імпорту та оптової торгівлі алкогольною та тютюною продукцією;

- шляхом збільшення відсотку зарахування екологічного податку з 35 до 80%, при цьому 55% будуть направлятися в обласні бюджети, а 25% – до районних бюджетів і бюджетів міст обласного значення;

- шляхом розширення бази оподаткування податку на нерухомість через включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна (2015) [5].

На перший погляд запропоновані шляхи наповнення бюджету – є дієвим способом, що дасть можливість місцевим органам влади покращити фінансове становище в регіоні, проте тут слід відзначити наступне: Україна відноситься до тих держав, де основу надходжень до державного бюджету складають податки. Тому далі ми мо-

жемо говорити про децентралізацію влади лише в якості формальної. Оскільки в розпорядження місцевих бюджетів поступають лише ті надходження, які за своєю суттю досить стабільні та не великі за обсягом, при цьому в їх оподаткування заборонено вносити зміни.

Також слід наголосити і на тому, що така ситуація сама по собі суперечить прийнятим Кабінетом Міністрів України змінам, основним завданням яких передбачено підвищення рівня самостійності та самодостатності місцевих бюджетів [5].

Основним документом, що запускає реформу децентралізації бюджетної політики є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації, яка була ухвалена Урядом 1 квітня 2014 року. Оскільки спробам реформи децентралізації уже було покладено початок раніше, Концепція реформи була доповнена наступними нововведеннями:

- розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності та наділення громад максимально широкими повноваженнями;

- заплановано провести ліквідацію державних адміністрацій, натомість ввести представництва з функціями контролю та координації;

- виконавчі функції будуть передані відповідним органам;

- провести об'єднання територіальних громад, які спроможні самостійно вирішувати питання місцевого значення;

- провести уточнення трьохрівневого устрою України за принципом – область, район, громада;

- залучати населення до прийняття управлінських рішень;

- територіальні громади отримають право розпоряджатися земельними ресурсами.

За планом Уряду ця реформа має бути проведена у два етапи, та завершитися у 2017 році. Проте початок цієї реформи було затягнуто та відкладено на 2015 рік. Крім того, слід додати, що у складі Концепції було заплановано проведення ще чотирьох реформ: ефективний розподіл повноважень, належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування, формування самодостатніх громад, територіальна організація влади на місцевому рівні [2].

Основу цих реформ склали зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, ухвалення закону про децентралізацію влади та створення «Прозорих офісів» на місцях.

На сьогодні можна констатувати той факт, що реформа децентралізації влади розпочата, внесено відповідні зміни до Податкового, Бюджетного кодексів та Конституції, ухвалено низку законів.

Процес децентралізації вже набрав обертів і в Вінницькій області. На Вінниччині однією з перших «ластівок» децентралізації стало приміське село Дружелюбівка. Воно об'єдналося зі своїм найбільшим сусідом – райцентром м. Калинівка. З об'єданого бюджету двох громад Дружелюбівка отримала 2 мільйони гривень. Ці кошти спрямовані на облаштування вуличного освітлення та асфальтування 1200 метрів дороги. Шляхом Дружелюбівки пішло ще одне село на Вінниччині – Студена Піщанського району, де також об'єдналось дві сільські ради [5].

**Висновки і пропозиції.** Для вирішення проблем децентралізації влади необхідно проводити реформу децентралізації у два етапи, який треба було б почати на рівні громад, міст та селищ, зокрема підґрунтям проведення успішної реформи повинен виступати новий адміністративно-територіальний каркас.

Що стосується місцевих бюджетів вони повинні відповідати декільком групам критеріїв, за яких він може вважатися самодостатнім: вони повинні володіти відповідним обсягом закріплених і власних бюджетних надходжень; наявністю базових виробництв; економіка регіону має бути відкритою для інвестицій.

Зазначене дає можливість сформулювати наступні висновки:

1) перш за все децентралізація влади – це дієвий механізм функціонування територіальної організації влади, в основі якого лежатиме оновлена система адміністративно-територіального устрою, заснована на засадах децентралізації влади, збалансованого регіонального розвитку, спроможності територіальних громад та створюваних ними органів ефективного здійснювати надані повноваження [8].

2) необхідно переглянути та вдосконалити довідну базу місцевих бюджетів.

3) місцеві бюджети внаслідок проведеної реформи та її впровадження повинні отримати

право на реорганізацію податків та зборів, а також визначати їх ставки.

4) повинна бути збільшена частка видатків на фінансування власних повноважень місцевого самоврядування та повного фінансового забезпечення реалізації державних делегованих повноважень.

5) також необхідно посилити роль місцевих бюджетів у розв'язанні актуальних проблем соціально-економічного розвитку шляхом удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин.

6) підтримувати доступ місцевих органів влади на ринок внутрішніх та зовнішніх запозичень, підвищити ефективність діяльності фінансово-кредитних установ, що перебувають у власності органів місцевого самоврядування різних рівнів.

Отже, в умовах війни та знаходження при владі демократичних сил такий крок, як децентралізація влади виглядає цілком виправданим, однак за інших умов внесені зміни можуть відкрити цілком демократичний шлях до узурпації влади, а без напрацювання механізмів втілення даної реформи і до глибокої кризи. Тож доцільно було б спочатку врегулювати конфлікт на сході або окреслити чітку, зрозумілу і реальну механіку (дорожню карту) його врегулювання, напрацювати механізми реалізації реформи та закріпити за центром певні важелі впливу, а вже потім виважено, порозуміло та покроково вносити зміни до формату системи влади.

## Список літератури:

1. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання за 2014 рік / [Електронний ресурс]. Ін-т бюджету та соціально-економічних досліджень. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/429/130434/>.
2. Бюджетний кодекс України зі змінами від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
3. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні // Нова Україна // Інститут Стратегічних досліджень. – Київ, 2015
4. Децентралізація влади / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/>
5. Колишко Р. Проблеми регіональної політики в країнах світу: загальне й особливе / Р. Колишко // Новий етап розвитку місцевого самоврядування, реформування житлово-комунального господарства в Україні: за матеріалами IX Всеукраїнських муніципальних слухань «Житлово-комунальна реформа – першочергове завдання місцевого та регіонального розвитку», 22–26 вересня 2003 р., м. Київ – «Пуща-Озерна» / наук. ред. М. Пухтинський. – К.: Атіка-Н, 2004.
6. Короткий огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні // Інститут Громадянського Суспільства / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/korotkyj-oglyad-reformy-mistseвого-sam/>
7. Костюк Т. С. Децентралізація влади: модель для України [Електронний ресурс] / Т. С. Костюк. – Режим доступу: <http://kds.org.ua/blog/kostyuk-ts-tvorchya-robota-detsentralizatsiyavladi-model-dlya-ukraini>
8. Мойсеєнко В. В. Формування місцевих бюджетів в умовах ринкових відносин / В. В. Мойсеєнко // Фінанси України. – 2010. – № 11. – С. 16-19.
9. Субботович Ю. Л. Бюджетна децентралізація та зміцнення фінансів органів місцевого самоврядування [Текст] / Ю. Л. Субботович // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка [Текст], 2013. – № 13 – С. 44-46.

**Маршук Л.Н., Матяш Е.О., Репа Н.С.**

Винницкий торгово-экономический институт

Киевского национального торгово-экономического университета

## **ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ВЛАСТИ И ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УКРАИНЕ**

### **Аннотация**

Исследован процесс децентрализации власти в Украине. Освещено современное состояние формирования местных бюджетов в условиях децентрализации финансовых ресурсов, с учетом внесенных изменений в бюджетное и налоговое законодательство. На основе проведенного исследования определены проблемы финансовой базы органов местного самоуправления. Сформированы пути укрепления финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. Установлено, что при условии решения законодательных, организационных и социальных проблем местные бюджеты, смогут иметь достаточный объем средств на выполнение делегированных полномочий.

**Ключевые слова:** децентрализация власти, местное самоуправление, местный бюджет, бюджетная система, территориальная община, доходы местных бюджетов.

**Marshuk L.N., Matyash O.O., Repa N.S.**

Vinnitsa Trade and Economic Institution

Kyiv National University of Trade and Economics

## **DECENTRALIZATION OF GOVERNMENT AND FORMATION OF LOCAL BUDGET IN UKRAINE**

### **Summary**

The process of decentralization of power in Ukraine was investigated. The article highlights the current state of local budgets in conditions of decentralization of financial resources, considering contributed changes to the budget and tax legislation. The problems of the financial base of local governments were defined on the base of the research. The ways of strengthen the financial autonomy of local governments were formed. It is established that if the legislative, organizational and social problems are solved than the local budgets will have sufficient funds for implementation of delegated powers.

**Keywords:** decentralization of government, local government, local budget, budget system, local community, revenues of local budgets.