

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352:336.14

Ольга Матвеева

*доцент кафедри економіки та регіональної економічної політики
ДРІДУ НАДУ при Президентові України, к. держ.упр.*

Юлія Дубовик

*заступник начальника фінансового управління,
начальник бюджетного відділу Олександрійської міської ради*

ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Досліджено основні тенденції розвитку системи виконання місцевих бюджетів в Україні в умовах децентралізації державного управління. Акцентовано увагу на зміні підходу до ролі місцевого бюджету в умовах системних управлінських трансформацій, його значення в забезпеченні прискорення сталого саморозвитку територій. Сформовано комплекс пропозицій щодо модернізації системи виконання місцевих бюджетів та підвищення її ефективності.

Ключові слова: *місцевий бюджет; органи місцевого самоврядування; виконання бюджету; доходи і видатки бюджету; децентралізація; публічне управління; місцевий розвиток.*

Olga Matveieva

*Associate Professor of Economics and Regional Economic Policy Department
of DRIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration*

Julia Dubovik

*Deputy head of Financial Division, Head of the Budget Department of Olexandriya City
Council*

TRENDS AND PROSPECTS OF MODERNIZATION OF THE LOCAL BUDGET SYSTEM OF UKRAINE UNDER DECENTRALIZATION

The main tendencies of development of the system of local budgets implementation in Ukraine in the conditions of decentralization of public administration are investigated. The emphasis is put on changing the approach to the role of the local budget in the context of systemic administrative transformations, its importance in ensuring the acceleration of sustainable self-development of territories.

Important criteria for local budget expenditures efficiency measurement is the achievement of the balanced ratio of own funds and transfers provided from the state budget. The analysis of the structure of the revenue part of the local budgets of Ukraine shows that the revenues are not usually diversified, and the main part of tax revenues is formed by the only one type of income – the personal income tax. Accordingly, local taxes do not act as an effective fiscal instrument of public management. In the structure of non-tax revenues of local budgets of Ukraine, the largest part is accounted for by specialized fiscal institutions, but it is decreasing now. The second place belongs to administrative fees and payments, the share of which, according to the results of 2018, has shown as a tendency of growth. Obviously, it is necessary for Ukraine not only to improve the system of inter-budgetary relations, but also to realize that the whole system of budget relations should be guided by the implementation of the totality of interests of the state, business and citizen, not by the goal of the management apparatus maintenance. After all, it is the citizen with his natural business initiative and desire for self-development and realization could be the basis and the driving force for the development of the state.

Although the first steps in reforming the budget sphere have already been made and the revenue base of local budgets has been expanded, but for a successful solution to the problem of providing Ukrainian communities with a sufficient amount of financial resources, it is not necessary to subsidize the territories of the state directly, but it is needed to create a favorable investment climate for encouraging and supporting the natural processes of community self-development.

Accordingly, important priorities for the formation of a proper financial base for self-governing bodies should be the clear division of powers between central and local governments, the search for sustainable sources of local budget revenues, their income base, improvement of redistributive processes in the budget system, and the use of budgeting methods focused on social effect and economic result obtaining in the long-term perspective.

Conclusions show the existence of budget imbalances caused, in particular, by poorly financial management, low level of economic activity and its effectiveness in communities. Prospects for improving this system which are seen in the implementation of administrative measures are given. These are: standardization of public services and the formation of a transparent organizational and economic mechanism for their providing; investing budget funds in the sectoral development

© Матвеева О. Ю., Дубовик Ю. Ю., 2019.

of the local economy; appropriate diversification of sources of budget revenues; monitoring of budget implementing; development of the program-targeted method of using local budget funds on the basis of long-term planning; providing the 'executive quality standards' that will reflect the quality of local government, determine the quality and quantity of services provided; strengthening of the 'managerialism' in the budget management (professional development of employees of financial institutions, personal responsibility and motivation, orientation to the result); budget digitalization for ensuring absolute transparency and simplifying public control.

Finally, in order to solve successfully the problem of providing the territorial communities with sufficient financial resources, proper internal financial and economic management, aimed at creating a favorable business and investment climate in the communities, we should abandon the practice of direct subsidization of territories, focusing attention on the local 'points of growth' and their needs.

Key words: local budget; local governments; budget execution; income and budget expenditures; decentralization; public administration; local development.

Постановка проблеми

На забезпечення ефективного виконання місцевих бюджетів спрямована діяльність, яка провадиться на усіх інших стадіях бюджетного процесу, зокрема складання, розгляду й затвердження місцевих бюджетів, звітності про їх виконання. Серед факторів, які негативно впливають на процес виконання місцевих бюджетів, основними є неефективне та нецільове використання коштів, недостатньо чітке розмежування повноважень щодо контролю виконання місцевих бюджетів, невідповідність між показниками виконання місцевих бюджетів і показниками соціально-економічного розвитку території. Ефективність структурних перетворень та загальний стан розвитку територіальних громад багато в чому залежать від того, які бюджетні ресурси отримають у своє розпорядження органи місцевого самоврядування та які фінансові важелі будуть застосовані. Саме тому, пошук форм і методів зміцнення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в Україні є вкрай актуальним завданням. В ході масштабної, у всеукраїнському вимірі, реалізації реформи децентралізації влади потребує розв'язання проблема створення соціально-економічних, інституційно-організаційних умов та правових основ для наділення органів місцевого самоврядування достатньою ресурсною базою для виконання власних функцій і повноважень в межах бюджету.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблемам створення належних умов щодо фінансового забезпечення місцевого самоврядування України в галузі науки державного управління присвячено роботи багатьох вітчизняних вчених, зокрема, А. Ахламова, Т. Безверхнюк, Т. Бугай, О. Голинської, О. Кобилецької, Г. Ковальова, Т. Крушельницької, Г. Лопушняк, В. Мамонової, М. Миколайчука, Ю. Набатової, С. Осадчук, М. Трещова. Водночас у сучасній вітчизняній науці – все ще небагато наукових досліджень, присвячених проблематиці розвитку та модернізації теоретико-методологічних засад виконання місцевих бюджетів у нових умовах посткризової перебудови господарської системи. Досі немає узгодженого підходу до трактування економічної природи, функцій, ролі місцевого бюджету в умовах економічних і соціальних, політичних й інституційних перетворень, демократизації суспільства й децентралізації управління місцевим розвитком. У зв'язку із цим, залишається актуальною потреба у поглибленому дослідженні процесу вико-

нання місцевих бюджетів, вивченні його теоретичних засад та методології, аналізі показників виконання місцевих бюджетів.

Мета

Мета статті полягає у дослідженні актуальних тенденцій розвитку системи виконання місцевих бюджетів України.

Виклад основного матеріалу

Досягнення суспільного добробуту, розвиток і зміцнення держави значною мірою залежить від активності та обсягів наповнення місцевих й, відповідно, державного бюджетів, а також оптимального та раціонального розподілу акумульованих у них коштів. Саме до бюджетів територіальних громад та бюджету держави надходять основні суспільні доходи, передусім – податкові надходження, що формують близько 3/4 коштів місцевих бюджетів, які спрямовуються на фінансування спільних завдань та потреб громади. Від рівня виконання місцевих бюджетів залежать якісні показники соціально-економічного розвитку території, що досягаються злагодженою роботи самоврядних органів та ефективною діяльністю громади, галузевих підприємств та інституцій.

У науковій літературі з державного управління та практичній діяльності з бюджетування під «виконанням бюджету» розуміють сукупність послідовних дій (процедури), спрямованих на забезпечення повної та своєчасної мобілізації запланованих доходів і фінансування передбачених бюджетних видатків на певній території в умовах чинного законодавства, в процесі виконання яких можуть бути виявлені резерви або способи підвищення стягнення додаткових доходів (способи підвищення оперативності мобілізації доходів) та шляхи ефективного використання бюджетних коштів [3; 4].

На ефективність виконання бюджету в Україні негативно впливають такі фактори:

- відсутність чіткого розмежування повноважень щодо контролю виконання місцевих бюджетів, а також відповідальність за виконання бюджетів між розпорядниками бюджетних коштів та місцевими органами виконавчої влади;
- нерациональне і нецільове використання бюджетних коштів;
- брак своєчасної, достовірної та детальної інформації про стан виконання бюджету, яка необхідна для прийняття рішень щодо управління бюджетним процесом і приведення обсягів фак-

тичних видатків бюджету у відповідність зі наявними ресурсами громади;

- невідповідність між показниками виконання місцевих бюджетів і показниками соціально-економічного розвитку території;
- низька ефективність механізмів управління грошовими коштами бюджету, недостатньо високий рівень фінансового менеджменту в громаді;
- недостатня ефективність системи управління зобов'язаннями розпорядників коштів бюджету;
- відсутність системи відповідальності за невиконання бюджету, особливо стосовно його видаткової частини, внаслідок чого обсяг недофінансованих заходів за наявності бюджетних коштів щорічно зростає;

функції ефективного фіскального інструменту органів місцевого самоврядування [4]. У структурі неподаткових надходжень місцевих бюджетів України найбільшу питому вагу займають надходження бюджетних установ, але вона дедалі зменшується. Друге місце належить адміністративним зборам та платежам, питома вага яких, за підсумками 2018 року, продемонструвала тенденцію зростання. Так, питома вага видатків місцевих бюджетів у структурі видатків зведеного бюджету України у 2018 р. складала 44,1 %, що на 1,4 п.в. більше ніж у докризовому 2014 р. [9]. Обсяги здійснення видатків місцевих бюджетів в Україні тенденційно збільшуються (табл. 1).

Таблиця 1

Склад та структура видатків місцевих бюджетів та зведеного бюджету України у 2014 – 2018 рр. (без урахування міжбюджетних трансфертів)

Рівень бюджету	2014		2015		2016		2017		2018	
	млрд. грн	%	млрд. грн.	%	млрд. грн	%	млрд. грн.	%	млрд. грн	%
Державний бюджет	299,6	57,3	402,9	59,3	489,3	58,6	566,6	53,6	691,3	55,9
Місцеві бюджети	223,5	42,7	276,9	40,7	346,2	41,4	490,1	46,4	546,2	44,1
Зведений бюджет	523,1	100	679,9	100	835,6	100	1056,8	100	1237,5	100

- застосування «ручного управління» бюджетними коштами на всіх його рівнях;
- відсутність належної узгодженості бюджетних процедур між учасниками бюджетного процесу, високе функціональне навантаження на працівників органів Державного казначейства України, яке робить фізично неможливим здійснювати контроль за спрямуванням і використанням бюджетних коштів, разом із відсутністю практичної необхідності у здійсненні такого контролю;
- відсутність у фінансовому апараті держави належної системи матеріального стимулювання фінансових менеджерів, замінені на спеціалістів фінансових управлінь.

У свою чергу, від коректного формування видаткової частини місцевого бюджету, ефективного та раціонального її розподілу (виходячи з пріоритетів місцевого розвитку, наявних ресурсів громади та потенціальних можливостей їх диверсифікації) залежить рівень соціо-еколого-економічного розвитку території.

Видатки бюджету є головним інструментом розподілу державних благ, метою якого є досягнення добробуту для кожного члена суспільства. Матеріальну основу видатків місцевого бюджету складають грошові кошти, які спрямовуються на фінансування економічної діяльності, інвестиційної та інноваційної діяльності, соціальної сфери та соціального захисту населення, на утримання органів управління та інші потреби.

Одним з критерієм ефективності побудови видаткової частини місцевого бюджету вважається досягнення раціонального співвідношення власних коштів і трансфертів, що надаються з державного бюджету. Аналіз структури доходної частини місцевих бюджетів України свідчить про те, що доходи місцевих бюджетів у своїй більшості не диверсифіковані, основну частку податкових доходів місцевих бюджетів становить лише один вид надходжень – податок на доходи фізичних осіб (ПДФО). Відповідно, місцеві податки не виконують

Склад та структура видатків місцевих бюджетів України свідчить про наявність дисбалансу [9], притаманного переважній більшості місцевих бюджетів України (табл. 2).

Як бачимо з даних таблиці, в структурі видатків місцевих бюджетів України за видами надходжень у 2018 р. найбільша питома вага належала видаткам на освіту (29,7 %), соціальний захист (26,6 %) та медицину (15,6 %). У попередньому 2017 р. в структурі видатків бюджетів переважної більшості областей України найбільша питома вага належала видаткам на фінансування департаментів фінансів – 72,0 %, на охорону здоров'я – 13,7 %, на освіту – 8,1 % [10]. Так, зокрема, позитивною тенденцією можна назвати суттєве збільшення питомої ваги видатків на освіту (з 8,1 % у 2017 р. до 29,7 % у 2018 р.), що є проявом посткризової ревіталізації держави.

Та, вочевидь, для України необхідним є не лише вдосконалення системи міжбюджетних відносин, але й усвідомлення того, що вся система бюджетних відносин повинна орієнтуватися на реалізацію сукупності інтересів держави, бізнесу та громадянина, а не на утримання апарату управління. Адже саме громадянин з його природною бізнес-ініціативою та прагненням до саморозвитку є основою та рушієм розвитку держави, а не сам державний апарат, який має функціонувати для допомоги в цьому.

У цьому руслі основним напрямом розв'язання накопиченого баласту проблем територіальних громад та їх органів місцевого самоврядування в Україні у 2018 р. вважалось створення умов економічної самодостатності. Це планувалося досягти в результаті вдосконалення системи територіальної організації виконавчої влади та місцевого самоврядування, доведення до логічного завершення реформи адміністративно-територіального устрою, що мало супроводжуватися зміцненням та нарощенням потенціалу територіальних громад, продовженням бюджетної реформи та дове-

Склад та структура видатків місцевих бюджетів України у 2014 – 2018 рр.
(за функціональною класифікацією)

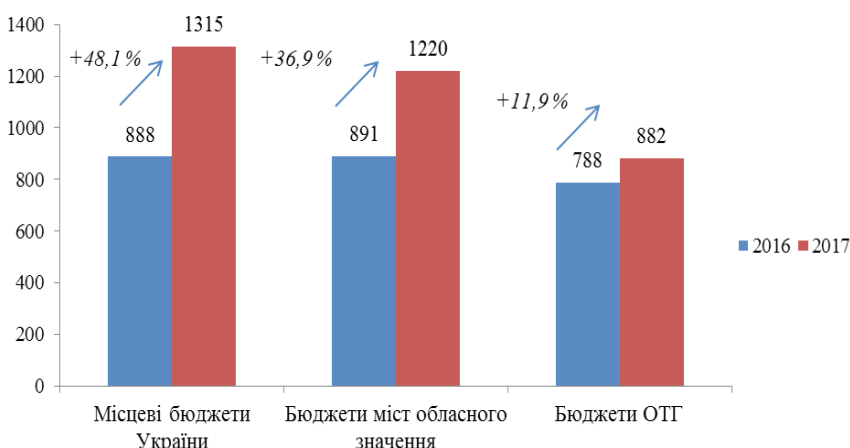
Напрями видатків	2014		2015		2016		2017		2018	
	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%
Освіта	71,4	31,9	84,0	30,4	94,6	27,3	136,6	27,9	162,3	29,7
Соціальний захист	53,4	23,9	67,8	24,5	101,3	29,2	134,5	27,4	145,5	26,6
Пенсії	4,0	1,8	4,8	1,7	5,0	1,4	6,7	1,4	7,6	1,4
Відсотки за запозичення	1,5	0,7	1,7	0,6	0,3	0,1	0,1	0,02	0,8	0,1
Правоохоронні органи	0,2	0,1	0,3	0,1	0,4	0,1	0,6	0,1	1,0	0,2
Медицина	46,6	20,8	59,5	21,5	62,9	18,2	85,7	17,5	85,3	15,6
Збройні сили	0,002	X	0,01	X	0,008	X	0,01	X	-	-
Управлінський апарат	9,6	4,3	12,8	4,6	15,9	4,6	23,7	4,8	27,8	5,1
Транспорт	4,3	1,9	8,0	2,9	13,9	4,0	28,8	5,9	36,8	6,7
Інші галузі економіки	4,8	2,1	9,8	3,5	19,4	5,6	25,1	5,1	31,8	5,8
Культура і спорт	9,0	4,0	9,6	3,5	11,9	3,4	16,4	3,3	18,7	3,4
Комунальне господарство	17,7	7,9	15,7	5,7	17,5	5,0	27,2	5,5	23,7	4,3
Сільське господарство	0,1	0,04	1,3	0,5	1,4	0,4	1,8	0,4	0,5	0,1
Охорона довкілля	0,9	0,4	1,5	0,5	1,5	0,4	2,6	0,5	4,2	0,8
Паливно-енергетичний комплекс	0,003	x	0,007	x	0,05	0,01	0,05	0,01	0,03	0,01
Всього видатків	223,5	100,0	276,9	100,0	346,2	100,0	490,1	100,0	546,2	100,0

денням її до базового рівня – бюджетів сіл, селищ, міст районного значення [5, с. 92; 6, с. 377].

Проте, в Україні все ще постає проблема з концентрацією бюджетних ресурсів на центральному рівні. Адже структура доходів бюджетів областей у 2018 р. свідчила про обмеженість фінансових ресурсів для забезпечення в повній мірі самостійності місцевих бюджетів, що суперечить наближенню до реалізації такої цілі, як повна фіскальна децентралізація в управлінні територіальними громадами [7].

Видатки загального фонду місцевих бюджетів України (без урахування субвенцій на виплати пільг та субсидій) станом на 1 січня 2018 р. склали 345,3 млрд грн, що на 103,4 млрд грн або на 42,7 % більше попереднього року. Станом на 01.01.2018 р. видатки бюджету розвитку місцевих бюджетів України склали 51,0 млрд грн, що на 16,4 млрд грн або на 47,5 % більше за показник попереднього року, в тому числі, у містах обласного значення – 21,0 млрд грн (+5,6 млрд грн або +36,2 %), в об'єднаних територіальних громадах – 2,7 млрд грн (+1,5 млрд грн або більше у 2,3 рази) (рис. 1).

Рис. 1. Видатки місцевих бюджетів розвитку на 1 особу у 2016 – 2017 рр.



Видатки бюджету розвитку на 1 жителя мають постійну тенденцію росту. Так, за звітний період у місцевих бюджетах України цей показник зріс з 888 грн до 1315 (на 48,1 %), у тому числі в бюджетах міст обласного значення – з 891 грн до 1 220 грн (на 36,9 %), а в бюджетах ОТГ – з 788 грн до 882 грн (на 11,9 %). Залишки коштів місцевих бюджетів міст обласного значення (станом на 01.01.2018 р.) становили 17,1 млрд грн, у тому числі загального фонду – 13,0 млрд грн, із яких на казначейських рахунках – 7,3 млн грн, на депозитних рахунках в банківських установах – 5,7

млрд грн, що становило 43,8 % від загальної суми залишків бюджетів міст обласного значення.

Станом на 01.01.2018 р. залишки коштів на рахунках об'єднаних територіальних громад склали 3,8 млрд грн, у тому числі 0,5 млн грн – на депозитних рахунках [9]. Слід зазначити, що ОТГ ефективніше використовують наявний в їх розпорядженні ресурс, спрямовуючи кошти на розвиток територій, а не накопичуючи їх на депозитних рахунках в банках. Держава також збільшила обсяги надання державної бюджетної підтримки органам місцевого самоврядування на розвиток громад та розбудову інфраструктури. Так, якщо у 2014 р. з державного бюджету було передбачено на підтримку соціально-економічного розвитку регіонів лише 0,5 млрд. грн, то в 2016 р. обсяг коштів на реалізацію інфраструктурних проектів зріс майже на 7 млрд. грн та склав 7,3 млрд. грн. За ці кошти було реалізовано 5 904 проекти з підтримки місцевого та регіонального розвитку та

523 органи місцевого самоврядування отримали кошти на проекти соціально-економічного розвитку. Станом на 1 січня 2018 р. обсяг загальної бюджетної підтримки склав 16,1 млрд. грн, що більше у 32 рази, порівняно з 2014 р. (рис. 2).

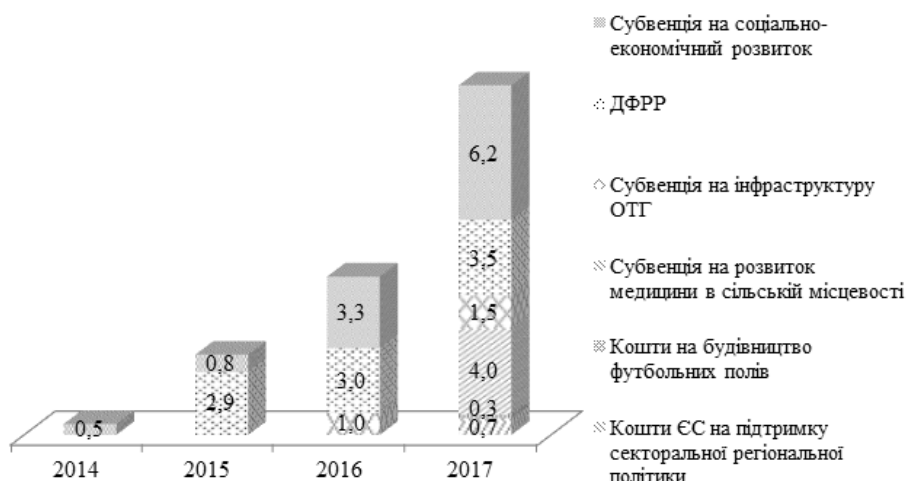


Рис. 2. Структура та динаміка державної фінансової підтримки розвитку громад та розбудови інфраструктури

Так, у державному бюджеті в 2017 р. була передбачена субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій в розмірі 6,2 млрд. грн, яка, на підставі розпоряджень Кабінету Міністрів України, була розподілена між місцевими бюджетами та спрямована на реалізацію 10 569 проектів розвитку. У 2017 р. державна бюджетна підтримка для 366 ОТГ в обсязі 1,5 млрд. грн була повністю розподілена між місцевими бюджетами та перерахована їм в повному обсязі. За рахунок цих коштів громади впровадили 2 046 інфраструктурних проекти [2]. У 2017 р. у державному бюджеті було передбачено органам місцевого самоврядування кошти ДФРР в обсязі 3,5 млрд. грн, які повністю були розподілені та спрямовані на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів з їх реалізації [8].

В цілому, варто зазначити, що показники виконання місцевих бюджетів відображають загальний соціально-економічний стан відповідної території та її потенціал до подальшого розвитку. Наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є запорукою того, що територіальна громада має можливість надавати більш якісні та більш різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва та залучення інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для всебічного покращання умов проживання жителів громади. Найбільшими в національному масштабі змінами видаткової частини проекту бюджету у 2018 р. стало зростання витрат на економічну діяльність (+0,3 в.п. ВВП), підтримання громадського порядку (+0,4 в.п. ВВП) та загальнодержавні функції (+0,2 в.п. ВВП) порівняно до попереднього року. Отже, сьогодні є підстави стверджувати про те, що реформа децентралізації виконує поставлені завдання щодо створення належних умов для сталого розвитку соціально-економічного компоненту середовища громад.

Проте сьогодні для підвищення ефективності бюджетного процесу в Україні на місцевому рівні необхідно провести комплекс заходів, першочерговими з яких є:

1) перегляд спектру публічних послуг, що можуть використовуватися для наповнення місцевих бюджетів, що дозволить поповнити бюджет шляхом розширення спектру послуг, підвищення їх якості, розвитку ринку місцевих послуг і громади в цілому, а також використання коштів бюджету з урахуванням показників результативності, який дає певну інформацію про категорію витрат і визначає кількість видатків, які необхідні для

надання кожної послуги;

- проведення «відкритих слухань», на яких мешканці громади можуть отримувати інформацію щодо статей місцевого бюджету і висловлювати свою думку про нього. Тобто доцільним є залучення громадян до бюджетного процесу на місцях з метою інформування населення про те, чого орган влади планує досягти, на які напрями витрачені публічні кошти;
- використання виконавчих стандартів якості (критеріїв результативності), які мають показувати як взагалі працює орган місцевого самоврядування, віддзеркалювати якість та кількість наданих послуг населенню;
- діджиталізація бюджету з перспективним переходом на повністю електронну форму акумуляції доходів та здійснення витрат, що суттєво спростить контроль видатків.

Таким чином, побудова ефективної системи управління бюджетними коштами вимагає реформування бюджетної системи України, що означає комплексну модернізацію бюджетного процесу, перегляд в законодавчому порядку кола учасників бюджетних правовідносин і приведення їх до норм європейського права і принципів функціонування місцевого самоврядування, а відповідно, і реалізація адміністративно-територіальної реформи, діджиталізація бюджету і публічних сервісів. З економічної точки зору та з позиції державного управління, для зміцнення фінансової незалежності громади треба, щоб переважна частина доходів місцевих бюджетів, яка справляється на її території, залишалася на місцях і сприяла фінансовому розвитку місць походження бюджетних коштів – лише за таких умов уможливиться формування та розширення місцевих фінансових потоків.

Таким чином, успішний розвиток бюджетної системи України можливий за умови доведення до етапу реалізації широкомасштабного реформування (податкова реформа, реформа територіального устрою, децентралізація), результатом якого має стати формування нової, сучасної організації публічної влади та ефективної фінансово-бюджетної та податкової систем країни. Нова модель бюджетної системи України, що передбачена змінами в Бюджетному Кодексі, суттєво змінює звичну структуру сільських (селищних) бюджетів. Відповідно до положень Кодексу, для сільських (селищних) бюджетів можливим є два варіанти функціонування:

- «самостійний», який не передбачає об'єднання з іншими територіальними громадами відповідно до законодавства та перспективного плану формування територій;
- «об'єднаний», який передбачає формування бюджетів об'єднаних територіальних громад [1].

Міжбюджетні трансфертні відносини в новій моделі бюджетних відносин в Україні передбачають застосування базової та реверсної дотацій для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Відповідно, сільські бюджети втратили право на дотацію вирівнювання для виконання делегованих повноважень і будуть фінансувати відповідні видатки за рахунок наявних власних доходних джерел. Отже, перший, «самостійний» варіант позбавляє сільські (селищні) бюджети як окремих джерел доходів (зокрема, таких суттєвих, як надходження податку на доходи фізичних осіб), так і окремих повноважень (зокрема, необхідності фінансування видатків на дошкільну та середню освіту, культуру), але, разом з тим, позбавляє місцеві ради і частини їх повноважень. Зокрема, за ними залишається лише необхідність фінансування видатків на утримання органів місцевого самоврядування (фактично, самих себе). Значна частина нинішніх повноважень передається на районний рівень. Відповідно, для сільських (селищних) рад фактично знімаються обмеження щодо фінансування заходів з благоустрою – щоправда, «нова» доходна база поки не дає можливості сформувати для цього належне фінансове підґрунтя.

Другий, «об'єднаний» варіант передбачає значно більший перелік доходних джерел (в першу чергу, за рахунок 60 % надходжень податку на доходи фізичних осіб, чого позбавлені «самостійні» сільські бюджети).

Відповідно, ресурсна база «об'єднаних» бюджетів буде значно більшою відносно «самостійних». За обсягом повноважень бюджети об'єднаних громад відповідатимуть рівню районних бюджетів. За рахунок загального фонду фінансуватимуться, зокрема, видатки на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, культурно-освітні програми та розвиток фізичної культури та інших видатків (зокрема, програми соціального захисту, утримання органів місцевого самоврядування) – у разі достатності коштів [1, ст. 91]. При цьому передбачається повноцінне функціонування спеціального фонду та бюджету розвитку. Відповідно, обсяг повноважень «об'єднаних» бюджетів є значно більшим за відповідний показник для «самостійних» бюджетів. Крім того, така модель передбачає стимулювання до об'єднання громад шляхом збільшення нормативу відрахувань податку з доходів фізичних осіб до бюджету новоутвореної адміністративно-територіальної одиниці.

Хоча перші кроки реформування бюджетної сфери вже зроблено і розширено дохідну базу місцевих бюджетів, але для успішного вирішення проблеми забезпечення українських громад достатнім обсягом фінансових ресурсів необхідним є не пряме дотування територій державою територій, а формування сприятливого інвестиційного клімату для заохочення та підтримки природних процесів саморозвитку громад.

Відповідно, важливими пріоритетами формування належної фінансової бази самоврядних органів мають стати чіткий розподіл повноважень між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування, пошук сталих джерел формування доходів місцевих бюджетів, розширення їх дохідної бази, удосконалення перерозподільчих процесів у бюджетній системі та використання бюджетування, орієнтованого на соціальний ефект та економічний результат.

Висновки з дослідження актуальних тенденцій розвитку системи виконання місцевих бюджетів України засвідчують наявність дисбалансів, викликаних, зокрема, неналежно високим рівнем ефективності фінансового менеджменту, низьким рівнем економічної активності та її результативності в громадах.

Перспективи удосконалення цієї системи вбачаємо у реалізації наступних заходів:

- стандартизація публічних послуг та формування прозорого організаційно-економічного механізму їх надання з метою забезпечення громадян своєчасними та більш якісними послугами, інвестування бюджетних коштів в галузевий розвиток місцевої економіки, відповідної диверсифікації джерел надходження до бюджету; моніторинг ефективності надання послуг та врахування отриманого результату під час формування звіту щодо виконання бюджету, який дає певну інформацію про категорію витрат і визначає кількість видатків, які необхідні для надання кожної послуги;
- розвиток програмно-цільового методу використання коштів місцевих бюджетів на основі довгострокового планування та впровадження в бюджетну практику методів та засобів управління, притаманних підприємствам приватного

Висновки

сектору, які характеризуються спрямованістю на досягнення кінцевого результату шляхом найменших витрат;

- використання «виконавчих стандартів якості» (критерії результативності управлінської діяльності), які віддзеркалюватимуть рівень якості роботи місцевої влади, місцевого самоврядування, визначатимуть якість та кількість наданих населенню послуг;
- посилення менеджериалізму в сфері управління бюджетом (підвищення кваліфікації працівників фінансових органів, персональна відповідальність та мотивація, орієнтація на результат); поширення практики «відкритих слухань», на яких мешканці громади зможуть отримати інформацію щодо бюджетної політики та змісту статей місцевого бюджету;
- діджиталізація бюджетів та переведення бюджетних розрахунків в електронний формат із метою забезпечення повної прозорості бюджетів та спростити й здешевити контроль використання бюджетних коштів основним контролером – громадою – з поступовою відмовою від послуг казначейського обслуговування бюджетів.

І, нарешті, для успішного вирішення проблеми забезпечення територіальних громад достатнім обсягом фінансових ресурсів, на заміну прямого дотування державою територій має прийти належний внутрішній фінансово-економічний менеджмент, спрямований на формування сприятливого підприємницького та інвестиційного клімату в громадах.

Література.

1. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456 – VI у ред. від 11.01.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

2. Висновки про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік», затвердж. ріш. Рахункової Палати України від 11.04.2018 № 10-4. Київ, 2018. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755386/Vysn_RP_10-4_2018.pdf?subportal=main.

3. Власюк Н. І. Місцеві фінанси: навч. посіб. Київ: Алерта, 2011. 328 с.

4. Конєва І. І. Формування та використання місцевих бюджетів України в умовах децентралізації. *Економіка і суспільство*. 2018. (№ 16). С. 751–757.

5. Крушельницька Т. А. Трансформація підходів до формування місцевих бюджетів в Україні в умовах прогнозованої економічної невизначеності: зб. наук. пр. Черкаського державного технологічного ун-ту. 2014. Сер. Економічні науки. С. 92–94.

6. Кульчицький М. І. Міжбюджетні відносини в економічній системі України: дис. ... д-ра економ. наук. Львів: ЛНІ, 2016. 475 с.

7. Матвеева О. Ю. Децентралізація державного управління як чинник досягнення фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2014. (№ 1). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2014-01\(11\)/21.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2014-01(11)/21.pdf).

8. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства: офіційний портал. URL: <http://www.minregion.gov.ua>.

9. Міністерство фінансів України: офіційний портал. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/ptsm>.

10. Місцеві бюджети: перші підсумки 2017 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8053>.