

Отримано: 22 травня 2021 р.

Прорецензовано: 01 червня 2021 р.

Прийнято до друку: 05 червня 2021 р.

e-mail: mira_may@ukr.net

DOI: 10.25264/2311-5149-2021-21(49)-48-55

Бедринець М. Д. Фінансова децентралізація в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»* : науковий журнал. Острог : Вид-во НаУОА, червень 2021. № 21(49). С. 48–55.

УДК: 336.26.

JEL-класифікація: H72,73

ORCID-ідентифікатор: orcid.org/0000-0002-0393-6635

Бедринець Мирослава Дмитрівна,
кандидат економічних наук, доцент
Університету державної фіскальної служби України

ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті досліджено сучасний стан і перспективи розвитку фінансової децентралізації в Україні. Автором визначено основне протиріччя фінансової децентралізації в Україні, яке характеризується високим рівнем централізації фінансового планування, бюджетного адміністрування, фінансового контролю, з одного боку, і децентралізацією повноважень у сфері планування витрат, збору місцевих податків, які держава делегувала органам місцевого самоврядування, з іншого. Це протиріччя породжує суттєві ризики і обумовлено особливістю системи делегування прав і відповідальності одним рівнем української бюджетної системи іншому. Зроблено висновок, що для нейтралізації існуючих ризиків фінансова децентралізація в Україні повинна здійснюватися у такий спосіб, щоб органи державної влади зберегли за собою реальні важелі впливу на публічні фінанси, активно контролювали органи місцевого самоврядування в частині використання фінансових ресурсів; припинили спроби регіонів розширити свої повноваження в сфері управління фінансами; створювали умови для збалансованого розвитку регіонів шляхом перерозподілу фінансових потоків, використовуючи інструменти стратегічного державного планування і державного управління.

Ключові слова: фінанси, децентралізація, перспективи, бюджетна система, місцеве самоврядування, ризики, держава, управління.

Бедринець Мирослава Дмитрієвна,
кандидат экономических наук, доцент
Университета государственной фискальной службы Украины

ФИНАНСОВАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В УКРАИНЕ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

В статье исследовано современное состояние и перспективы развития финансовой децентрализации в Украине. Автором определено основное противоречие финансовой децентрализации в Украине, которое характеризуется высоким уровнем централизации финансового планирования, бюджетного администрирования, финансового контроля, с одной стороны, и децентрализацией полномочий в области планирования расходов, сбора местных налогов, государство делегировало органам местного самоуправления, с другой. Это противоречие порождает существенные риски и обусловлено особенностью системы делегирования прав и ответственности одним уровнем украинской бюджетной системы другому. Сделан вывод, что для нейтрализации существующих рисков финансовая децентрализация в Украине должна осуществляться таким образом, чтобы органы государственной власти: сохранили за собой реальные рычаги влияния на публичные финансы, активно контролировали органы местного самоуправления в части использования финансовых ресурсов; прекратили попытки регионов расширить свои полномочия в сфере управления финансами; создавали условия для сбалансированного развития регионов путем перераспределения финансовых потоков, используя инструменты стратегического государственного планирования и государственного управления.

Ключевые слова: финансы, децентрализация, перспективы, бюджетная система, местное самоуправление, риски, государство, управление.

Miroslava Bedrynets,
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
University of the State Fiscal Service of Ukraine

FINANCIAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE: CURRENT STATE AND DEVELOPMENT PROSPECTS

This article examines the current state and prospects for the development of financial decentralization in Ukraine. The author identifies the main contradiction of financial decentralization in Ukraine, which lies in the strong centralization of financial planning, budget administration, fiscal and control powers, and a high degree of decentralization of the actual costs of local governments. This contradiction generates significant risks and is due to the peculiarity of the system of delegation of rights and responsibilities within the framework of the national budgetary system of Ukraine. It is concluded that in order to neutralize the existing risks, financial decentralization in Ukraine should be carried out in such a way that the state authorities retain their real levers of influence on public finances, actively control the local government in terms of the use of financial resources; suppress the attempts of the regions to expand their powers in the field of financial management; create conditions for the balanced development of the regions by redistributing financial flows, using the tools of strategic state planning and public administration.

Key words: finance, decentralization, prospects, budgetary system, local government, risks, state, management.

Постановка проблеми дослідження обумовлена реальним розвитком процесу децентралізації державного управління і становленням дієвого механізму взаємодії бюджетів різного рівня в межах єдиної бюджетної системи країни.

Послідовне здійснення бюджетних реформ в Україні, спрямованих на досягнення сталого соціально-економічного розвитку країни і в кінцевому підсумку на добробут її громадян, передбачає використання позитивних та нівелювання негативних ефектів фінансової децентралізації, що актуалізує дослідження її ролі в системі управління суспільними фінансами.

Водночас проблеми міжбюджетних відносин і формування місцевих бюджетів загострюються в умовах фінансової кризи, яка виявила, крім іншого, обмежені можливості регіональної влади в проведенні ініціативної, самостійної бюджетної політики. Таким чином, актуальність теми нашого дослідження визначається наявністю проблем, що зумовили необхідність концептуального опрацювання теоретичних аспектів розвитку фінансової децентралізації в Україні з точки зору її поточного стану і перспектив розвитку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження проблем фінансової децентралізації є багатоплановим. Воно представлено в працях зарубіжних і вітчизняних фахівців з різних позицій. Зарубіжні автори, як правило, розглядають моделі бюджетного федералізму, які пов'язані насамперед з функціонуванням держави як центрального інституту національної економічної системи [16–20]. В основі зарубіжних досліджень лежить завдання осмислення фінансової децентралізації з точки зору теорії суспільних фінансів (public finance), яка, в свою чергу, є частиною теоретичних концепцій, котрі тлумачать механізм розвитку економіки громадського (суспільного) сектора (public sector economics).

У дослідженнях українських авторів [1; 7; 12; 14] розглядаються теоретичні основи міжбюджетних відносин (розподілу доходів і видатків між бюджетами різних рівнів), а також проблеми формування територіальних бюджетів і необхідність модернізації управління державними фінансами.

Мета і завдання дослідження. Найважливіші питання, пов'язані з перспективами розвитку фінансової децентралізації, а також з тими протиріччями, які вона в собі несе, вимагають додаткового наукового осмислення.

Таким чином, мета статті: дослідити сучасний стан та перспективи розвитку фінансової децентралізації в Україні.

Виклад основного матеріалу. У наш час базовим принципом економічної теорії державних фінансів, на думку українських дослідників А. І. Даниленка [6], К. В. Бачинської, В. П. Марущак, О. І. Марущак [7], В. В. Небрат [11], є виділення трьох основних функціональних сфер: розподіл, перерозподіл і стабілізація.

При цьому розподільна (алокаційна) функція з урахуванням тимчасових і просторових факторів обґрунтовує доцільність бюджетної децентралізації, яка відбувається шляхом передачі органам нижніх рівнів влади надходжень від відповідних дохідних джерел при розмежуванні витратних повноважень, що сприяє посиленню самостійності територій і досягненню балансу загальнодержавних і територіальних інтересів з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів та більш повного задоволення потреб населення в суспільних благах.

Окреслена сфера управління публічними фінансами є традиційною сферою європейського державного фінансового менеджменту.

Право місцевих органів управління на ресурси визнається в статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС): «Місцеві органи влади... мають право на достатні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень». При цьому вони повинні бути «узгоджені з обов'язками, передбаченими конституцією та законом» [9]. Частина ресурсів повинна ґрунтуватися на місцевих податках і зборах, ставки яких можуть визначати місцеві органи влади в межах, встановлених законом. ЄХМС регламентувала також введення процедур фінансового вирівнювання для захисту слабших у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування. Таким чином, два основні принципи,

закріплених ЄХМС, дають місцевій владі, по-перше, право розпоряджатися власними ресурсами (принцип відповідальності), по-друге, можливість здійснювати свої повноваження (принцип достатності).

В Україні необхідність фінансової децентралізації була викликана, по-перше, необхідністю зближення національних стандартів управління публічними фінансами з європейською практикою; по-друге, необхідністю формування спроможних фінансово самостійних громад та ефективного функціонуючого інституту самоврядування [12] на основі реалізації принципу самостійності бюджетів різних рівнів (п. 3 ч. 1 ст. 7 Бюджетний кодекс України [4]).

Як зазначають українські вчені [2; 12; 14], фінансова децентралізація забезпечує можливість досягнення макроекономічної стабільності; підтримки інвестиційної активності регіонів, що особливо важливо в періоди економічного спаду; підтримки достатнього рівня споживання суспільних благ по території країни; можливості вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів, зниження рівня корупції, пов'язаної з розподілом публічних фінансів.

Власне, подані аргументи і послужили відправною точкою здійснення реформи. Безпосередньо процес децентралізації в Україні розпочався у 2014 р. з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [10], а також найважливіших законів, зокрема Закону «Про співробітництво територіальних громад», Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України»; та внесенням змін до Бюджетного і Податкового кодексів в частині фінансової децентралізації. Фактично ці зміни спрямовані на те, щоб органи місцевого самоврядування могли отримати більше фінансів для підвищення економічної спроможності [15]. Після внесених 1 січня 2015 р. змін до Податкового та Бюджетного кодексів місцеве самоврядування отримало більше можливостей, повноважень і відповідних фінансових ресурсів для підвищення економічної спроможності [13].

Сама ж реформа здійснювалася в два етапи. На першому етапі (2015–2016 рр.) були прийняті заходи, спрямовані на зміцнення фінансової спроможності місцевих бюджетів, а також заходи, що спрямовані на розширення видаткових повноважень органів місцевого самоврядування з метою забезпечення надання якісних суспільних послуг населенню. У результаті органи місцевого самоврядування отримали додаткові ресурси, які змогли спрямувати на виконання повноважень, делегованих державою, а також на виконання самоврядних функцій. У результаті у 2016 р. приріст надходжень до загального фонду проти 2015 р. становив 49,3 %, або 48,4 млрд грн. За підсумками першого етапу реформи (2016 р.) місцеві бюджети (загальний та спеціальний фонди разом) виконано з профіцитом в обсязі 15,4 млрд грн.

Другий етап розпочався у 2017 р., його основним завданням було розмежування відповідальності між державними та місцевими органами влади у сфері освіти та охорони здоров'я, а точніше з питань утримання загальноосвітніх навчальних закладів та медичних закладів охорони здоров'я.

У цілому в 2017 р. приріст надходжень місцевих бюджетів проти 2016 р. становив 30,9 %, або 45,3 млрд грн. За 2018 р. приріст, у порівнянні з 2017 р., становив 21,9 %, або 42 млрд грн. У 2019 р. приріст становив 17,6 %, або 41,1 млрд грн. За січень – червень 2020 р. – 2,1 %, або 2,7 млрд грн [8].

У червні 2020 р. Уряд затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Відповідно, вже у Державному бюджеті України 2021 р. реально запроваджено дворівневу модель міжбюджетних відносин, яка має встановити взаємовідносини між держбюджетом та бюджетами територіальними громадами [3].

Поряд із тим, складно говорити про те, що ця реформа була належним чином підготовлена, що усі проблеми, пов'язані з реформуванням міжбюджетних відносин, на сьогодні вирішені і «фінансова частина децентралізації» стане ефективно діючим механізмом, який не потребує подальшого розвитку, вдосконалення.

Безумовно, сьогодні все говорить про необхідність бюджетної децентралізації в Україні. При цьому, на нашу думку, головним критерієм проведення міжбюджетних реформ повинна стати здатність реформ підвищити загальну якість управління доходами і витратами. Це може бути досягнуто лише в тому випадку, якщо в ході реформи будуть створені необхідні інституційні механізми. До числа таких механізмів належать забезпечення прозорості управління бюджетними коштами, контроль доходів і витрат, жорсткість бюджетних обмежень. У результаті необґрунтованих реформ може виникнути децентралізована система, яка не тільки не усуне проблеми, що існували при централізованій системі, але навіть погіршить ситуацію у сфері публічних фінансів, в результаті чого посиляться макроекономічна нестабільність, виникне чергова загроза фінансової кризи, знизиться довіра до влади, загостриться соціальна напруженість.

При цьому відомо, що провести бюджетну децентралізацію таким чином, щоб розкрилися всі переваги децентралізованої системи, не просто через саму природу цього явища, у якому з самого початку закладе-

но протиріччя між рішенням трьох завдань – досягненням економічної ефективності, соціальної справедливості та макроекономічної стабільності [19].

У наведеному контексті слід звернути увагу на те, що в Україні, країні унітарної, досить складно знайти баланс принципів централізму і децентралізму в системі бюджетного устрою. Звідси можна сформулювати основне протиріччя фінансової децентралізації, яке полягає в сильній централізації фінансового планування, бюджетного адміністрування, фіскальних і контрольних повноважень, з одного боку, і високим ступенем децентралізації фактичних витрат, значного обсягу повноважень щодо витрачання бюджетних коштів, делегованих українською державою органам місцевого самоврядування, з іншого.

Це протиріччя обумовлено особливістю національної системи делегування прав і відповідальності в межах дворівневої бюджетної системи, породжує суттєві ризики, визначає перспективи децентралізації в цілому.

Аналіз результатів реформи показує, що нині регіони не можуть самостійно вирішувати багато проблем, вимагають державної фінансової підтримки (рис. 1).



Рис. 1. Динаміка і структура державної фінансової підтримки регіонів України, млрд грн

Роль держави в підтримці регіонів є вирішальною, адже варто зауважити що на місцях існує низка важливих проблем, вирішення яких об'єктивно можливе саме завдяки участі держави. Зокрема, до них належать:

- недостатній рівень фінансової освіченості;
- нецільове витрачання бюджетних коштів;
- низький рівень «прозорості» фінансового використання;

Ще однією з головних проблем є неефективне управління видатками бюджету, а саме:

- витрати ресурсів на сплату комунальних послуг окремими підприємствами;
- дотування комунальних підприємств на постійній основі, проте застосування жодних заходів для досягнення, щонайменше точки беззбитковості, для сприяння покращення фінансово стану комунального господарства і якісному наданню послуг;

– через неоптимізовану мережу закладів освіти і культури відбуваються нераціональні витрати [8].

Всі ці фактори демонструють, що реформа, основним завданням якої є фінансова децентралізація, все ще далека від досконалості та завершення. Проте, слід пам'ятати, що розширення фінансової самостійності та фінансової бази територіальних громад не є основною метою, а успіх реформи залежить від того, наскільки органи місцевого самоврядування зможуть ефективно організувати та вміло розпоряджатися отриманими повноваженнями і фінансовими ресурсами в інтересах соціально-економічного розвитку регіоні. Ще одним важливим завданням є правильно сформовані цілі реформи, які мають бути співвіднесені з рівнем ризику, пов'язаного з її проведенням. В залежності від того, який цей рівень ризику, можливо буде нейтралізувати за рахунок усіх наявних економічних і адміністративних ресурсів.

Автором статті систематизовані цілі фінансової децентралізації, заявлені українським Урядом [13], визначені ризики, пов'язані з децентралізацією, а також можливі заходи щодо зниження цих ризиків (табл. 1).

Таблиця 1

Цілі фінансової децентралізації, її ризики та шляхи їх зниження

Цілі реформи	Наявні ризики	Характер і шляхи зниження ризику
Збільшення ресурсної та фінансової бази з метою підвищення ефективності місцевого самоврядування та забезпечення ним поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій	Досягнення дохідної автономії викличе посилення горизонтальної нерівності між регіонами. У результаті досягнення макроекономічної стабільності буде неможливим через посилення фінансової нерівності	Спроба поєднати «фінансову справедливість» із забезпеченням макроекономічної стабільності за рахунок скорочення горизонтальної нерівності ставить перед Урядом серйозну проблему. Єдиний спосіб вирішити обидва ці завдання одночасно – посилити централізацію податкової бази, проте централізація податкової бази призводить до зниження фінансової автономії територій. А це, своєю чергою, суперечить самій суті бюджетної децентралізації, оскільки велика ефективність децентралізованих систем можлива тільки при посиленні дохідної автономії на місцях. Також, суміщення цілей економічної ефективності та макроекономічної стабільності за рахунок зниження вертикальних дисбалансів може бути досягнуто лише шляхом посилення горизонтальної нерівності, отже, посилення «фінансової несправедливості». Усі альтернативні варіанти призводять до схожих результатів. Отже, завдання бюджетної децентралізації стає надзвичайно політизованим актом. Її успіх залежить від політичних та інституційних рішень органів влади чи не більшою мірою, ніж від вибору «технічних» параметрів реформи, таких, як ставки оподаткування або формула розподілу трансфертів й ін.
Удосконалення міжбюджетних відносин	Досягнення макроекономічної стабільності може стати неможливим внаслідок виникнення вертикального дисбалансу в бюджетній системі, формування умов для «бюджетного егоїзму» регіонів	Бюджетний устрій централізованої унітарної держави, якою є Україна, тяжіє до домінування принципу ієрархії, водночас фінансова децентралізація веде до виникнення «мережових принципів розподілу фінансів», характерних для країн федеративного типу. Перед Урядом України стоїть завдання поєднати два принципи, створивши якусь «змішану модель». У цій моделі слід чітко закріпити юридичні і політичні повноваження Уряду України з планування проектів, прийняття рішень і управління державними фінансами в загальних географічних межах держави. За органами місцевого самоврядування слід закріпити повноваження, пов'язані з управлінням фінансами з урахуванням загальнодержавних інтересів та інтересів соціально-економічного розвитку не тільки регіону, а й усієї країни
Розширення самостійності територіальних громад у виборі інструментів забезпечення економічного розвитку – здійснення зовнішніх запозичень, самостійного обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів й ін.	Недостатній рівень ефективності прийняття управлінських рішень в сфері управління фінансами призведе до зниження доходів автономних територій і не дозволить забезпечити адекватну ефективність	У сучасних умовах виникає проблема, що пов'язана з необхідністю підвищення рівня фінансової відповідальності і фінансової грамотності працівників органів місцевого самоврядування, які приймають рішення з приводу управління фінансами. Суттєва самостійність в такому аспекті діяльності формує умови для підвищення не тільки відповідальності, але і ризиків, пов'язаних з прийняттям цих рішень. У зв'язку з цим в наш час слід підвищувати якість державного контролю за витратами бюджетних коштів, а також створювати умови для підвищення рівня знань керівних кадрів у сфері управління державними фінансами з використанням відповідних форм «освіти для дорослих» (семінарів, курсів підвищення кваліфікації, заочних (віддалених) систем навчання)
Формування нового рівня бюджетних повноважень і відносин з державним бюджетом	В результаті розширення повноважень органів місцевого самоврядування формуються умови для порушення системи державного планування в результаті збільшення «витратних повноважень органів місцевого самоврядування», що реалізуються без урахування загальнонаціональних інтересів. У зв'язку з цим одним з найважливіших питань децентралізації в моделі дворівневого бюджетного устрою, є визначення того, що слід «ділити» між бюджетами різного рівня і в якій послідовності. При цьому ключовими для української національної моделі	Авторська точка зору зводиться до того, що розподіл видаткового навантаження (фактично функцій) між бюджетами різних рівнів має відігравати вихідну роль у побудові системи міжбюджетних відносин. Тільки після того, як розподілена відповідальність за витрати і став відомий їх загальний обсяг на кожному рівні влади, слід приступати до вирішення питань про закріплення і перерозподіл доходів між цими рівнями. Практичний досвід свідчить, що закріплення видаткових функцій і розподіл обов'язків з надання послуг доцільно здійснювати відповідно до «зони їх використання». Загальнонаціональні органи влади націлені на вирішення питань, пов'язаних безпосередньо із задоволенням потреб громадян незалежно від місця їх проживання, фінансуючи такі послуги, як оборона, правоохоронна системи, дороги загальнодержавного значення, загально-національні проекти й ін., і цивільну авіацію. Крім того, сюди відносять також законодавчу систему і суди, правоохоронні органи національного рівня, зовнішню політику, науково-дослідні роботи, захист навколишнього середовища та ін. На місцевий рівень доцільно передати ті види послуг, виробництво яких забезпечує «економію на масштабах» або розширення «зони використання», але за єдиними загальнодержавними нормами. До видатків місцевих органів влади доцільно відносити інфраструктурні проекти, громадські послуги і блага, які локалізуються лише на певній території.

	є щонайменше три «об'єкти поділу»: поділ доходів, розмежування витрат і повноважень за видатками та доходам	
Розвиток фіскальної децентралізації з метою надання самостійності місцевим бюджетам через перерозподіл податків	Принцип бюджетної автономії передбачає, щоб податкові доходи бюджетів кожного рівня формувалися в основному за рахунок власних податків. Така ситуація може сприяти розвитку «конкуренції» між органами влади різних рівнів в частині збору податків, спроб органів місцевого самоврядування розширити свою дохідну базу за рахунок розширення переліку нових податків і зборів, а також за рахунок податків, що збираються в державний бюджет України	При розмежуванні податкових повноважень між органами влади та управління різних рівнів автор обґрунтовує такі принципи: а) податкові повноваження кожного рівня влади повинні бути необхідними і достатніми для ефективної реалізації закріплених за відповідним рівнем бюджетної системи витратних повноважень; б) податкові повноваження федеральної влади, крім того, повинні бути достатніми для забезпечення можливості регулювання загальнонаціональної економіки і підтримки на всій території країни єдиного економічного, соціального та податкового простору, зокрема, за рахунок вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів; в) податкові повноваження регіональної і місцевої влади не повинні обмежувати переміщення капіталів, робочої сили, товарів і послуг, а також дозволяти експортувати податковий тягар в інші регіони (муніципалітети) і здійснювати недоброчесну податкову конкуренцію; г) кожному рівню влади має бути надано право делегувати (передавати) у встановлених законодавством країни випадках і порядку свої податкові повноваження іншому рівню влади (без права їх диференціації між владою окремих територіальних одиниць)

Джерело: складено автором.

Загалом, слід сказати, що в будь-якому випадку, здійснюючи децентралізацію в сфері міжбюджетних відносин, Уряду України, органам центральної державної влади необхідно залишати за собою важелі впливу на регіони, коректуючи в разі необхідності їх фінансову діяльність.

Ефективна система міжбюджетних відносин сприяє досягненню таких цілей, як забезпечення стійкого економічного зростання кожного з регіонів за рахунок оптимального використання бюджетно-податкового потенціалу, зростання якості життя населення, соціального захисту і високого рівня бюджетного забезпечення територіальних спільнот, зміцнення адміністративно-територіальної цілісності країни, підвищення політичної відповідальності та прозорості управлінських рішень, результативності функціонування інституту місцевого самоврядування.

На думку дослідників [2; 5; 14], фінансова децентралізація реально перешкоджає «регіональному вирівнюванню». Тому що зазвичай регіони з більшим рівнем наповнюваності бюджету мають відмінності у більш високому розмірі зборів та податків, мають більші інфраструктурні можливості, що дозволяють надавати розширений спектр соціальних послуг, а також сприяють нарощенню достатнього потенціалу для погашення позик, що дозволяє використовувати кредитні кошти для активізації інвестиційної активності.

Отже, децентралізація бюджетної системи є активним рушієм подальшого зростання диференціації між «багатими» та «бідними» регіонами України, що своєю чергою призведе до гострої необхідності відповідних управлінських рішень від органів державної влади, пов'язаних з сферою фінансування дотаційних регіонів країни.

Крім того, така необхідність впливає з сучасної політичної ситуації, що склалася як в Україні, так і навколо неї, маючи на увазі спроби зміни форми державного устрою, чому в чималому ступені сприяє повна і неконтрольована фінансова самостійність регіонів.

У зв'язку з цим Міністерство фінансів України має контролювати:

- розміри податкових ставок і бази оподаткування з основних видів податків;
- порядок розподілу державних витрат і визначення їх рівня;
- затвердження місцевих бюджетів органами державної влади;
- регламентацію порядку залучення позик місцевими органами влади.

Подана пропозиція повністю збігається з європейською практикою і жодним чином не зазіхає на фінансову самостійність українських регіонів, маючи на увазі, що політика децентралізації пов'язана насамперед з чітким розподілом повноважень між державою та субнаціональними органами влади. ЄХМС говорить, що «основні повноваження і обов'язки місцевих органів влади визначаються конституцією або законом» (стаття 4). Держава може створити механізм виняткових повноважень місцевих органів управ-



ління, які «в межах закону мають повне право здійснювати свою ініціативу щодо будь-якого питання, яке не виключається з їх компетенції і не присвоюється ніякому іншому органу» [9].

Хартія додає, що «повноваження, надані місцевим органам влади, як правило, повинні бути повними і виключними. Вони не можуть бути поставлені під сумнів або обмежені будь-яким іншим, центральним або регіональним органом влади, за винятком випадків, передбачених законом» [9].

Таким чином, повноваження можуть мати винятковий характер і закріплюватися або за субнаціональним органом управління, або за державою. При цьому держава зберігає за собою повноваження, які не підлягають децентралізації: це повноваження в сфері фінансової та податкової політики, встановлення курсу валют, форми грошової одиниці, принципів формування і розподілу бюджету, державних закупівель, реалізації загальнонаціональних проектів і т.д.

У зв'язку з цим ще раз зазначимо необхідність повноцінного державного контролю за бюджетними коштами, за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування, за якістю рішень, прийнятих посадовими особами в сфері управління фінансами територіальних громад.

Як вважає автор статті, на сьогодні в Україні назріла необхідність розробки Стратегії розвитку системи фінансової децентралізації, яка повинна не тільки сприяти зростанню місцевої самостійності, коли місцеві органи самоврядування мають право незалежно діяти в межах своєї компетенції при розробці дохідної і видаткової політики, але також стимулювати політичну підзвітність, економічну ефективність і «прозорість». В ідеальній ситуації національна бюджетна система повинна функціювати так, щоб практично не залишалось можливостей для двозначного тлумачення і переговорів між різними рівнями управління. Найважливішим компонентом стратегії децентралізації стає формування такої юридичної та нормативної бази, яка дозволила б різним рівням управління уточнити свої ролі і обов'язки.

Висновки. Отже, у статті досліджено сучасний стан і перспективи розвитку фінансової децентралізації в Україні. Отримані результати дозволяють зробити такі висновки:

1. Фінансова децентралізація є ефективним інструментом управління публічними фінансами, оскільки вона знижує витрати, пов'язані з їх адмініструванням, «скорочуючи» фінансові потоки, наближаючи їх до безпосереднього розпорядника – до органів місцевого самоврядування.

2. Нині процес фінансової децентралізації в Україні вступив в завершальну фазу, загалом, сприяє розширенню фінансово – ресурсної бази органів місцевого самоврядування, створює передумови для прискореного розвитку територіальних громад.

3. Водночас процес фінансової децентралізації в країні пов'язаний з певними ризиками, які в наш час обумовлені не тільки об'єктивними факторами, а й штучно створеними проблемами політичного характеру, які внесені в Україну з-поза її кордонів, спрямовані на порушення цілісності держави.

4. У зв'язку з цим фінансова децентралізація в Україні повинна здійснюватися так, щоб органи державної влади зберегли за собою реальні важелі впливу на публічні фінанси; активно контролювали органи місцевого самоврядування в частині використання фінансових ресурсів; припинили спроби регіонів розширити свої повноваження в сфері управління фінансами; створювали умови для збалансованого розвитку регіонів шляхом перерозподілу фінансових потоків, використовуючи інструменти стратегічного державного планування і державного управління.

Література:

1. Бедринець М. Д. Бюджетна децентралізація як необхідна умова регіонального розвитку. *Наукові записки Національного університету Острозька академія. Серія: Економіка*. 2018. Вип. 9. С. 98–102.

Bedrynets, M.D. (2018) Biudzhetna detsentralizatsiia yak neobkhdna umova rehionalnoho rozvytku. [Budget decentralization as a necessary condition for regional development]. *Naukovi zapysky Natsionalnoho universytetu Ostrozka akademiia*. [Scientific notes of the National University of Ostroh Academy]. *Ekonomika*, 9, 98-102. [in Ukrainian].

2. Бліщук К. М. Фінансова децентралізація: проблеми та перспективи. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 4. С. 178–189.

Blishchuk, K.M. (2018) Finansova detsentralizatsiia: problemy ta perspektyvy. [Financial decentralization: problems and prospects]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. [Efficiency of public administration], 4, 178-189. [in Ukrainian].

3. Бюджетна децентралізація: головні виклики та досягнення. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12661>
Biudzhetna detsentralizatsiia: holovni vyklyky ta dosiahnennia. [Budget decentralization: main challenges and achievements] <<https://decentralization.gov.ua/news/12661>> [in Ukrainian].

4. Бюджетний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 50–51. ст. 572.
Biudzhetni kodeks Ukrainy (2010) [Budget Code of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*. [Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR)], 50-51, 572. [in Ukrainian].

5. Волохова І. С. Фінансове вирівнювання в Україні: пошук ефективної моделі. *Проблеми економіки*. 2013. № 4. С. 324–330.

- Volokhova I.S. (2013) Finansove vyrivniuvannya v Ukraini: poshuk efektyvnoi modeli. [Financial equalization in Ukraine: finding an effective model]. *Problemy ekonomiky* [Problems of the economy], 4, 324-330. [in Ukrainian].
6. Державна політика стабілізації фінансів підприємств : монографія / Даниленко А. І. та ін.; Нац. акад. наук України, Ін-т економіки та прогнозування. Київ, 2011. 451 с.
- Danylenko A. I. (2011) Derzhavna polityka stabilizatsii finansiv pidpriemstv: monohrafiia [State policy of stabilization of corporate finances: a monograph]. *Nats. akad. nauk Ukrainy, In-t ekonomiky ta prohnozuvannya*. [Nat. acad. Sciences of Ukraine, Institute of Economics and Forecasting], 451. [in Ukrainian].
7. Державне управління, планування, фінанси : монографія / К. В. Бачинська, В. П. Марущак, О. І. Марущак. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. 228 с.
- Vachynska, K.V., Marushchak, V.P., Marushchak, O.I. (2018). *Derzhavne upravlinnia, planuvannia, finansy: monohrafiia* [Public administration, planning, finance: a monograph]. Odesa: ORIDU NADU, 228. [in Ukrainian].
8. Державний фінансовий аудит об'єднаних територіальних громад: ключові проблеми та шляхи їх вирішення : аналітичний звіт. Київ, 2019. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/520/12.2019_2.pdf.
- Derzhavnyi finansovyi audyt ob'iednanykh terytorialnykh hromad: kliuchovi problemy ta shliakhy yikh vyrishennia : analitychnyi zvit* (2019) [State financial audit of united territorial communities: key problems and ways to solve them: analytical report] <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/520/12.2019_2.pdf> [in Ukrainian].
9. Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург, 15 октября 1985 года. URL: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/90000168007_105.
- Evropeiskaia khartiia mestnoho samoupravleniia* (1985) [European Charter of Local Self-Government]. Strasburh. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/90000168007_105>. [in Ukrainian].
10. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
- Kontseptsiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r* [The concept of reforming the micro-self-assembly and territorial organization of power in Ukraine from April 1, 2014. No. 333-r.] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>>. [in Ukrainian].
11. Небрат В. В. Еволюція теорії державних фінансів в Україні. Київ : Наукова думка, 2013. 584 с.
- Nebrat, V.V. (2013) *Evoliutsiia teorii derzhavnykh finansiv v Ukraini* [Evolution of the theory of public finances in Ukraine]. NAN Ukrainy, In-t ekon. ta prohnozuv. – K.: Naukova dumka, 584. [in Ukrainian].
12. Необхідність та результативність проведення фінансової децентралізації / О. В. Чеберяко, М. О. Куліш. *Світ фінансів*. 2018. Вип. 1. С. 35–44.
- Cheberiako, O.V., Kulish, M. O. (2018) Neobkhdnist ta rezultatyvnist provedennia finansovoi detsentralizatsii [The need and effectiveness of financial decentralization]. *Svit finansiv* [The world of finance], 1, 35-44. [in Ukrainian].
13. Реформа децентралізації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizatsii>
- Reforma detsentralizatsii* [Decentralization reform] <<https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizatsii>> [in Ukrainian].
14. Тульчинський Р. В. Фінансова децентралізація та її недоліки в умовах становлення нового регіоналізму в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 15. С. 10–14.
- Tulchynskiy, R.V. (2018) Finansova detsentralizatsiia ta yii nedoliky v umovakh stanovlennia novoho rehionalizmu v Ukraini [Financial decentralization and its shortcomings in the conditions of formation of new regionalism in Ukraine]. *Investitsii: praktyka ta dosvid* [Investments: practice and experience], 15, 10-14. [in Ukrainian].
15. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/>.
- Uriadovyi portal* [Government portal] <<https://www.kmu.gov.ua/>> [in Ukrainian].
16. Colino, C. *Varieties of Federalism and Propensities for Change: theorizing the effect of long term and institutional factors on system change*. <<https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2010/Colino.pdf>> [in English].
17. Dafflon B., Madiès T. (2009) *Decentralisation: A few principles from the theory of fiscal federalism*. [in English].
18. De Mello, L., Barenstein, M. (2001) *Fiscal decentralisation and governance – A cross-country analysis: IMF working paper*. 01/71. Washington. [in English].
19. Fisman R., Gatti R. (2002) Decentralisation and corruption: Evidence across countries. *Journal of Public Economics*. 83 [in English].
20. Kauzya J. M. (2005) *Decentralisation: Prospects for peace, democracy and development*. DPADM discussion paper. N. Y. [in English].