

Андрій ПЕЛЕХАТИЙ

кандидат економічних наук, в.о. доцента, Львівський національний університет імені Івана Франка, Львів, Україна, Pelechatyj_a@i.ua
ORCID ID: 0000-0002-3022-852X

ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

Вступ. Питання інституційно-правового забезпечення формування та реалізації бюджетної політики розвитку територій є вкрай важливим на сучасному етапі розвитку держави та децентралізаційних процесів, які відбуваються.

Мета – дослідити інституційно-правове забезпечення формування та реалізації бюджетної політики розвитку територій України та розробити пропозиції щодо реформування системи міжбюджетних відносин і змін до основ бюджетного регулювання.

Результати. Ключовим підходом, покладеним в основу розмежування функцій у сфері публічного управління по вертикалі, визначено субсидіарність, що є одним із важливих принципів організації владних інститутів. Визначено основні напрямки реформування адміністративно-територіального устрою країни. Проаналізовано основні законодавчі акти, які на сьогодні складають правову основу формування бюджетної політики розвитку територій в Україні в контексті децентралізації та реформи публічних фінансів, а саме: закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Досліджено основні пріоритети державної регіональної політики згідно з Законом України “Про засади державної регіональної політики”. Розглянуто визначення повноважень суб’єктів державної регіональної політики, напрямів координації діяльності органів управління різних рівнів і механізм їх фінансування. Проаналізовано процес реформування системи міжбюджетних відносин.

Висновки. Формування бюджетної політики розвитку територій в умовах децентралізації вимагає використання системного підходу з безпосереднім орієнтуванням на всіх учасників процесу з дотриманням інституційно-правового забезпечення та з обов’язковим забезпеченням з боку держави делегованих повноважень на базовий рівень.

Ключові слова: інституційно-правове забезпечення, бюджетна політика, децентралізація, субсидіарність, державна регіональна політика.

Рис.: 1, бібл.: 10.

Андрей ПЕЛЕХАТЫЙ

кандидат экономических наук, и.о. доцента, Львовский национальный университет имени Ивана Франко, Львов, Украина

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ УКРАИНЫ

Введение. Вопрос институционально-правового обеспечения формирования и реализации бюджетной политики развития территорий является крайне важным на современном этапе развития государства и децентрализованных процессов.

Цель – исследовать институционально-правовое обеспечение формирования и реализации бюджетной политики развития территорий Украины и разработать предложения, касающиеся реформирования межбюджетных отношений и изменений основ бюджетного регулирования.

Результаты. Ключевым подходом, положенным в основу разграничения функций в сфере публичного управления по вертикали, определено субсидиарность, которая является одним из ключевых принципов организации властных институтов. Указаны основные направления реформирования административно-территориального устройства страны. Проанализированы основные законодательные акты, составляющие правовую основу формирования бюджетной политики развития территорий Украины в контексте децентрализации и реформы публичных финансов, а именно: законы о внесении изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы Украины. Исследованы основные приоритеты государственной региональной политики, согласно Закону Украины “Об основах государственной региональной политики”. Рассмотрено определение полномочий субъектов государственной региональной политики, направлений координации деятельности органов управления различных уровней и механизм их финансирования. Проанализирован процесс реформирования системы межбюджетных отношений.

Выводы. Формирование бюджетной политики развития территорий в условиях децентрализации требует использования системного подхода с непосредственной ориентировкой на всех участников процесса с соблюдением институционально-правового обеспечения и с обязательным обеспечением со стороны государства делегированных полномочий на базовый уровень.

Ключевые слова: институционально-правовое обеспечение, бюджетная политика, территории, децентрализация, субсидиарности, государственная региональная политика, налоги и сборы.

Andriy PELEKHATYY

Ph. D. (Economics), Assoc. Prof., Ivan Franko National University, Lviv, Ukraine, Pelechatyj_a@i.ua
ORCID ID: 0000-0002-3022-852X

INSTITUTIONAL AND LEGAL SUPPORT FOR THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE BUDGETARY POLICY OF THE TERRITORIES DEVELOPMENT IN UKRAINE

Introduction. The issue of institutional legal support of formation and implementation of the budget policy of territorial development is extremely important at the present stage of the state development and decentralization processes that are taking place.

The purpose is to study the institutional and legal support for the formation and implementation of budget policy for the development of the territories of Ukraine and to develop proposals for reforming the system of inter-budgetary relations and changes to the basics of budget regulation.

Results. It was determined that subsidiarity is one of the key principles of organization of functions in the sphere of public administration, which is one of the main principles of organization of power institutions. The main directions of reforming the administrative and territorial structure of the country are outlined. The basic legislative acts which today form the legal basis for forming the budgetary policy of territorial development in Ukraine in the context of decentralization and reform of public finances are analyzed, namely the laws on amendments to the Budget and Tax Codes of Ukraine. The main priorities of the state regional policy were investigated according to the Law of Ukraine "On the Principles of State Regional Policy". Definition of powers of subjects of the state regional policy, directions of coordination of activities of the governing bodies of different levels and mechanism of their financing are considered. The reform of the system of intergovernmental relations is analyzed in detail.

Conclusions. Creation of a decentralized territorial development policy requires usage of a systematic approach that targets directly all participants in the process with institutional compliance and mandatory state-level delegation of mandate.

Keywords: institutional and legal support, budgetary policy, territories, decentralization, subsidiarity, state regional policy, taxes and fees.

JEL Classification: H61, H72, R58.

Постановка проблеми. Використання інституційного підходу до бюджетної політики розвитку територій вимагає дослідження системи норм, правил та законів, особливостей діяльності та взаємодії органів законодавчої, виконавчої влади, інших установ та визначення їх оптимального поєднання в контексті забезпечення соціально-економічного розвитку держави. В рамках дослідження до питання формування і розвитку інституційних механізмів бюджетної політики варто підходити як до динамічної системи, що змінюється в процесі постійного розвитку та адаптується до особливостей кожного окремого етапу соціально-економічного поступу держави. Сьогодні, як і у попередні роки, питання інституціалізації бюджетної політики в Україні характеризується актуальністю, а також посиленою увагою в контексті децентралізаційних процесів. Відтак, існує потреба

поглибленого дослідження особливостей формування інституційних механізмів забезпечення бюджетної політики розвитку територій в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основні результати наукових пошуків, спрямовані на дослідження інституційно-правового забезпечення формування та реалізації бюджетної політики розвитку територій, висвітлені у працях таких вчених, як: М. Говлет [1], В. Кравченко [2], А. Краснейчук [3], І. Козюра [3], М. Кушнір [4], С. Максимов [5], М. Рамеш [1], О. Скакун [6], О. Слобожан [3] та ін. Однак не вирішеним залишається питання перерозподілу міжбюджетних трансфертів між рівнями бюджетної системи таким чином, щоб за рахунок власних фінансових ресурсів можна було забезпечити виконання покладених на органи місцевого самоврядування повноважень.

Особливістю дослідження є здійснення детального аналізу інституційно-правового забезпечення бюджетної політики розвитку територій в умовах децентралізаційних процесів.

Метою статті є дослідження інституційно-правового забезпечення формування та реалізації бюджетної політики розвитку територій України та розробка пропозицій щодо реформування системи міжбюджетних відносин і змін до основ бюджетного регулювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним із найбільш суперечливих і складних завдань становлення української державності сучасного періоду стало формування дієвої системи публічного управління з розвинутою ланкою місцевого самоврядування. І у вітчизняному політикумі, і у науковому середовищі стан розвитку місцевого самоврядування в умовах незалежності Української держави оцінювали як такий, що не відповідає принципам демократичної організації влади, стримує соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць базового рівня та розбудову місцевої демократії [1; 2; 4; 7]. А відсутність дієвої й ефективної системи місцевого самоврядування супроводжувалася високим рівнем централізації бюджетних ресурсів та неконструктивною бюджетною політикою в контексті розвитку територій.

Інституційно-правовий механізм забезпечення самодостатніх і самостійних територіальних громад як суб'єктів соціально-економічного розвитку територій характеризувався як недостатній [3]. Визначений статтею 140 Конституції України принцип самостійності територіальних громад не був реалізований на практиці, що пов'язано з відсутністю встановлених напрямів досягнення дійсної самостійності територіальних громад у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" та інших

нормативно-правових актах, на яких ґрунтується система місцевого самоврядування. Серед основних проблем, які не сприяли формуванню самодостатніх територіальних громад, – відсутність чіткого розподілу компетенцій, повноважень і відповідальності між органами управління різних рівнів, а також відсутність фінансових ресурсів для забезпечення розвитку громад.

Зміни в цьому напрямку були започатковані з прийняттям у 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні й інших фундаментальних правових актів, які основним завданням визначали забезпечення ефективної організації виконавчої влади на центральному і місцевому рівнях та формування системної бюджетної політики розвитку територій. Ключовим підходом, що покладений в основу розмежування функцій в сфері публічного управління по вертикалі, визначено субсидіарність, що є одним із ключових принципів організації владних інститутів [5; 6].

Принципи субсидіарності та децентралізації належать до ключових цінностей публічного управління в країнах Європи, що в правовому полі було викладено у Договорі про ЄС та Європейській хартії місцевого самоврядування. Відповідно до статті 5 Договору, субсидіарність – це обмеження повноважень ЄС, яке передбачає "перенесення" функцій на наднаціональний рівень і лише в такому обсязі, виконання якого не можуть забезпечити на належному рівні (державному, регіональному, місцевому) з огляду на можливі результати заходів і масштабність реалізації. Система публічного управління в країнах ЄС побудована таким чином, що кожна установа і кожен проект законодавчого акта функціонує і формується відповідно до принципу субсидіарності і передбачає детальне оцінювання дотримання цього принципу. Зокрема

Рекомендації комітету міністрів Ради Європи № (95)19 “Про застосування принципу субсидіарності” визначають, що принцип доцільно застосовувати у відносинах між державним рівнем управління, регіональними та місцевими органами влади та місцевого самоврядування.

Важливим законодавчим документом України, який визначає поняття “субсидіарності”, є Бюджетний кодекс. Враховуючи його специфіку та фінансову спрямованість, природним є акцент на принципі субсидіарності в контексті бюджетної політики. Так, субсидіарність трактується як розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами, що ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача.

Реформа місцевого самоврядування, розпочавшись у 2014 р., передбачає зміну системи публічних фінансів у напрямку її децентралізації, а також трансформацію системи адміністративно-територіального устрою України. При цьому основними напрямками реформування є:

- укрупнення територіальних громад базового рівня та розширення повноважень органів місцевої влади;
- зміна структури бюджетної системи: бюджети органів місцевого самоврядування не повинні входити до складу бюджетів адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня та державного бюджету, чим гарантуватиметься їх фінансова самостійність і незалежність;
- корегування системи функцій, які покладаються на територіальні громади, відповідно до принципів субсидіарності;
- розширення фінансової бази територіальних громад шляхом передачі низки податків та зборів (чи їх частин) на місцевий рівень.

З моменту прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні відбулося формування правової бази для реформування бюджетної децентралізації. В процесі проведеного власного дослідження щодо основних аспектів реформування системи адміністративно-територіального устрою в Україні було отримано висновок: основними критеріями для визначення меж новоутворених адміністративно-територіальних одиниць повинні стати їх фінансова самодостатність, можливість ефективного управління та забезпечення рівномірного доступу населення до отримання послуг і суспільних благ.

Серед основних законодавчих актів, які на сьогодні складають правову основу формування бюджетної політики розвитку територій в Україні в контексті децентралізації та реформи публічних фінансів, – закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів [8; 9], Державна стратегія регіонального розвитку, Закон України “Про засади державної регіональної політики” [10] та інші. Реформа системи публічного управління та зміна основних аспектів проведення бюджетної політики здійснюється в рамках децентралізаційних процесів на рівнях – центральному, місцевому та регіональному, що сприяє комплексному оновленню та зміні засад, принципів і напрямів формування бюджетної політики розвитку територій. Зокрема, основними пріоритетами державної регіональної політики, згідно із Законом України “Про засади державної регіональної політики”, визначено:

- 1) стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей;

- 2) зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку;
- 3) формування конкурентоспроможності регіонів шляхом розроблення та реалізації програм і проектів підвищення конкурентоспроможності територій;
- 4) стимулювання міжрегіональної інтеграції, інтеграції регіональних економічних, інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір, подолання міжрегіонального відчуження;
- 5) визначення проблемних територій у регіонах та реалізація державних заходів щодо вирішення проблем;
- 6) створення ефективної системи охорони навколишнього природного середовища шляхом врахування екологічної складової у стратегіях регіонального розвитку, оцінювання, вирівнювання та зниження техногенно-екологічного навантаження на довкілля у регіонах;
- 7) запровадження дієвих інструментів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних програм і проектів;
- 8) формування з урахуванням документів Ради Європи та Європейського Союзу нормативно-правової бази, необхідної для реалізації державної регіональної політики;
- 9) поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, сприяння здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування;
- 10) створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні і територіальних громад – на регіональному рівні [10].

З прийняттям цього законодавчого акта відбулося детальне визначення повноважень суб'єктів державної регіональної політики (рис. 1.), напрямів координації діяльності органів управління різних рівнів і механізму фінансування заходів реалізації стратегії. Відтак, фінансування проектів державної регіональної політики здійснюється за рахунок:

- надання міжбюджетних трансфертів із державного бюджету України місцевим бюджетам;
- об'єднання фінансових ресурсів на договірній основі суб'єктів регіональної політики;
- здійснення капітальних видатків за рахунок бюджетів усіх рівнів;
- реалізації державних цільових програм;
- реалізації угод щодо регіонального розвитку;
- коштів державного фонду регіонального розвитку.

Таким чином, джерелами фінансування регіонального розвитку є кошти державного та місцевих бюджетів, благодійні внески, кошти міжнародних організацій тощо.

Отже, забезпечення повсюдного розвитку територіальних громад і зниження рівня міжрегіональної диференціації здійснюється в контексті стратегічного планування та взаємодії усіх рівнів управління. Це вагома частина формування та реалізації бюджетної політики розвитку територій, спрямована на створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної й економічної єдності, підвищення рівня життя населення, дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина, незалежно від місця його проживання [10].

Вагомим кроком у формуванні бюджетної політики розвитку територій в Україні стало прийняття змін до Бюджетного та

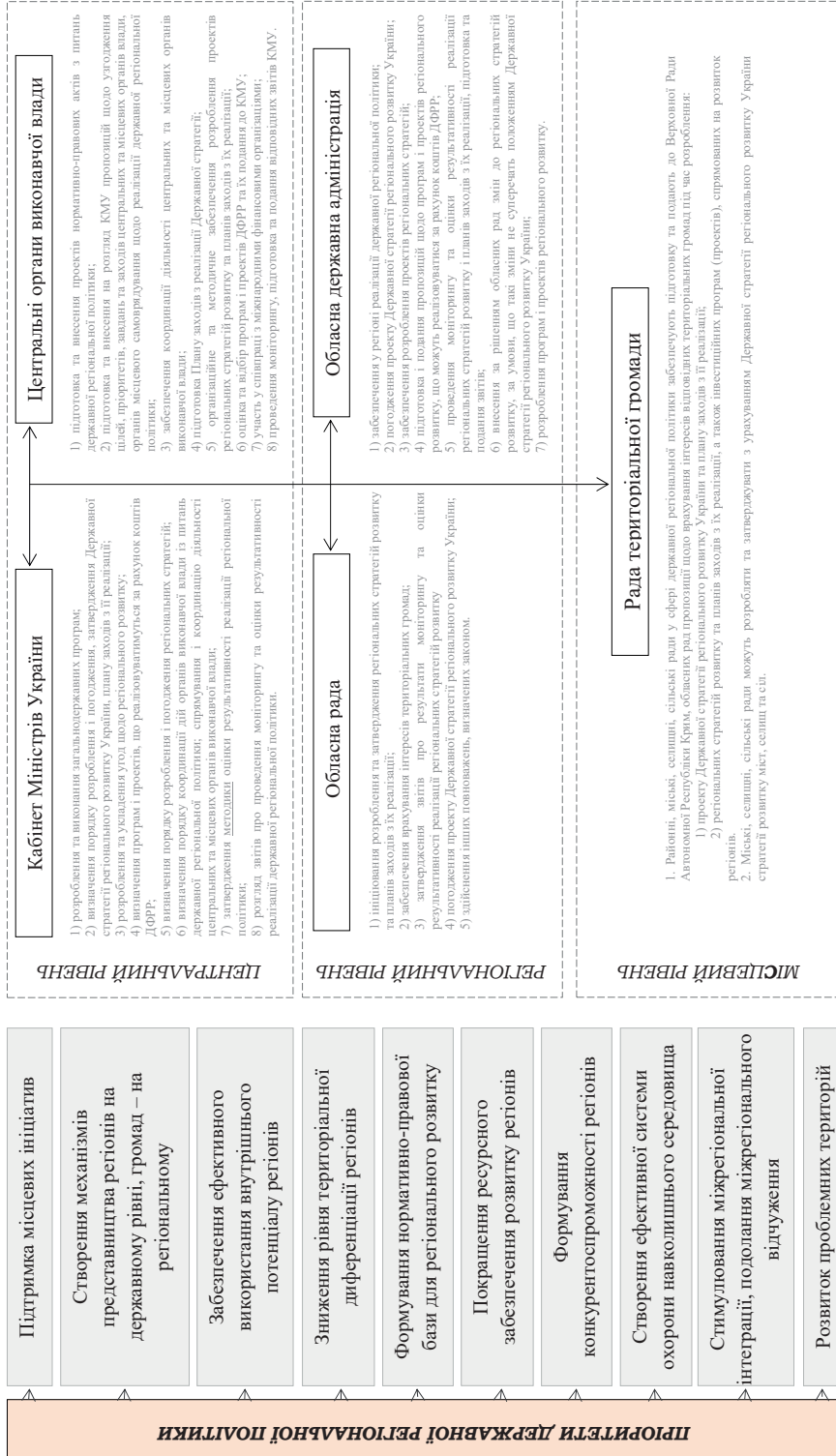


Рис. 1. Основні аспекти державної регіональної політики.

Податкового кодексів, відповідно до яких ОТГ та міста обласного значення отримали значно більші фінансові ресурси для реалізації функцій місцевого самоврядування, забезпечення самодостатності місцевих бюджетів та спроможності територіальних громад.

В цьому контексті першочергово слід акцентувати на реформі міжбюджетних відносин та змінах основ бюджетного регулювання, які передбачають:

1) формування інституційної і фінансової спроможності органів місцевого самоврядування базового рівня, котре виявляється у:

- скасуванні трирівневої системи розподілу фінансових ресурсів, яка охоплює такий ланцюг: область → район → розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, та формуванні дворівневої системи, в якій перший рівень включає область, а другий – міста обласного значення та ОТГ;
- прямих міжбюджетних відносинах ОТГ з державним бюджетом, що прирівнює об'єднані територіальні громади до міст обласного значення за цим критерієм;
- запровадженні горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за двома податками (ПДФО та податком на прибуток – для обласних бюджетів; ПДФО – для бюджетів інших адміністративно-територіальних одиниць), що не нівелює стимулювання громад до нарощування власної дохідної бази, оскільки інші надходження (зокрема, місцеві податки) при вирівнюванні не враховуються;
- формуванні чіткого переліку делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та передача на місцевий рівень співрозмірного для їх виконання ресурсу;

2) високий рівень бюджетної автономії та фінансової самостійності, що виявляється у:

- праві самостійного формування місцевих бюджетів на основі чітко визначених делегованих і власних доходів та здійснення видаткових повноважень відповідно до умов проекту Закону про державний бюджет, поданий у відповідні строки до Верховної Ради України;
- чітко прописаному й обґрунтованому механізмі розрахунку та надання міжбюджетних трансфертів на основі соціальних стандартів і нормативів, встановлених у нормативно-правовій площині;
- праві незалежно від колізії процесу прийняття державного бюджету на відповідний рік забезпечити формування і прийняття місцевих бюджетів у встановлені строки;
- використанні програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні;
- затвердженні державних нормативів та соціальних стандартів у вартісному вираженні та описовому вигляді за кожним делегованим на рівень громади повноваженням у розрахунку на середньостатистичний показник по адміністративно-територіальній одиниці базового рівня;
- праві вибору установи, яка здійснюватиме обслуговування рахунків місцевого бюджету, органом місцевого самоврядування на власний розсуд; серед таких установ – казначейство або комерційний банк (разом з тим, за умови обрання банку як обслуговуючої установи місцевий бюджет може покривати тимчасові касові розриви за рахунок коштів ЄКР);
- праві здійснювати зовнішні запозичення містам обласного значення та спрощення процедури здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій в результаті запровадження принципу “мовчазної згоди” у випадку

- неотримання від міністерства фінансів висновку з моменту подання заявки;
- 3) збільшення доходів місцевих бюджетів та формування ефективної структури таких дохідних джерел, зокрема:
- закріплення за місцевими бюджетами та формування нових умов розподілу важливого бюджетонаповнюючого платежу – ПДФО;
 - запровадження та закріплення за місцевими бюджетами акцизного податку з реалізації суб'єктами роздрібною торгівлі підакцизних товарів і частини акцизного податку з виробленого та ввезеного пального, що стало одним із основних податкових джерел для місцевих бюджетів та мало суттєвий вплив на підвищення рівня фінансової спроможності територіальних громад;
 - посилення ролі місцевих податків та зборів у складі податкових доходів місцевих бюджетів, зокрема зарахування до їх складу плати за землю (одного з ключових бюджетоформуючих податків на місцевому рівні), що автоматично передбачає надання органам місцевого самоврядування права самостійного визначення податкових ставок, пільг, платників податків у межах законодавчо визначених норм;
 - передача на базовий рівень із державного бюджету державного мита та плати за надання адміністративних послуг, а також збільшення частки зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку (з 35% до 80%);
 - розширення бази оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за рахунок ураховання комерційного майна; зниження пільгових значень зі сплати податку, які визначені залежно від розміру площі об'єкта оподаткування (для квартир – від 60 кв. м, для будинків – від 120 кв. м);
 - відміна обов'язкового індикативного планування окремих показників місцевих бюджетів на рівні Міністерства фінансів і право самостійного визначення обсягів надходжень до місцевих бюджетів на основі закріплених дохідних джерел;
 - розширення джерел та формування єдиного кошика доходів без поділу на I і II кошики;
- 4) зміну системи видаткових повноважень органів місцевого самоврядування, в тому числі:
- чіткому визначенні власних повноважень органів місцевого самоврядування, до яких віднесено: планування розвитку територіальної громади; формування та виконання місцевого бюджету; стимулювання економічного розвитку громади, яке передбачає розвиток бізнесу в громаді та залучення інвестиційних ресурсів; управління земельними ресурсами; управління та розпорядження комунальною власністю; встановлення та справляння місцевих податків та зборів; благоустрій населеного пункту та підтримка у належному стані і розвиток місцевої інфраструктури; надання житлово-комунальних послуг на території громади; забезпечення транспортного сполучення з іншими населеними пунктами; утримання та ремонт доріг місцевого значення; пожежна охорона; муніципальна поліція та громадська безпека тощо;
 - передачі делегованих повноважень на рівень територіальних громад, а саме: забезпечення соціальної допомоги через розвиток центрів надання адміністративних послуг; управління навчальними закладами (школами та дитячими садками); надання первинної медичної допомоги; організація роботи й утримання закладів культури, клубів, спортивних майданчиків, стадіонів та бібліотек;

– передачі окремих функцій на нижчий рівень управління, до територіальних підрозділів державних органів влади (соціальне забезпечення, реєстрація актів цивільного стану, казначейське обслуговування, санітарний і епізоотичний контроль);

5) зміну системи бюджетного вирівнювання та реформу надання на місцевий рівень міжбюджетних трансфертів, яка охоплює такі зміни:

- запровадження системи базової/реверсної дотації для забезпечення горизонтального вирівнювання податкоспроможності території; місцеві бюджети поділено на три групи, відповідно до чого і визначено умови здійснення такого вирівнювання (якщо надходження зі справляння ПДФО/ПДФО та податку на прибуток на одну особу стосовно середнього значення по Україні більше 1,1, з таких бюджетів до державного бюджету надається реверсна дотація у вигляді 50% додаткового доходу; якщо таке співвідношення коливається в межах 0,9–1,1 – дотаційний рівень залишається без змін; якщо співвідношення менше 0,9 – надається базова дотація у розмірі 80% від суми, необхідної до досягнення рівня 0,9);
- запровадження нових видів субвенцій, зокрема медичної та освітньої, субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, та їх тотальне переважання в структурі трансфертів, що спрямовують до місцевих бюджетів; така зміна передбачає направленість бюджетної політики на забезпечення цільового використання коштів та стимулювання економічного розвитку громад через активізацію власних ресурсів і можливостей.

Варто зауважити, що тенденційність переважання делегованих на місцевий рівень повноважень перед власними повноважен-

нями органів місцевого самоврядування в умовах децентралізаційних змін у сфері публічних фінансів порушує основні принципи формування та розвитку місцевого самоврядування. Така ситуація спричиняє ризик прямого втручання органів виконавчої влади у діяльність органів місцевого самоврядування, що ускладнює їх роботу та узалежнює від вимог органів державної влади.

Окрім того, значна частка делегованих повноважень вимагає ефективного та повного їх фінансування державою, оскільки, відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, делегування повноважень має супроводжуватися передачею на місцевий рівень матеріальних, фінансових та інших ресурсів.

Висновки. Основу місцевих бюджетів мають складати власні доходи. Для збільшення частки власних доходів в бюджетах органів місцевого самоврядування, підвищення рівня фінансової самостійності та фінансової самодостатності громад, а також збільшення зацікавленості громад в ефективності використання коштів та, відповідно, покращення рівня управління місцевими фінансами запропоновано:

- точне та чітко визначене законодавче закріплення за різними рівнями влади та кожною ланкою місцевого самоврядування бюджетних повноважень і відповідальності владних ланок різного рівня при формуванні доходів;
- закріплення за місцевими бюджетами стабільних та ефективних джерел доходів і досягнення завдання податкоспроможності територіальних громад;
- реформатування дії системи міжбюджетних відносин в напрямку переходу до системи цільових трансфертів, що дасть змогу контролювати використання коштів державних фондів, які передаються до місцевих бюджетів;

- розширення видаткових повноважень місцевих органів влади, закріплення за кожною ланкою місцевих бюджетів конкретних функцій щодо управління бюджетними коштами;
- створення чіткого й ефективного механізму контролю та моніторингу використання бюджетних ресурсів;
- введення державних стандартів надання бюджетних послуг, які повинні включати основні елементи визначення вартості послуг та оцінки результативності їх надання, та запровадження системи моніторингу надання цих послуг;
- планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу;
- викорінення корупційних і тіньових схем використання бюджетних ресурсів, забезпечення прозорості усіх етапів бюджетного процесу.

Наявність більшості проблем пов'язана з ототожненням функцій і повноважень органів влади різного рівня та існуванням широкої суміжної компетенції органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій. Хоча в умовах реформи децентралізації суттєві кроки в напрямку розмежування повноважень між рівнями влади вже зроблені, проте зміни не завершені. Це тягне за собою накладання та дублювання повноважень і унеможлиблює їх відокремлення, а відтак, втручання одних органів управління в роботу інших.

Таким чином, формування бюджетної політики розвитку територій в умовах децентралізації вимагає використання системного підходу з безпосереднім орієнтуванням на всіх учасників процесу та врахуванням інтересів і потреб кожного з них. Реалізація принципів і засад децентралізацій не має перерости у повну альтернативу процесу централізації, адже існує поняття "золотої середини", коли важливим є поєднання цих двох інститутів.

Список використаних джерел

1. Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики ; пер. з англ. О. Рябова. Львів : Кальварія, 2004. 262 с
2. Кравченко В. Проблеми та перспективи розвитку законодавства про місцеве самоврядування. Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України. URL : http://www.municipal.gov.ua/data/loads/8slyhanna_zbirn_innovac_statta_vkravchenko.doc.
3. Козюра І. В., Краснейчук А. О., Слобжан О. В. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах державно-управлінських реформ / за заг. ред. Ю. П. Сурміна, І. В. Козюри. К. : НАДУ, 2013. 52 с.
4. Кушнір М. Стан нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні. Нац. ін-т стратег. дослідж. URL : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/april08/25.htm>.
5. Максимов С. І. Субсидіарність як принцип правового регулювання взаємовідносин органів місцевого самоврядування з державними органами: методологічний аспект. Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні : матеріали міжнародної наук.-практ. конф. Харків, 2004. С. 75.
6. Скакун О. Ф. Субсидіарність як принцип організації влади і управління в Україні і державах Європи: від Конституції Пилипа Орлика до Конституції України 1996 р. і європейської Брноської програми 2003 р. Державне будівництво і місцеве самоврядування. 2006. Випуск 11. С. 69–78.
7. Муниципальне право : підручник / В. Ф. Погоріло, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов, Б. А. Присяжнюк та ін. К. : Юрінком Інтер, 2001. 350 с.
8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин. Закон України № 79-19 від 28.12.2014 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
9. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів

України щодо податкової реформи. Закон України № 71-19 від 28.12.2014 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.

10. Про засади державної регіональної політики. Закон України № 156-VIII від 5.02.2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

References

1. Hovlet, M., Ramesh, M. (2004). *Doslidzhenia derzhavnoi polityky: tsyky ta pidsystemy polityky [Policy studies: cycles and policy subsystems]*. Lviv: Kalvariia [in Ukrainian].

2. Kravchenko, V. (2018). *Problemy ta perspektyvy rozvytku zakonodavstva pro mistseve samovriaduvannia [Problems and prospects of development of legislation on local self-government]*. Fond spryannia mistsevomu samovriaduvanniu Ukrainy [Foundation for promotion of local self-government in Ukraine]. Available at: http://www.municipal.gov.ua/data/loads/8slyhanna_zbirn_innovac_statta_kvkravchenko.doc.

3. Koziura, I. V., Krasneichuk, A. O., Slobozhan, O. V. (2013). *Instytutsiyni rozvytok mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini v umovakh derzhavno-upravlynskykh reform [Institutional development of local self-government in Ukraine under the conditions of state-administrative reforms]*. Surmina, Yu., Koziury, I. (Ed). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

4. Kushnir, M. (2018). *Stan normatyvno-pravovoho zabezpechennia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [State of regulatory support of local self-government in Ukraine]*. *Nats. in-t strateh. doslidzh.* Available at: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/april08/25.htm>.

5. Maksymov, S. I. (2004). *Subsydiarnist yak pryntsyyp pravovoho rehuliuвання взаємовідносин orhaniv mistsevoho samovriaduvannia z derzhavnymy orhanamy: metodolohichniy aspekt [Subsidiarity as a principle of legal regulation of relations between local self-government bodies and state bodies: methodological aspect]*. *Problemy udoskonalennia pravovoho rehuliuвання mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Problems of improvement of legal regulation of local self-gov-*

ernment in Ukrain]. *Materialy mizhnarodnoi nauk.-prakt. konf. Kharkiv [in Ukrainian]*.

6. Skakun, O. (2006). *Subsydiarnist yak pryntsyyp orhanizatsii vlady i upravlinnia v Ukraini i derzhavakh Yevropy: vid Konstytutsii Pylypa Orlyka do Konstytutsii Ukrainy 1996 r. i yevropeiskoi Brnovskoi prohramy 2003 r. [Subsidiarity as a principle of organization of power and governance in Ukraine and the states of Europe: from the Constitution of Philip Orlyk to the Constitution of Ukraine in 1996 and the European Brno Program 2003]*. *Derzhavne budivnytstvo i mistseve samovriaduvannia – State Construction and Local Self-Government*, 11, 69–78 [in Ukrainian].

7. Pohorilko, V., Frytskyi, O., Baimuratov, M., Presiazhniak, B. (2001). *Munitsypalne pravo [Municipal law]*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].

8. *Pro vnesennia zmin do Biudzhetnoho kodeksu Ukrainy shchodo reformy mizhbudzhetnykh vidnosyn. Zakon Ukrainy № 79-19 vid 28.12.2014 [On amendments to the Budget Code of Ukraine on intergovernmental relations reform. Law of Ukraine]*. (2014, December, 28). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

9. *Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo podatkovoi reformy. Zakon Ukrainy № 71-19 vid 28.12.2014 [On amendments to the Tax Code of Ukraine and some legislative acts of Ukraine on tax reform. Law of Ukraine]*. (2014, December, 28). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.

10. *Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky. Zakon Ukrainy № 156-VIII vid 5.02.2015 [On the principles of state regional policy. Law of Ukraine]*. (2015, February, 5). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

Стаття надійшла до редакції 4.11.2019.