

УДК 336.1:352

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.22.2018.164736>

Дяченко Світлана Анатоліївна

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри економічної політики та врядування, докторант Національної академії державного управління при Президентові України

ORCID: 0000-0002-5905-4607

e-mail: diachenko_svitlana@ukr.net

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДИКИ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ КОШТАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Розглянуто питання управління бюджетними коштами в умовах децентралізації у контексті нових підходів до методики його здійснення. На основі ґрунтовного та всебічного аналізу управління бюджетними коштами визначено низку удосконалень, які можуть бути застосовані з огляду на сучасний стан розвитку міжбюджетних відносин та законодавче забезпечення функціонування об'єднаних територіальних громад місцевого самоврядування загалом. Означено характерні особливості кожного з удосконалень та окреслено порядок їх застосування для управління бюджетними коштами.

Ключові слова: державне управління; бюджет; міжбюджетні відносини; місцеве самоврядування; об'єднані територіальні громади; методика управління; управління бюджетними коштами; удосконалення управління бюджетними коштами.

Постановка проблеми. Процес децентралізації, який був започаткований з метою посилення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, потребує новітніх підходів до його реалізації, зважаючи на складність цього процесу, велику кількість питань функціонування територіальних громад, які він охоплює, та неоднозначність наслідків, до яких він призводить. Оскільки він, з одного боку, може сприяти розвитку окремих територіальних громад шляхом додаткових фінансових ресурсів, а з іншого – створювати перепони для розвитку інших громад, які мають менший економічний потенціал і не можуть конкурувати з більш розвиненими регіонами за умови переважно переходу до моделі самофінансування місцевого самоврядування.

Особливо це проявляється у питаннях управління бюджетними коштами, які знаходяться у розпорядженні територіальних громад і повинні використовуватися найбільш раціонально та ефективно, з одного боку, та мати достатній рівень для фінансування основних їх потреб – з іншого. І з огляду на це, виникає потреба у проведенні аналізу методик управління

бюджетними коштами в умовах децентралізації, які б відповідали сучасним тенденціям розвитку територіальних громад та мали новітнє спрямування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі науковці у своїх працях розглядали питання діяльності бюджетів за умов децентралізації, зокрема і у її фіскальному аспекті, серед них: В. Бодров, Т. Бутурлакiна, О. Васильєва, Г. Возняк, О. Кириленко, А. Лелеченко, З. Лободiна, Г. Лопушняк, М. Ливдар, В. Куйбiда, I. Лунiна, С. Романюк, А. Ткачук, Г. Шахов та iншi. Серед зарубiжних науковцiв доцiльно вказати Ш. Бланкарта, Г. Бивалец, М. Дж. Б'юкенена, Р. А. Масгрейва, Я. Кулявiка та iнших.

Розглядалися науковцями i питання концепцiї бюджетної децентралiзацiї, якi були вiдображенi у працях О. Бориславської, I. Волохової, В. Гамана, М. Гончаренка, Ю. Гринченка, О. Кириленка, Н. Криштофа, О. Лисенка, О. Онiщенка, С. Романюка, М. Рубана, А. Якимчука, В. Ярощука тощо.

Виокремлення невирiшених ранiше частин загальної проблеми. Водночас саме методики управлiння бюджетними коштами, якi б вiдповiдали сучасному стану децентралiзацiйних процесiв, що тривають у мiсцевому самоврядуваннi, не були предметом окремих наукових досліджень, а отже, виникає потреба наукового пошуку у цьому напрямку.

Мета статтi – розглянути методики управлiння бюджетними коштами в умовах децентралiзацiї, з огляду на сучасний стан розвитку мiжбюджетних вiдносин мiсцевого самоврядування i державного бюджету, та запропонувати новi пiдходи до їх удосконалення.

Виклад основного матерiалу. Методологiя державного управлiння за умов децентралiзацiї хоча i була предметом досліджень науковцiв, зокрема у розрiзi фiскальної децентралiзацiї її ґрунтовно досліджував С. Романюк, проте залишається значна кiлькiсть невирiшених питань, зокрема i в сферi методик управлiння бюджетними коштами. Такi методики мають залишатися у нерозривному зв'язку з методологiєю державного управлiння, яке є базовим для системи державного управлiння загалом i управлiння в бюджетнiй сферi зокрема. I як цiлком слушно зазначає з цього приводу С. Романюк, “децентралiзацiя не iснує поза державою, вона здiйснюється власне державою, за правилами, якi ж i встановлює” [1].

Методологiя державного управлiння – це система способiв органiзацiї та здiйснення пiзнавальної й практичної діяльності у сферi державного управлiння, що включає пiдсистему способiв досліджень (понять, принципiв, пiдходiв, методiв, норм, парадигм тощо) у сферi державного управлiння та пiдсистему способiв (принципiв, пiдходiв, методiв, методик, процедур, технологiй тощо) державно-управлiнської діяльності, яка тiсно пов'язана з теоретичними знаннями, що слугують основою її розвитку i водночас самi розвиваються за допомогою нових методологiчних засобiв [2]. Методика

державного управління є сукупністю певних управлінських операцій, як правило послідовних, які мають призвести до певного результату.

Щодо державного управління бюджетними коштами в умовах децентралізації, доцільно визначити методiku управління бюджетними коштами в умовах децентралізації як сукупність послідовних дій, спрямованих на досягнення результату у вигляді покращення управління такими бюджетними коштами. Водночас, зважаючи на складність бюджетних відносин та питань правового і практичного регулювання бюджетної децентралізації, доцільно обрати підхід на основі розробки, з подальшим практичним застосуванням не однієї, а низки новітніх методик, що мають покращити управління бюджетними коштами в умовах децентралізації, охопивши найважливіші питання управління бюджетними коштами у територіальних громадах.

Механізм бюджетної децентралізації базується на нормах Конституції України, у статтях якої містяться гарантії для територіальних громад на місцеве самоврядування та вирішення питань місцевого значення самостійно від загальнодержавної влади, зокрема стосовно місцевих фінансових ресурсів, якими є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад [3]. У ст. 16 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” деталізовано питання матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, зокрема місцевих бюджетів [4]. Отже, на державному рівні гарантуються відповідні фінансові, майнові та бюджетні права місцевого самоврядування з виокремленням місцевих бюджетів як самостійних складових у бюджетній системі України та закріплюються можливості передачі ресурсів органам самоорганізації населення, що має обов’язково враховуватися в ході управління бюджетними коштами в умовах децентралізації.

Важливо зазначити, що процес децентралізації закріплений у Законі України “Про добровільне об’єднання громад”, згідно з ч. 10 ст. 8 якого бюджет об’єднаної територіальної громади розробляється з урахуванням особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним законодавством. Насамперед доцільно акцентувати увагу на тому, що в разі створення об’єднаної територіальної громади, відповідно до ч. 9 ст. 8 Закону України “Про добровільне об’єднання громад”, бюджети територіальних громад, що об’єдналися, виконуються окремо до закінчення бюджетного періоду з урахуванням встановлених особливостей. Водночас сільська, селищна, міська ради, обрані об’єднаною територіальною громадою, можуть вносити зміни до рішень про місцеві бюджети, прийнятих сільськими, селищними, міськими радами, обраними територіальними громадами, що об’єдналися [5].

Відповідно до ч. 3 ст. 5 Бюджетного кодексу України, бюджети об’єднаних територіальних громад належать до бюджетів місцевого

самоврядування, поряд із бюджетами територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (зокрема районів у містах). При цьому дохідна база бюджетів об'єднаних територіальних громад визначена, як у місцевих бюджетах, поряд із бюджетами міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районів у областях. А це створює певний дисонанс у питаннях статусу бюджетів об'єднаних територіальних громад у межах бюджетної системи України та може чинити негативний вплив на управління бюджетними коштами таких бюджетів.

Таким чином, до моменту початку нового бюджетного періоду територіальні громади не в змозі скористатися всіма перевагами фінансових можливостей, які надаються об'єднаним територіальним громадам, зокрема отримувати відповідні доходи до бюджету об'єднаної територіальної громади, як це передбачено ст. 64 Бюджетного кодексу України [6]. А це зменшує бюджетні можливості об'єднаної територіальної громади, насамперед в умовах, коли об'єднання відбулося на початку бюджетного року.

У контексті вказаного доцільно навести експертну позицію авторів методичних рекомендацій “10 кроків до єдиного бюджету”, які на виконання п. 6 розділу IV “Прикінцевих положень” Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, якими передбачено, що у 2018 р., як виняток із положень ч. 9 ст. 8 цього закону: сільська, селищна, міська ради, обрані об'єднаною територіальною громадою у 2018 р., мають право прийняти рішення щодо затвердження бюджету об'єднаної територіальної громади на 2018 р., який включатиме показники бюджетів відповідних територіальних громад, що об'єдналися; у разі прийняття рішення щодо затвердження такого бюджету об'єднаної територіальної громади на 2018 р. сільською, селищною, міською радами, обраними об'єднаною територіальною громадою у 2018 р., приймаються рішення про втрату чинності рішеннями про бюджет відповідних територіальних громад, що об'єдналися; вказують на можливість та перспективи такого бюджетного об'єднання на основі бюджету об'єднаної територіальної громади [7]. Методика такого об'єднання передбачає саме можливість поєднання фінансових ресурсів бюджетів громад, що вступають до об'єднаної територіальної громади. Як наслідок, така новостворена громада отримує всі фінансові можливості для повноцінного функціонування і не втрачає часу на перехідний бюджетний період.

Тому доцільно дозволити проводити такі об'єднання і у майбутньому, не обмежуючи їх лише рамками 2018 р., внівши відповідні зміни до чинного законодавства та доповнивши в цій частині Методику формування спроможних територіальних громад (Постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р.) [8].

Не можна оминати увагою і питання формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів, які є основою для всієї діяльності об'єднаних територіальних громад. Звіт Рахункової палати Верховної Ради України “Про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016 – 2017 роках” свідчить, що збільшення дохідної бази місцевих бюджетів досягнуто лише частково, що насамперед зумовлено незначними обсягами фінансових ресурсів, отриманих із фіскальних джерел. Окрім цього, є деформації розподілу міжбюджетних трансфертів на користь державного бюджету [9]. Вказане питання порушувалося і раніше, зокрема у Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (№ 333-р від 01.04.2014 р.), де визначено низку проблем, пов'язаних із реформування органів місцевого самоврядування, однією із яких є низька фінансова спроможність низки бюджетів місцевого самоврядування, що зумовлює потребу у виділенні дотацій для них із коштів державного бюджету [10]. Проте методика надання таких дотацій із державного бюджету досить недосконала і не враховує потреби територіальних громад, базуючись на формальних критеріях, таких як кількісний показник населення.

Автори монографії “Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти” з цього приводу вказують на те, що “формулюючи вимоги до законодавчого і нормативно-правового забезпечення бюджетної децентралізації, як до першої з передумов створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад в Україні, виокремлюючи як пріоритет їх інноваційний розвиток, вони вважають за доцільне підкреслити потребу подальших законодавчих напрацювань за критерієм чіткості, однозначності, достатності положень правового регулювання місцевих бюджетів та застосування інкременталізму у податковому й бюджетному законодавстві” [11]. Тобто з прив'язкою до цього питання потрібно визначати критерії надання фінансової підтримки місцевим бюджетам, з огляду на потреби територіальних громад і перспективи їх розвитку, а не з формалізованих підстав.

Також окремими науковцями констатується, що на сьогодні не існує ні механізму надання таких субвенцій, ні вимог, необхідних для їх отримання. З останньою тезою погодитися в повному обсязі навряд чи можливо, адже певні механізми надання субвенцій на формування інфраструктури все ж розроблені, проте вони базуються на засадах, які не можуть враховувати всіх особливостей та потреб територіальних громад. Так, ч. 3 ст. 10 Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” встановлено, що загальний обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів. Іншими словами, територіальна громада оцінюється за критерієм населення та площі без

урахування особливостей місцевості (гірського розташування, важкої доступності до окремих населених пунктів чи частин територій), наявності інфраструктури на місцях (ступеня її розвитку, зношеності, придатності до використання), природних та кліматичних умов тощо.

Ключовим фактором, поряд із державною фінансовою підтримкою територіальних громад у ході бюджетної децентралізації, є і фактор формування власних доходів територіальних громад. Відповідно до ст. 9 Бюджетного кодексу України, до них належать податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій із капіталом [12]. Стосовно ж трансфертів, то вони охоплюють попередньо розглянуті питання фінансової підтримки, зокрема цільової фінансової допомоги.

Аналізуючи сучасний стан власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів, можна дійти висновку, що більшість із них потребує значної фінансової підтримки коштами державного бюджету. Так, високий рівень залежності від трансфертів центрального уряду є достатньо поширеним явищем, зокрема в країнах ОЕСР. Окрім того, “трансфертна залежність” у країнах Південно-Східної Європи зростає, оскільки функції соціального сектору передані муніципалітетам [13]. Такий підхід має бути основою побудови взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами і забезпечувати достатнє фінансування останніх відповідно до їх потреб на основі відповідної методики розподілу бюджетних коштів між державою та територіальними громадами.

З огляду на це, доцільно зосередити увагу на основних складових бюджетної децентралізації. Так, А. Лелеченко, О. Васильєва, В. Куйбіда і А. Ткачук вказують на існування 5 форм фінансово-бюджетної децентралізації: 1) самофінансування або відшкодування збитків виробництва шляхом плати користувачами за послуги; 2) заходи часткового фінансування або виробництва, шляхом яких користувачі беруть участь у наданні послуг, розвитку інфраструктури через фінансові внески або вклад робочої сили; 3) розширення місцевих доходів (податки на нерухомість, продаж або непрямі платежі); 4) трансферти, які переміщують загальні доходи від податків, що надаються центральним урядом місцевим органам влади для загальних або специфічних використань; 5) надання дозволу на муніципальні запозичення або мобілізація грошових фондів місцевих органів влади через гарантування займу, кредитів [14].

З приводу місцевих доходів, то вони, як вже акцентувалася увага, становлять більшу частину доходів місцевих бюджетів і є одним із основних джерел доходів територіальних громад. Але недостатність їх обсягу для самофінансування територіальних громад пояснюється окресленою ситуацією передачі основних джерел податкових доходів до державного бюджету, позбавляючи місцеві бюджети доходів, які фактично сформувалися на їх території і завдяки праці її мешканців. Як зазначають з цього приводу О. Підхонний та О. Журба, “...практика застосування

місцевих податків в Україні показала, що вони не мають суттєвого значення при формуванні місцевих бюджетів. У зв'язку з цим значна кількість місцевих органів влади навіть не використовують в повній мірі свої повноваження щодо введення таких податків і зборів” [15].

Дійсно у країнах-членах Європейського Союзу податкові надходження становлять приблизно 70%, у Швеції та Данії – понад 80%. Місцеві податки утворюють майже 60% прибуткової бази місцевих органів влади в Німеччині, 48% – у Швейцарії, 38% – в Італії, 45% – в Австралії, 44% – в Норвегії. В Україні частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів значно менша і становить 5 – 7%. Саме тому існує нагальна потреба реформування системи місцевих податків, щоб вони стали найвагомішим джерелом доходів у місцевих бюджетах, яким вони є у розвинених демократичних країнах [16].

Так, надання органам місцевого самоврядування права вводити власні податкові платежі могло б значно покращити ситуацію з фінансовою незалежністю місцевих бюджетів. Проте такий підхід може негативно вплинути на податкову систему зокрема та фінансову систему загалом і бути значним гальмівним ефектом для економіки в силу різних підходів та різного фіскального навантаження на територіях адміністративно-територіальних одиниць держави. При цьому, більш прагматичним виглядає підхід, який полягає у закріпленні за місцевим самоврядуванням більшої кількості платежів від загальнодержавних податків і зборів, унаслідок чого вони отримують більшу самостійність. Проте такий підхід має і свої недоліки, на які, зокрема, звертає увагу М. Гончаренко: “законодавче закріплення розширеного переліку власних доходних джерел місцевих бюджетів, виділення значних обсягів бюджетних коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів та коштів Державного фонду регіонального розвитку, а також розширення можливостей щодо залучення додаткових фінансових ресурсів не є достатніми умовами розвитку громад та не означають автоматичного підвищення якості публічних послуг на місцях” [17]. Адже багато в чому ефективність діяльності територіальних громад залежить від ефективного використання отриманих ресурсів, їх спрямування у напрямки пріоритетного розвитку (залучення інвестицій, створення перспективних інфраструктурних та інших проектів тощо). Без цього обсяг отриманих ресурсів територіальною громадою не буде мати принципового значення.

З іншого боку, як зазначають А. Якимчук та В. Ярощук, децентралізація влади і реформа місцевого самоврядування мають включати комплекс заходів стосовно впорядкування відносин у сфері фінансової незалежності, що дасть змогу вмотивувати територіальні громади щодо раціонального та ефективного використання бюджетних коштів [18]. Адже наявні ресурси будуть основою діяльності територіальних громад, а ефективність їх використання буде поставлена у пряму залежність від можливості функціонування таких громад, за принципом: відсутність

ресурсів зумовлює необхідність приєднання до іншої територіальної громади. Також не всі територіальні громади повною мірою здатні забезпечити своє самофінансування, а тому потребують підтримки від Державного бюджету.

Вказане має бути відображене у Методиці формування спроможних територіальних громад (Постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р.), де мають бути передбачені такі ключові положення: 1) територіальні громади мають отримувати не менше 50% (за зразком європейських держав) від податків, зборів, платежів, які були сплачені на території громади; 2) територіальні громади мають перебувати на умовах самофінансування, що, з одного боку, поставить їх у становище ефективного використання ресурсів, а з іншого – створить додаткові стимули для утворення об'єднаних територіальних громад, які будуть фінансово самодостатніми; 3) підтримка з боку державного бюджету має надаватися на основі функцій, зокрема соціальних, які виконують територіальні громади, з повним фінансуванням цих функцій.

Доцільно акцентувати увагу і на питанні, безпосередньо пов'язаному з попереднім, що є фінансуванням повноважень, які делегуються державою місцевому самоврядуванню. Як зазначають Г. Лопушняк, З. Лободіна, М. Ливдар, "... для проведення реальної фіскальної децентралізації, зокрема поряд із делегуванням органами державної влади повноважень та відповідальності органам місцевого самоврядування слід забезпечити реальне дотримання положень пункту 1 статті 85 Бюджетного кодексу України щодо відповідності переданих прав на здійснення видатків обсягу призначених для цього фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України" [19]. Дійсно передача повноважень без їх належного фінансування призводить до утворення значного обсягу дефіцитів у межах місцевих бюджетів, для покриття яких використовуються кошти, що могли б бути спрямовані на розвиток територіальних громад.

Бюджетна децентралізація як комплексна система заходів щодо створення й використання фінансових ресурсів місцевих і державного бюджетів, а також інших джерел відображає суспільно-економічні відносини щодо розподілу і перерозподілу грошових ресурсів, опосередковує рух грошової маси територіальних громад. Вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів є також запозичення, які надають змогу забезпечувати розвиток територіальних громад шляхом залучених до бюджетів фінансових ресурсів. А. Брязкало з цього приводу зазначає, що збільшення ролі місцевих бюджетів дасть змогу ефективніше використовувати запозичені кошти, спрямовувати на підтримку вітчизняних виробників, стимулювати їх у додатковому отриманні фінансових ресурсів з метою виходу на зовнішні ринки, що у підсумку сприятиме загальному економічному відродженню

територій [20]. З вказаною позицією можна загалом погодитися, але можливості запозичень місцевого самоврядування сильно обмеженні, адже, згідно з ст. 74 Бюджетного кодексу України, місцеві запозичення можливі лише для бюджетів Автономної республіки Крим та міст, а інші бюджети місцевого самоврядування виключені з цього процесу.

Невід'ємною складовою управління коштами місцевих бюджетів є бюджетний контроль. Його метою є забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами, а також забезпечення дотримання всіма учасниками бюджетних відносин вимог бюджетного законодавства, які реалізуються шляхом вирішення завдань бюджетного контролю [21].

У контексті цього контролю потрібно зосередити увагу на громадському контролі, який у відносинах із питань місцевих бюджетів є новим явищем та, відповідно, новою складовою управління бюджетними коштами в умовах децентралізації. Особливістю цього контролю є саме те, що він здійснюється незалежними суб'єктами, які представляють громадськість наперед тієї територіальної громади, бюджет якої піддається такому громадському контролю.

Одним із найбільш доступних та ефективних засобів забезпечення відкритості бюджету, який не потребує затрат матеріальних ресурсів, є проведення заходів із публічних обговорень проектів бюджету та звітів про його виконання, наприклад: громадські чи бюджетні слухання, збори громади, публічні звіти керівників [22]. Проте такі обговорення є скоріше винятком із правил, ніж правилом при формуванні проектів бюджетів, їх виконанні та бюджетній звітності, та далеко не всі органи територіальних громад їх проводять, виносячи на розсуд громадськості показники конкретного бюджету. Тобто громадськість, відповідно до законодавства, може бути цілком допущена до питань формування місцевого бюджету, його виконання і бюджетного обліку та звітності, використовуючи механізм громадських слухань. Водночас недоліком є відсутність належного законодавчого регулювання таких слухань, що віднесені до регулювання на рівні статуту територіальної громади, що значно применшує роль таких слухань у конкретній територіальній громаді чи об'єднаній територіальній громаді.

Згідно з ч. 3. ст. 22 Закону України "Про громадські об'єднання", органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення [23]. Отже, існує законодавча основа для залучення громадських об'єднань до розгляду бюджетних питань місцевого самоврядування та контролю з їх боку за бюджетним процесом на рівні територіальних громад. Проте Методика формування спроможних територіальних громад (Постанова Кабінету Міністрів України № 214 від

08.04.2015 р.) не передбачає можливість проведення громадського фінансового контролю за формуванням бюджету, найперше через його громадське обговорення, та подальшого контролю за його виконанням з боку населення та громадських організацій такої громади. Цей недолік має бути виправлено шляхом внесення відповідних доповнень до зазначеної вище методики, які мають передбачати громадський контроль за формуванням та виконанням бюджету територіальних громад.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Отже, узагальнюючи все вищезазначене, можна дійти висновку, що управління бюджетними коштами в умовах децентралізації потребує значних змін і доповнень методик управління ними шляхом внесення змін до чинного законодавства, яке регулює діяльність територіальних громад у бюджетній сфері, та Методики формування спроможних територіальних громад (Постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р.).

Основними новими підходами до удосконалення методики управління бюджетними коштами у територіальних громадах є такі:

– перехід на бюджет об'єднаної територіальної громади з бюджетів територіальних громад, які об'єдналися без встановлення часових меж такого переходу;

– управління бюджетними коштами в частині розподілу фінансової підтримки між бюджетами об'єднаних територіальних громад, яка має бути удосконалена та враховувати додаткові фактори, які впливають на необхідність розвитку інфраструктури територіальних громад (оцінюючи її дійсний стан), особливості місцезнаходження (зокрема ландшафт), природні та кліматичні умови;

– управління бюджетними коштами територіальної громади, засноване на таких ключових положеннях: 1) територіальні громади мають отримувати не менше 50% (за зразком європейських держав) від податків, зборів, платежів, які були сплачені на території громади; 2) територіальні громади мають перебувати на умовах самофінансування, що, з одного боку, поставить їх у становище ефективного використання ресурсів, а з іншого – створить додаткові стимули для утворення об'єднаних територіальних громад, які будуть фінансово самодостатніми; 3) підтримка з боку державного бюджету має надаватися на основі функцій, зокрема соціальних, які виконують територіальні громади, з повним фінансуванням цих функцій;

– управління місцевими бюджетами, що полягає у можливостях запозичень для всіх бюджетів органів місцевого самоврядування, насамперед бюджетів об'єднаних територіальних громад;

– запровадження громадського контролю у сфері місцевих бюджетів, за формуванням та виконанням бюджету територіальних громад.

Перспективою подальших досліджень є детальна розробка окреслених шляхів удосконалень методики управління бюджетними коштами та формування для її реалізації проектів законодавчих актів.

Список використаної літератури

1. Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування : монографія. Київ : НАДУ, 2018. С. 8; 78—86.
2. Бакуменко В. Д. Методологія державного управління // Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. кол. : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) [та ін.]. Київ : НАДУ, 2011. С. 346.
3. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.12.2018).
4. Про місцеве самоврядування : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.12.2018).
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України № 157-VIII від 05.05.2015 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 03.12.2018).
6. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 03.12.2018).
7. Казюк Я., Демиденко С., Герасимчук І. 10 кроків до єдиного бюджету : метод. реком. Київ : Група фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні (за підтримки Програми “U-LEAD з Європою” та SKL International), 2018. С. 4.
8. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету міністрів України № 214 від 08.04.2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення: 03.12.2018).
9. Про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016 – 2017 роках : Звіт Рахункової палати Верховної Ради України № 11-1 від 24.04.2018 р. URL : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16756589/Zvit_11- (дата звернення: 03.12.2018).
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> (дата звернення: 03.12.2018).
11. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородин, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. С. 109.

12. Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади: навч. посіб. Київ, 2017. С. 9, 10; 108.

13. Fiscal decentralization indicators for South-East Europe : report : 2006 – 2014 / Levitas A., Alkan A. Skopje : Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe-NALAS, 2016. 130 p.

14. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. / А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук. Київ, 2017. С. 110.

15. Підхормий О. М., Журба О. Ю. Проблеми забезпечення та шляхи збільшення доходів місцевих бюджетів // Молодий вчений. 2017. № 10(50). С. 999.

16. Хорст Р. Політика у сфері оподаткування і регулювання доходів: зрівнювання федеральних та регіональних інтересів. Система і досвід Німеччини. URL : <http://pdf.org.ua> (дата звернення: 03.12.2018).

17. Гончаренко М. В. Механізми формування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах децентралізації // Актуальні проблеми державного управління. 2017. № 2(52). С. 6.

18. Якимчук А. Ю., Ярошук В. В. Управління місцевими фінансами як забезпечення успішного розвитку територіальної громади. Децентралізація влади, проведення реформ в Україні // Сучасний стан та проблеми підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад : матер. І Міжнар. наук.-метод. конф. (19 – 20 жовтня 2017 р.). Рівне : Волинські обереги, 2017. С. 141.

19. Лопушняк Г. С., Лободіна З. М., Ливдар М. В. Фіскальна децентралізація в Україні: декларації та практична реалізація // Economic Annals-XXI. 2016. № 161(9/10). С. 82.

20. Брязкало А. Є. Місцеві запозичення як джерело формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів // Економіка та держава. 2016. № 3. С. 101.

21. Григор'єв Д. Поняття та особливості бюджетного контролю в Україні // Підприємництво, господарство і право. 2018. № 2. С. 129.

22. Вацлавський О. І. Роль громадського фінансового контролю у процесі формування та виконання місцевих бюджетів // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. Вип. 10. Ч. 1. С. 79, 80.

23. Про громадські об'єднання : Закон України № 4572-VI від 22.03.2012 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>(дата звернення: 03.12.2018).

Статтю подано: 19.09.2018

Статтю схвалено: 11.10.2018

Dyachenko Svetlana Anatolievna

Ph.D. in Public Administration, associate professor of the Department of Economic Policy and Governance, doctoral student of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-5905-4607

e-mail: diachenko_svitlana@ukr.net

IMPROVING THE METHODS OF BUDGET FUNDS MANAGEMENT IN DECENTRALIZATION CONDITIONS

Problem setting. The process of decentralization, which was initiated in order to strengthen the material and financial basis of local self-government, requires the latest approaches to its implementation, given the complexity of the process, the large number of issues of the functioning of the territorial communities, which it covers and the ambiguity of the consequences it leads to. Since it, on the one hand, can contribute to the development of separate territorial communities at the expense of additional financial resources and, on the other hand, create barriers for the development of other communities with less economic potential and can not compete with more developed regions, provided that the transition to a self-financing model of local self-government is preferable .

This is particularly evident in the management of budgetary funds that are available to territorial communities and should be used most rationally and efficiently on the one hand and have enough to finance their aspirated needs from another. And in view of this, there is a need for an analysis of the methods of managing budget funds in a decentralized environment that would correspond to the current trends in the development of territorial communities and were of a new character.

Recent research and publications analysis. A number of scholars in their writings touched upon issues of budget activity in the conditions of decentralization, including in its fiscal aspect, among them: V. Bodrov, T. Buturlakin, A. Vasiliev, G. Voznyak, O. Kyrylenko, A. Lelechenko, Z. Lobodina, G. Lopushniak, M. Vlivdar, V. Kuybida, I. Lunin, S. Romaniuk, A. Tkachuk, G. Shakhov and others. Among foreign scholars should mention Sh. Blankarta, G. Bivaleets, M. J. Byukenen, R. A. Masgraveva, Y. Kulyavika and others.

The scholars and the questions of the concept of fiscal decentralization were considered, which were reflected in the works of O. Borislavskaya, I. Volokhova, V. Hamana, M. Goncharenko, Y. Grinchenko, O. Kyrylenko, N. Kryshtof, O. Lisenko, O. Onishchenko, S. Romanyuk, M. Ruban, A. Yakymchuk, V. Yaroshchuk and others like that.

However, the question of the methodology of managing budget funds in conditions of decentralization and its improvement was not the subject of a separate scientific analysis.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. In general, the issue of budget activities in the context of decentralization was considered mainly from the point of view of the functioning of individual budgets and the needs of their adaptation to this process. That is, the scholars considered separate issues of budget activity in a decentralized environment without analyzing the methodology of managing budget funds in the course of decentralization processes.

At the same time, it is the methods of management of budget funds that would correspond to the current state of decentralization processes taking place in local self-government were not the subject of separate scientific research, and therefore there is a need for scientific research in this direction.

Paper main body. From the point of view of public administration of budgetary funds in the conditions of decentralization, it is necessary to determine the method of management of budget funds in the conditions of decentralization as a set of consistent actions aimed at achieving the result in the form of improved management of such budgetary funds. In view of the complex nature of budget relations and the issues of legal and practical regulation of fiscal decentralization, it is advisable to choose an approach based on development, with subsequent practical application, not one and a number of new methods that should improve the management of budgetary funds in conditions of decentralization. Having grasped the most important issues of managing budget funds in the territorial communities.

At the state level, the relevant financial, property and budgetary rights of local self-government are guaranteed, with the allocation of local budgets as independent components in the budget system of Ukraine, and the opportunities for transferring resources to the bodies of self-organization of the population are guaranteed, which must be taken into account during the management of budget funds in conditions of decentralization.

Until the start of a new budget period, territorial communities are not able to take advantage of all the financial opportunities provided to united territorial communities. Including receive corresponding revenues to the budget of the united territorial community, as provided for in Article 64 of the Budget Code of Ukraine. And this reduces the budget opportunities of the united territorial community, especially when the union took place at the beginning of the fiscal year. Therefore, it is expedient to allow such associations to be held and in the future, without limiting them only in the framework of 2018, by making appropriate amendments to the current legislation and adding in this part of the Methodology for the formation of capable territorial communities.

The territorial community is estimated by the population criterion and the area without taking into account the particulars of the area (the mountainous

location, the severity of the availability of particular settlements or parts of the territories), the existing infrastructure on the ground (its degree of development, wear, suitability for use), natural and climatic conditions, etc. Therefore, it is advisable to supplement the Methodology, as well as the Law of Ukraine “On Voluntary Association of Territorial Communities”, with norms that would take into account a greater number of factors for the financing needs of territorial communities.

The resources available to the territorial communities should be the basis of their activities and the effectiveness of their use will be directly dependent on the possibility of functioning of such communities, on the principle – the lack of resources dictates the need for joining another territorial community. Also, not all territorial communities are fully capable of self-financing, and therefore need support from the State Budget.

An important issue is the transfer of powers without their proper funding, which leads to the creation of a significant amount of deficit within the local budgets to cover the use of funds that could be used to develop the territorial communities. Therefore, it is important in the Methodology for the formation of capable territorial communities to consider the mechanism of management of budget funds, which should be based on the appropriate level of financing of delegated powers, without which the execution of such powers or other functions of local self-government may be endangered. Also, during the management of budget funds, it should be possible to borrow all the budgets of local self-government bodies, especially the budgets of the joint territorial communities, which at the expense of the received funds will be able to implement projects that are important for the communities and develop the economies of such communities. At the same time, the restrictions contained in the Budget Code of Ukraine, regarding the financial possibilities of borrowing funds of territorial communities and their use within the budgets of development should be kept.

There is a legal framework for involving civil society organizations in the consideration of budget issues of local self-government and their control by the budget process at the level of territorial communities. However, the Methodology for the formation of capable territorial communities does not provide for the possibility of conducting public financial control over the formation of the budget, primarily through its public discussion, and further control over its implementation by the public and public organizations of such a community. This shortcoming must be corrected by making appropriate additions to this Methodology.

Conclusions of the research and prospects for further studies. The main new approaches to improving the methodology for managing budget funds in the territorial communities are as follows:

– transition to the budget of the united territorial community from the budgets of the territorial communities that united without setting the time frame for such a transition;

– management of budget funds in terms of allocating financial support between the budgets of the joint territorial communities, which needs to be improved and taking into account additional factors influencing the need for infrastructure development of territorial communities (assessing its actual status), features of location (in particular landscape), natural and climatic conditions;

– management of the budget funds of a territorial community is based on the following key provisions: 1) territorial communities should receive at least 50% (according to the model of European states) from taxes, fees, payments paid on the territory of the community; 2) territorial communities should be self-financing, which, on the one hand, will put them in an effective use of resources, and on the other, create additional incentives for the formation of united territorial communities that will be financially self-sufficient; 3) support from the state budget should be provided on the basis of functions, including social, carried out by the territorial communities, with full financing of these functions;

– management of local budgets, which consists of borrowing opportunities for all budgets of local self-government bodies, especially budgets of united territorial communities;

– introduction of public control in the field of local budgets, the formation and implementation of the budget of territorial communities.

The prospect of further research is the detailed elaboration of the identified ways of improving the methodology of budget funds management and the formation of legislative acts for its implementation.

Key words: public administration; budget; intergovernmental fiscal relations; local self-government; united territorial communities; management methods; management of budget funds; improvement of management of budget funds.

References

1. Romaniuk, S. (2018). *Detsentralizatsiia: teoriia ta praktyka zastosuvannia*. Kyiv: NAPA. pp. 8; 78-86 [in Ukrainian].
2. Bakumenko, V. D. (2011). Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia. In *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia* (Vol. 1 – 8 : Vol. 2 : Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia). Kyiv: NADU. pp. 346 [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Ukrainy. № 254k/96-VR. (1996) [in Ukrainian].
4. Pro mistseve samovriaduvannia. № 280/97-VR. (1997) [in Ukrainian].
5. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad. № 157-VIII. (2015) [in Ukrainian].
6. Biudzhetni kodeks Ukrainy. № 2456-VI. (2010) [in Ukrainian].
7. Kaziuk, Ya., Demydenko, S., Herasymchuk, I. (2018). *10 krokiv do yedynoho biudzhetu*. Kyiv: Hrupa finansovoho monitorynhu Tsentralnoho ofisu reform pry Minrehioni (za pidtrymky Prohramy “U-LEAD z Yevropoiu” ta SKL International). pp. 4 [in Ukrainian].

8. Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad. № 214. (2015) [in Ukrainian].

9. Pro rezultaty analizu formuvannia ta vykorystannia mizhbiudzhetnykh transfertiv z Derzhavnogo biudzhetu Ukrainy mistsevym biudzhetam u 2016-2017 rokakh. № 11-1. (2018). [in Ukrainian].

10. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini. № 333-r. (2014). [in Ukrainian].

11. Seriohin, S. M., Sharov, Yu. P., Borodin, Ye. I., Honcharuk, N. T. & Seriohin, S. M., Sharov, Yu. P. (Eds.) (2016). *Upravlinnia stratehichnym rozvytkom obiednanykh terytorialnykh hromad: innovatsiini pidkhody ta instrument*. Dnipro: DRIPA NAPA. pp. 109 [in Ukrainian].

12. Vasylieva, N. V., Hrynychuk, N. M., Derun, T. M., Kuibida, V. S., Tkachuk, A. F. (2017). *Mistsevyi biudzhety i finansove zabezpechennia obiednanoi terytorialnoi hromady*. Kyiv. pp. 9, 10; 108 [in Ukrainian].

13. Levitas, A., Alkan, A. (2016). *Fiscal decentralization indicators for South-East Europe: report : 2006-2014*. Skopje: Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe- NALAS. 130 p.

14. Lelechenko, A. P., Vasylieva, O. I., Kuibida, V. S., Tkachuk, A. F. (2017). *Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii povnovazhen*. Kyiv, pp. 13 [in Ukrainian].

15. Pidkhomnyi, O. M., Zhurba, O. Yu. (2017). Problemy zabezpechennia ta shliakhy zbilshennia dokhodiv mistsevykh biudzhetiv. *Molodyi vchenyi*, Issue 10(50). pp. 999 [in Ukrainian].

16. Khorst, R. (2018). *Polityka u sferi opodatkuvannia i rehuliuвання dokhodiv: zrivniuvannia federalnykh ta rehionalnykh interesiv. Systema i dosvid Nimechchyny*. URL : <http://pdp.org.ua> [in Ukrainian].

17. Honcharenko, M. V. (2017). Mekhanizmy formuvannia finansovykh resursiv terytorialnykh hromad v umovakh detsentralizatsii. *Aktualni problemy derzhavnogo upravlinnia*, Issue 2(52), pp. 6 [in Ukrainian].

18. Iakymchuk, A. Yu., Yaroshchuk, V. V. (2017). *Upravlinnia mistsevymy finansamy yak zabezpechennia uspishnoho rozvytku terytorialnoi hromady. Detsentralizatsiia vlady, provedennia reform v Ukraini*. Suchasnyi stan ta problemy pidhotovky kadrov dlia obiednanykh terytorialnykh hromad, Proceedings of the 1st All-Ukrainian Scientific and Metodical Conference. Rivne: Volynski oberehy. pp. 141 [in Ukrainian].

19. Lopushniak, H. S., Lobodina, Z. M., Lyvdar, M. V. (2016). Fiskalna detsentralizatsiia v Ukraini: deklaratsii ta praktychna realizatsiia. *Economic Annals-XXI*, Issue 161(9/10), pp. 82 [in Ukrainian].

20. Briazkalo A. Ye. (2016). Mistsevi zapozychennia yak dzherelo formuvannia finansovykh resursiv mistsevykh biudzhetiv. *Ekonomika ta derzhava*, Issue 3, pp. 101 [in Ukrainian].

21. Hryhoriev, D. (2018). Poniattia ta osoblyvosti biudzhethnoho kontroliu v Ukraini. *Pidpriemnytstvo, gospodarstvo i pravo*, Issue 2, pp. 129 [in Ukrainian].

22. Vatslavskyi, O. I. (2016). Rol hromadskoho finansovoho kontroliu u protsesi formuvannia ta vykonannia mistsevykh biudzhativ. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*, Issue 10(1), pp. 79-80 [in Ukrainian].

23. Pro hromadski obiednannia. № 4572-VI. (2012) [in Ukrainian].

Paper submitted: 19.09.2018

Paper accepted: 11.10.2018

Цитування: Дяченко С. А. Удосконалення методики управління бюджетними коштами в умовах децентралізації // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 22 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. URL : www.dv.lvivacademy.com.

Citation: Dyachenko, S. A. (2018). Improving the methods of budget funds management in decentralization conditions. *Democratic governance*, Issue 22. URL : www.dv.lvivacademy.com.