

Український державний університет залізничного транспорту

Кафедра фінансів, обліку і аудиту

УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ

Пояснювальна записка і розрахунки
до кваліфікаційної роботи

МРЕ105.02.04 ПЗ

Виконав:

студент групи: 211-ФС-322

спеціальності 072 «Фінанси, банківська
справа та страхування»

(роботу виконано самостійно, відповідно
до принципів академічної доброчесності)

Виноградова О.А.

Керівник: доцент, канд. екон. наук

Тройнікова О.М.

Рецензент: професор, д-р екон. наук

Дикань О.В.

2023

Український державний університет залізничного транспорту

Факультет економічний

Кафедра фінанси, облік і аудит

Освітній рівень: магістр

Спеціальність: 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»

Освітня програма «Управління фінансами, банківська справа та страхування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

завідувачка кафедри,
професор, д-р екон. наук

 **О.Г.Кірдіна**
«05» червня 2023 року

ЗАВДАННЯ НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ Виноградовій Ользі Анатоліївні

- 1 Тема «Управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування» керівник Тройнікова Олена Миколаївна, канд. екон. наук, доцент затверджені розпорядженням по економічному факультету від «23» жовтня 2023 року №27/23з
- 2 Строк подання студентом закінченої роботи «30» грудня 2023 року.
- 3 Вихідні дані: матеріали Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України, Державної податкової служби України, законодавчі та нормативні акти з питань організації місцевих фінансів України, наукові здобутки вітчизняних і зарубіжних учених, матеріали науково-практичних конференцій, міжнародних організацій..
- 4 Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) Наукові підходи до визначення змісту фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Систематизація фінансових ресурсів та чинники впливу на фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування. Складові та джерела фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Аналіз доходів та видатків місцевих бюджетів. Аналіз динаміки стану фінансової стійкості місцевих бюджетів у контексті регіональних змін і трансформацій. Оцінювання ступеня фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Стимулювання розвитку фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Комплексна оцінка рівня фінансової самостійності

місцевих бюджетів. Шляхи удосконалення системи управління фінансовими ресурсами ОМС в умовах воєнного стану в Україні.

5 Перелік графічного матеріалу Теоретичні основи управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування. Оцінка формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування в контексті фінансової самостійності.

6 Дата видачі завдання «05» червня 2023 року

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

Назва етапів	Стан виконання етапів	Примітка
Вибір теми та її затвердження	6.06. -12.06.	
Підбір літератури та статистичних матеріалів	12.07-25.07.	
Консультація з керівником щодо організації роботи	26.07.-31.07	
Огляд джерел інформації	1.08.-31.08	
Написання чернетки першого розділу дипломної роботи	1.09-10.10.	
Аналітична обробка інформації та написання чернетки другого розділу роботи	11.10-12.11	
Обробка матеріалу для написання аналітичних розрахунків третього розділу роботи	13.11-15.12	
Передзахист на кафедрі. Кінцеве оформлення роботи	31.12.2023	

Студент _____
Керівник _____

Зміст

Вступ	6
1 Теоретичні основи управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування	10
1.1 Наукові підходи до визначення змісту фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування	10
1.2 Систематизація фінансових ресурсів та чинники впливу на фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування	19
1.3 Складові та джерела фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування	25
Висновки до першого розділу	37
2 Оцінка формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування	39
2.1 Аналіз доходів та видатків місцевих бюджетів	39
2.2 Аналіз динаміки стану фінансової стійкості місцевих бюджетів у контексті регіональних змін і трансформацій	51
2.3 Оцінювання ступеня фінансової самостійності органів місцевого самоврядування	64
Висновки до другого розділу	75
3 Управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування в контексті фінансової самостійності	78
3.1 Стимулювання розвитку фінансової самостійності органів місцевого самоврядування	78
3.2 Комплексна оцінка рівня фінансової самостійності місцевих бюджетів	83

					МРЕ 105.02.04 ПЗ			
Зм.	Арк.	№ докум.	Підпис	Дат	Управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування	Літ.	Аркуш	Аркушів
Розробив		Виноградова					4	116
Перевірив		Тройнікова О.М.						
Н. Контр.		Тройнікова О.М.						
Затверд.		Кірдіна О.Г.				УкрДУЗТ		

3.3 Шляхи удосконалення системи управління фінансовими ресурсами	
ОМС в умовах воєнного стану в Україні	92
Висновки до третього розділу	98
Висновки	100
Список використаних джерел	104
Додаток А Вихідні дані для розрахунку децентралізації доходів місцевих бюджетів країн ЄС та України за 2010 – 2021 рр., %	111
Додаток Б Вихідні дані для розрахунку децентралізації видатків місцевих бюджетів країн ЄС та України за 2010 – 2021 рр., %	112
Додаток В Детермінанти зміцнення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації	113
Додаток Г Методика розрахунку показників фінансової самостійності місцевих бюджетів	114
Додаток Д Динаміка показників оцінки рівня фінансової самостійності місцевих бюджетів України протягом 2010 – 2022 років	115

					МРЕ 105.02.04 ПЗ	Арк.
Змн.	Арк.	№ докум.	Підпис	Дата		5

Вступ

Актуальність теми дослідження. Функціонування місцевих бюджетів в Україні відзначається декількома ключовими аспектами. По-перше, існує низька фінансова самостійність органів місцевого самоврядування (ОМС). По-друге, спостерігається диспропорційний розвиток регіонів, обумовлений різним рівнем фінансового забезпечення. По-третє, місцеві податки та збори мають невелику фіскальну роль, що в кінцевому підсумку призводить до обмеженої фінансової спроможності місцевих бюджетів. Ці фактори, узагальнені, сприяють сповільненню соціально-економічного розвитку окремих територій та неефективності державної регіональної політики, яка важлива для забезпечення ринкових перетворень та подальшого розвитку економіки України. Проблематика, висвітлена в контексті України, є особливо важливою, оскільки несистемність державної політики у сфері місцевого самоврядування призводить до надмірної централізації влади. Вивчення процесів децентралізації, розвитку місцевих публічних фінансів і проблем місцевого фінансового розвитку є предметом глибоких досліджень багатьох вітчизняних учених: Н. А. Бак, І. С. Волохова, В. П. Горин, Н. Б. Демчишак, О. П. Кириленко, С. І. Логвіновська, В. М. Опарін, Н. Я. Спасів, Л. В. Сухарська, Н. М. Фещенко, І. О. Філімошкіна, І. О. Цимбалюк, С. І. Юрій, та ін., а також закордонних дослідників, таких як: С. І. Берг, А. Н. Бояник, Б. Егерт, Дж. Норрегаард, М. Олсон, В. Оутс, І. Талпош, Г. Хаммершмід, та ін.

Дослідження вказаних вчених стали теоретико-методологічною базою для вивчення важливих питань, які визначили напрями наукового дослідження авторки. В той же час, більшість її наукових праць зосереджені на проблемі формування джерел фінансових ресурсів місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації з урахуванням завдань реформи місцевого самоврядування. Проте, багато уваги не приділено питанням оптимального співвідношення власних джерел доходів місцевих бюджетів і міжбюджетних трансфертів, а також фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації. Детального розгляду вимагають фінансові аспекти, пов'язані із

забезпеченням відповідності між відповідальністю органів місцевого самоврядування за забезпечення місцевих громадських благ і повноваженнями щодо розширення їхнього власного фінансового потенціалу.

Практична значущість, актуальність та недостатня вивченість зазначеної проблематики зумовили вибір теми кваліфікаційної роботи магістра, сформулювали мету, завдання, логіку та суть дослідження.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є поглиблення теоретико-методичних засад і розроблення науково-практичних рекомендацій щодо розширення фінансових можливостей органів місцевого самоврядування з метою зміцнення їхньої фінансової самостійності.

Для досягнення поставленої мети передбачається вирішення таких завдань:

- розгляд наукових підходів до визначення змісту фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування;
- розкриття складових та джерел фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації;
- дослідження особливостей формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування;
- комплексне оцінювання рівня фінансової самостійності органів місцевого самоврядування;
- формулювання концептуальних підходів до стимулювання розвитку та зміцнення фінансової самостійності місцевого самоврядування;
- визначення пріоритетних напрямків трансформації системи фінансового вирівнювання територіальних диспропорцій на основі укріплення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є процес формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є теоретико-методичні засади та прикладні аспекти створення фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування

Методи дослідження. Аналізу і синтезу для визначення сутності формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та необхідності проведення фінансової децентралізації; системного та діалектичного – для обґрунтування складників та джерел фінансового забезпечення органів

місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації; статистичного та кореляційного аналізу – для визначення системи індикаторів фінансової самостійності місцевих бюджетів України; табличного і графічного – для наочного зображення та ілюстрації отриманих результатів під час проведення аналізу дохідного складника місцевих бюджетів; аналітичного вирівнювання для прогнозування частки місцевих податків і зборів місцевих бюджетів та перспектив нарощування власної фінансової бази органів місцевого самоврядування, оскільки цей показник є джерелом їхньої самостійності та незалежності; абстрактно-логічного – для формулювання теоретичних висновків і пропозицій досліджуваних процесів.

Інформаційною базою виступають матеріали Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України, Державної податкової служби України, законодавчі та нормативні акти з питань організації місцевих фінансів України, наукові здобутки вітчизняних і зарубіжних учених, матеріали науково-практичних конференцій, міжнародних організацій.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у теоретико-методичному обґрунтуванні та розробленні практичних рекомендацій щодо нарощення фінансових ресурсів та зміцнення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування.

Основні наукові досягнення, які мають наукову новизну, включають:

- удосконалено класифікацію фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування за допомогою впровадження нової класифікаційної ознаки "за характером спрямування". Ця ознака дозволяє розрізняти джерела фінансування для виробництва та надання суспільних благ, поділяючи їх на поточні та капітальні, які фінансуються з податків і зборів, що щорічно зараховуються до місцевих бюджетів, та залучених фінансових ресурсів відповідно;

- розроблено методичний підхід до оцінювання фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Цей підхід використовує інтегральний показник, отриманий шляхом економіко-математичного моделювання найбільш впливових факторів фінансової незалежності місцевих бюджетів в Україні. Ця методика надає можливість комплексно оцінювати результативність формування

фінансово незалежних та самодостатніх місцевих бюджетів;

– подальший розвиток отримали науково-методичні підходи до виявлення територіальних дисбалансів регіонів, що базується на впровадженні коефіцієнту поляризації. Цей підхід використовує факторну оцінку валового регіонального продукту на одну особу, дозволяючи визначити рейтинг найбільш продуктивних територій і досліджувати динаміку регіонального економічного розвитку.

Практичне значення отриманих результатів дослідження полягає у тому, що вони можуть використовуватися в діяльності законодавчих та виконавчих органів державної влади й органів місцевого самоврядування під час розроблення та прийняття управлінських рішень щодо розвитку та зміцнення фінансової самостійності місцевих бюджетів в Україні.

Публікації. За результатами кваліфікаційної роботи опубліковано тези: матеріали XI Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції «Проблеми та перспективи розвитку сучасної науки в країнах Євразії».

Структура й обсяг кваліфікаційної роботи. Відповідно до логіки дослідження, кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків.

В ході підготовки та виконання роботи автором була використана інформація, у тому числі текст, алгоритми, методики проведення аналізу, досліджень, визначення певних характеристик, параметрів та вихідних даних, розрахунків тощо, які містяться у джерелах [1- 75], наведених у списку використаних джерел, а також інформація, отримана в результаті консультування з керівником роботи, науковими, науково-педагогічними працівниками та іншими особами, яка є неопублікованими авторськими напрацюваннями (найсучасніша інформація дослідницького, інноваційного характеру), дозволеними для використання автору цієї роботи виключно при виконанні тільки цієї дипломної роботи. Результатами роботи автора є поглибленню теоретико-методичних засад і розроблення науково-прикладних рекомендацій щодо розширення фінансових можливостей органів місцевого самоврядування з метою зміцнення їхньої фінансової самостійності.

1 Теоретичні основи управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування

1.1 Наукові підходи до визначення змісту фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування

З огляду на потребу України та прагнення до інтеграції в ЄС на всіх рівнях, у тому числі й шляхом адаптації власного законодавства до нормативів, що функціонують у межах цього утворення, вагомим аспектом реформування системи місцевого самоврядування в Україні є її відповідність тим вимогам та зобов'язанням, які висуваються до неї у провідних європейських країнах, а саме до фінансової незалежності та самостійності ОМС. У контексті європейського напряму розвитку України, коли саме місцеве самоврядування стає провідником державної та міждержавної комунікації, наявність регіонального самоврядування виступає чинним превентивним інструментом від намірів федералізму, оскільки надає шанс злагодженого сполучення унітаризму з регіональними ініціативами, коли центр є чутливим до всіх складників держави, а регіонам відведені дієві інструменти впливу на прийняття управлінських рішень (формування центральних органів державної влади, право законодавчої ініціативи, право висловлювати свою точку зору під час підготовки планів розвитку територій, право вимагати референдум стосовно конституційних законів тощо).

У процесі децентралізаційних перетворень, окрім делегування повноважень, у ОМС постає необхідність у нарощуванні територіального фінансового потенціалу.

Реформа адміністративно-територіального устрою та запровадження в Україні процесів фінансової децентралізації мають на меті фінансову та управлінську самостійність територіальних громад від центральних органів влади. Окрім делегування повноважень зверху вниз, у ОМС постає потреба у нарощуванні фінансового потенціалу, зокрема потреба у раціональному формуванні та використанні фінансових ресурсів задля забезпечення

збалансованого соціально-економічного розвитку громад.

Беручи до уваги предмет дослідження, дефініцією, що формує підґрунтя кваліфікаційної роботи, є «фінансові ресурси органів місцевого самоврядування». Досліджуючи зміст фінансових ресурсів ОМС, особливості формування їхніх джерел, сутнісні характеристики, ми охоплюємо фактично всі труднощі у діяльності місцевих фінансів.

Однак розуміння сутності фінансових ресурсів ОМС, їхніх особливостей формування неможливо без дослідження змісту місцевого самоврядування. Варто зазначити, що головною передумовою існування місцевих фінансів як окремої ланки фінансової системи України є законодавче закріплення місцевого самоврядування.

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування» [6], місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самотійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Отже, місцеве самоврядування є незалежною формою громадської влади територіальної громади у процесі самоорганізації жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці для самотійного вирішення проблем місцевого значення та під відповідальність управління ОМС.

Система ОМС України визначена у ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

На місцевому рівні провідними суб'єктами фінансових відносин в Україні є територіальна громада та ОМС. Це територіальна громада села чи добровільного об'єднання у сільську громаду мешканців декількох сіл, територіальна громада селища або міста. ОМС – це сільська, селищна, міська ради та їхні виконавчі органи. Це також районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад [7]. ОМС наділяються власними повноваженнями і репрезентують зацікавлення територіальних громад, що супроводжується передачею відповідальності та певного обсягу фінансових ресурсів у їх

розпорядження.

Формування фінансів місцевих органів влади в Україні є процесом становлення виняткової системи фінансових відносин, де суб'єктом виступають територіальна громада та ОМС (статус яких затверджений Конституцією України), а об'єктом – фінансові ресурси, які мобілізуються, розподіляються та використовуються місцевою владою задля реалізації покладених на неї функцій [8, с. 275].

Поняття «фінансові ресурси органів місцевого самоврядування» сформувалося шляхом поєднання кількох термінів, де базовим терміном є «ресурси».

Словник української мови [9] тлумачить ресурси як резерви будь-чого або як «засіб, джерела, можливість», якими можна скористатися в разі потреби.

Комплексний підхід навели автори фінансово-економічного словника, які вказують, що ресурси (від франц. – допоміжний засіб) – «кошти, запаси, можливості, джерела їх формування (фінансові, економічні, матеріальні тощо)» [10].

Однак з усіх типів ресурсів нас цікавлять «фінансові ресурси». Проаналізувавши визначення фінансових ресурсів ОМС провідними вітчизняними вченими, ми дійшли висновку, що особливості формування фінансових ресурсів можна визначити, лише обґрунтувавши їх теоретично як економічну категорію. Дослідженню сутності фінансових ресурсів присвячено багато наукових праць. Проте в економічній літературі й досі немає чіткого визначення змісту фінансових ресурсів.

Розглядаючи сутнісні характеристики фінансових ресурсів, слід зазначити їх відповідність сутнісним характеристикам та властивостям фінансів. Аспект, який ми взяли до уваги, це те, що гроші не є фінансами, протенеодмінною умовою існування фінансів є наявність грошей [11, с. 23]. Тобто «гроші – це матеріальна основа фінансів» [4, с. 14]. Слід зазначити, що «фінансові ресурси завжди виступають у грошовій формі, а грошові кошти стають фінансовими ресурсами лише тоді, коли вони акумулюються у відповідних фондах» [11, с. 96]. Виходячи з таких дефініцій, формулювання фінансових ресурсів повинно віддзеркалювати

суть фінансів.

Перш ніж науково обґрунтувати поняття фінансових ресурсів, необхідним є чітке визначення критеріїв, яким воно варто відповідати, зокрема джерела створення, форми виявлення, цільове призначення. З огляду на такі критерії, О. Д. Василик надає власне тлумачення поняття фінансових ресурсів, позиціонуючи їх як «грошові накопичення і доходи, що створюються у процесі розподілу й перерозподілу ВВП й зосереджуються у відповідних фондах для забезпечення безперервності розширеного відтворення та задоволення інших суспільних потреб» [12, с. 76]. У цьому підході наголошено на такій важливій сутнісній характеристиці, як «цільове призначення», акцентуючи увагу на тому, що це грошові накопичення та доходи, які забезпечують безперервність розширеного відтворення та задовольняють суспільні потреби. Однак тлумачення обмежується фондовою формою виявлення фінансових ресурсів і не уточнено, кому саме ці ресурси належать.

Зокрема, вчені І. С. Волохова, Н. А. Шикіна та О. Г. Волкова зазначають, що фондова форма формування і використання фінансових ресурсів є винятковою і фігурує лише у галузі фінансів [4, с. 13].

Слід наголосити, що фондова теорія була поширена за радянських часів, коли саме у процесі розподілу здійснювалося формування фондів цільового призначення. Із часом і розвитком ринкових відносин фондова форма руху коштів стала необов'язковим аспектом фінансів, проте цільове призначення як сутнісний атрибут фінансів і фінансових ресурсів не втратилося. Отже, рух фінансових ресурсів може відбуватися у фондовій і нефондовій формах.

Фондова форма використання фінансових ресурсів має свої переваги порівняно з нефондовою, а саме: здійснює спрямування ресурсів на провідні напрями розвитку суспільного виробництва; дозволяє задоволення потреб з економічними можливостями держави; дає перспективу узгодження суспільних, колективних та особистих інтересів, тим самим активніше впливаючи на виробництво. Така форма ресурсного використання, на думку багатьох учених, є запорукою чіткої регламентації порядку формування та використання фінансових ресурсів, забезпечення концентрації фінансових ресурсів для виконання

невідкладних завдань і можливість ефективно управляти ними та контролювати їх формування і використання. А всі інші виконання фінансових зобов'язань пов'язують із нефондовою формою використання фінансових ресурсів.

Виходячи з функцій фінансів, можна говорити про макро- і мікропідходи стосовно категорії «фінансові ресурси». Відповідно, Н. Л. Стасюк [11, с. 94] у своїх доробках акцентує увагу на макроекономічній розподільчій концепції та мікроекономічній відтворювальній концепції фінансових ресурсів. Відмінність полягає у тому, що сутність фінансових ресурсів на макрорівні передбачає «формування та використання державних фінансів», які, на думку автора, залишаються пріоритетними. А мікроаналіз сутності фінансових ресурсів пояснює «виникнення та рух останніх на всіх стадіях відтворювального процесу».

Іншу позицію має дослідник В. М. Воробйов. Учений зазначає, що першочерговим рівнем пріоритету під час формування та використання фінансових ресурсів є мікроекономічний рівень (суб'єкти господарювання та домогосподарства) [13, с. 20]. Ми погоджуємося і вважаємо, що незабезпеченість мікрорівня достатньою кількістю фінансових ресурсів не дасть змоги забезпечити розширене відтворення, що негативно вплине на розвиток усіх сфер фінансової системи. Тобто поряд зі збільшенням фінансових ресурсів на мікрорівні аналогічно збільшуються фінансові ресурси на мезо- та макрорівні.

Фінансові ресурси на мікрорівні – це сума коштів, спрямованих в основні та оборотні засоби підприємства, які характеризують фінансовий потенціал, тобто можливості підприємства у проведенні витрат із метою отримання доходу [14, с. 80]. Такий підхід, з одного боку, не обмежує фінансові ресурси рамками фінансових фондів, проте, з іншого боку, потребує чіткого визначення, які кошти є фінансовими ресурсами.

Учені О. Я. Стойко, Д. І. Дема дотримуються думки, що фінансові ресурси – це «фонди грошових засобів, що формуються державою, суб'єктами господарювання і домашніми господарствами та перебувають у їх розпорядженні». І на противагу вищезазначеному погляду довели, що існуючих державі фінансові ресурси накопичуються на трьох рівнях економічної системи [15, с. 10–11]:

–на мікрорівні, де відбувається акумулювання фондів фінансових ресурсів, тобто у межах домашніх господарств;

–на мезорівні, на якому фінансові ресурси створюються у суб'єктів підприємницької діяльності і є результатом розподілу нового сформованого ВВП, маючи форму фондів та капіталу господарюючих суб'єктів;

–на макрорівні, де фінансові ресурси держави складаються із власне державних фінансів, регіональних фінансів та місцевих фінансів.

Центральний уряд та ОМС формують і використовують фінансові фонди з метою вчасного планування руху фінансових ресурсів і контролю за їх розподілом та використанням порівняно з домогосподарствами, які зазвичай обходяться без формування відповідних фондів.

На думку С. Б. Єгоричева та О. В. Тимошенко, для категорії «фінансові ресурси територіальних громад та ОМС» характерні дві підкатегорії – «доходи місцевих бюджетів» мезорівня та «фінансові ресурси установ і підприємств комунальної форми власності» на мікрорівні. Причому фондова форма притаманна лише мезорівню, а для мікрорівня властиві формування та використання фінансових ресурсів як у фондовій, так і у нефондовій формах [16, с. 31].

За майновим підходом термін «фінансові ресурси» слід визначити як грошові кошти і грошові фонди, які знаходяться у розпорядженні держави, ОМС, окремих суб'єктів господарювання, домогосподарств [17, с. 50; 18, с. 28]. Такий підхід обмежується фондовою формою та не вказує, як проходить взаємодія між цими елементами єдиної системи.

Колектив авторів підручника «Фінанси» [19] зазначає, що фінансові ресурси є «матеріальними носіями фінансових відносин, що формуються у суб'єктів господарювання, держави, домогосподарств за рахунок грошових доходів і надходжень, а використовуються на розширене відтворення, соціальні та інші суспільні потреби». Ця дефініція фінансових ресурсів звужується до форм прояву фінансових ресурсів, не містить джерел їх формування та цільового призначення.

М. О. Євдокімова розглядає місцеві фінансові ресурси як «сукупність фондів коштів, що формують у процесі розподілу ВВП і спрямовують на

економічний і соціальний розвиток адміністративно-територіальних одиниць»[20, с. 51], підкреслюючи цим самим фінансове забезпечення соціальної сфери та місцевих господарств.

Об'єктом процесу формування економічних відносин фінансів територіальних громад є «фінансові ресурси, які мобілізуються, розподіляються і використовуються в контексті функціонування грошових потоків ОМС територіальних громад відповідно до покладених на них функцій через призму виконання власних і делегованих повноважень із метою забезпечення добробуту членів територіальної громади» [21, с. 144]. Вагомим аспектом у наведеному підході є акцент на фінансовому забезпеченні ОМС для виконання дискреційних їм повноважень. Ідеться не про перерозподільчі відносини, а про досягнення визначеної мети, у цьому разі – забезпечення добробуту жителів цих адміністративно-територіальних утворень.

З-поміж різних думок представників наукової спільноти, які зосереджують увагу на дослідженні фінансових ресурсів ОМС, відзначається диференціація у трактуванні фінансових ресурсів, що також породжує теоретичні диспути, виділяючи два підходи до вивчення цього питання: фондový підхід – як фонди грошових коштів і нефондовий підхід із конкретизацією генезису та шляхів використання фінансових ресурсів.

Варто зауважити, що у значній кількості трактувань фінансових ресурсів робиться акцент не на сутнісних характеристиках, а на переліку їхніх складників, джерел створення, форм виявлення, мети призначення, що привносить суперечність у поняттєвий сенс, призводячи до судження фінансових ресурсів виходячи з особистих упевнень.

Узагальнюючи наведені підходи, визначено такі особливості фондової і нефондової теорій формування фінансових ресурсів ОМС (табл. 1.1).

Варто зазначити, що розбіжності у трактуванні сутності фінансових ресурсів пов'язані з існуванням двох основних теоретичних концепцій фінансів: розподільчої та відтворювальної.

Таблиця 1.1 - Особливості фондової та нефондової теорій формування

фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування [22, с. 80]

Фондова теорія	Нефондова теорія
ґрунтується на розподільчій концепції.	ґрунтується здебільшого на відтворювальній концепції.
фінансові ресурси є фондами грошових коштів і направляються на економічний та соціальний розвиток адміністративно-територіальних одиниць, мають цільове призначення.	фінансові ресурси є сукупністю грошових коштів, забезпечують безперервність розширеного відтворення та задоволення інших суспільних потреб, не мають цільового спрямування.
характерна для макро- та мезорівня.	характерна як для макро-, мезорівня, так і має місце на мікрорівні.

Прибічники розподільчої концепції вважають, що фінансові ресурси є частиною грошових фондів. Фінанси віддзеркалюють лише ті відносини, які виникають на стадіях розподілу та перерозподілу вартості ВВП, що є важливою передумовою гарантії суцільного процесу виробництва та забезпечення кожного господарюючого суб'єкта відповідним обсягом фінансових ресурсів [15, с. 5]. Варто зазначити, що кінцевою метою розподілу та перерозподілу створеної вартості є розвиток продуктивних сил, забезпечення якісного рівня життя населення територій та зміцнення країни.

У розподілі ВВП використовуються не лише фінанси, а й інші економічні категорії (вартість, заробітна плата, позика). Наприклад, ціна – грошовий прояв цінності будь-якого товару, є інструментом розподілу ВВП і формує підґрунтя щодо його подальшого перерозподілу. У сфері перерозподілу це відбувається внаслідок диференціації вартості на товари і послуги. Отже, перерозподіл здійснюється не від того, що цінам притаманна така функція, а, навпаки, від того, що у певних випадках вони неточно виконують функцію визначення вартості. Таким чином, на відміну від цін фінанси є передумовою стосовно виконання розподілу вартості ВВП.

Дія фінансів як розподільної категорії ширша, оскільки вони охоплюють як первинний, так і вторинний розподіл частки створеного ВВП через бюджети, позабюджетні фонди, фінансовий ринок, централізовані фонди між адміністративно-територіальними одиницями, населенням, галузями виробництва шляхом обслуговування і матеріального виробництва, і обміну, іспоживання.

Ми є прибічниками розподільчо-обмінної теорії фінансів, оскільки фінансові відносини супроводжуються рухом грошових коштів у процесі розподілу й обміну. Розподіл у цьому контексті характеризується одностороннім рухом грошової форми вартості, а під час обміну вартість у грошовій формі обмінюється на товарну, тобто відбувається двосторонній рух вартості.

З огляду на форми утворення фінансових ресурсів ОМС (фондову та нефондову), у ринковій системі управління економікою під фінансовими ресурсами слід розуміти сукупність централізованих фондів загальнодержавних фінансів і децентралізовані кошти суб'єктів господарювання та населення, де формою існування фінансових ресурсів виступають гроші.

Зважаючи на те, що всі суб'єкти підприємницької діяльності, у тому числі державні та муніципальні органи влади, мають економічні ресурси і здійснюють свою діяльність на певній території, грошові кошти та фінансові активи постійно зводяться у централізовані та децентралізовані фонди грошових коштів. Від обсягу залежить повнота фінансових потоків, що обертаються між суб'єктами господарювання та формують фінансові ресурси у їх розпорядженні.

Підводячи підсумки над конкретизацією та узагальненням поглядів учених, можна стверджувати, що фінансові ресурси – це кошти у різних формах прояву (фондовій формі, нефондовій формі), а доходи, нагромадження, відрахування, надходження є різновидами коштів. Кожному виду коштів притаманні певні особливості, однак вони не перетворюють їх зміст як ресурсу.

Беручи до уваги те, що зміст сутності фінансових ресурсів ОМС розкривається через розуміння категорії місцевого самоврядування, зважаючи на ринкову концепцію фінансів, підхід до тлумачення сутності фінансових ресурсів ОМС може бути виражений у таких позиціях:

З огляду на те, що суб'єктом місцевого самоврядування виступає територіальна громада в особі ОМС, то формування фінансових ресурсів ОМС відбувається у межах певної території – територіальної громади, тобто існує нерозривний зв'язок із територіальною основою місцевого самоврядування.

Фінансові ресурси являють собою фінансовий та грошовий капітал ОМС; маючи високий ступінь мобільності, фінансові ресурси легко переходять з однієї

сфери застосування в іншу, впливаючи на соціально- економічний розвиток територіальної громади. Грошова форма фінансових ресурсів робить його єдиним видом ресурсів, який у найкоротші терміни може бути перетворений на будь-який інший вид ресурсів, необхідний ОМС, на відміну від матеріальних, трудових, природних та інших ресурсів.

Фінансові ресурси опосередковують фінансові відносини і виступають їх матеріальними носіями, формують основу майнових та немайнових відносин ОМС із різними суб'єктами господарювання.

Таким чином, сутність поняття фінансових ресурсів ОМС полягає у його нерозривному зв'язку з територіальними основами місцевого самоврядування і являє собою найбільш ліквідний актив із високим ступенем мобільності, матеріальний носій фінансових відносин.

Отже, можемо сформулювати авторське бачення дефініції «фінансові ресурси органів місцевого самоврядування», що ґрунтується на витоках розподільчої та фондової концепцій, і пропонуємо розуміти як сукупність грошових коштів, що формуються у процесі розподілу та перерозподілу ВВПу відповідних фондах, сформованих ОМС, та спрямовуються на створення суспільних благ.

1.2 Систематизація фінансових ресурсів та чинники впливу на фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування

Багатоаспектна сутність поняття «фінансові ресурси ОМС» як економічної категорії розкриває чималий спектр їхніх видів. Щоб забезпечити продуктивний цілеспрямований процес управління, слід науково обґрунтувати класифікаційні ознаки фінансових ресурсів.

Н. І. Власюк, Т. В. Мединська, М. І. Мельник пропонують класифікувати фінансові ресурси залежно від місця формування на власні фінансові ресурси (сформовані на території місцевого самоврядування) та фінансові ресурси,

сформовані на інших територіях країни, які за сприяння перерозподільних процесів спрямовуються органам місцевого самоврядування за недостатності власних коштів [23, с. 68–69].

Схожу класифікацію фінансових ресурсів надано в [17], де класифіковано фінансові ресурси місцевих бюджетів залежно від територіальної локації доходів на: доходи, отримані на території, підконтрольній конкретному місцевому бюджету, і доходи, одержані на інших територіях, які за допомогою бюджетних важелів перерозподілу зосереджуються в місцевий бюджет у вигляді дотацій та субвенцій.

Н. Ю. Мельничук поділяє фінансові ресурси ОМС на власні, позикові та цільові, ототожнюючи критерій із характером формування фінансових ресурсів [24, с. 277]. Варто звернути увагу на власну класифікаційну ознаку автора.

Також класифікують фінансові ресурси місцевих органів влади за їхньою економічною природою на власні доходи і делеговані або передані (закріплені, регулюючі, міжбюджетні трансферти) місцевим органам влади [4, с. 117–119].

За результатами дослідження різновидів фінансових ресурсів ОМС доцільно систематизувати такий перелік (табл. 1.2) .

Виходячи з таких трактувань, за економічною природою варто виділити власні та передані (у тому числі закріплені, регулюючі, позикові, цільові) фінансові ресурси. Варто зазначити, що в законодавчих документах та наукових джерелах немає чіткої дефініції і, найголовніше, переліку ні власних, ні переданих доходів місцевих бюджетів. Економічна природа у цьому контексті характеризує специфіку формування фінансових ресурсів, тобто вони формуються на основі рішень ОМС на відповідній йому території та повністю йому належать або передані кошти, які на стабільній основі передаються частково чи повністю до місцевих бюджетів.

Ураховуючи інтерпретації науковців щодо визначення різновидів фінансових ресурсів ОМС, вважаємо за доцільне розширити цей перелік такою класифікаційною ознакою, як «за характером спрямування», за якою виділяємо фінансові ресурси:

Таблиця 1.2 - Класифікація фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування

Класифікаційна ознака	Види фінансових ресурсів
1	2
1 За економічною природою	Власні (стягуються до місцевих бюджетів відповідно до рішень органів місцевого самоврядування, серед них: місцеві податки і збори; доходи комунальних підприємств; доходи від майна, що належать місцевій владі тощо)
	Закріплені (загальнодержавні доходи, що цілком або в частині надходять до місцевих бюджетів і щодо яких орган місцевого самоврядування не має повноважень)
	Позикові (випуск облігацій місцевих позик, отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах)
	Цільові (фінансові ресурси від вищих державних органів влади на визначені цілі)
2 За джерелами утворення	Податкові надходження (надходження від місцевих податків і зборів, загальнодержавні податки, частина яких може залишитися в місцевому бюджеті)
	Неподаткові надходження (доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; власні надходження бюджетних установ; інші неподаткові надходження)
	Доходи від операцій з капіталом
	Трансферти (кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі)
3 За походженням фінансових ресурсів	Внутрішнього походження (сформовані на території адміністративно-територіальної одиниці)
	Зовнішнього походження (сформовані на іншій території)
4 За рівнем формування використання	Централізовані (доходи місцевого бюджету): дотації, субвенції, позички
	Децентралізовані (фінансові ресурси установ, організацій і підприємств комунальної форми власності)
5 За місцем акумуляції	Доходи загального фонду бюджетної установи
	Доходи спеціального фонду бюджетної установи
	Власний капітал
	Зобов'язання
	Забезпечення наступних витрат і платежів
6 За методом мобілізації	Доходи майбутніх періодів
	Створені фінансовим методом (доходи по загальному фонду та офіційні трансферти)
	Створені на добровільних засадах (доходи по спеціальному фонду та фінансові ресурси установ, організацій і підприємств комунальної форми власності)

Продовження таблиці 1.2

1	2
7 За періодичністю надходжень	Поточні (джерела формування, фінансові ресурси з яких надходять протягом звітного періоду)
	Річні (сукупність усіх поточних джерел формування фінансових ресурсів протягом звітного періоду)

8	За комунальним сектором економіки	Фінансові ресурси бюджетних установ, які утримуються зарахунок коштів місцевого бюджету
		Фінансові ресурси організацій і підприємств комунальної форми власності, які мають змішану систему фінансування
		Фінансові ресурси організацій і підприємств комунальної форми власності, які діють на засадах господарського розрахунку
9	За функціональним призначенням	Обслуговують державне управління та місцеве самоврядування
		Обслуговують соціальну сферу
		Обслуговують виробничу сферу
10	За регулярністю надходжень	Регулярні (податки, орендна плата, лізингові платежі)
		Нерегулярні (міжнародна технічна допомога, гранти, кредити та ін.)
		Разові (продаж землі, приватизація комунального майна тощо)
11	За характером спрямування (додано ознаку)	На поточні потреби (фінансові ресурси місцевих бюджетів за винятком бюджету розвитку, заощаджені кошти населення, частина фінансових ресурсів підприємств різних форм власності)
		На реалізацію капітальних проєктів (фінансові ресурси бюджету розвитку місцевих бюджетів, населення, Державного фонду регіонального розвитку, кредитних установ конкретної території та залучені з інших територій, іноземних кредитних установ, частина фінансових ресурсів підприємств різних форм власності)

а) на поточні потреби (фінансові ресурси місцевих бюджетів за винятком бюджету розвитку, заощаджені кошти населення, частина фінансових ресурсів підприємств різних форм власності);

б) на реалізацію капітальних проєктів (фінансові ресурси бюджету розвитку місцевих бюджетів, населення, Державного фонду регіонального розвитку, кредитних установ конкретної території та залучені з інших територій, іноземних кредитних установ, частина фінансових ресурсів підприємств різних форм власності).

У цьому разі бюджет капітальний включає доходи від муніципальної власності, різноманітні гранти, отримані на капітальні цілі, а також запозичені фінансові ресурси, що використовуються на місцеві інвестиції. Водночас поточний бюджет включає поточні доходи (податки і збори, які щорічно наповнюють місцеві бюджети), що переважно використовуються на покриття операційних видатків. До того ж профіцит також може бути використаний щодо задоволення потреб у капіталі (як правило, для погашення кредитів, виданих на інвестиційні проєкти).

Такий розподіл фінансових ресурсів на поточні та капітальні підвищує

прозорість місцевого фінансового менеджменту і полегшує оцінку обсягу поточних доходів та рівень операційного профіциту, що в кінцевому підсумку допоможе створити життєздатні програми економічного розвитку територій.

Запропонований критерій є логічним, оскільки підкреслює значимість такої сутнісної характеристики фінансових ресурсів ОМС, як цільове призначення, тобто орієнтири формування та використання фінансових ресурсів. Отже, за такою класифікаційною ознакою можна розмежувати фінансування в міру реальних потреб у майбутніх звітних періодах.

Реалізація функцій ОМС вимагає їх відповідного фінансового забезпечення, тобто наявності достатнього обсягу фінансових ресурсів не лише для вирішення місцевих питань, а й для спроможності жителів платити відповідні податки. Окрім того, що на обсяги фінансових ресурсів ОМС впливають: розмежування повноважень, джерел доходів, організація оподаткування, міжбюджетних відносин та фінансова ситуація підприємств місцевого господарювання [23, с. 68], формування фінансових ресурсів ОМС залежить від багатьох чинників (економічних, управлінських, соціальних та демографічних), які є водночас і зовнішніми, і внутрішніми.

За місцем локалізації виділяють внутрішні та зовнішні чинники впливу на стан фінансового забезпечення ОМС. Внутрішні чинники характеризують вплив внутрішнього середовища муніципального утворення на його фінансовий стан, а зовнішні впливають на формування фінансових ресурсів, визначають ризики й загальну ситуацію в муніципальному утворенні ззовні (табл. 1.3).

Управлінські чинники взаємодоповнюють економічні, оскільки формують фундамент політичної ідеології, стратегію децентралізації, а також фіскальне управління (правила) разом із типологією видатків, доходів та інших статей бюджету.

Таблиця 1.3- Внутрішні та зовнішні чинники впливу на фінансове забезпечення ОМС

Внутрішні чинники	Зовнішні чинники
рівень розвитку муніципальної економіки	Загальний стан фінансової системи країни

макроекономічні показники (динаміка ВВП, ВРП, рівень інфляції, безробіття)	Політична ситуація в країні
рівень оподаткування	рівень економічної інтеграції країни
фінансовий потенціал території	менталітет народу
інвестиційна привабливість регіону	рівень зайнятості населення
якість фінансового менеджменту на локальному рівні	соціальна та економічна спрямованість політики уряду
рівень внутрішнього державного боргу	рівень зовнішнього державного боргу

Вплив економічних чинників на формування фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування дуже вагомий, оскільки економічні чинники пов'язані з рівнем економічного розвитку держави, рівнем інфляції та перерозподілом ВВП, податкоспроможності населення, конкуренції між муніципалітетами, наявністю комунальних підприємств, а також ступенем інвестиційної політики регіону.

Також на формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування важливим є вплив соціальних (податкова культура жителів, рівень соціального захисту) та демографічних (мобільність населення та бізнесу, географічне положення муніципалітетів) чинників.

Професори О. П. Кириленко та О. Б. Жихор вважають, що максимальний вплив мають економічні та політичні чинники, оскільки вони напряду пов'язані з макроекономічними процесами у сфері суспільного виробництва [25]. Наведені чинники (економічні, управлінські, соціальні та демографічні) комплексно впливають на стан фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Вплив кожного з таких чинників визначає фінансовий ефект на дохідну базу муніципалітетів та соціально-економічний розвиток країни у цілому.

Я. А. Сарнецька у своїх доробках доповнила перелік чинників, які впливають на формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Авторка виокремлює інфраструктурні та інституціональні чинники [5, с. 53]. Проте, їх можна об'єднати, оскільки інституціональні чинники формування фінансових ресурсів характеризують не лише систему нормативно-правового забезпечення, модель державного управління та формування інноваційного характеру до економічної конкуренції і прогресу, а й

інфраструктуру, зокрема фінансову, яка забезпечує взаємозв'язки між різними економічними агентами.

Отже, фінансові ресурси ОМС мають свої специфічні особливості та різновиди. Фінансові ресурси є основою місцевих фінансів та фінансового забезпечення місцевого самоврядування, сприяючи територіальному перерозподілу ВВП, реалізації процесу розширеного відтворення, фінансуванню місцевих планів розвитку територіальних громад, а отже, є провідною ознакою фінансової самостійності ОМС у виконанні ними власних і делегованих повноважень. Причому реалізація повноважень має ґрунтуватися на панівних постулатах продуктивного фінансового менеджменту, що має на меті максимально ефективного використання наявних коштів. Результативність у цьому сенсі передбачає не тільки задоволення потреб територіальних громад у короткостроковій перспективі, а й реалізацію стратегічних цілей, спрямованих на зміцнення фінансової спроможності ОМС. А цей чинник є невід'ємним від нарощування фінансового потенціалу територіальних громад.

1.3 Складові та джерела фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування

Демократія як виражена форма правління народом, рівності та свободи властива децентралізованому суспільству. Одним із головних принципів демократичної держави є принцип самостійності. Широкого використання в міжнародному законодавстві знаходить принцип автономії, який багато зарубіжних науковців ототожнюють із принципом самостійності. Думку, рівень фінансової самостійності органів місцевого самоврядування є показником його автономії.

Насамперед, утілення принципу самостійності залежить від рівня економічної незалежності органів місцевого самоврядування, фінансового забезпечення територіальних громад.

Фінансова самостійність міцно поєднана з процесом фінансової децентралізації у державі. Наслідком ж фінансової децентралізації є визначення таких складників та формування таких джерел фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, які посилять фінансову самостійність місцевого самоврядування від органів центральної влади. Вагомим у цьому процесі є не лише акумулювання фінансових ресурсів, а й передання частини власних і делегованих прав центрального уряду органам місцевого самоврядування, а також забезпечення їх можливістю реалізовувати власну, порівняно незалежну від центру фінансову політику. А це неможливо без формування чіткої системи фінансового забезпечення територій достатніми фінансовими ресурсами.

Неможливо не погодитися з думкою, що фундаментом формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування виступають доходи відповідного місцевого бюджету [26, с. 33], і вважаємо, що саме обсяги дохідної частини віддзеркалюють ефективність, пов'язану з акумуляцією фінансових ресурсів, необхідних для задоволення потреб жителів адміністративно-територіальних одиниць.

З огляду на те, що забезпечення раціонального формування та ефективного розподілу фінансових ресурсів є підґрунтям наукової проблеми теорії фінансової децентралізації, доцільним є визначення складників та джерел фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Однак місцева самостійність не може бути реалізована, якщо ОМС не володіють відповідними джерелами фінансування. Вони повинні мати достатню спроможність у бюджетуванні з метою забезпечення відповідності між обсягом фінансових ресурсів і фактичним рівнем витрат. Виходячи із цих взаємозв'язків, ми можемо визначити фінансову самостійність як поєднання таких елементів (таблиця 1.4).

Таблиця 1.4 - Елементи самостійності органів місцевого самоврядування

Типологія	Визначення
видаткова автономія	Можливість місцевої влади розпоряджатися державною власністю та коштами в інтересах територіальної громади з метою надання суспільних послуг жителям.
дохідна автономія	Потенціал до визначення джерел та акумуляції обсягу фінансових ресурсів.

фінансова автономія	Виражається у самостійності в отриманні фінансових ресурсів, а також самостійності їх витрачання.
---------------------	---

Сенс видаткової самостійності полягає у здатності органів місцевого самоврядування розпоряджатися державною власністю та коштами в інтересах територіальної громади. Державні фінансові ресурси мають витрачатися на товари та послуги так, щоб задовольнити потреби жителів. По-перше, самостійність місцевих видатків еквівалентна свободі вирішувати, які товари та послуги фінансуються з місцевого бюджету та скільки грошей буде витрачено на них. По-друге, видаткова самостійність також включає свободу вирішувати, як виробляти ці товари і послуги якісно.

Наступним елементом є дохідна самостійність, що дає змогу місцевим органам влади самостійно та відповідно до місцевих інтересів фінансувати план власних і делегованих видатків. Що стосується власних видатків, то дохідна самостійність дає змогу вільно приймати рішення щодо перерозподілу місцевих податків та зборів, а також порядок використання доходів.

Що стосується делегованих видатків, то уряд вищого рівня, що делегує завдання і зберігає за собою кінцеву відповідальність за її реалізацію, зазвичай пропонує нижчому рівню деяке «співфінансування» у формі міжбюджетних трансфертів. Додаткова фінансова допомога компенсує вертикальний фіскальний дисбаланс, що може бути викликаний невідповідністю між фінансовими можливостями та видатковими потребами ОМС, а також горизонтального фіскального дисбалансу, виникаючого в результаті невідповідності між спроможністю формувати доходи та потребами у видатках органів влади одного рівня.

Місцева фінансова самостійність – це повноваження діяти одночасно над доходами і видатками, щоб уникнути вертикального фіскального дисбалансу. За принципом фінансової відповідальності місцеве самоврядування є прямим логічним наслідком самостійності місцевих видатків та доходів.

Варто зауважити, що дохідна самостійність органів місцевого самоврядування є складним питанням та виходить за межі податкової самостійності, оскільки залежить від ступеня свободи дій у міжбюджетних трансфертах та видів податків. Фінансова самостійність також включає

можливість доступу до зовнішнього фінансування, управління бюджетом, вибрати варіант надання місцевих послуг, а також застосування механізмів контролю та звітності, оцінки ефективності та ін. Інструменти вирівнювання можуть також обмежувати фіскальну самостійність органів місцевого самоврядування, зокрема горизонтальне вирівнювання. Таким чином, місцева дохідна самостійність лежить в основі фінансової децентралізації. Частки міжбюджетних трансфертів порівняно з податковими надходженнями в місцевих бюджетах та вплив цих джерел доходів є ключовими.

Починаючи із середини 1980-х років якісні та кількісні показники самостійності місцевих доходів зазнали глибокого розвитку. Практично всі підходи прагнули відобразити найбільш прозорі та прості прямі правові обмеження на самостійність доходів, а саме: встановлені законом правила місцевого оподаткування та умови прав на отримання і використання міжбюджетних трансфертів.

Найперші спроби відобразити автономію місцевих доходів ставили різні джерела доходів у центр та характеризували їх самостійністю муніципалітетів змінювати ці джерела та впливати на них. Так, Дж. Овенс, Дж. Норрегаард [27] почали шляхом ранжирування та визначення джерел доходів за ступенем фінансової автономії, яку вони «зазвичай надають» децентралізованому уряду, визначаючи, що навіть найвища категорія «власні податки» часто підлягає обмеженням із боку центрального уряду, які застосовуються до бази оподаткування і ставок. Практично всі подальші складники фінансової автономії є похідними від цього раннього підходу.

У табл. 1.5 представлено типи податків та трансфертів, що можуть бути призначені нижчому рівню влади.

Таблиця 1.5 - Фінансова автономія органів місцевого самоврядування

Джерела доходів	Ступінь впливу на автономію
1 Власні податки	База та ставка під місцевим контролем
2 Перекриття податків	Загальнонаціональна база оподаткування, але ставки контролюються місцевими органами
3 Неподаткові надходження	Передача об'єктів державної власності чи їх частини в комунальну власність, де ресурсну базу становить частина чистого прибутку комунальних підприємств та їх об'єднань,

	що вилучається за рішенням місцевої ради
4 Спільні податки	Загальнонаціональна база та ставки, але місцева влада може впливати або на частку доходів, що відноситься до сектору місцевої влади, або на суму, яку отримує кожен рівень місцевого самоврядування
5 Трансферти загального призначення	Частка місцевих органів влади встановлюється центральним урядом (зазвичай з елементом перерозподілу), але місцеві органи влади вільні як саме витратити кошти
6 Спеціальні трансферти	Розмір субсидії може визначатися центральним урядом або може залежати від рішень по витрачання коштів. Проте у будь-якому випадку центральний уряд визначає яким чином витрачаються кошти

Варто зауважити, що міжбюджетні трансферти не зменшують автоматично автономію доходів на нижчих рівнях, ефект залежить від типу трансфертів. Так, капітальні трансферти зазвичай забезпечують меншу автономію у видатках, аніж поточні трансферти, пов'язані з конкретними проєктами.

Отже, відсутність фінансової самостійності означає відсутність місцевого самоврядування. Чим більше місцеві органи влади здатні акумулювати свої власні доходи, особливо місцеві податки, збори та платежі, тим більше їхня автономія, що робить фундаментальним такий аспект.

Тим не менше досвід країн світу засвідчує, що ОМС не можуть фінансувати всі свої завдання лише за рахунок місцевих надходжень. Із цієї причини місцевому самоврядуванню повинна додатково надаватися частка в національних доходах. Міжбюджетні трансферти у цьому сенсі відображають фінансову відповідальність центральної влади за надання місцевими органами самоврядування можливості якнайкраще здійснювати свої повноваження на благо місцевого населення. У цьому контексті позицію центральної влади треба розглядати як роль гаранта або захисника місцевого самоврядування. До того ж нагляд центральної влади над ОМС повинен мати суворі обмеження щодо невтручання в місцеві справи (без будь-яких указівок), інакше це є обмеженням фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Найбільш повне визначення фінансового забезпечення місцевого самоврядування, надається у науковому виданні Т. Г. Бондарук «Міське самоврядування та його фінансове забезпечення» [28, с.166] і являє собою обсяг фінансових ресурсів, які створюються у відповідних фондах, будучи у

розпорядженні органів місцевого самоврядування, та є підґрунтям розвитку адміністративно-територіального утворення.

Існують такі місцеві фінансові інститути фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування: «місцеві бюджети, місцеві податки і збори, міжбюджетні трансферти, цільові фонди місцевого самоврядування, місцеві запозичення, комунальна власність» [26, с. 25]. Цей перелік можна доповнити такими інструментами фінансового забезпечення: неподатковими надходженнями, бюджетними позиками, позабюджетними фондами, інвестиційними та кредитними проектами соціально-економічного розвитку, муніципальними облігаціями, фінансовими санкціями тощо. Очікуваний результат буде такий самий – підвищення рівня фінансової самостійності місцевого самоврядування.

У цілому фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування – це джерела фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування, а також своєрідність їх генерації в умовах фінансової децентралізації. Фінансове забезпечення у такому сенсі охоплює доходи місцевих бюджетів та цільових позабюджетних фондів територіальних громад, доходи населення, фінансові ресурси суб'єктів господарювання та фінансово-кредитних установ, а також фінансові ресурси, залучені ззовні для забезпечення соціально-економічного розвитку територій.

Багато дослідників до складу джерел формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відносять доходи місцевих бюджетів, кошти цільових фондів, фінансові ресурси підприємств комунальної власності, благодійні, спонсорські внески, пожертвування тощо. Такого погляду, зокрема, дотримується О. П. Кириленко [25, с. 51]. Такий перелік є вузьким, оскільки не враховує практику розвинутих країн щодо залучення фінансових ресурсів на розвиток регіонів.

У цілому ОМС мають таку структуру джерел фінансування (доходів) місцевих бюджетів згідно з Бюджетним кодексом України: внутрішні (власні та закріплені фінансові ресурси) та зовнішні (залучені фінансові ресурси). А самостійність бюджетів забезпечується правом формування власних дохідних

джерел та визначенням напрямів їх використання згідно із законодавством. Систематизацію джерел наведено на рисунку 1.1.



Рисунок 1.1- Джерела фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні

Таким чином, акумульовані фінансові ресурси, наявні в муніципалітеті, описують фінансові ресурси внутрішнього походження, відповідно, фінансові ресурси, залучені ззовні, – зовнішні. Внутрішні фінансові ресурси є основним джерелом наповнення місцевих бюджетів, водночас не набули широкого використання зовнішні джерела. Як наслідок, існує чимало проблем

(некомпетентна реалізація методів фінансового менеджменту на місцях, нерозуміння практичних заходів реалізації політики фінансової децентралізації), які за рахунок внутрішніх джерел недостатньо вирішити. Тому необхідним є залучення інвестицій, кредитів та інших фінансових ресурсів від міжнародних організацій до бюджетів місцевого рівня.

Із реалізацією реформи децентралізації було розширено фінансову самостійність місцевих бюджетів в Україні. Пропонуємо виділити основні кроки реформи децентралізації на шляху до фінансової автономії ОМС (рисунок 1.2).

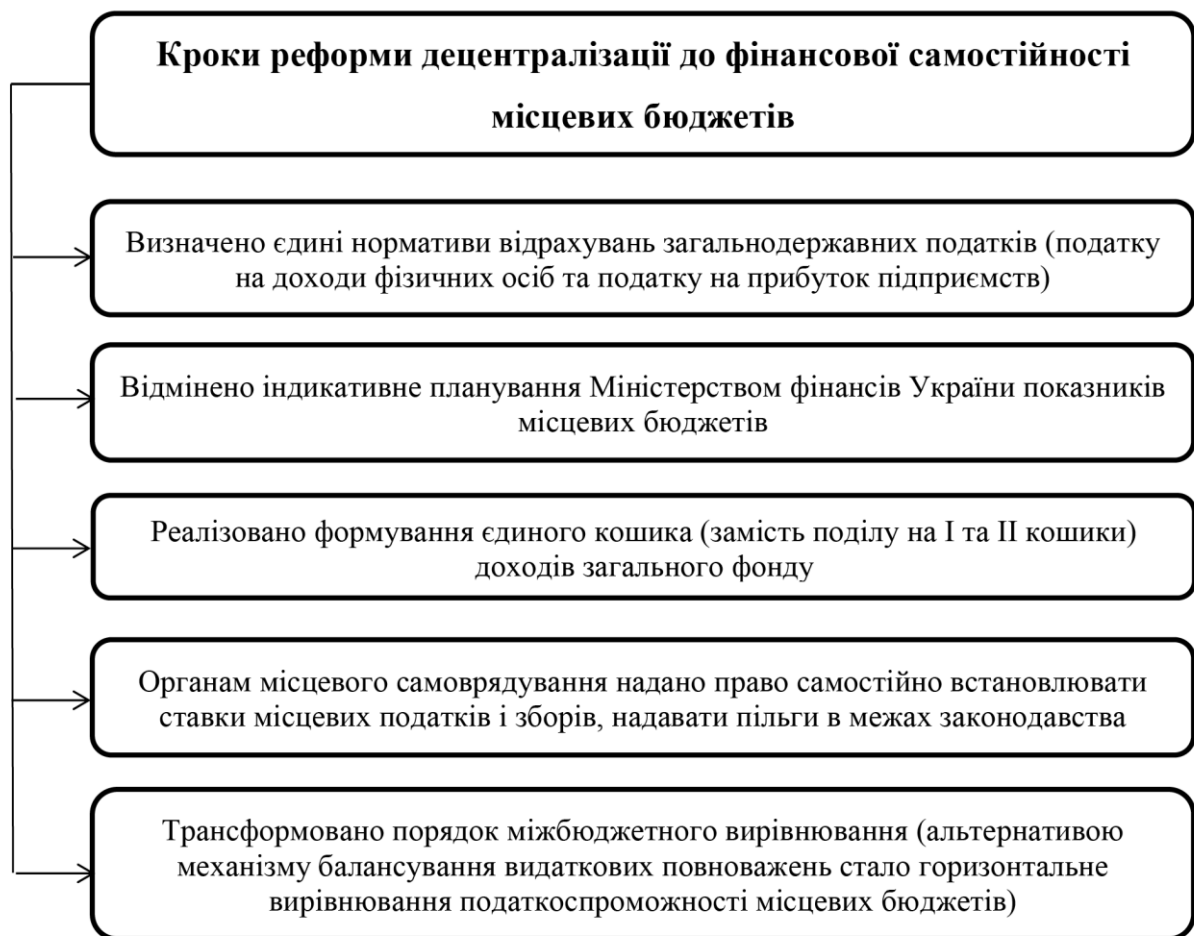


Рисунок 1.2 - Заходи реформи місцевого самоврядування щодо підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів в Україні

Нововведення до Податкового кодексу України з 2015 р. також сприяли зменшенню кількості податків та спрощенню їх адміністрування: до 2010 р. державних і місцевих податків податкове законодавство налічувало 25 і 15 податків відповідно, натомість із 2015 р. кількість податків зменшилася до семи державних та чотирьох місцевих. Однак це означало не зменшення фіскального навантаження на платників податків, а лише структурування самого порядку

оподаткування.

Також необхідною умовою вчасної доступності до джерела фінансування є регулярність його отримання, а також зацікавленість органів місцевого самоврядування у його використанні. Така ознака є важливою для довгострокового планування і застосування у майбутньому. Винятком є разові джерела формування фінансових ресурсів, оскільки такі джерела не є джерелами сталого фінансування потреб територіальних громад.

У розрізі територіальних громад слушним є критерій - «джерела за способом залучення», відмінний від інших ознак класифікації джерел формування фінансових ресурсів, оскільки має всеосяжний характер, об'єднуючи у собі інші ознаки. За цією ознакою багато дослідників виокремлюють такі джерела фінансування місцевого соціально-економічного розвитку: бюджетні, інвестиційні, кредитні, грантові(благодійні) та інші.

Насправді, шансів отримання фінансових ресурсів у територіальних громадах є досить багато, тому виникає необхідність у класифікації джерел, формулюванні властивостей, виявленні альтернативних джерел формування фінансових ресурсів з урахуванням чинників стримування та потенційних засобів застосування [30, с. 57–58].

Значну кількість наукових публікацій присвячено формуванню доходів місцевого самоврядування, що здійснюється переважно за допомогою бюджетних ресурсів. Варто зауважити, що вплив фінансової децентралізації на бюджетний складник фінансового забезпечення територіальних громад є прямим, оскільки акумулювання фінансових ресурсів разом із наданням повноважень нижчим органам влади і є одним з інструментів децентралізаційних процесів. Вплив фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток територіальних громад здійснюється за допомогою таких бюджетних ресурсів:

податкових доходів – через перерозподіл частини загальнодержавних податків і зборів до бюджетів територіальних громад, вплив на ставки місцевих податків та зборів, податкові пільги, спроможність розширити перелік бази оподаткування;

неподаткових доходів – через заохочення ОМС до пошуку власних джерел

доходів бюджету;

міжбюджетних трансфертів – через формування прозорості та стимулюючої системи фінансового вирівнювання;

коштів Державного фонду регіонального розвитку – через фінансування проєктів регіонального розвитку.

Натомість західні дослідження доводять, що важливим є використання позабюджетних джерел, зокрема місцевих благодійних фондів. У цьому контексті ендавмент-фонди (анг. *endowment* – обдарування) є перспективним джерелом фінансування розвитку територіальних громад, метою якого є фінансування ініціатив у сфері медицини, освіти, культури за рахунок благодійних пожертв меценатів [31, с. 126]. В Україні цей механізм не набув такої популярності порівняно з країнами ЄС та США. Це пояснюється не лише відсутністю звичаїв створення таких фондів, а й недоліками в оподаткуванні, зокрема порядку надання податкових пільг, порядку звільнення від сплати за користування муніципальним майном тощо. Запровадження механізму ендавмента в Україні повинно мати належну законодавчу базу та передбачати певні зміни у Бюджетному кодексі.

Також для фінансування розвитку територіальної громади ОМС можуть використовувати кредитні ресурси. Так, розглядаючи джерела формування доходів муніципалітетів, В. І. Глухова виділяє таке поняття, як «комунальний кредит», і трактує його як відносини економічного характеру (між місцевою владою та суб'єктами економічної роботи) щодо розв'язання питань локального значення [32, с. 47]. Зарубіжні країни досить активно застосовують цей вид місцевого запозичення, який, має перспективи існування в Україні. Однак, зважаючи на низьку фінансову стійкість, значні ризики, важливим є створення громадських банківських закладів комунальної форми власності територіальними громадами на договірній основі щодо забезпечення розвитку комунального кредиту та з метою збільшення надходжень до місцевих бюджетів.

Однак на сучасному етапі місцевого розвитку, зосереджуючись на особливостях воєнного періоду та орієнтирах післявоєнної відбудови України, використання такого джерела, як краудфандинг, є вагомим для фінансування проєктів, спрямованих на відновлення пошкодженої інфраструктури, приватних

будівель унаслідок бойових дій, стихійного лиха. Відмінність від інших джерел акумулювання фінансових ресурсів полягає у цільовому характері, прозорості процесу збору, добровільності внесення фінансових ресурсів, а також чітко встановлених часових межах такого інструменту. До того ж в Україні законодавством обумовлене право ОМС формувати позабюджетні цільові фонди, питання утворення та функціонування яких належать до компетенції місцевих рад та регулюються положеннями, затвердженими радами.

Для територіальних громад України використання такого джерела є відносно новим, однак можемо окреслити низку переваг: залучення мешканців до управління громадою через участь у фінансуванні проєкту, перспектива трансформації заощаджень населення в інвестиційні ресурси, можливість реалізації більшої кількості проєктів (інноваційних, соціально значущих).

З-поміж інших джерел фінансових ресурсів ОМС, у пріоритеті в умовах сучасних трансформацій мають стати муніципальні облігаційні позики, такий інструмент і досі в Україні недооцінений та не знайшов широкого вжитку. У цілому вплив фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток територіальних громад через небюджетні ресурси (інвестиції, кредити, гранти, продаж/оренда нерухомості) є позитивним, але посереднім. Курс ОМС на залучення небюджетних джерел для фінансування зумовлює необхідність формування привабливої репутації території. Проте загальною проблемою багатьох держав є недостатній обсяг фінансових ресурсів на здійснення ініціатив у напрямі територіального розвитку через неграмотність ОМС щодо підготовки документів та проєктів. Саме розвиток навичок залучення фінансових ресурсів з усіх досяжних джерел є фундаментальним чинником успіху досягнень у реалізації старту в галузі територіального розвитку.

З урахуванням вищезазначеного ми дійшли висновку: поняття фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування слід розуміти як сукупність наявних та потенційних дохідних джерел формування фінансових ресурсів в ОМС відносно самозабезпечення фінансування повноважень видаткового характеру, що можуть бути спрямовані на різні суспільні блага та послуги відповідно до потреб жителів територіальних громад із метою забезпечення соціально-економічного

розвитку територій. При цьому поступові дії повинні бути спрямовані на акумулювання такої кількості фінансових ресурсів, щоб вистачало на покриття витрат, пов'язаних із виконанням власних і делегованих повноважень ОМС.

Фінансовий менеджмент у цьому контексті відіграє не останню роль. Ефективне використання наявних фінансових ресурсів – це не лише про задоволення потреб громадськості разового характеру, а й про постановку завдань та реалізацію цілей на довгострокову перспективу, спрямованих на підвищення фінансової спроможності територіальних громад. При цьому, передусім, важливим є обсяг фінансових ресурсів і досяжність їх джерел формування.

Досвід формування доходів органів місцевого самоврядування передбачає їх перерозподіл до загального та спеціального фондів. Доходи загального фонду включають усі доходи бюджету, які мають загальнодержавний характер і можуть перерозподілятися. Варто зазначити, що джерела формування доходів, які враховуються під час формування обсягів міжбюджетних трансфертів, зумовлені потребою фінансового забезпечення державою делегованих повноважень ОМС. А джерела доходів, що не враховуються під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, спрямовуються на здійснення власних повноважень.

Доходи, які акумулюються і не підлягають розподілу, входять до спеціального фонду, зокрема: надходження бюджету розвитку, власні надходження бюджетних установ, субвенції з інших бюджетів, повернення кредитів, надходження від грантів, концесійні платежі тощо. Спеціальний фонд місцевих бюджетів формується з конкретних джерел надходжень і має використовуватися на фінансування конкретно визначених цілей, забезпечуючи реалізацію власних і делегованих повноважень.

За рахунок надходжень бюджету розвитку місцевих бюджетів фінансуються капітальні видатки, зокрема на: соціально-економічний розвиток територій, будівництво, виконання інвестиційних проєктів, розвиток інфраструктури, збереження і розвиток історичних пам'яток культури тощо. При цьому слід зазначити, що бюджет розвитку є одним із провідних засобів впливу на соціально-економічний розвиток відповідних територій і є показником оцінки якості життя територіальної громади.

Проте, як вище зазначено, з бюджету розвитку фінансуються капітальні видатки. І. З. Сторонянська та Л. Я. Бенівська із цього приводу зазначають про «обмеженість впливу бюджетів розвитку місцевих бюджетів на інвестиційне забезпечення розбудови територіальних громад» [33, с. 45], тобто капітальні видатки спрямовані на підтримання капітальних об'єктів у належному стані, однак, не забезпечують розвитку територій. Погоджуємося з думкою авторокі вважаємо основною проблемою формування бюджетів розвитку місцевих бюджетів обмеження джерел наповнення доходами бюджетів на базовому рівні.

Висновки до першого розділу

Дослідження основних науково-теоретичних засад формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування шляхом поглиблення ступеня фінансової децентралізації дало змогу сформулювати такі висновки:

Аналіз наукових напрацювань показав, що немає єдиної точки зору серед науковців щодо тлумачення поняття фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Зважаючи на ринкову концепцію фінансів, поняття фінансових ресурсів ОМС пропонується розглядати у його нерозривному зв'язку з територіальними основами місцевого самоврядування, як найбільш ліквідний актив із високим ступенем мобільності, матеріальний носій фінансових відносин. З-поміж різних думок сформульовано авторське визначення поняття, що ґрунтується на витоках розподільчої та фондової концепцій і репрезентовано як сукупність грошових коштів, що формуються у процесі розподілу та перерозподілу ВВП у відповідних фондах, сформованих ОМС, та спрямовуються на створення суспільних благ. Авторський підхід надає можливість розширити наукове пізнання теоретичних основ матеріального носія фінансових відносин місцевої влади, що супроводжуються рухом грошових коштів у вигляді доходів, нагромадження, відрахування, надходження та акумулюються у спеціальних фондах.

Запропоновано нову класифікаційну ознаку фінансових ресурсів ОМС — «за характером спрямування», що розмежовує джерела фінансування виробництва та надання суспільних благ поточного та капітального характеру за рахунок податків і зборів, які щорічно наповнюють місцеві бюджети, та за рахунок залучених фінансових ресурсів відповідно.

Сформульовано внутрішні та зовнішні чинники впливу на фінансове забезпечення муніципальних утворень, серед них: економічні, управлінські, соціальні та демографічні, що комплексно впливають на стан фінансового забезпечення ОМС. Установлено, що вплив кожного з таких чинників визначає фінансовий ефект на дохідну базу муніципалітетів та соціально- економічний розвиток країни у цілому.

У сучасних умовах фінансової децентралізації проблемним із погляду фінансової самостійності територіальних громад є забезпечення ОМС джерелами фінансування для виконання ними власних і делегованих повноважень. Доведено, що відсутність фінансової самостійності означає відсутність автономії місцевого самоврядування. Досліджено заходи реформи децентралізації в Україні щодо підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів.

Установлено джерела фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, аргументовано їхні переваги та недоліки, а також обґрунтовано пріоритетні джерела формування фінансових ресурсів ОМС на сучасному етапі розвитку, серед них — краудфандинг та муніципальні облігаційні позики.

2 Оцінка формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування

2.1 Аналіз доходів та видатків місцевих бюджетів

Аналізуючи особливості формування фінансових ресурсів ОМС в Україні, на сучасному етапі розвитку важливою є оцінка рівня перерозподілу ВВП через систему публічних фінансів.

Частка ВВП, що розподіляється через місцеві бюджети, свідчить, яка питома вага всієї сукупності благ та послуг, створених у державі за рік, акумулюється та перерозподіляється через місцеві бюджети. Аналіз частки доходів бюджетів різних рівнів відносно ВВП характеризується нестабільною динамікою, а державний бюджет відіграє значно більшу роль у перерозподілі ВВП, аніж місцеві бюджети (рисунок 2.1).

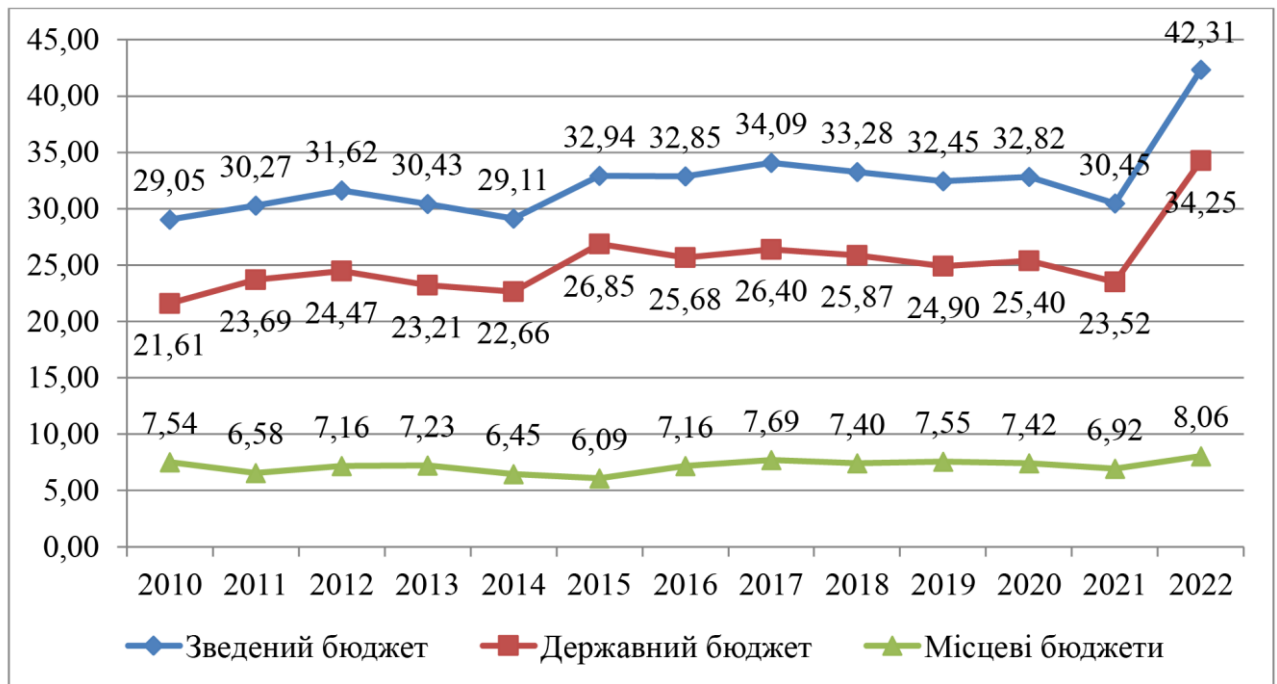


Рисунок 2.1 - Частка доходів Зведеного, Державного та місцевих бюджетів відносно ВВП (без трансфертів) протягом 2010–2022 рр., % , [35]

У 2015 р. частка ВВП, що розподіляється через місцеві бюджети, становила 6,09%, що викликано зміною складників доходів з огляду на збільшення частки міжбюджетних трансфертів відносно ВВП (із 7,18% у 2010р. до 8,34% ВВП у 2014 р. та 8,79% ВВП у 2015 р.), а також зростанням динаміки реального та номінального ВВП швидшими темпами, ніж збільшення доходів місцевих бюджетів. На кінець 2022 р. частка доходів місцевих бюджетів у консолідованому бюджеті становила 8,06%, а частка трансфертів відносно ВВП – 2,63%, що свідчить про позитивне зрушення. Однак якщо досліджувати у цілому відносно ВВП доходи Зведеного бюджету України, то вони збільшилися з 30,45% до 42,31%

у 2022 р., і визначну частку доходів сформували іноземні гранти. Без урахування іноземних грантів рівень перерозподілу ВВП через Зведений бюджет у рік повномасштабного вторгнення збільшився на 5,4 в. п.

Стосовно доходів державного бюджету, то їхня частка у ВВП після започаткування реформи фінансової децентралізації коливається в межах 23,52–34,25%. Варто зазначити, що частка доходів місцевих бюджетів відносно ВВП за сукупний аналізований період у 3,5 рази нижча, ніж частка доходів державного бюджету у ВВП.

Якщо протягом 2010–2014 рр. питома вага доходів місцевих бюджетів у ВВП у середньому становила 6,99%, то у період 2015–2022 рр. – 7,29%.

По видатках – 14,53% у 2010–2014 рр. та 13,16% – у період 2015–2022 рр. (рисунок 2.2).

Згідно з нормативними показниками, за високого рівня фінансової децентралізації співвідношення видатків місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) відносно ВВП має бути вище 15% [36, с. 14].

Із 2018 р. фігурує динаміка зменшення частки видатків місцевих бюджетів (максимальне зниження до 9,15% відносно ВВП спостерігається у 2022 р.), що є свідченням зниження ролі місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП, а також низького рівня децентралізації.

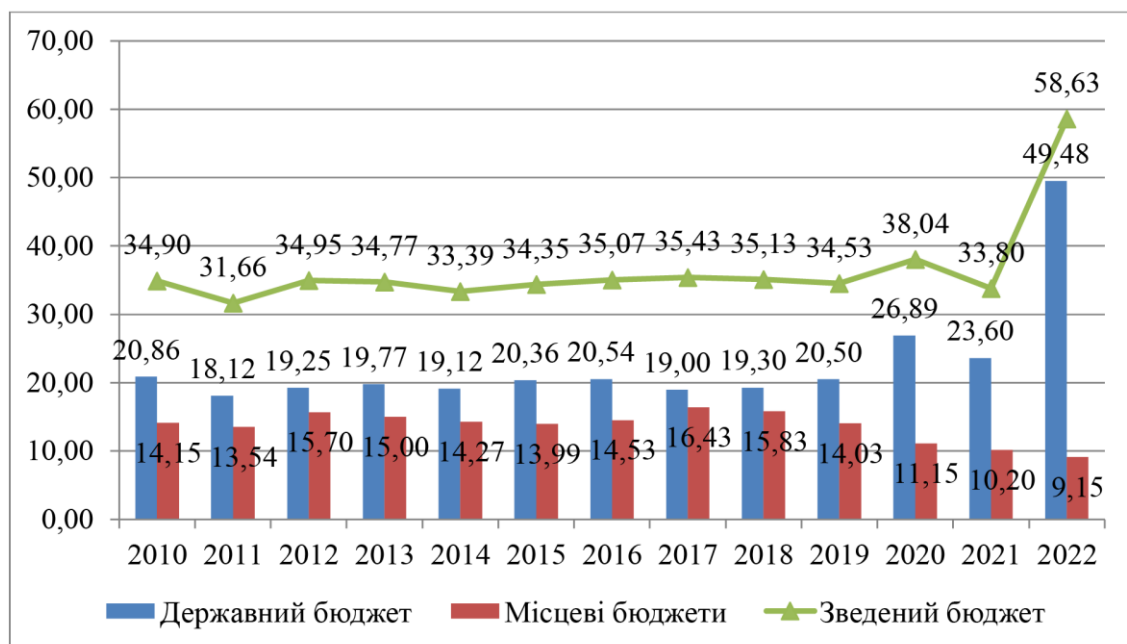


Рисунок 2.2 - Частка видатків Зведеного, Державного та місцевих бюджетів(без трансфертів) відносно ВВП протягом 2010–2022 рр., % [35]

У цілому за 2022 р. сумарні видатки Зведеного бюджету лише наполовину було профінансовано за рахунок збору доходів, решту 47,5% видатків було здійснено за рахунок залучення іноземних грантів обсягом 481 млрд грн, чистих зовнішніх позик – 563 млрд грн та емісійного фінансування бюджету – 400 млрд грн. До того ж загальні видатки Зведеного бюджету відносно ВВП із 2021 по 2022 р. зросли майже вдвічі, що вбачається загрозливою величиною, однак в умовах воєнного стану є відображенням співвідношення забезпечених із різних джерел потреб держави та внутрішнього виробництва, а не перерозподільних процесів.

Таким чином, аналіз перерозподілу ВВП через систему публічних фінансів свідчить про значну централізацію фінансових ресурсів, про їх обмеженість на базовому рівні, наслідком чого є ускладнення виконання власних повноважень ОМС. Варто зауважити, що протягом аналізованого періоду в державному бюджеті України зосереджувалося в середньому 78% усіх доходів бюджетної системи і близько 66% видатків, а у місцевих бюджетах – приблизно 22% та 34% відповідно. Реформа місцевого самоврядування сприяла поступовому розширенню дохідної бази, однак важливим є збільшення питомої ваги місцевих бюджетів у Зведеному досереднього рівня європейських країн.

Формування дохідного складника місцевих бюджетів відбувається за рахунок податкових і неподаткових надходжень, а також міжбюджетних трансфертів. Як свідчить практика зарубіжних країн, основним джерелом наповнення місцевих бюджетів мають бути податки. Значно меншу роль відіграють неподаткові доходи і трансфери, які потрібні для збалансування. Проте цього ідеального балансу дуже складно досягти, зважаючи на різний рівень розвитку країн, державний устрій. Так, важливою умовою забезпечення суспільного добробуту жителів є ефективна діяльність органів влади, зокрема це стосується організації адміністративно-територіального поділу (рівня централізації управління та рівня фінансового забезпечення). Для України залишається досі гострим питання централізації державного управління. Вагому роль серед дохідних джерел у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування відіграють податкові доходи, які є головною статтею доходів

місцевих бюджетів України (таблиця 2.1).

Таблиця 2.1 - Структура доходів місцевих бюджетів України у 2010–2022 рр., % [35; 37; 38]

Показник	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
податкові надходження	42,39	40,26	38,11	41,26	37,69	33,36	40,13	40,03	41,34	48,27	60,57	59,71	70,88
неподаткові надходження	5,50	6,01	5,61	5,49	5,29	6,84	5,97	5,17	4,98	4,66	4,55	4,68	3,97
доходи від операцій з капіталом	1,60	1,01	0,78	0,63	0,49	0,55	0,38	0,37	0,43	0,52	0,74	0,60	0,41
цільові фонди	1,01	0,45	0,25	0,21	0,16	0,14	0,14	0,12	0,12	0,11	0,14	0,10	0,06
від органів державного управління:	49,49	52,26	55,25	52,42	56,37	59,08	53,37	54,29	53,13	46,44	33,97	34,91	24,64
дотації	27,74	26,50	26,91	27,70	27,81	2,47	1,87	4,38	4,47	4,61	4,58	3,93	4,00
субвенції	21,04	25,76	28,34	24,72	28,56	56,61	51,50	49,91	48,69	41,83	29,39	30,99	20,64

Представлені в таблиці 2.1 дані та на рисунку 2.3 свідчать про те, що частка податкових надходжень у загальних надходженнях місцевих бюджетів України зменшилася із 42,39% у 2010 р. до 33,36% у 2015 р., проте починаючи з 2016 р. спостерігається тенденція до зростання (частка податкових надходжень у 2022 р. становила 70,88%). Найбільше значення досліджуваного показника було у 2022 р. – 70,88%, а найнижче – у 2015 р. – 33,36%.

У цілому така динаміка не є позитивною, оскільки до 2019 р. навіть половина функцій ОМС не забезпечувалася податковими надходженнями до місцевих бюджетів.

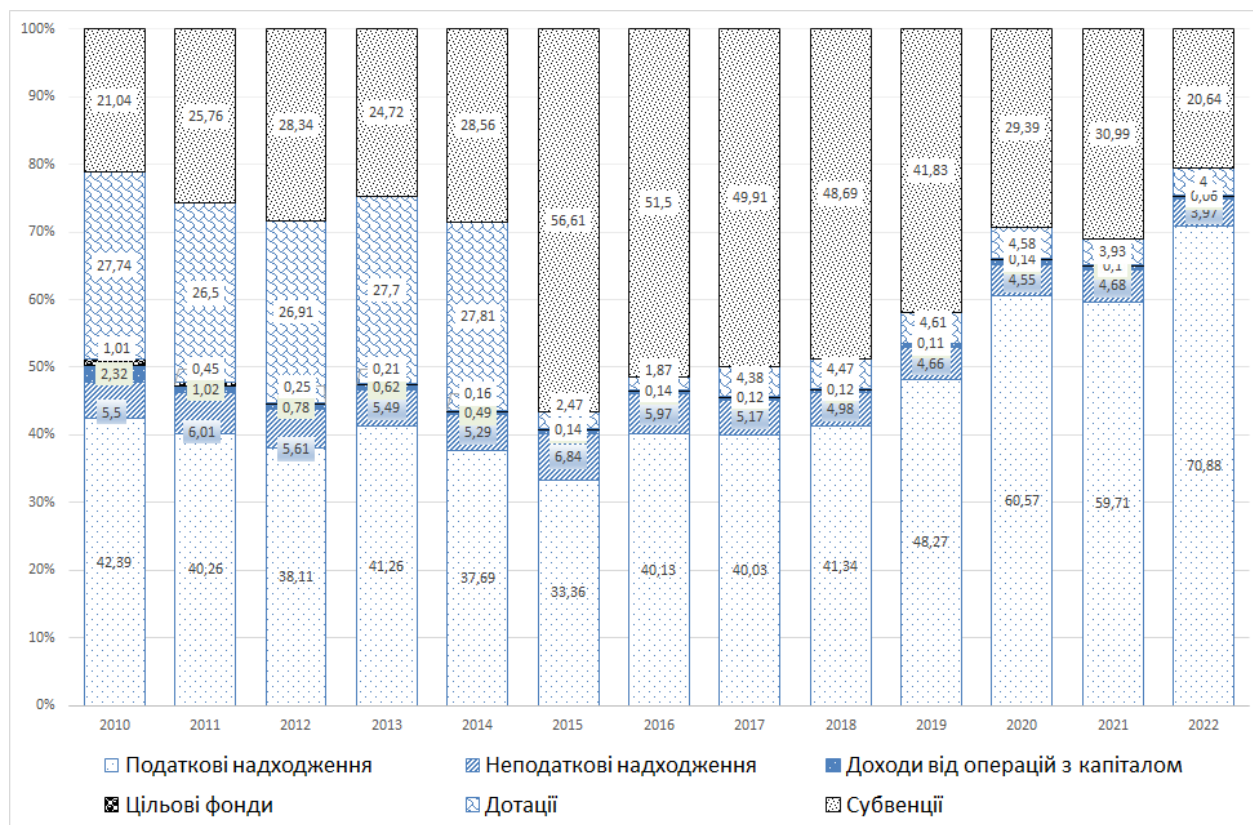


Рисунок 2.3 - Структура доходів місцевих бюджетів України у 2010–2022
рр., %

На відміну від податкових джерел формування фінансових ресурсів недостатньо уваги приділяють неподатковому методу формування доходів місцевих бюджетів, що забезпечує відповідним чином еквівалентність надання суспільних благ. Податкові фінансові ресурси мають свої негативні наслідки у вигляді податкового навантаження на платників податків, звідси – активізація тіньової економіки з ухиленням від оподаткування. Незважаючи на велику частку податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів, застосування джерел неподаткових надходжень їх наповнення надасть потенціал до усунення несприятливих податкових ефектів.

Так, частка неподаткових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів протягом досліджуваного періоду зменшилася з 5,50% у 2010 р. до 3,97% у 2022 р. Проте найбільш вагомими є адміністративні збори та доходи від некомерційної діяльності, обсяг яких за досліджуваний період збільшився приблизно в чотири рази (у 2010 р. – 999 283,25 тис грн; у 2021 р. – 4 271 306,8 тис грн). Частка неподаткових надходжень у доходах місцевих бюджетів становить у середньому 5,29%. Зважаючи на невелику частку цих надходжень, цей показник

засвідчує про невикористаний потенціал неподаткового методу формування доходів.

Невелику частку у структурі доходів місцевих бюджетів України займають доходи від операцій із капіталом. Протягом аналізованого періоду їхня частка зменшилася з 1,60% у 2010 р. до 0,41% у 2022 р., у середньому вона становила 0,65%.

З огляду на військові події в Україні, у 2022 р. за рахунок грантів та надходжень у рамках програм допомоги ЄС, міжнародних організацій надходження істотно збільшилися – з 36,0 млн грн (у 2021 р.) до 223,3 млн грн (у 2022 р.), що помітно відобразилося на доходах місцевих бюджетів у цілому. Варто зазначити, що така фінансова підтримка в період реалізації реформи децентралізації протягом 2015–2021 рр. коливалася в межах від 23,8 до 146,4 млн грн. Отже, можна констатувати, що у період воєнного положення в Україні підтримка від зарубіжних міжнародних організацій була рекордною.

З-поміж складників формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів важливою є оцінка коштів цільових фондів ОМС, частка яких у середньому за аналізований період становила 0,23%. Зрозумілим є їх цільове призначення виходячи з назви. Утворені цільові фонди є складовою частиною спеціального фонду відповідного місцевого бюджету і витрачання яких спрямовується на економічний розвиток територій, соціальний захист жителів, проведення місцевих заходів і розвиток місцевого самоврядування. Отримання благодійних пожертвувань та коштів підприємств, установ різних форм власності на договірній основі цільовими фондами є обмеженим переліком у фінансовому забезпеченні територій. В умовах фінансової децентралізації з метою формування додаткової ресурсної бази цей перелік потребує змін, спираючись на регіональні, соціально-економічні, екологічні чинники, проте не виходячи за рамки нормативно-правового поля.

Коли йдеться про нестачу фінансових ресурсів, на перший план постає питання офіційних трансфертів як важливого інструменту бюджетного регулювання. Це кошти, які отримують ОМС від інших органів на безоплатній та безповоротній основі. Ціллю офіційних трансфертів є збалансування обсягів

бюджетних коштів того чи іншого рівня управління та повноважень, які на нього покладаються.

Частка офіційних трансфертів у загальних доходах місцевих бюджетів поступово збільшувалася із 48,78% у 2010 р. до 59,08% у 2015 р. Із 2015 р. відбулися законодавчі зміни щодо співвідношення дотацій і субвенцій. До кінця 2014 р. застосовувалися такі види трансфертів: дотація вирівнювання, додаткові дотації, субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам. Починаючи з 2015 р. після прийняття змін до Податкового та Бюджетного кодексів Верховною Радою України використання цих трансфертів було припинено. Натомість згідно з внесеними змінами до Бюджетного кодексу України з 2015 р. використовуються базова та реверсна дотації, стабілізаційна дотація, субвенції та додаткові дотації. Наслідком цього стало зменшення частки офіційних трансфертів у загальних доходах місцевих бюджетів до 24,64% у 2022 р. Варто відзначити, що зменшення обсягів трансфертів у 2022р. на 66,2 млрд грн порівняно з 2021 р. стало наслідком їх перегляду та спрямування ресурсів до резервного фонду з метою забезпечення потреб Збройних сил України, при цьому слід ураховувати, що внаслідок бойових дій та окупації територій значна кількість ОМС не мала змоги повноцінно виконувати свої повноваження. З однієї сторони, зменшення частки трансфертів позитивно впливає на можливість ОМС самостійно формувати фінансову базу місцевих бюджетів, з іншого – зміна складу трансфертів напряму поєднана зі скороченням видаткових повноважень ОМС та зміною процесу фінансування бюджетних планів.

Разом із тим лівову частку в трансфертах займають цільові трансферти (субвенції) на рівні 90,6% у середньому за 2015–2022 рр., решту – 9,4% становили нецільові (дотації). Для порівняння: у 2014 р. частка субвенцій і дотацій у структурі міжбюджетних трансфертів була на рівні 50,66% і 49,34% відповідно. Через законодавчі перетворення субвенції майже витіснили дотації, що є неприйнятним в умовах фінансової децентралізації, оскільки субвенції визначаються центральною владою на конкретно визначені цілі, а це позбавляє ОМС фінансової самостійності розпоряджання фінансовими ресурсами.

Варто зазначити: порівнюючи довоєнний 2021 р. із роком

повномасштабного вторгнення (2022 р.), сукупні доходи місцевих бюджетів в Україні зменшилися майже на 25,6 млрд грн, або на 4,41%. Збільшення прослідковувалося лише у складі податкових надходжень та за рахунок грантів у рамках допомоги від ЄС, інші складники (у тому числі міжбюджетні трансферти) помітно зменшилися. Разом із тим залишки бюджетних коштів на рахунках місцевих бюджетів за січень-грудень 2022 р. збільшилися на 60,2 млрд грн і становили 116,6 млрд грн.

Для проведення комплексного аналізу стану місцевих бюджетів України також важливою є оцінка дефіциту (профіциту) за останнє п'ятиріччя. Протягом 2018–2020 рр. мав місце дефіцит місцевих бюджетів із показниками 1,45%, 1,02% та 1,41% відповідно. Профіцитними були 2021 та 2022 рр. з показниками 1,94% (11,3 млн грн) і 12,75% (70,8 млн грн) відповідно. Варто зазначити, що перевиконання плану показника дефіциту місцевих бюджетів за 2022 р. становило майже 102 млн грн і було пов'язано з підвищенням надходжень від ПДФО, а також за рахунок військових частин, що закріплені за певними територіями. Не можна не констатувати той факт, що значний профіцит, як і дефіцит, завжди зумовлюється негативними чинниками. Зокрема, причинами недовитрат можуть слугувати: нереалізація цілей, на які було виокремлено фінансові ресурси, або невідповідне планування дохідного складника місцевих бюджетів. Останнє набуває особливого значення в умовах сьогодення, коли ОМС не спроможні якісно прорахувати фінансові потоки в силу воєнного стану та бойових дій на територіях, де вони ведуться. Наслідком цього є упущення можливостей профінансувати першорядні потреби для відбудови та поліпшення загального добробуту жителів територій. Тому ОМС потрібно більш якісно здійснювати планування та прогнозування показників бюджетів.

Розглянемо більш детально динаміку внутрішніх джерел фінансових ресурсів місцевих бюджетів України, з огляду на те, що вони формують базис функціонування місцевих бюджетів (рисунки 2.4).

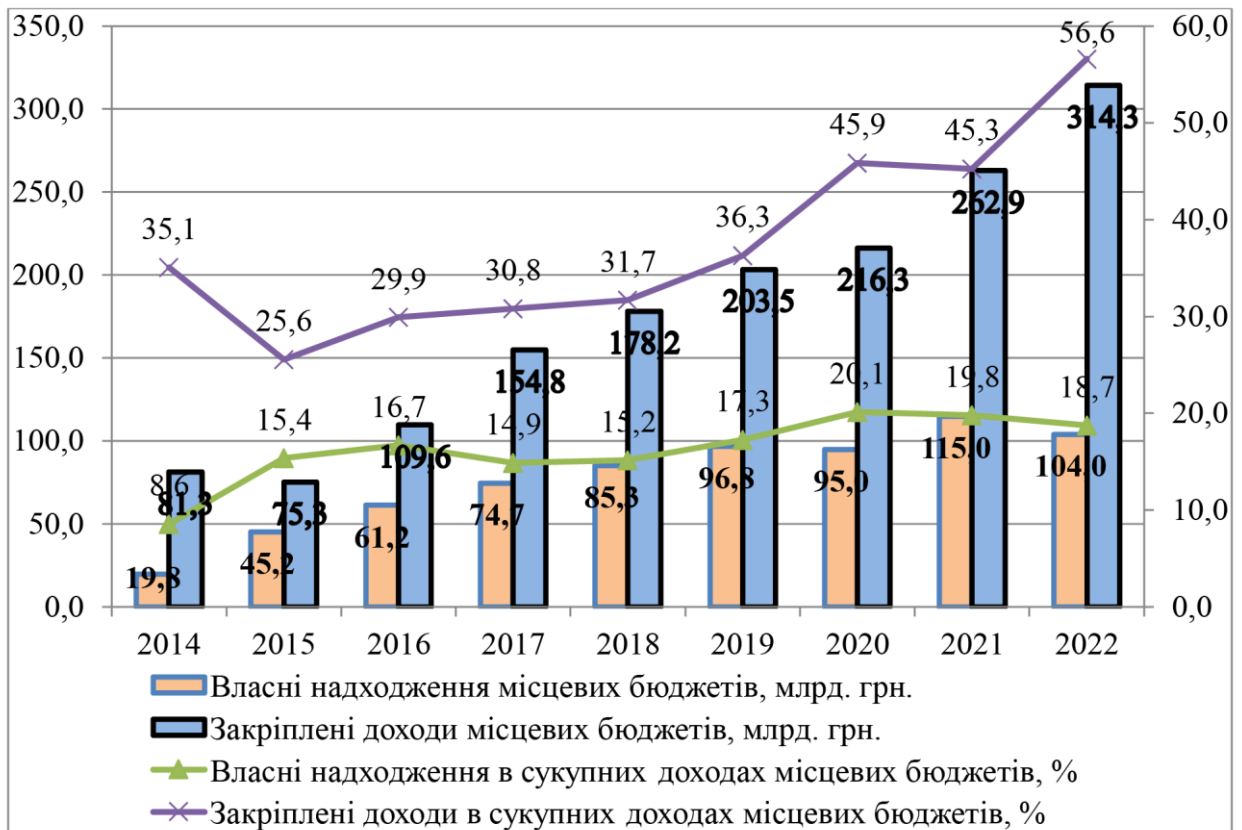


Рисунок. 2.4 - Динаміка власних та закріплених фінансових ресурсів місцевих бюджетів України [41; 42]

Із даних, представлених на рисунку 2.5, видно, що у цілому власні надходження місцевих бюджетів протягом досліджуваного періоду суттєво зросли – з 19,8 млрд грн (у 2014 р.) до 104,0 млрд грн (у 2022 р.), а також збільшилася їхня частка в сукупних доходах місцевих бюджетів із 8,6% до 18,7% відповідно.

Поштовхом до стрімкого росту власних доходів було прийняття у 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, згідно з якою відбулося розширення повноважень і зростання зацікавленості ОМС у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, здійснення заходів щодо залучення резервів їх наповнення та підвищення ефективності адміністрування податків і зборів.

У середньому за 2015–2022 рр. частка власних фінансових ресурсів становила 17,3%, що порівняно з аналогічним показником закріплених доходів (37,8%) на 20 в. п. менше, решту становила частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, яка значно знизилася – із 56,4% (у 2014 р.) до 24,6%

(у 2022 р.). Так, можна стверджувати, що на тлі зменшення трансфертної залежності закріплені доходи стали основним джерелом надходжень місцевих бюджетів України, а власні фінансові ресурси перейшли на другий план.

У цілому формування саме власних фінансових ресурсів ОМС є одним із фундаментальних складників повноцінного розвитку України в умовах фінансової децентралізації. Як зазначають науковці, власні доходи місцевих бюджетів формуються на основі рішень органу місцевого самоврядування на підпорядкованій йому території та повністю йому належать. Завдяки власним доходам місцеві органи влади реалізують практично всі завдання, які належать до сфери їхньої власної компетенції [2, с. 119].

Проаналізуємо доходи місцевих бюджетів України у ВВП у розрізі податкових надходжень (таблиця 2.2).

Таблиця 2.2 - Частка доходів місцевих бюджетів України відносно ВВП протягом 2010–2022 рр., % [37; 38]

Показник	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
податкові надходження	6,24	5,55	6,09	6,27	5,57	4,96	6,16	6,74	6,53	6,81	6,81	6,35	7,58
неподаткові надходження	0,81	0,83	0,90	0,83	0,78	1,02	0,92	0,87	0,06	0,66	0,51	0,50	0,42
доходи від операцій з капіталом	0,24	0,14	0,12	0,09	0,07	0,08	0,06	0,06	0,06	0,07	0,08	0,06	0,04
від органів державного управління:													
дотації	7,19	7,21	8,83	7,96	8,34	8,79	8,20	9,14	8,40	6,55	3,82	3,71	2,63
субвенції	4,09	3,65	4,30	4,21	4,11	0,37	0,29	0,74	0,71	0,65	0,52	0,42	0,43
	3,10	3,55	4,53	3,75	4,22	8,42	7,91	8,40	7,69	5,90	3,30	3,30	2,21

Як видно з даних таблиці 2.2, питома вага податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів України відносно ВВП за досліджуваний період у середньому становила 6,28%. Найменшою частка податкових надходжень у ВВП була у 2015 р. (4,96%), а найбільшою – у 2022 р. (7,58%). Причиною помітних коливань обсягів ВВП є початок воєнних дій в Україні.

Місцеве оподаткування в Україні відноситься до проблематики фінансового забезпечення ОМС і мобілізації доходів місцевих бюджетів, стан яких зумовлюється ступенем децентралізації в країні та чинним бюджетним

регулюванням.

Розглянемо більш детально динаміку податкових надходжень місцевих бюджетів України в контексті податків і зборів. Важливим у контексті формування податкових надходжень місцевих бюджетів України є загальнодержавні податки, зокрема ПДФО, який протягом 2010–2022 рр. у середньому становив 64,70% податкових надходжень місцевих бюджетів. Слід звернути увагу на те, що частка ПДФО у загальних податкових надходженнях місцевих бюджетів поступово зменшувалася з 75,51% у 2010 р. до 53,76% у 2016 р., проте починаючи з 2017 р. фінансова роль цього податку зростає, і в 2022 р. показник збільшується до 69,19%. Питома вага податку на прибуток підприємств поступово збільшувалася протягом досліджуваного періоду з 0,58% (у 2010 р.) до 4,64% (у 2021 р.), проте у 2022 р. значення показника знизилося до 3,43%. Максимальна частка 4,64 % виявилася у 2021 р., мінімальна – 0,30% – у 2014 р., середнє значення протягом 2010–2022 рр. становило 2,58%. Нововведення податкового законодавства у 2015 р. щодо розподілення податку на прибуток підприємств між державним і місцевими бюджетами вплинули на збільшення обсягів надходжень до місцевих бюджетів. Однак, незважаючи на це, частка цього податку в загальній сукупності податкових надходжень місцевих бюджетів залишається дуже низькою.

Слід зазначити, що частка місцевих податків і зборів у податкових доходах місцевих бюджетів у 2011–2014 рр. у середньому становила 6,76%, у 2015–2022 рр. – 26,22%, що забезпечило за весь аналізований період у середньому показник на рівні 21,43%. Причиною стрімкої тенденції зростання з 2015 р. є запровадження нових положень до Податкового кодексу України стосовно переведення плати за землю до місцевих податків і зборів, зокрема податку на майно. В умовах фінансової децентралізації місцеві податки і збори повинні розглядатися як дієве джерело наповнення місцевих бюджетів.

Неподаткові джерела наповнення місцевих бюджетів за досліджуваний період характеризуються зменшенням частки неподаткових надходжень до місцевих бюджетів у ВВП в Україні з 0,81% (у 2010 р.) до 0,42% (у 2022 р.). Найбільша частка неподаткових доходів простежується у 2015 р. (1,02%), а найменша – у 2018 р. (0,06%).

Тенденція частки доходів від операцій з капіталом до місцевих бюджетів ВВП скоротилася з 0,24% у 2010 р. до 0,04% у 2022 р., найбільшою частка доходів від операцій із капіталом була у 2010 р. (0,24%), а найменшою – зберігалася у 2022 р. на рівні 0,04%. Доходи від операцій із капіталом хоча і не мають потужного фіскального значення як податкові надходження, однак також відіграють важливу роль в економічній системі країни. Особливої уваги заслуговують ресурси, мобілізовані від продажу землі, адже це найбільш корупційна і проблемна галузь для органів місцевого самоврядування.

Серед вагомих проблемних питань під час формування доходів місцевих бюджетів України варто відзначити: концентрування всіх основних податків на загальнодержавному рівні; незначна частка неподаткових надходжень, що сприяє суттєвому зменшенню доходів місцевих бюджетів; недопустимий рівень корумпованості органів виконавчої влади в територіальних громадах та у цілому в державних органах; неякісне бюджетне планування; нераціональне використання фінансових ресурсів; низький рівень кваліфікації органів місцевого самоврядування з приводу формування та виконання місцевих бюджетів тощо.

Із часів проголошення незалежності України постає питання про власні доходи місцевих бюджетів, яких за весь період було недостатньо для реалізації власних повноважень ОМС, а дефіцит фінансових ресурсів відшкодувався трансфертами від центральних органів державного управління. Проте частка міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам у ВВП в Україні зменшилася з 7,19% у 2010 р. до 2,63% у 2022 р. Найвищою частка міжбюджетних трансфертів у ВВП була у 2017 р. – 9,14%.

Дотації як різновид міжбюджетних трансфертів із державного бюджету в демократичних країнах є дієвим інструментом бюджетного регулювання, який збалансовує бюджети нижчого рівня за рахунок коштів бюджету вищого рівня. Проте головними проблемами, які характеризують цей інструмент фінансового вирівнювання, залишаються корупційний складник витрачання та неналежне управління фінансовими ресурсами. Так, частка дотацій у міжбюджетних трансфертах у ВВП знизилася з 4,09% у 2010 р. до 0,43% у 2022 р.

На противагу дотаціям субвенції спрямовані на реалізацію конкретних

програм та заходів залежно від типу видатків. Так, протягом досліджуваного періоду частка субвенцій у трансфертах у ВВП збільшилася з 3,10% у 2010 р. до 3,30% у 2021 р., проте максимально знизилася у 2022 р. Найбільша частка субвенцій прослідковується у 2015 р. – 8,42%, а найменша – у 2022 р. – 2,21%. Проблемою субвенцій залишається те, що уряд визначає розмір і напрям субвенцій, проте місцевим органам самоврядування більш відомі першочергові потреби жителів адміністративно-територіальних утворень. Також може виникнути необхідність у фінансовій допомозі у будь-який час для вирішення невідкладних питань.

Проведений аналіз міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України засвідчив таке: до децентралізації частка цільових у структурі міжбюджетних трансфертів майже дорівнювала частці нецільових, після реформування субвенції майже повністю замінили дотації. Обсяг субвенцій залежить від спроможності державного бюджету, що відбиває економічний розвиток країни. Впливає і циклічність розвитку економіки: економічний спад зумовлює збільшення частки субвенцій, а в періоди економічного піднесення структура субвенцій змінюється в протилежному напрямі.

2.2 Аналіз динаміки стану фінансової стійкості місцевих бюджетів у контексті регіональних змін і трансформацій

Україна, вибравши свій шлях до континентальної Європи, має забезпечити досить високий рівень економічного розвитку, а також реалізовувати ефективну соціальну політику. Проте історичні події в Україні призвели до того, що регіони мають неоднаковий рівень розвитку фінансового, людського, інфраструктурного та природного потенціалу. Такі свідчення виявляють доцільність аналізу трансформацій і динаміки стану фінансової стійкості місцевих бюджетів у контексті регіональних змін і трансформацій.

У 2021 р. порівняно з 2014 р. помітно зріс середній рівень власних доходів

місцевих бюджетів на одного мешканця по регіонах України. Так, лідируючі показники характерні для міста Києва (20 661,1 грн), підставою чого є рівень соціально-економічного розвитку столиці, і таких регіонів: Дніпропетровської області (13 337,3 грн), Запорізької області (10 247,3 грн), Київської області (12 426,5 грн), Полтавської області (12 243,5 грн) та Харківської області (10 279,8 грн). Найнижчий середній рівень власних доходів на одну особу у Донецькій (4 397,4 грн) та Луганській (2 364,1 грн) областях, що пояснюється проведенням воєнних дій на цих територіях починаючи з 2014 р.

Також Закарпатська та Чернівецька області характеризуються низьким рівнем даного показника – 5 732,0 грн і 5 342,6 грн відповідно (рисунк 2.5).

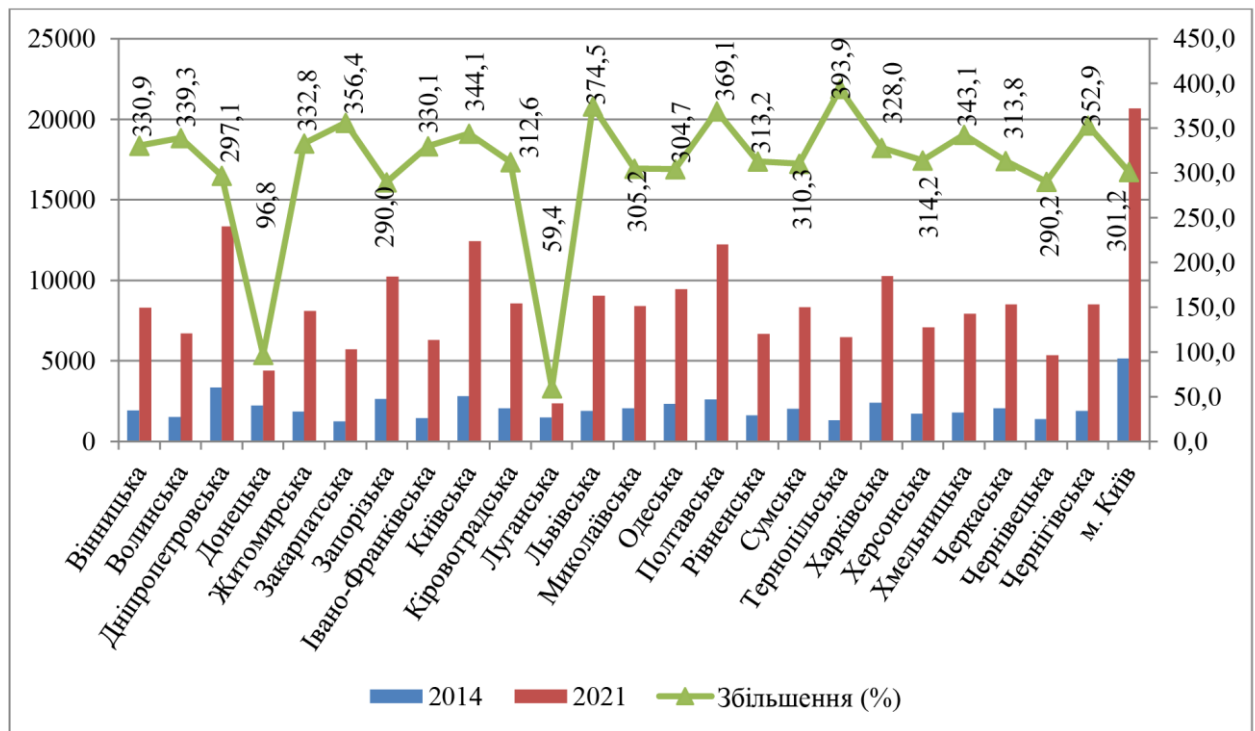


Рисунок 2.5 - Середній рівень доходів місцевих бюджетів за регіонами України (без урахування міжбюджетних трансфертів) на одну особу, грн

Високими темпами зростання динаміки доходів на одного мешканця за аналізовані роки характеризувалися Закарпатська (356,4%), Львівська (374,5%), Тернопільська (393,9%) та Чернігівська (352,9%) області. Доречно відзначити, що ці області не відносяться до промислово розвинених регіонів, однак реформа фінансової децентралізації забезпечила їм виявлення допоміжних джерел розвитку. Проаналізувавши у цілому по Україні ступінь даного показника, ми

можемо стверджувати, що найвищий показник рівня доходів місцевих бюджетів на одного мешканця у Дніпропетровській, Київській та Полтавській областях. Найнижчі показники притаманні Донецькому економіко- географічному району.

Якщо показник середнього рівня доходів місцевих бюджетів України (без трансфертів) характеризувався диференційованою динамікою, то сума видатків на одного мешканця показує приблизно однаковий рівень по територіях країни.

Зауважимо, що в м. Києві (23 437,1 грн) і таких областях, як Дніпропетровська (17 267,2 грн), Запорізька (13 861,7 грн), Київська (16 031, 3грн), Кіровоградська (13 495,8 грн), Одеська (13 653,4 грн), Полтавська (16 009,3 грн), Харківська (16 684,1 грн), середній рівень видатків на одного мешканця на кінець 2021 р. вищий за середній рівень по Україні (рисунк 2.6).

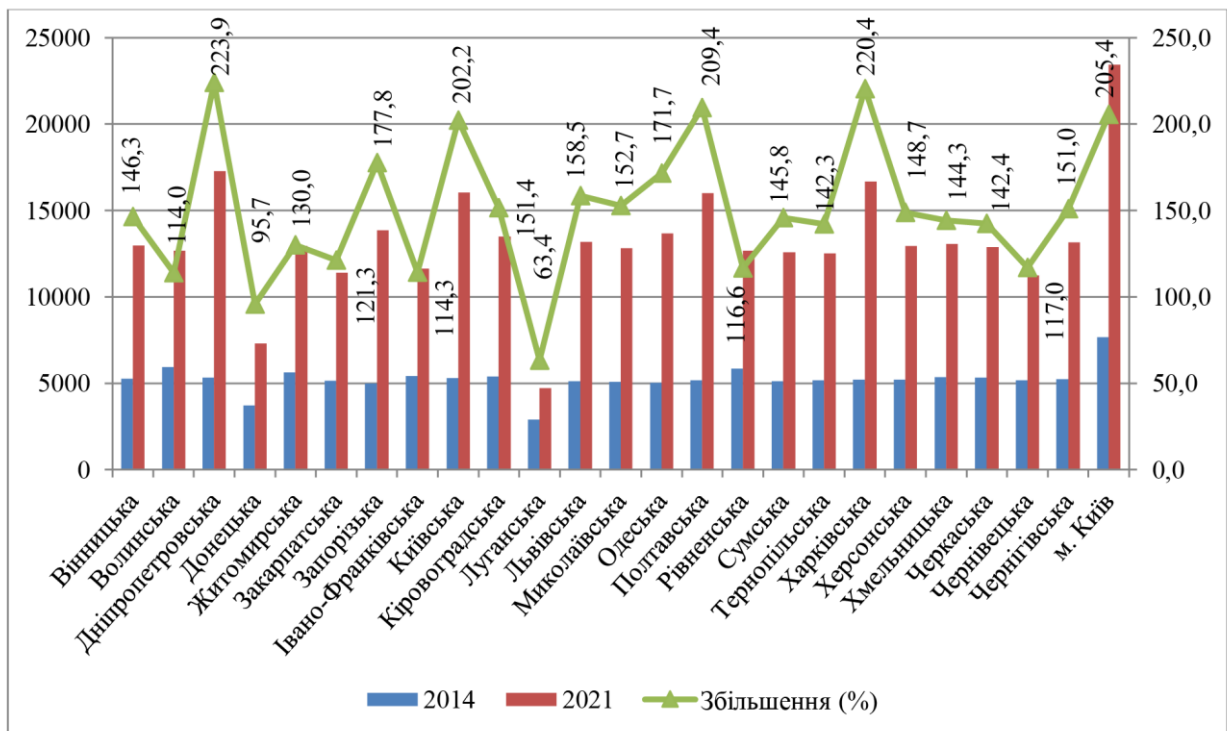


Рисунок 2.6 - Середній рівень видатків місцевих бюджетів за регіонами України (без урахування міжбюджетних трансфертів) на одну особу, грн

Максимальна частка збільшення досліджуваного показника спостерігається у Дніпропетровській (223,9%), Київській (202,2%), Полтавській (209,4%) та Харківській (220,4%) областях. Це є свідченням збільшення частки видаткових повноважень та значної залежності місцевих бюджетів від дотацій та субвенцій із державного бюджету.

У 2021 р. порівняно з 2014 р. коефіцієнт бюджетного покриття або частка доходів місцевих бюджетів у видатках місцевих бюджетів характеризується збільшенням майже на 23 в. п. у середньому по Україні, проте, незважаючи на збільшення, цей індикатор свідчить про недостатність доходів бюджету для покриття видаткових повноважень, покладених на ОМС. Збільшення даного показника спостерігається у м. Києві (на 21 в. п.), а також у Вінницькій (на 27 в. п.), Житомирській (на 30 в. п.), Львівській (32 в. п.), Хмельницькій (на 27 в. п.) та Чернігівській (на 29 в. п.) областях, а зменшення лише у Луганській області (рисунок 2.7).

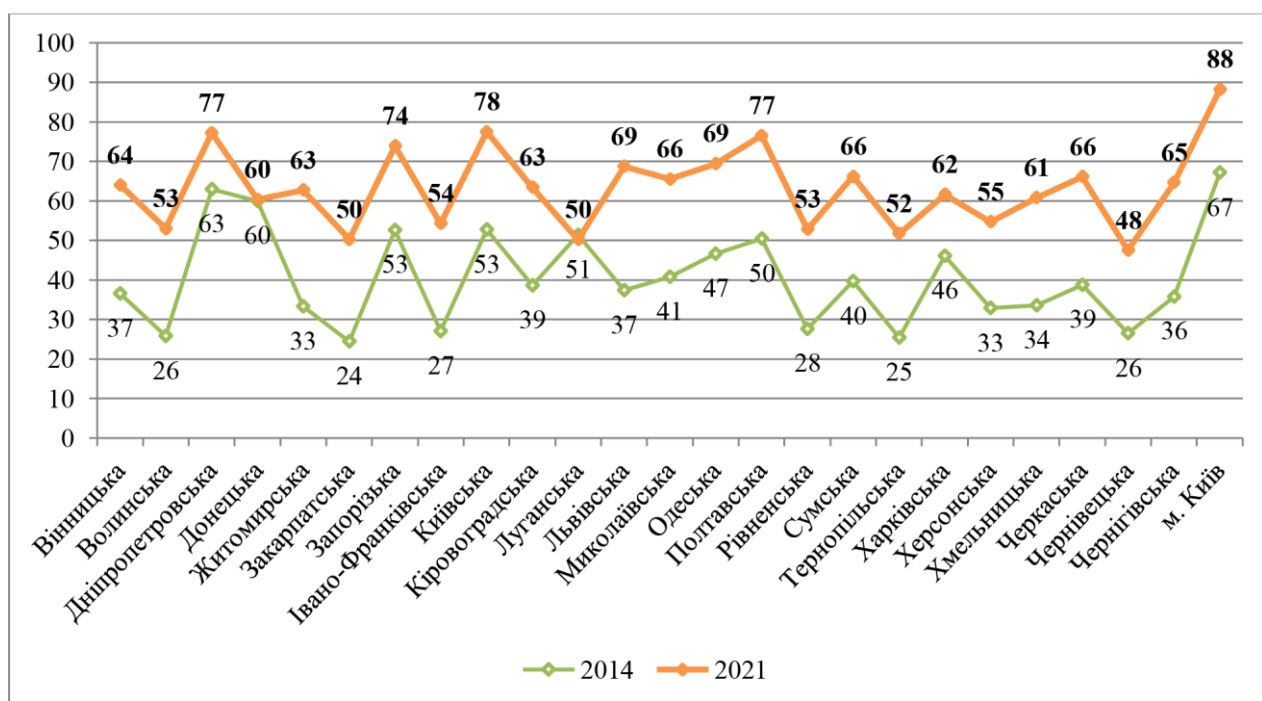
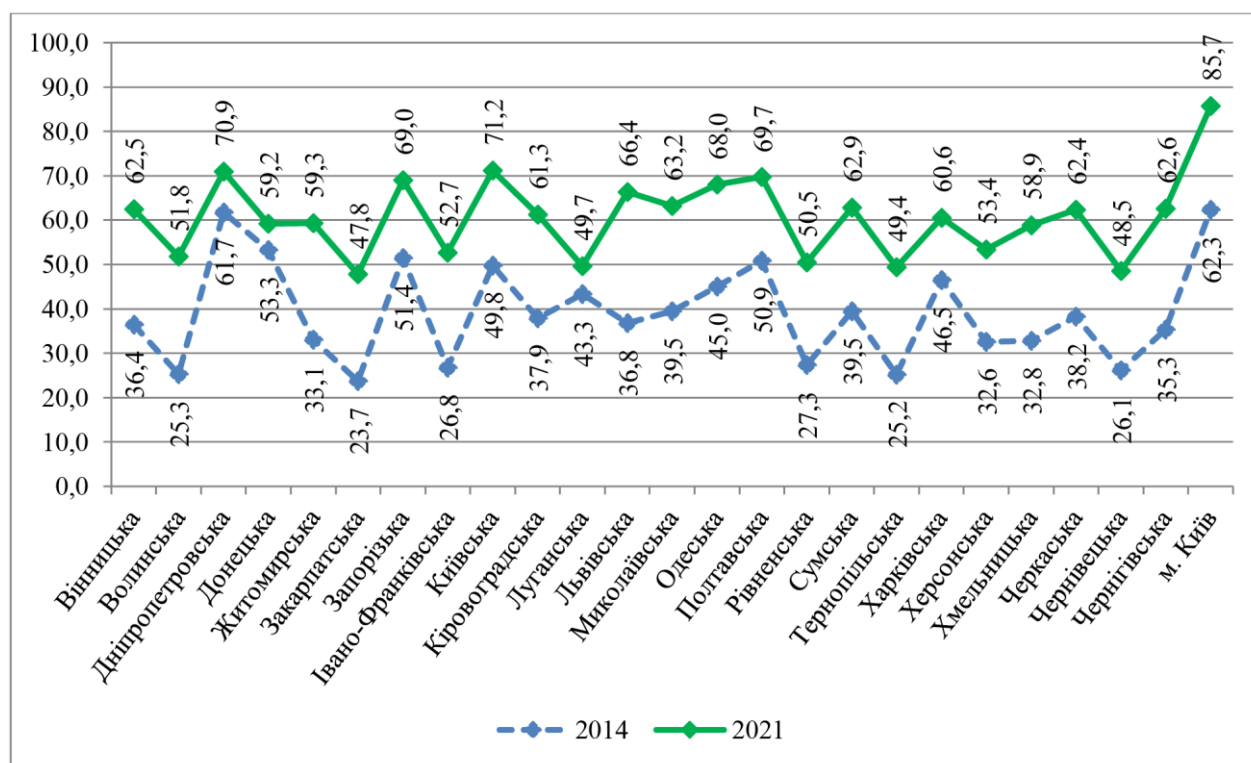


Рисунок 2.7- Співвідношення доходів місцевих бюджетів до видатків місцевих бюджетів (без трансфертів) в Україні у 2014 та 2021 рр., %

Одним із найважливіших індикаторів фінансової стійкості місцевих бюджетів є розрахунок коефіцієнта бюджетної автономії. У цьому контексті виконано обчислення коефіцієнта бюджетної автономії в розрізі місцевих бюджетів України, розрахованого на основі відношення доходів місцевих бюджетів без трансфертів до загальних доходів. Аналіз рівня коефіцієнта по областях України протягом 2014–2021 рр. показав високу залежність фінансових можливостей ОМС під час фінансування видатків місцевих бюджетів від

міжбюджетних трансфертів (рисуюнок 2.8).



Рисуюнок 2.8 - Рівень коефіцієнта бюджетної самостійності місцевих бюджетів у регіональній системі України у 2014 та 2021 рр., %

Як видно з представлених графіків на риунку. 2.8, рівень коефіцієнта бюджетної самостійності по всій Україні протягом досліджуваного періоду зріс із 39,2% (у 2014 р.) до 60,7% (у 2021 р.), проте рекомендоване оптимальнезначення цього показника вище 70% [48, с. 199]. І це вірно, оскільки в умовах фінансової децентралізації місцеві бюджети мають повністю фінансуватися за рахунок власних фінансових ресурсів. У 2021 р. найвищі показники цього індикатора були у м. Києві (85,7%), Дніпропетровській (70,9%) та Київській (71,2%) областях, а найнижчі – у Закарпатській (47,8%), Луганській (49,7%), Тернопільській (49,4%) і Чернівецькій (48,5%).

Як результат, у 2021 р. співвідношення найбільшого та найнижчого значень індикаторів становило 1,79:1, а в 2014 р. таке співвідношення було 2,39:1, що вказує на різноманітний розвиток фінансового потенціалу територій, особливо через суттєве збільшення ступеню даного індикатора бюджету м. Київ. Варто зазначити, що в Україні до 2015 р. бюджетне вирівнювання здійснювалося за видатками, проте нині діє вирівнювання за доходами. При цьому критерієм є

індекс його податкоспроможності (таблиця 2.3).

Таблиця 2.3 - Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджету громади

результат вирівнювання	базова дотація	рівень надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні (отримують 80% від суми, необхідної для досягнення такого показника).
	реверсна дотація	рівень надходжень вище 1,1 показника по Україні (50 % перевищення такого індексу).
	вирівнювання не здійснюється	рівень надходжень від 0,9 до 1,1 середнього показника по Україні.
параметри, що враховуються під час розрахунків	чисельність населення	за даними Державної служби статистики України, на початок року, що передує плановому.
	надходження ПДФО	за даними державної служби статистики України за останній звітний період.
	індекс податко- спроможності	співвідношення надходжень ПДФО на 1 жителя по бюджету до аналогічного показника по Україні.

Такий індекс обчислюється окремо для бюджетів областей та районів, міст обласного значення та бюджетів громад. У розрахунок включаються чисельність населення конкретної громади, надходження до її бюджету ПДФО та податку на прибуток підприємств, останнє враховується лише для обласного бюджету.

До того ж, згідно з Бюджетним кодексом України, що регулює горизонтальне вирівнювання, ці правила не поширюються на бюджет міста Києва (до 2015 р. з бюджету столиці вилучалися фінансові ресурси державним бюджетом). Така ситуація однозначно порушує принципи єдності і справедливості бюджетної системи України та призводить до значних утрат фінансових ресурсів решти територій у частині базової та реверсної дотацій.

Також показник прибутковості є зіставленням податкових надходжень до податкової ставки, тоді як фіскальні зусилля часто кількісно вимірюються, як зіставлення податкових надходжень до податкової бази. Обидва показники позитивно залежать від доходів та негативно – від податкової ставки чи податкової бази відповідно. Таким чином, обидва показники відображають вплив таких чинників, як дотримання вимог оподаткування, ухилення від сплати податків або

адміністративна ефективність збору податків, тією мірою, як ці чинники впливають на доходи, не впливаючи на вимірювальну податкову базу або податкову ставку.

Аналіз рівня дотаційності територіальних громад в Україні показав залежність більшості від державного бюджету. У цілому по Україні за 2021 р. майже 75% усіх громад отримали базову дотацію, 11% громад були бездотаційними, лише 15% перерахували реверсну дотацію до державного бюджету. Близько 80% громад отримують базову дотацію, зокрема сільські та селищні громади (рисунк 2.9). Така ситуація підкреслює низький фінансовий потенціал цих громад та, відповідно, невеликі податкові можливості.

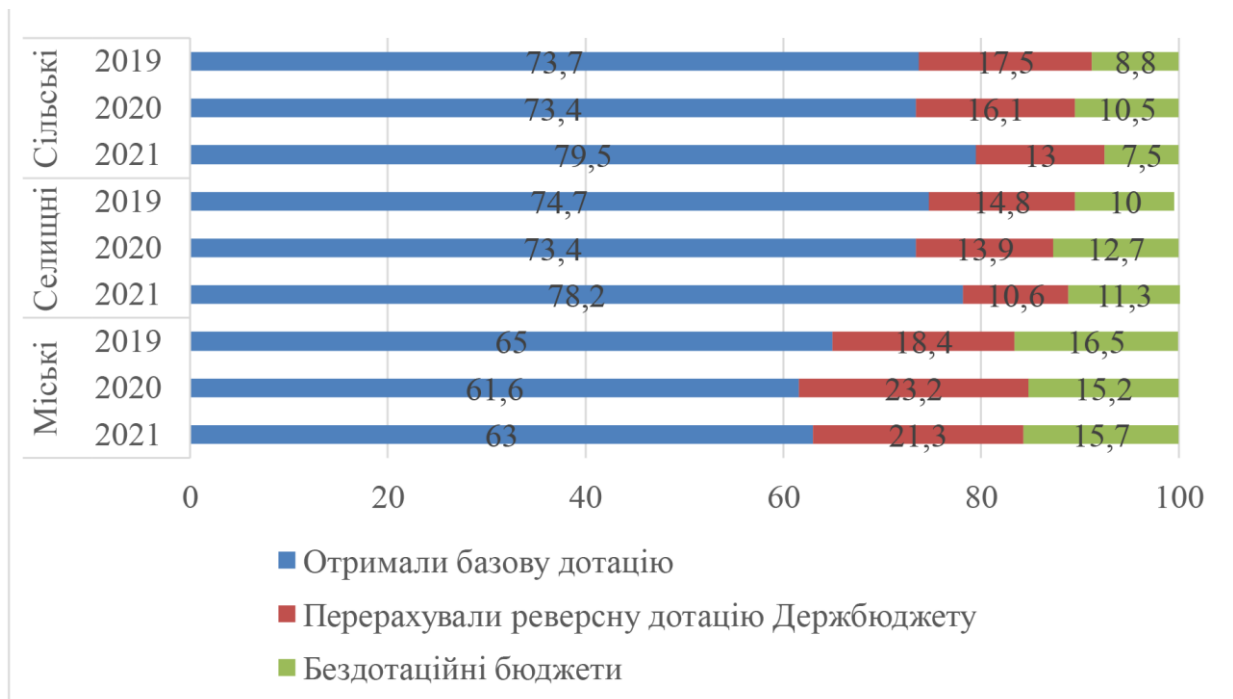


Рисунок 2.9 - Дотаційність територіальних громад за типами населених пунктів в Україні за 2019–2021 рр., %

У розрізі областей України обсяги базової та реверсної дотацій диференційовані, що вказує на нерівномірний економічний розвиток громад. За 2021 р. реверсну дотацію перерахували фінансово заможні громади Дніпропетровської, Київської, Львівської, Запорізької та Полтавської областей. Місцеві бюджети таких областей здійснюють раціональну бюджетну політику стосовно нарощення фінансових ресурсів та характеризуються потенціалом до розвитку. Водночас на противагу іншим регіонам залежними від дотацій є громади Закарпатської, Львівської та Івано-Франківської областей, такі громади не

спроможні самостійно забезпечувати своє функціонування і характеризуються низьким фінансовим потенціалом. Територіальні громади Полтавської, Київської, Кіровоградської, Сумської та Чернігівської областей є найменш дотаційно забезпеченими. У цілому на 10 громад, які найбільше перераховують реверсних дотацій, припадає понад 45% усього обсягу вилучень.

Як уже зазначалося вище, Донецька, Закарпатська, Луганська, Львівська та Івано-Франківська області характеризуються високим рівнем дотаційності бюджетів серед інших територіальних громад України та низьким рівнем розвитку економіки, відповідно, ці регіони є фінансово нестійкими. Для більш ґрунтовного аналізу фінансового стану місцевих бюджетів України пропонуємо здійснити оцінку показників фінансового потенціалу місцевих бюджетів у розрізі економіко-географічного районування (рисунок 2.10).

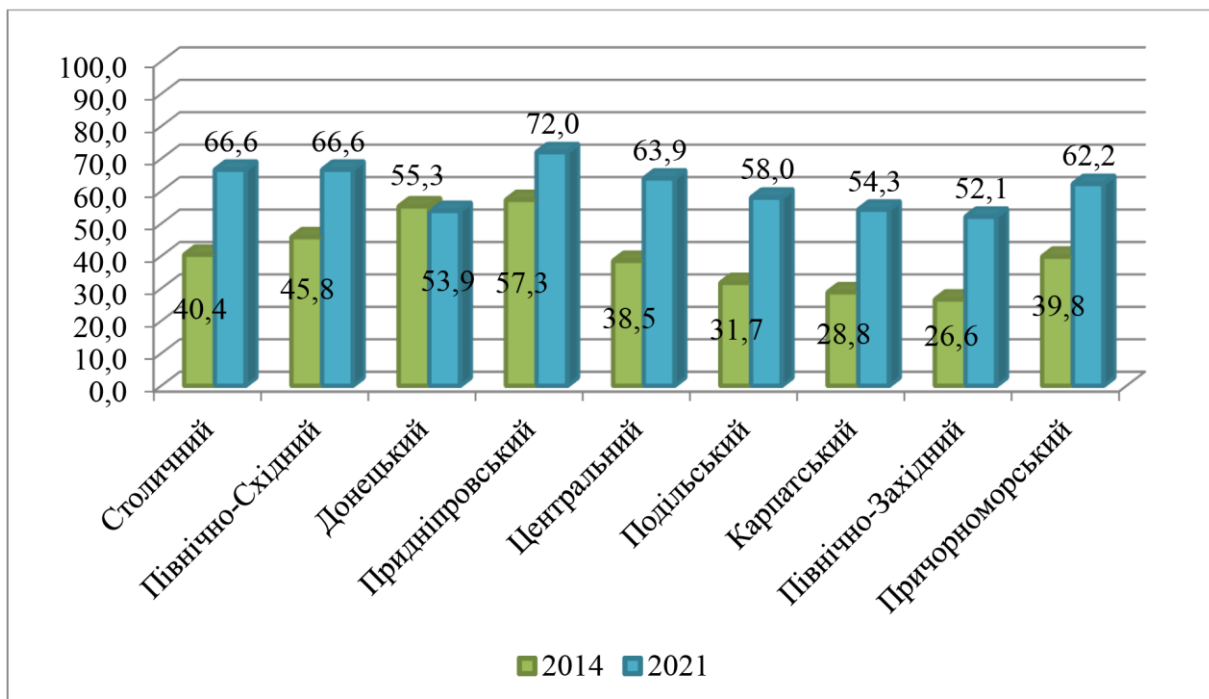


Рисунок 2.10 - Співвідношення власних доходів місцевих бюджетів до видатків місцевих бюджетів України за економіко-географічними районами, %

Представлена на рис. 2.10 динаміка коефіцієнта бюджетного покриття свідчить про те, що частка доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) до видатків за період проведення процесів фінансової децентралізації збільшилася суттєво по всіх економіко-географічних районах, виняток – Донецька та Луганська області, де зниження становить 1,4 в. п., що пов'язано з окупацією значної кількості територій у 2014 р. Позитивним моментом

є те, що з 2015 р. фінансова спроможність місцевих бюджетів України поступово зростає. Так, значне збільшення частки доходів місцевих бюджетів відносно видатків прослідковується у Подільському та Столичному економічних районах. Таким чином, даний індикатор дає змогу оцінити ступінь фінансової децентралізації та значущість її запровадження в Україні.

Підсумовуючи фінансову спроможність місцевих бюджетів, зазначимо, що ступінь їхньої спроможності диференційований: дохідна самостійність Придніпровського, Столичного, Північно-Східного, Центрального, Причорноморського економіко-географічних районів суттєво вища, ніж у Донецькому економіко-географічному районі та західних областях України. Проблемним аспектом є й те, що до 2015 р. досліджувалося зменшення фінансової спроможності місцевих бюджетів, однак завдяки реформі місцевого самоврядування та територіальної організації влади з 2015 р. значно поліпшилися показники податкоспроможності, а також фінансової стійкості місцевих бюджетів України. Така динаміка підкреслює вагомість змін в умовах децентралізаційних процесів щодо формування фінансових можливостей, а також правової бази у місцевих територіальних громадах для забезпечення соціально-економічного розвитку територій.

Проведені дослідження показників фінансової самостійності місцевих бюджетів у регіональному розрізі доводять: неможливо об'єктивно перерозподілити фінансові ресурси між рівнями бюджетів та утворити ідентичну фінансову базу наповнення всіх бюджетів через диференційовану фінансово-економічну спроможність регіонів України. І це зрозуміло, оскільки територіальної пропорційності розвитку регіонів важко досягти, зважаючи на відмінності географічного розташування, виробничу спроможність, природні та земельні ресурси, специфіку історичного розвитку ін.

Регіони, що характеризуються високими показниками фінансового потенціалу, мають вищу частку ВРП на одну особу. Із метою визначення територіальних диспропорцій пропонуємо розрахувати коефіцієнт поляризації на основі формули:

$$I_p = \frac{GRP_i}{R_i} \quad (2.1)$$

де I_p – коефіцієнт поляризації як індикатор територіальної нерівності;
 GRP_i – ВРП регіону відносно середнього рівня по країні;
 R_i – кількість жителів регіону в населенні країни.

На основі запропонованого формульного розрахунку визначимо рейтинг міжрегіональної поляризації в Україні (рисунк 2.11).

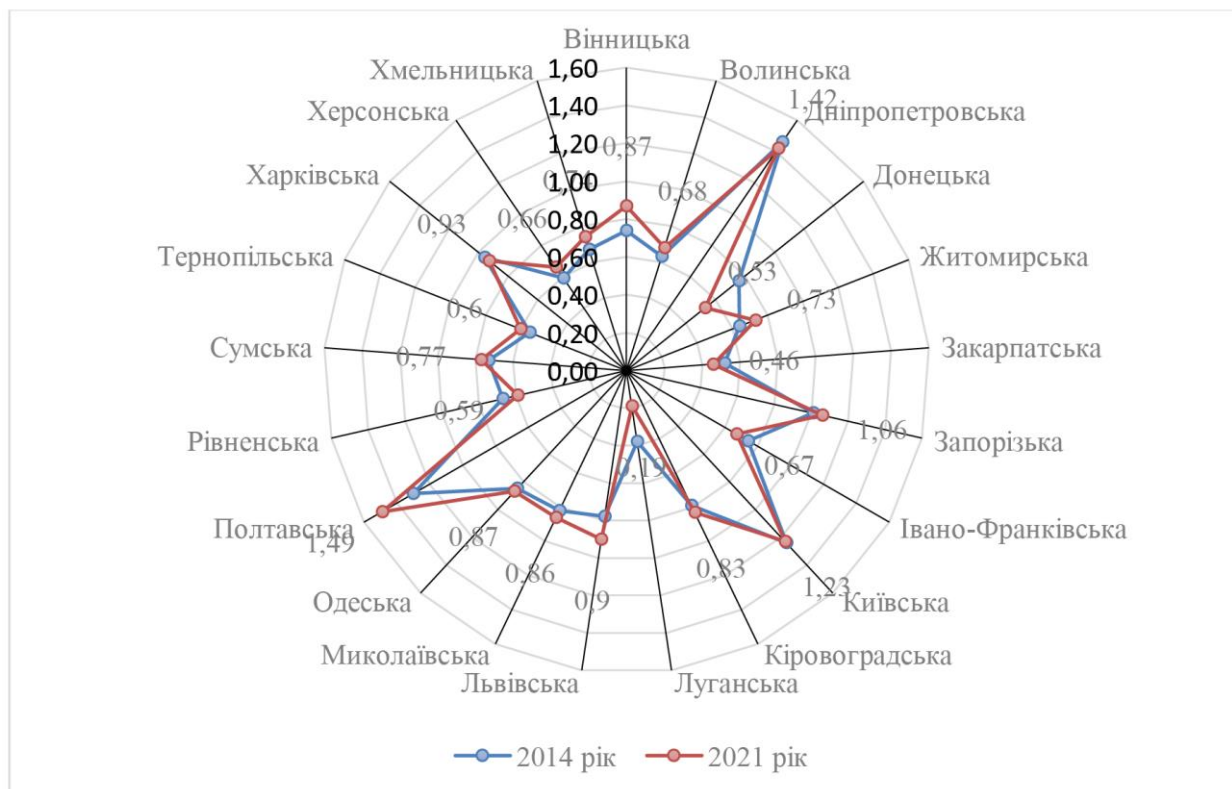


Рисунок 2.11 - Рейтинг міжрегіональної поляризації в Україні 2014 та 2021 рр.,
 %

Представлена діаграма на рисунку 2.11 дає змогу виокремити найбільш продуктивні регіони України за результатами діяльності 2021 р., а також зіставити показники з 2014 р., дослідити структуру, рівень економіки у цілому та її розподіл по регіонах до та після запровадження децентралізації. Варто зауважити, що фактично вироблене в інших областях перерозподіляється через столицю, тому рівень ВРП у м. Києві найвищий серед усіх регіонів (коефіцієнт поляризації на рівні 3,27%). Також за результатами економічної діяльності всіх господарюючих суб'єктів регіонів за 2021 р. високим рівнем економічного розвитку характеризуються Дніпропетровська, Київська та Полтавська області з

показниками 1,42%, 1,23% і 1,49% відповідно. Значно відсталішим був Донецький економіко-географічний район, що пов'язано з тимчасовою окупацією значної кількості територій. Західні регіони також характеризуються найменшими показниками ВРП, оскільки для західних областей не є характерним наявність великих виробництв із надмірним споживанням енергоресурсів та вагомим валовим випуском продукції.

У цілому до 2015 р. розвиток регіонів характеризувався скороченням промислового виробництва, відтоком інвестиційного капіталу, нестійкою динамікою експорту, збільшенням цін на споживчому ринку і значним падінням рівня доходів громадян. Руйнівний вплив окупації деяких територій України призвів до значного відтоку трудового та фінансового капіталу, фізичного зруйнування виробничої та соціальної інфраструктури в регіонах, що межують із Росією, та зростання демографічного тягаря в інших регіонах України.

Із оновленням механізмів управління в рамках реформ децентралізації та регіонального розвитку за підсумками 2021 р. практично в усіх регіонах спостерігається позитивна динаміка в таких сферах розвитку: збільшилися обсяги виробництва промислової та будівельної продукції, продукції сільського господарства, зросли обсяги капітальних інвестицій, доходи місцевих бюджетів та реальна зарплата. Водночас українські регіони продемонстрували досить неоднорідні, а іноді суперечливі тенденції. Середній рівень безробіття населення у віці 15–70 років по Україні становив 9,9% (у 2021 р.), що на 0,4 в. п. вище за показник 2020 р. Кризовими регіонами залишаються Луганська та Донецька області, що пов'язано з окупацією значної кількості територій.

Варто відзначити, що всі регіони України за підсумками 2020 р. продемонстрували зростання ВРП у розрахунку на одну особу порівняно з 2019 р., і в середньому такий показник становив 101 138,0 грн (у 2019 р. – 94 632,0 грн). Територіальна диспропорція щодо обсягу ВРП на одну особу зменшилася порівняно з 2019 р. в 0,2 рази (максимальне значення у 2020 р. спостерігалось у м. Київ – 342 247,0 грн, а мінімальне – у Луганській області – 20 297,0 грн) [128]. Таким чином, регіони з низьким коефіцієнтом поляризації не можуть бути фінансово самостійними, оскільки фінансовий потенціал їх обмежений.

Наслідком цього є недостатність забезпечення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, а отже, зниження зацікавленості інвесторів в економічному розвитку цих територій.

Даючи оцінку таким тенденціям, слід зазначити, що темпи зростання ВРП у періоди економічного зростання розглядалися як ключ до економічного розвитку. Ситуація змінюється зі зростанням фінансово-економічної нестабільності, проявляються помилки регіональної політики. Особливо це стосується специфіки використання економічного потенціалу на територіях і структурованої модернізації економіки (інноваційне оновлення виробництва та ін.). Відзначимо, що інвестиції суттєво впливають на розмір досліджуваних фінансових диспропорцій. У зв'язку із цим виникають такі питання: які чинники призводять до виникнення фінансових диспропорцій у регіонах і які регулюючі заходи повинні бути вжиті для уникнення негативних наслідків накопичення дисбалансів для симетричного розвитку регіонів України.

Стосовно причин виникнення фінансових дисбалансів, то варто підкреслити, що нині існує багато проблем, які їх зумовлюють: неузгодженість загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів (принцип компліментарності не працює), дефіцит інвестиційних ресурсів регіонального розвитку, бюрократична складність розроблення і реалізації міжрегіональних проєктів, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності регіонів. Зазначені причини створюють ризики для стійкості національної фінансової системи. До інших істотних причин накопичення дисбалансів, зокрема бюджетних, відносяться негативні тенденції у публічних фінансах, які розпочалися у 2018 р. і, безумовно, відобразилися на регіональному рівні, пов'язані з недоотриманням доходів бюджетів та дефіцитом зовнішнього фінансування, скороченням надходжень від акцизного податку (-7,6 млрд грн), ПДВ з імпортованих товарів (-5,1 млрд грн), рентної плати за користування надрами для видобування природного газу (-2,2 млрд грн). Також існують проблеми надмірного боргового навантаження, оскільки державний борг на кінець 2020 р. становив майже 61% ВВП (або 2 259,2 млрд грн). Тобто дефіцит бюджету та боргова стійкість слугують причинами виникнення фінансових дисбалансів.

Що стосується дисбалансу у фінансовій сфері, то такі зовнішні чинники можуть спричинити дисбаланси фінансової системи: грошові переказифізичних осіб, динаміка світових цін на внутрішній експорт та ін. Низька платоспроможність і слабка платіжна дисципліна позичальників, низькі темпи відновлення реального сектору економіки регіонів – це ті внутрішні чинники, які можуть спричинити дисбаланси у фінансовій сфері. Грошовий чинник суттєво впливає на фінансову стабільність та динаміку інфляції в Україні, оскільки існує надмірна залежність регіональних економік від імпорту споживчих товарів, енергоносіїв тощо, які відіграють важливу роль майже в усіх секторах і галузях. Варто зазначити в контексті дослідження, що мають місце й складно передбачувані події (тригери), що впливають на регіональні економіки та перетворюють зону вразливості на фінансову нестабільність і, таким чином, епіцентр фінансової кризи. Передусім ідеться про світову пандемію COVID-19, політичну дестабілізацію, зміни цін на товарних ринках, військові дії на території України.

Як наслідок, фінансові диспропорції в регіонах України спричинені впливом як зовнішніх, так і внутрішніх чинників. Вплив негативних наслідків дисбалансів на соціально-економічний розвиток територій зумовлює доцільність пошуку інструментів для їх усунення, щоб, зрештою, змінити тенденції на протилежність.

В Україні не існує досконалих механізмів подолання (регулювання або ліквідації) фінансових дисбалансів та їх запобігання. На макрорівні різновидом моніторингу дисбалансів є рівень економічної безпеки України, розрахований Міністерством економіки, що базується на оцінці показників виробничої, демографічної, соціальної, продовольчої, фінансової безпеки. Однак не можна стверджувати, що оцінка проводиться (це не стосується відкритих джерел).

Україна вибрала свій шлях європейської інтеграції для досягнення модернізації економіки, прискорення технологічного розвитку, залучення іноземних інвестицій. Тому майбутнє України здебільшого залежить від раціональної регіональної політики, спрямованої на соціально-економічну єдність та підвищення рівня життя населення незалежно від місця проживання.

Багато досліджень присвячено аналізу регіонального розвитку в країнах ЄС,

зокрема спроможності регіонів забезпечити привабливе та стійке середовище для можливості розвитку бізнесу, а також можливості жити та працювати населенню.

Зарубіжні дослідники на практиці надають перевагу розрахунку індексу конкурентоспроможності регіону. Цей показник є всеосяжним і поєднує низку інших показників (ступінь освіти, якість здоров'я та надання послуг, розвиток інфраструктури, ефективність бізнесу, інноваційний прогрес), тобто наскільки комфортним цей регіон є для жителів та наскільки конкурентоспроможним порівняно з іншими територіями.

2.3 Оцінювання ступеня фінансової самостійності органів місцевого самоврядування

Щоб оцінити вплив заходів щодо фінансової децентралізації на фінансову самодостатність органів місцевого самоврядування та їх значення у бюджетній галузі, оцінимо показники частки місцевих бюджетів у доходах сектору загальнодержавного управління, до якого належать центральний, регіональний та місцеві бюджети, а також бюджети фондів загальнообов'язкового соціального страхування. Проаналізуємо частку доходів місцевих бюджетів у загальній сукупності доходів сектору загальнодержавного управління та доходи муніципальних бюджетів відносно валового внутрішнього продукту країн ЄС та України (Додаток А).

В Україні такий рівень децентралізації доходів протягом 2010–2021 рр. був на рівні 22,47% (рисунок 2.12). Порівняно з європейськими країнами вищими показниками є лише частки доходів локального рівня в секторі загальнодержавного управління країн Скандинавії (Данії, Фінляндії та Швеції) із показниками 27,15%, 28,64% та 32,71% відповідно. Найнижчі ступені децентралізації доходів за досліджуваний період характерні для Ірландії та Греції.

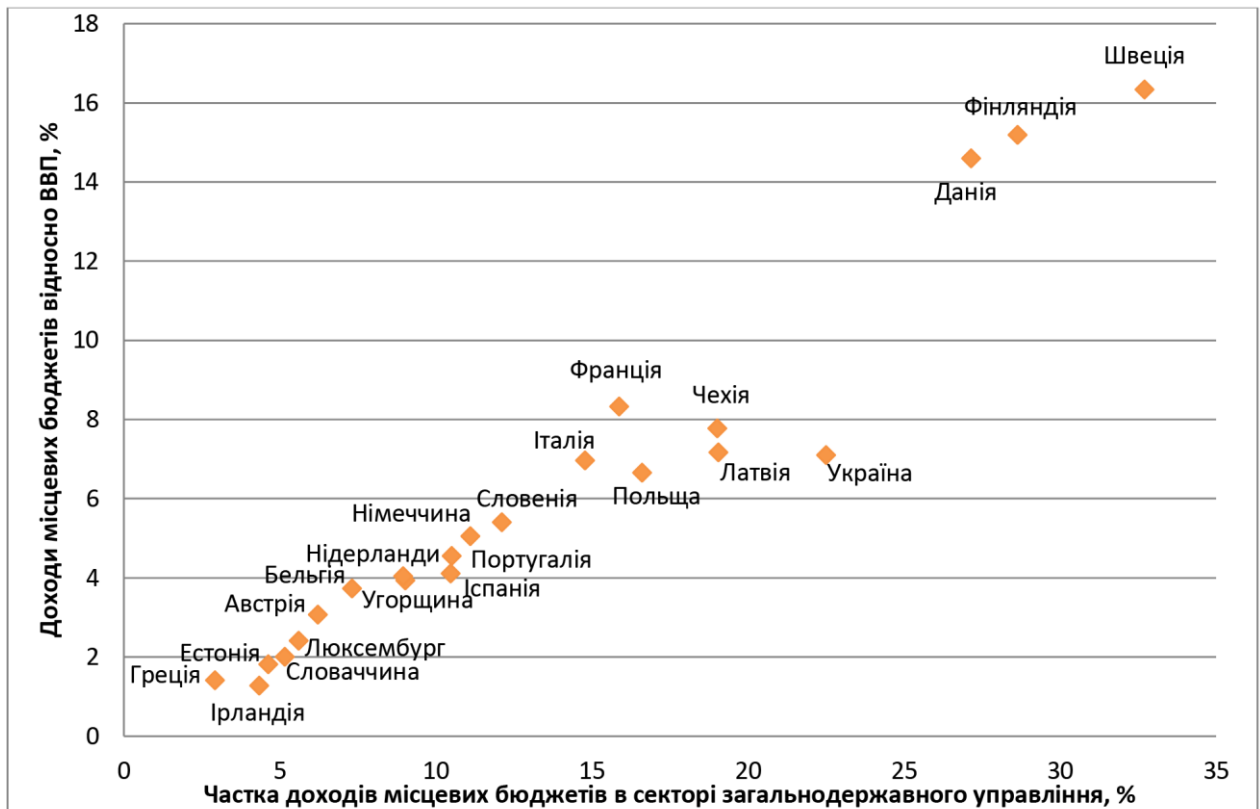


Рисунок 2.12 - Децентралізація доходів місцевих бюджетів країн ЄС та України в середньому за 2010–2021 рр., %

У країнах ЄС частки доходів місцевих бюджетів у ВВП диференційовані, це пояснюється індивідуальним адміністративно-територіальним устроєм та історичним аспектом розвитку країн. Найбільша частка ВВП перерозподіляється через локальний рівень у Швеції, Фінляндії та Данії з показником 16,33%, 15,19% та 14,59% відповідно.

Скандинавські країни ще із середини ХХ ст. позиціонують себе як країни з високими та усталеними темпами розвитку, потужним локальним сегментом, якісним рівнем життя населення, рівновагою індивідуальних та громадських інтересів. Частка вищезазначеного показника у Франції, Чехії, Польщі та Німеччині коливається в межах від 5% до 8,33%. До країн ЄС із найнижчою часткою доходів місцевих бюджетів у ВВП належать Греція та Ірландія з показниками 1,41% і 1,28% відповідно.

Варто зауважити, що частка місцевих доходів у ВВП повинна збільшуватися, оскільки цей показник є індикатором ступеню фінансової децентралізації, за допомогою якого можна визначити рівень фінансової

забезпеченості та самостійності місцевих бюджетів.

В Україні частка доходів місцевих бюджетів відносно ВВП протягом 2010–2021 рр. знизилася з 14,79% до 10,64%, що свідчить про зростання концентрації фінансових ресурсів на центральному рівні. Проте частка власних доходів місцевих бюджетів України відносно ВВП із 2014 р. поступово зростає: за підсумками 2021 р. вона становила 2,11%. Для порівняння: до започаткування реформи місцевого самоврядування у 2014 р. цей показник був на рівні 1,27%. Чим більше власних надходжень, тим більше самостійність територіальних громад стосовно використання цих фінансових ресурсів.

Реформа децентралізації влади в зарубіжних країнах проводилася через низку причин. Як зазначають М. Іванина та А. Шах, «політичний перехід у Східній Європі, кінець колоніалізму, глобалізація та інформаційна революція, відстоювання основних прав громадян через суди, політика розколу і незадоволення громадян урядуванням та прагненням їх до підзвітного управління» [51, с. 1]. Тобто основною метою цієї реформи було встановлення підзвітності і справедливого управління якомога ближче до жителів.

Як влучно зазначають Л. Хуге та Г. Маркс, це є результатом усунення надмірної централізації, спричиненої авторитаризмом, націоналістичною розбудовою держави та війнами наприкінці ХХ ст. [52]. Фінансова децентралізація також була впроваджена як частина державних реформ для підвищення ефективності та якості державних послуг, підвищення регіональної та місцевої самостійності, досягнення цілей фінансової консолідації після економічної кризи.

Варто зазначити, що реформа фінансової децентралізації досягла різного ступеню успіху в усьому світі та виміри якої можна здійснити завдяки показникам доходів та видатків бюджетів локального рівня і за ступенем самостійності органів місцевого самоврядування в розрізі їх формування та використання. Із метою визначення відповідності видатків місцевих бюджетів їх фінансовому забезпеченню порівнюємо показники децентралізації видатків місцевих бюджетів країн ЄС та України (Додаток Б).

За обсягом видатків місцевих бюджетів Україна протягом 2010–2021 рр.

(середньорічний показник сягав 14,28% ВВП) посіла високу сходинку серед країн Європейського Союзу, вищими є лише показники Данії (33,61% ВВП), Швеції (24,41% ВВП) та Фінляндії (22,04% ВВП) (рисунк 2.13).

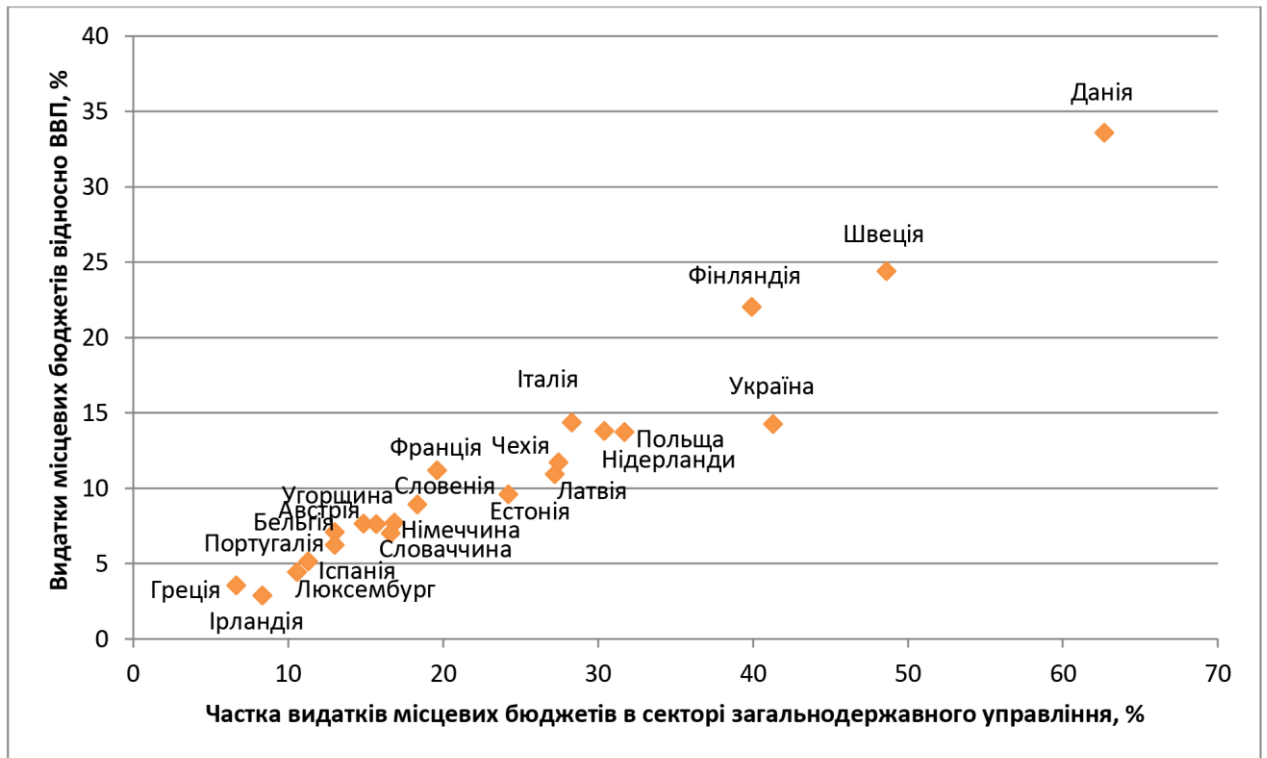


Рисунок 2.13 - Децентралізація видатків місцевих бюджетів країн ЄС та України у середньому за 2010–2021 рр., % [37; 50]

А за часткою видатків місцевих бюджетів у секторі загальнодержавного управління в Україні дещо вищий показник (за 2010–2021 рр. – 41,27%) порівняно з такими унітарними країнами, як Польща, Нідерланди та Італія, де показники були на рівні 31,68%, 30,38% та 28,31% відповідно. Серед досліджуваних країн найменші показники децентралізації за видатками характерні для Греції, Ірландії та Люксембургу.

Із метою більш ширшого аналізу спроможності реалізації реформ на шляху до фінансової децентралізації вчені-дослідники пропонують визначення таких індикаторів [53, с. 11; 54, с. 249] (таблиця 2.12).

Таблиця 2.4 - Показники фінансової децентралізації в секторі загальнодержавного управління України протягом 2014–2022 рр., % [37; 38; 41]

Індикатор	Роки
-----------	------

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
індекс децентралізації витратів	43,1	41,2	41,9	46,9	45,6	41,3	30,0	30,9	15,9
модифікований індекс децентралізації витратів	45,5	44,6	45,1	50,5	49,5	44,7	32,4	33,1	25,5
індекс децентралізації доходів	22,2	18,5	21,8	22,6	22,2	23,3	22,6	22,7	19,0
індекс децентралізації податкових доходів	23,8	19,3	22,6	24,3	23,6	25,3	25,1	23,8	29,3
індекс бюджетної залежності	28,6	56,6	51,5	49,9	48,7	41,8	29,4	31,0	20,6

Індекс децентралізації витратів в Україні, за нашими розрахунками, зменшився із 43,1% (у 2014 р.) до 15,9% (у 2022 р.), а модифікований індекс децентралізації витратів (без урахування витратів на оборону) – із 45,5% до 25,5%. Утім, це відбувалося на тлі збільшення податкових доходів із 23,8% у 2014 р. до 29,3% у 2022 р.

Методика розрахунку індексу децентралізації доходів є недосконалою, оскільки за основу формульного розрахунку береться повний обсяг власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів, а до власних доходів входять як місцеві податки та збори, так і загальнодержавні податки, причому регулювання останніх здійснюється централізовано.

З огляду на принцип автономії місцевих бюджетів, як то зазначається у Європейській хартії, пропонуємо включити в розрахунок обсяг лише тих автономних власних надходжень, над якими ОМС мають контроль та повноваження. Так, формульний розрахунок індексу децентралізації доходів у рамках автономії власних доходів матиме такий вигляд:

$$R_{Dec} = \frac{SCG_{own\ tax\ rev.} + SCG_{non-tax\ rev.} + SCG_{capital\ rev.}}{GG_{total\ rev.}}, \quad (2.2)$$

де R_{Dec} – децентралізація доходів у рамках автономії власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів;

$SCG_{own\ tax\ rev.}$ – обсяг місцевих податків та зборів;

$SCG_{non-tax\ rev.}$ – обсяг неподаткових надходжень місцевих бюджетів;

$SCG_{capital\ rev.}$ – доходи від операцій із капіталом місцевих бюджетів;

$GG_{total\ rev.}$ – загальна сукупність доходів сектору загальнодержавного

управління.

У цілому проведений аналіз засвідчив, що для публічних фінансів України характерним є високий рівень децентралізованості видатків (у середньому за 2015–2022 рр. – 33,0%), що порівняно з доходами (за 2015–2022 рр. – 21,6%) в 1,5 рази більше. Тобто вищестоящий орган влади, делегуючи на місцевий рівень вагомим видатковим повноваженням, не підтримує їх дохідними джерелами.

Натомість основна частина доходів місцевих бюджетів України припадала на субвенції з державного бюджету, тобто фінансові ресурси орієнтовані на цільову спрямованість і використання яких можливе в порядку, визначеному органом влади, що прийняв рішення про її надання. З огляду на це, індекс бюджетної залежності зменшився з 28,6% до 20,6% у 2022 р. порівняно з 2014 р., тоді як середнє значення за 2015–2022 рр. становило 41,2% доходів місцевих бюджетів. Така тенденція фінансового забезпечення локального рівня вказує на високу залежність від рішень центральної влади в перші роки проведення реформи децентралізації.

Доречно підкреслити, що головним завданням реформи фінансової децентралізації є оптимальний поділ повноважень на різних рівнях виконавчої та місцевої органів влади. У результаті недосконалості розподілу дохідно-видаткових функцій призвела до того, що надмірне використання субвенцій із державного бюджету прямим чином дестимулюють ОМС у фінансуванні власних повноважень та пошуку власних джерел наповнення. З іншого боку, зростання бюджетної залежності на 28,0 в. п. у 2015 р. порівняно з показником 2014 р. підтверджує модернізацію системи фінансового забезпечення і на виділення субвенцій як інструменту фінансування делегованих повноважень, зокрема на освіту, медицину, соціальний захист і забезпечення, культуру.

Частка податкових доходів місцевих бюджетів у загальній сумі податків та обов'язкових платежів у секторі загальнодержавного управління характеризувалася нестабільною динамікою. Реалізація децентралізаційних процесів передбачає збільшення індексу децентралізації податкових надходжень, оскільки ці процеси сприяли розширенню бази податкових доходів, що зараховуються до бюджетів муніципалітетів. Однак індекс децентралізації

податкових доходів на кінець 2022 р. дорівнював 29,3%, тоді як у середньому за аналізований період із 2015 р. – 24,2%. Таким чином, проблема наповнення місцевих бюджетів та розширення переліку податкових надходжень у їх складі залишається актуальним питанням та потребує розгорнутого аналізу розвитку фіскальної системи в умовах фінансової децентралізації.

У цьому контексті «місцеві податки мають виступати основним джерелом формування доходів місцевих бюджетів, оскільки формують їхні власні кошти» [55, с. 149].

Варто зауважити, що бюджетне реформування у сфері перерозподілу податкових надходжень на користь місцевих бюджетів України призвело до зростання фіскального призначення місцевих податків та зборів у формуванні власних і податкових надходженнях місцевих бюджетів.

Для визначення вагомості місцевого оподаткування в Україні слід проаналізувати питому вагу місцевих податків у ВВП та місцевих бюджетах, яка збільшилася за досліджуваний період (рисунок 2.14).

Графіки рисунку 2.14 свідчать про позитивну динаміку питомої ваги місцевих податків і зборів у власних доходах місцевих бюджетів України та ВВП. Значне зростання показників відбулося з 2015 р. порівняно з минулим роком. Поштовхом до стрімкого росту було запровадження нових положень до Бюджетного і Податкового кодексів України стосовно перерозподілу фінансових ресурсів на користь місцевих бюджетів. Так, замість скасованого збору за першу реєстрацію транспортного засобу було введено транспортний податок із фізичних та юридичних осіб. Також із 2015 р. земельний податок включається до місцевих загальнодержавних податків, зокрема до податку на майно.

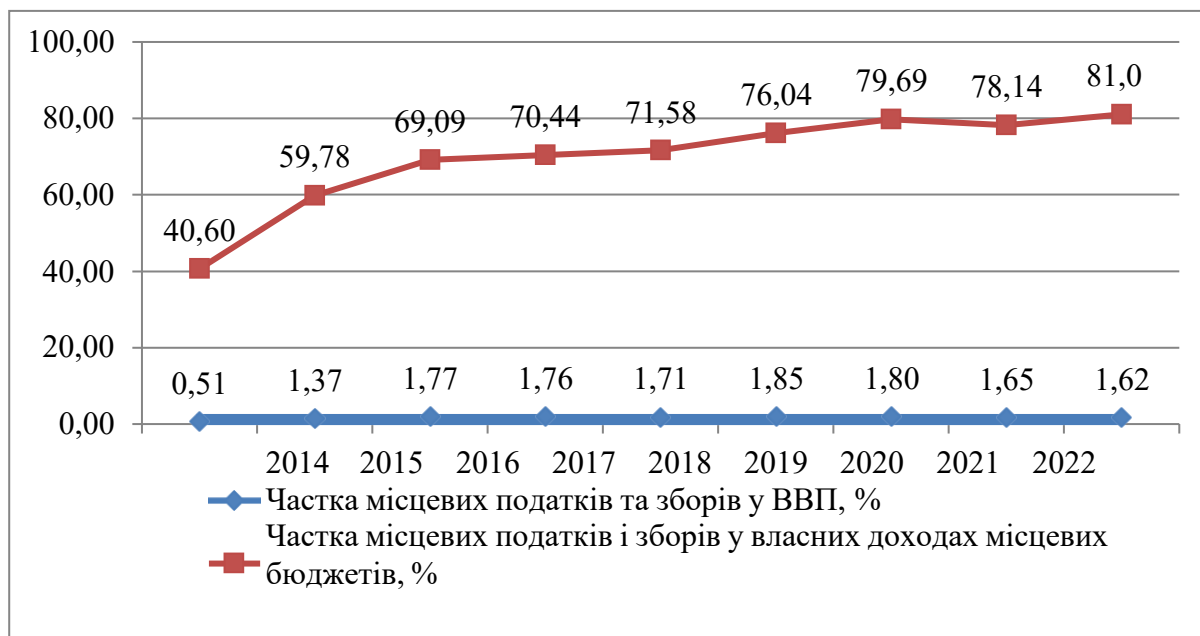


Рисунок 2.14 - Динаміка питомих ваг місцевого оподаткування у ВВП та власних доходах місцевих бюджетів України у період 2014–2022 рр.

Оскільки за рахунок місцевого оподаткування також фінансуються видатки місцевих бюджетів, вагомим є розрахунок показника фіскальної стійкості місцевого оподаткування (коефіцієнта бюджетного покриття), а саме зіставлення місцевих податків та зборів із видатками місцевих бюджетів (рисунок 2.15).

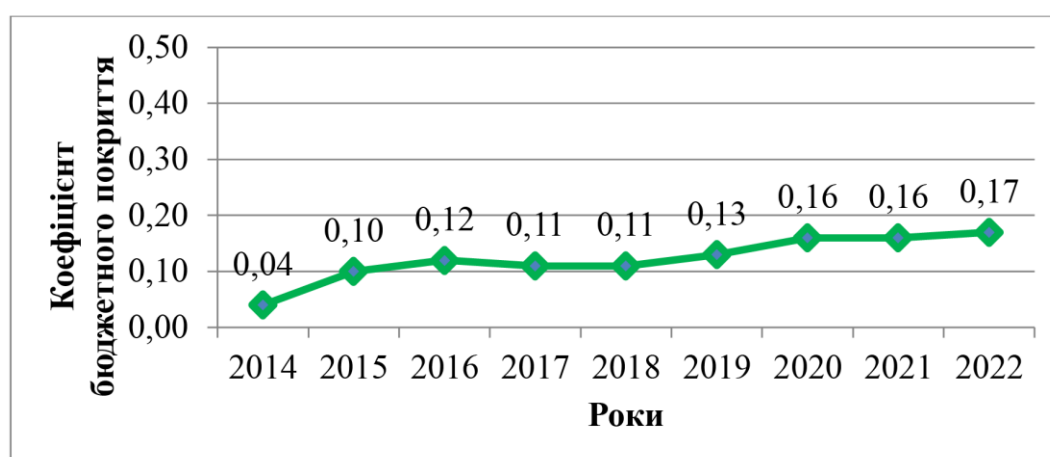


Рисунок 2.15 - Динаміка коефіцієнта покриття місцевим оподаткуванням видатків місцевих бюджетів України протягом 2014–2022 рр.

Суть цього домінанта задекларована в Хартії місцевого самоврядування та знайшла відображення у принципі збалансованості Бюджетного кодексу України:

обсяг фінансових ресурсів ОМС повинен бути еквівалентним обсягу повноважень, що на них покладені.

Позитивною тенденцією показника бюджетного покриття протягом досліджуваного періоду є його динаміка до зростання: у 2014 р. показник був на рівні 0,04%, а на кінець 2022 р. зріс до 0,17%. Проте значення цього коефіцієнта в межах нижче 0,20 свідчить про низький ступінь фінансової самостійності органів місцевого самоврядування під час забезпечення покладених на них видаткових повноважень.

Із даних таблиці 2.5 видно, що частка місцевих податків та зборів у загальній сумі податкових надходжень місцевих бюджетів із кожним роком зростала – з 9,2% у 2014 р. до 21,4% у 2022 р. Це стало можливим завдяки процесу фінансової децентралізації, що сприяв значному збільшенню власних надходжень місцевих бюджетів. Проте майже 80% податкових доходів місцевих бюджетів формуються за рахунок загальнодержавних податків: ПДФО, податку на прибуток підприємств комунальної власності, внутрішніх податків на товари і послуги та екологічного податку. Однак частка надходжень до місцевих бюджетів дуже різнилась.

Таблиця 2.5 - Структура податкових надходжень місцевих бюджетів України протягом 2014–2022 рр., %

Показник	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
податкові надходження, у тому числі:	100	100	100	100	100	100	100	100	100
податок на доходи фізичних осіб	71,6	55,9	53,8	55,1	59,4	61,2	62,3	61,2	69,2
податок на прибуток підприємств	0,30	4,4	4,0	3,2	4,0	3,8	3,4	4,6	3,4
внутрішні податки на товари та послуги	0,18	7,8	7,9	6,6	5,9	5,1	5,5	5,2	3,3
місцеві податки та збори, у тому числі:	9,2	27,5	28,8	26,2	26,2	27,2	26,5	25,9	21,4
єдиний податок	8,5	11,2	11,7	11,6	12,7	13,0	13,3	13,4	12,0
податок на майно	0,05	16,3	17,0	14,5	13,5	14,0	13,1	12,5	9,4
збір за місця для паркування транспортних засобів	0,07	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04	0,03	0,04	0,03
туристичний збір	0,03	0,04	0,04	0,03	0,04	0,07	0,05	0,07	0,05
інші податки та збори	1,5	2,2	3,8	7,8	2,3	0,83	0,73	0,60	0,40

Надходження по ПДФО почали збільшуватися з 2017 р. порівняно з місцевими податками та зборами. Проте місцеві податки та збори ніяким чином

не можуть впливати на надходження цього загальнодержавного податку. Таким чином, ОМС повинні активніше здійснювати фінансову політику за рахунок розширення фіскальних компетенцій.

Збільшення надходжень від ПДФО зумовлюється легалізацією виплати заробітної плати. Позитивними тенденціями зростання доходів низькооплачуваних верств населення є підвищення мінімальних соціальних гарантій та зростання заробітної плати загалом. Варто зауважити, що ПДФО реалізує місію макроекономічного стабілізатора та керує економічною ситуацією на місцевому рівні, маючи вплив на реальні доходи населення та діяльність суб'єктів господарювання. Варто зауважити, що на обсяги надходжень ПДФО впливає рівень тіньової економіки, зокрема заробітна плата «у конвертах» без відрахувань до бюджету, рівень безробіття, прихована зайнятість населення. Важливим є те, що не всі платники сплачують податок за місцем реєстрації або розташуванням відділення, тому місцеві бюджети недоотримують значні обсяги ПДФО.

За 2022 р. надходження від ПДФО щомісяця були в прирості. По-перше, це викликано зростанням відрахувань із заробітних плат військовослужбовців, по-друге, відіграло значну роль зростання з початку року нормативу відрахування ПДФО до місцевих бюджетів – із 60% до 64%.

Внутрішні податки на товари і послуги, зокрема надходження від акцизного податку, зазнали спаду через податкові пільги. Це пов'язано з тим, що з метою стабілізації становища на ринку палива було введено нульову ставку акцизу з пального (із середини березня до кінця вересня 2022 р.). У цілому надходжень від акцизу з пального до місцевих бюджетів було на 1 754,2 млн грн менше порівняно з аналогічним показником 2021 р.

У цілому зарахування загальнодержавних податків і зборів до місцевих бюджетів України здійснюється централізовано та у відповідних пропорціях, тобто на ставки, податкові пільги загальнодержавних податків та зборів місцева влада не має впливу. Зрозуміло, що в частині місцевих податків та зборів ОМС мають певну самостійність. ОМС на пленарних засіданнях міської ради мають право встановлювати місцеві збори. Місцеві податки стягуються незалежно від

рішення влади територіальної громади. ОМС мають правозмінювати їх ставки в законодавчо встановлених межах. Отже, за рахунок розширення переліку місцевих податків та зборів ОМСотримали можливість збільшити надходження до своїх бюджетів. Проте їхні податкові повноваження невеликі.

Згідно зі ст. 10 Податкового кодексу України [56], місцеві ради встановлюють єдиний податок та податок на майно (у частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі). До того ж забороняється установлення місцевих податків і зборів, які не передбачені Податковим кодексом України. Так, перелік місцевих податків та зборів є вичерпним.

Надходження від єдиного податку стабільно поповнюють місцеві бюджети України та забезпечують життєдіяльність територіальних громад. Варто зазначити, що до 2010 р. єдиний податок заміняв одразу три відрахування (43% залишалося у місцевому бюджеті, 42% – у Пенсійному фонді, 15% – у Фонді соціального страхування), із 2011 р. з прийняттям Податкового кодексу України цей податок зараховується винятково до місцевих бюджетів. Цей місцевий податок був запроваджений із метою спрощення оподаткування малого бізнесу та заміняє одразу декілька податків. Щоб уникнути тиску на дрібних підприємців, ставки цього податку повинні бути раціональні та аргументовані залежно від платоспроможності суб'єктів господарювання, проте надавати можливість органам місцевого самоврядування наповнювати місцеві бюджети.

Варто зазначити, що податкові нововведення у 2022 р. сприяли зміні динаміки надходжень від єдиного податку. У розрізі регіонів України сплата такого податку суттєво відрізнялася (від приросту на 20,3% у Львівській області до суттєвого зниження в Донецькому, Причорноморському та Північно-Східному економіко-географічних районах). Це пояснюється тим, що в регіонах, де велися бойові дії, малий та середній бізнес був переміщений або зовсім припинив своє існування в таких областях. Натомість в областях, куди були вимушено переміщені жителі, ділова активність відновилася, іпоказники таких регіонів стали значно вищими показників минулого року.

Висновки до другого розділу

У результаті дослідження формування фінансових ресурсів ОМС можна зробити такі висновки. Із метою дослідження адміністративно-територіальних та бюджетно-податкових змін в умовах децентралізації було проведено аналіз формування джерел фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в період до та після започаткування реформи фінансової децентралізації.

У цілому аналіз перерозподілу ВВП через систему публічних фінансів України засвідчив значну централізацію фінансових ресурсів, їх обмеженість на локальному рівні, що не створює умови для раціональної діяльності механізму фінансового забезпечення територіальних громад. Так, протягом 2010–2022 рр. у державному бюджеті України зосереджувалося у середньому 78% усіх доходів бюджетної системи і близько 66% видатків, а в місцевих бюджетах – приблизно 22% та 34% відповідно. З огляду на такі тенденції, важливим є збільшення питомої ваги місцевих бюджетів у Зведеному до середнього рівня європейських країн.

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також запровадження процесу фінансової децентралізації посприяли поступовому розширенню дохідної бази, збільшенню власних надходжень фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування (з 1,3% у 2014 р. до 2,0% у 2022 р. ВВП) та податкових надходжень до місцевих бюджетів (з 5,6% до 7,6%). При цьому частка міжбюджетних трансфертів із кожним роком поступово зменшувалася внаслідок змін, внесених до Бюджетного кодексу України. Разом із тим левову частку в трансфертах займають цільові трансферти на рівні 90,6% упродовж 2015–2022 рр., решту 9,4% становили нецільові, це свідчить про неможливість ОМС вільно розпоряджатися фінансовими ресурсами. Однак на тлі зменшення трансфертної залежності закріплені доходи стали основним джерелом надходжень місцевих бюджетів України (частка яких у сукупних доходах місцевих бюджетів протягом 2015–2022 рр. у середньому становила 37,8%), а власні фінансові ресурси перейшли на другий план з аналогічним показником на рівні 17,3%.

У цілому якщо досліджувати рівень децентралізованості влади в Україні

порівняно з європейським досвідом, можна дійти таких висновків: сьогодні Україна все ще залишається країною з відносно низьким рівнем фінансової децентралізації порівняно з країнами ЄС. Установлено, що для України характерна децентралізація по видатках, тобто центральний уряд, делегуючи на місцевий рівень видаткові повноваження, не підтримує їх дохідними джерелами, що свідчить про переважання централізації фінансових ресурсів як у їх формуванні, так і у розподілі повноважень; на відміну від практики європейських країн динаміка процесів фінансової децентралізації демонструє зволікання її імплементації. До започаткування реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (до 2014 р.) в Україні не було реальних кроків до її реалізації; складність української децентралізації полягає у тому, що вона не може поєднувати два фундаментальні фактори: демократію з місцевим самоврядуванням та раціоналізацію розподілу обов'язків між рівнями управління. Це пояснюється неможливістю органів місцевого самоврядування виконувати власні повноваження за нестачі власних фінансових ресурсів; процес фінансової децентралізації в Україні забезпечив формування 1 469 об'єднаних територіальних громад, у яких збільшилася частка власних надходжень, надходжень місцевих податків та зборів. Водночас спостерігаються диспропорції розвитку цих адміністративно-територіальних утворень. Україні не вдалося ухилитися від ризиків поглиблення фінансової диференціації територій, а механізми фінансового вирівнювання, що спрощуються та зменшили свій вплив на доходи місцевих бюджетів, виявилися неспроможними врегулювати нерівномірності розвитку громад.

Із метою оцінки дисбалансів територій України на основі алгоритму вибраних індикаторів у розрізі економіко-географічного районування виявлено, що фінансова спроможність Придніпровського, Столичного, Північно-Східного, Центрального та Причорноморського економіко-географічних районів суттєво вища, ніж в інших районах. Відповідно Донецький економіко-географічний район та західні області України є фінансово нестійкими, характеризуються високим рівнем дотаційності бюджетів та низьким рівнем розвитку економіки. Із метою визначення територіальних дисбалансів регіонів запропоновано розрахунок

коефіцієнта поляризації, в основі якого лежить факторна оцінка ВРП на одну особу, що дає змогу визначати рейтинг найбільш продуктивних територій, дослідити динаміку регіонального економічного розвитку до реформування територіальної організації влади та після. На основі побудови коефіцієнта поляризації за результатами діяльності 2021 р. було встановлено, що високим рівнем економічного розвитку характеризуються такі області: Дніпропетровська, Київська та Полтавська. Значно відсталим був Донецький економіко-географічний район, що пов'язано з тимчасовою окупацією значної кількості територій. Західні регіони також характеризуються найменшими показниками ВРП, оскільки для західних областей не є характерною наявність великих виробництв із надмірним споживанням енергоресурсів та вагомим валовим випуском продукції.

Обґрунтовано доцільність удосконалення формульного розрахунку індексу децентралізації доходів, в основі якого враховуються тільки ті фінансові ресурси, які забезпечують фінансову автономію ОМС, тобто формуються ОМС самостійно за рахунок прийнятих рішень.

Комплексний аналіз фінансової самостійності місцевого самоврядування показав, що в Україні на відміну від країн ОЕСР ОМС мають обмежені податкові повноваження, що є незадовільним для забезпечення фінансової самодостатності місцевих органів влади в умовах децентралізації. За нашими підрахунками, в Україні основна частина податкових доходів місцевих бюджетів (73,8%) за 2015–2022 рр. формувалися за рахунок загальнодержавних податків, міжбюджетний розподіл яких визначається рішеннями центральних органів влади. Лише близько 26% забезпечували податки, по яких місцеві органи влади мають обмежене право встановлювати податкові пільги та ставки в межах, визначених законодавством. Проблемними питаннями залишаються: а) низька фіскальна роль місцевих податків та зборів; б) вузький перелік податків та зборів порівняно з країнами ЄС; в) відсутність балансу між рівнем суспільних послуг, що надаються на певній території із податковими зусиллями населення; г) відсутність зацікавленості в ОМС щодо додаткового залучення коштів від справляння місцевих податків і зборів та корупція. При цьому розширення обсягу субвенцій місцевим бюджетам хоча і послугувало надання певних гарантій щодо фінансування на базовому рівні,

проте на короткострокову перспективу, знижуючи стимули до розвитку податкової самостійності фінансово слабких громад.

3 Управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування
в контексті фінансової самостійності

3.1 Стимулювання розвитку фінансової самостійності органів місцевого самоврядування

Фінансова стратегія має бути адаптована не тільки під фінансування поточних потреб суспільства, а й під довгострокові орієнтири, зумовлені значущістю та сталістю соціально-економічного розвитку, вирішенням демографічних питань, активізацією заохочення господарської діяльності, послідовного приросту якості життя громадськості тощо. До того ж нинішні умови турбулентності всесвітнього розвитку відзначаються перманентною динамічністю, модернізацією та трансформацією економічного простору, основою яких є формування глобальних проблем та викликів, кризових явищ існуючої структурної непропорційності тощо.

Варто наголосити, що європейська практика напрацювала новий досвід політики регіонального розвитку: концентрування зусиль та ресурсів на створенні конкурентоспроможних регіонів шляхом поєднання учасників та націлювання на ключові місцеві активи, а не на забезпечення перерозподілу від провідних до відстаючих регіонів (таблиця 3.1).

Таблиця 3.1 - Європейський досвід політики регіонального розвитку

Складники	«Стара» парадигма	«Нова» парадигма
мета	збалансування економічних показників шляхом компенсації територіальних диспропорцій	застосування недостатньо використаного регіонального потенціалу для конкурентоспроможності
стратегія	секторальний підхід	інтегрований розвиток проєктів
інструменти	субсидії та державна допомога	розвиток м'якої та жорсткої інфраструктури
органи влади	центральний уряд	різні рівні влади
територіальний аналіз	адміністративні регіони	функціональні регіони
концентрація	перерозподіл від лідируючих до відстаючих регіонів	акцент на формуванні конкурентоспроможних регіонів

Окрім того, що регіональні плани розвитку повинні розроблятися на регіональному рівні, при цьому враховуючи інтереси місцевих органів влади,

необхідним є фінансування стратегій, що сприятиме динамічному та збалансованому регіональному розвитку, економічній конкурентоспроможності та поліпшенню рівня життя територій.

Нагальними проблемами країн світу залишаються питання, як підвищити фінансову самостійність та фінансову відповідальність на всіх рівнях державної влади, зокрема фінансова децентралізація зумовила розповсюдження концептуальних положень формування джерел фінансових ресурсів ОМС.

У цілому децентралізація в Україні проходила в декілька етапів. Зокрема, перший етап (2015–2018 рр.) був успішно реалізований через запровадження низки змін, пов'язаних із законодавчою базою, а саме створення належних правових умов та механізмів для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднали свої зусилля. Другий етап децентралізації (2019–2022 рр.) посприяв завершенню основних частин програм реформ через зменшення кількості районів та затвердженню нового адміністративно-територіального устрою базового рівня. Варто відзначити, що перші два етапи реформи децентралізації сприяли збільшенню власних надходжень фінансових ресурсів ОМС та податкових надходжень до місцевих бюджетів, зменшенню трансфертної залежності. Проте в останні роки спостерігаються негативні тенденції, серед них: зниження темпів фінансової децентралізації, зосередження третини фінансових ресурсів у державному бюджеті, збільшення частки закріплених надходжень у сукупних доходах місцевих бюджетів, переважання цільових трансфертів у структурі міжбюджетних трансфертів, проблематика із здійсненням місцевих запозичень, нерегульованість нормативно-правового забезпечення у сфері місцевого самоврядування. Це все є свідченням зниження ролі місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП, а також низької фінансової самостійності ОМС.

Отже, особливої актуальності набуває подолання дисбалансу в таких напрямках: удосконалення міжбюджетного розподілу податкових доходів в умовах нерівномірного розвитку територій, а також через стимулювання ОМС до залучення додаткових джерел фінансових ресурсів.

Політика країни в розрізі територіального розвитку має формуватися на

державному рівні та виконуватися і підтримуватися на регіональному та базовому рівнях, що відбиває принцип компліментарності як основоположного механізму оптимального єднання центральних, регіональних та місцевих ініціатив. Відсутність такого згладженого механізму або переважання інструментів впливу одного із суб'єктів загрожує надмірним централізмом, а, отже, недіючою фінансовою децентралізацією.

Щоб отримати позитивні ефекти і результати фінансової децентралізації, необхідним є запровадження стратегії соціально- економічного розвитку, де точно обумовлені напрями та шляхи розвитку, зацікавлення, спроможність та фінансові ресурси територіальних утворень. Такі орієнтири повинні бути взаємоузгодженими, слухними та раціонально поєднаними.

З огляду на дотримання принципів фінансової децентралізації та дослідження найкращих практик світового досвіду, нами було систематизовано механізм зміцнення фінансової самостійності ОМС в Україні (Додаток В). Реалізація запропонованих заходів у межах виділених принципів через поліпшення фінансової стійкості місцевих бюджетів та мобілізацію і диверсифікацію фінансових ресурсів сприятиме зміцненню фінансової самостійності, економічному зростанню та соціальному розвитку територіальних громад в Україні, що в підсумку дасть змогу максимально оцінити переваги таких децентралізаційних процесів, спрямованих на зміцнення демократії та забезпечення народовладдя.

Реформа місцевого самоврядування також повинна реалізовуватися через управлінські рішення в частині забезпечення бюджетного простору місцевих бюджетів та їх стійкості в Україні, ураховуючи показники становища державних фінансів країн ЄС. Так, Європейська комісія пропонує використовувати такі показники для розрахунків фінансової стійкості державних фінансів: S0 – поточна стійкість, S1 – стійкість у середньостроковому періоді та S2 – стійкість на довгострокову перспективу.

У даному дослідженні проаналізуємо прогностичні показники фінансової стійкості на середньострокову перспективу (S1), розраховані Міжнародними валютними фондами ЄС та України протягом 2014–2030 рр., що

характеризують фінансування державних видатків (рисунок 3.1).

Так, показник $S1 > 2,5$ свідчить про високий ступінь середньострокового фінансового ризику для країн червоної зони, $S1$ у межах $0-2,5$ указує на середній рівень фінансового ризику (країни жовтої зони), показник $S1 < 0$ указує на низький ступінь фінансового ризику (країни зеленої зони).

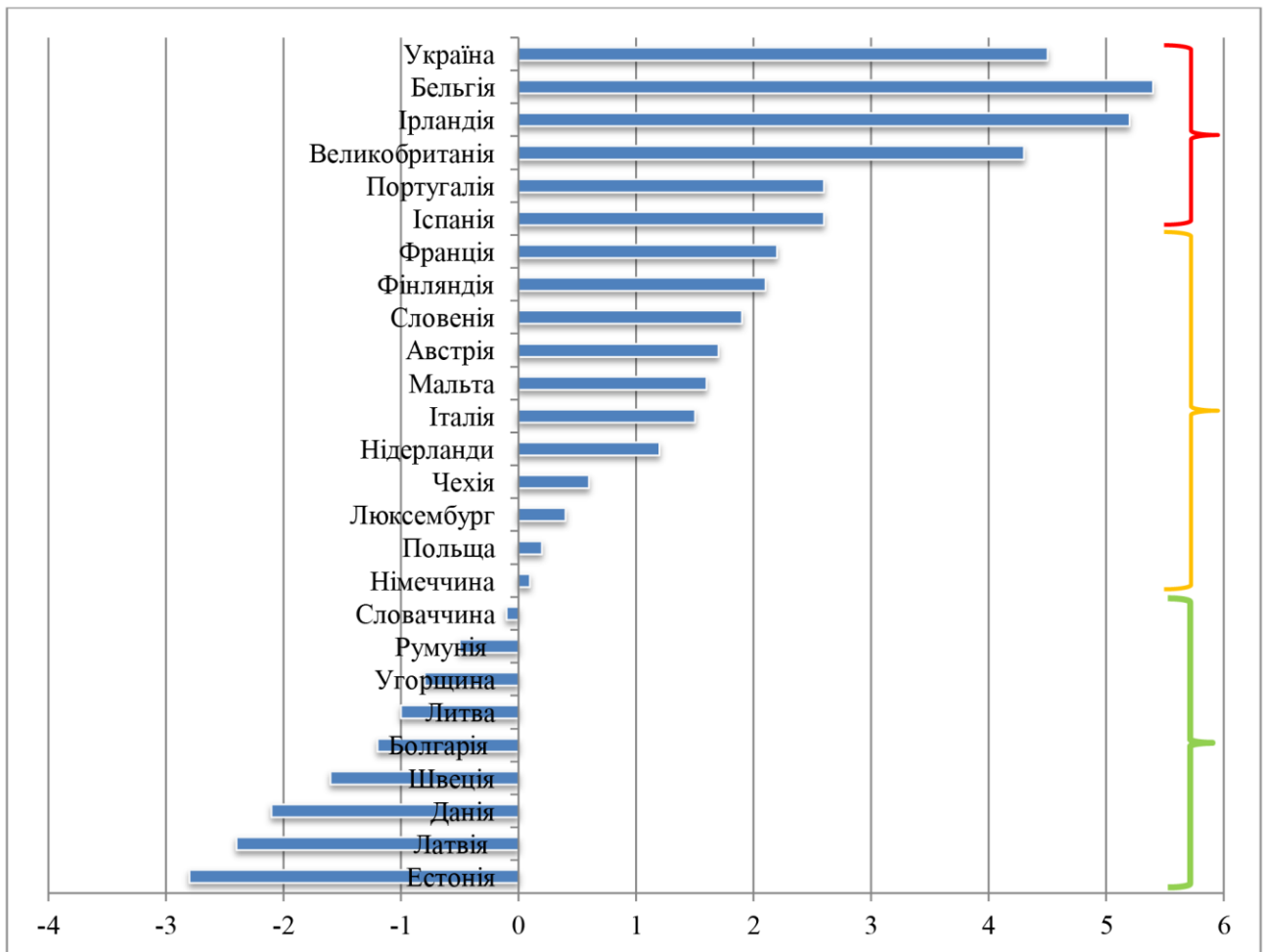


Рисунок 3.1 - Індикатори фінансової стійкості на середньострокову перспективу ($S1$) країн ЄС та України протягом 2014–2030 рр., % ВВП, [67; 68]

З рисунку 3.1 видно, що Україна займає четверте місце з показником 4,5% ВВП серед країн червоної зони і свідчить про фінансову невідповідність у середньостроковому періоді, тобто розрив між співвідношенням доходів відносно ВВП і обсягом необхідного фінансування витрат відносно ВВП, включаючи всі припустимі надходження до сектору загальнодержавного управління. Таким чином, можна стверджувати, що причинами такої невідповідності можуть бути

ризик непомірного збільшення державних витрат та наявність обмежень для збільшення фінансових ресурсів щодо фінансування таких видатків.

За результатами аналізу, використовуючи розглянуту методику фінансової стійкості Європейської комісії у середньостроковому періоді, пропонуємо аналогічно розрахувати фінансову стійкість місцевих бюджетів України протягом 2010–2025 рр. Проаналізуємо залежність видатків місцевих бюджетів відносно ВВП до власних доходів у частині ВВП на основі побудови лінії тренду (рисунок 3.2).

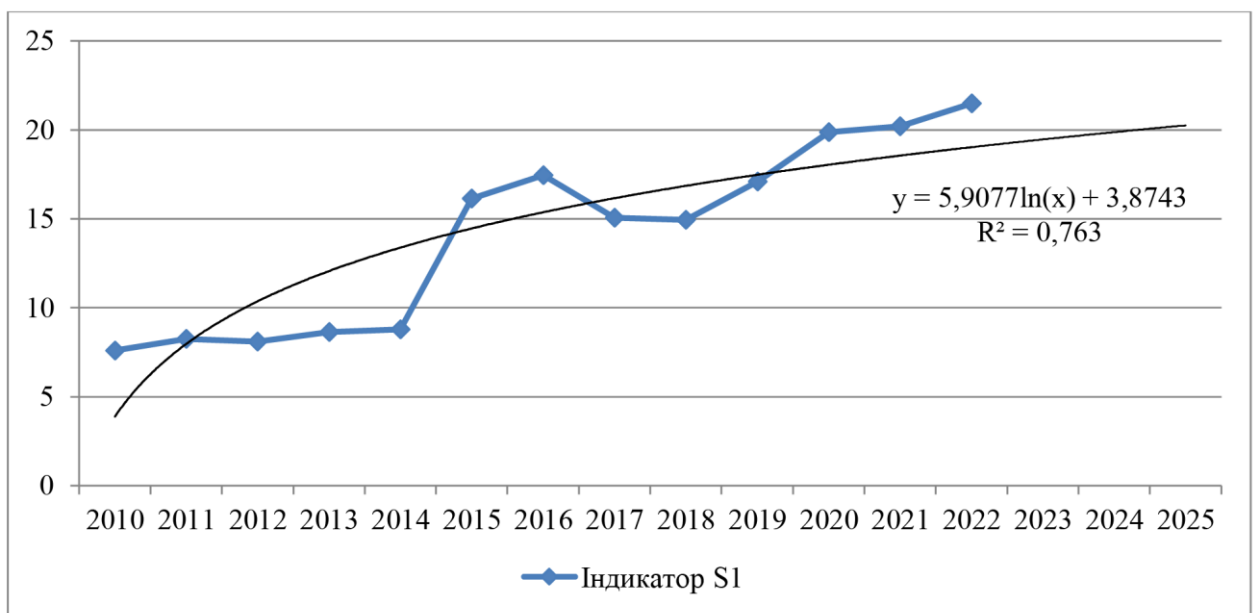


Рисунок 3.2 - Тренд фінансової стійкості місцевих бюджетів України [37; 38]

На рисунку 3.2 логарифмічний тренд та його показники хоча й демонструють тенденцію до зростання за ступенем стійкості місцевих бюджетів України, проте, така методика є дуже обмеженою, оскільки не охоплює сукупного простору функціонування місцевих бюджетів із метою оцінювання фінансової самостійності ОМС загалом.

У науковій літературі багато уваги приділено проблематиці фінансового забезпечення місцевих бюджетів як чинника їхньої самостійності. Проте єдиного підходу до розрахунку показників фінансового самодостатності у вітчизняних наукових джерелах не існує.

3.2 Комплексна оцінка рівня фінансової самостійності місцевих бюджетів

Для оцінки рівня фінансової самостійності місцевих бюджетів у динаміці доцільно використовувати методичний апарат комплексної оцінки, котрий дасть змогу не лише всебічно оцінити результати їх функціонування, а й провести порівняльний аналіз їхніх складників із подальшим розробленням заходів, що дадуть змогу вирішити виявлені проблеми.

Варто зауважити, що запропонована у роботі комплексна оцінка рівня фінансової самостійності місцевих бюджетів передбачає реалізацію низки етапів, таких як: проведення необхідних розрахунків одиничних показників, ідентифікація наявності мультиколінеарності змінних на основі кореляційного аналізу, визначення комплексного інтегрального показника фінансової самостійності місцевих бюджетів із установами меж інтерпретації.

У цьому контексті на першому етапі запропонованого методичного підходу пропонуємо спектр показників та алгоритм їх розрахунку для оцінки фінансової самостійності місцевих бюджетів (Додаток Г). Відібрані показники є науково обґрунтованими та інформативними (що підтверджується частотою їх застосування у вітчизняних та зарубіжних методиках, в емпіричних дослідженнях), а також комплексними (оскільки передбачають оцінювання широти фінансової незалежності органів місцевого самоврядування у фінансовому забезпеченні).

Користуючись запропонованим алгоритмом, пропонуємо оцінити більш детально елементи фінансової самостійності місцевих бюджетів України до започаткування реформи фінансової децентралізації та після її впровадження (Додаток Д).

На наступному етапі було перевірено наявність мультиколінеарності всього масиву незалежних змінних, кожної незалежної змінної з іншими змінними, а також визначено наявність попарної мультиколінеарності з метою отримання достовірних результатів аналізу. У процесі такого аналізу було встановлено

значну кореляцію між вибраними показниками (таблиця 3.2). Для усунення сильної наявної лінійної залежності між факторними змінними нами вилучено з моделі такі коефіцієнти: $K_3, K_4, K_5, K_7, K_8, K_9, K_{10}, K_{11}, K_{12}$.

Таблиця 3.2 - Кореляційна матриця для набору контрольних даних

Змінні	K_1	K_2	K_3	K_4	K_5	K_6	K_7	K_8	K_9	K_{10}	K_{11}	K_{12}
K_1	1											
K_2	-0,345	1										
K_3	0,127	-0,176	1									
K_4	-0,276	0,176	-0,978	1								
K_5	-0,268	0,207	-0,979	0,998	1							
K_6	-0,137	0,184	-0,999	0,978	0,981	1						
K_7	0,309	-0,716	0,369	-0,376	-0,415	-0,378	1					
K_8	-0,716	0,110	-0,438	0,614	0,594	0,441	-0,235	1				
K_9	-0,722	0,101	-0,408	0,587	0,566	0,411	-0,225	0,999	1			
K_{10}	-0,261	0,616	-0,828	0,813	0,841	0,833	-0,661	0,358	0,329	1		
K_{11}	-0,157	0,801	-0,532	0,489	0,533	0,539	-0,708	0,071	0,046	0,904	1	
K_{12}	-0,302	0,183	-0,973	0,997	0,997	0,975	-0,390	0,612	0,584	0,818	0,499	1

Із метою перевірки достовірності розрахунків нами побудовано матрицю кореляції по коефіцієнтах, у яких не було виявлено ознак мультиколінеарності (рисунок 3.3).

Для того щоб перевірити дану гіпотезу про наявність або відсутність мультиколінеарності, розрахуємо значення χ^2 (Хі-квадрат) табличне і розрахункове та порівняємо їх між собою.

За нашими розрахунками $\chi^2_{\text{розрах.}} = 1,7$. Відповідне табличне значення $\chi^2 = 18,31$. Оскільки $\chi^2 > \chi^2_{\text{табл.}}$, то з імовірністю 95% можна стверджувати, що мультиколінеарність відсутня в даній матриці.

Розрахункові значення критерію Фішера: $F_k(X_1) = 0,71$; $F_k(X_2) = 0,8$;

$F_k(X_3) = 0,21$. Табличне значення критерію Фішера: $F_{\text{табл.}} = 19,4$. Оскільки табличне значення більше за розрахункові, це свідчить про відсутність тісного зв'язку між вибраними коефіцієнтами.

	<i>Коефіцієнт забезпечення доходами, X1</i>	<i>Коефіцієнт концентрації власних доходів, X2</i>	<i>Коефіцієнт незалежності, X3</i>
<i>Коефіцієнт забезпечення доходами, X1</i>	1	-0,345	-0,137
<i>Коефіцієнт концентрації власних доходів, X2</i>	-0,345	1	0,184
<i>Коефіцієнт незалежності, X3</i>	-0,137	0,184	1

Рисунок 3.3- Парні коефіцієнти кореляції між незалежними змінними

Розрахункові значення критерію Ст'юдента: $t_{12} = 1,1$; $t_{13} = 0,25$; $t_{23} = 0,47$. Відповідне табличне значення: $t_{\text{табл.}} = 2,23$. Розрахункові значення критерію Ст'юдента, нижчі за табличне, підтверджують відсутність упобудованій моделі сильних взаємозв'язків між факторами, а відібрані коефіцієнти є адекватними та статистично значущими для оцінки фінансової самостійності місцевих бюджетів.

На заключному етапі на основі отриманої матриці побудуємо інтегральний показник фінансової самостійності місцевих бюджетів України. Так, формула буде мати вигляд:

$$I_{FI} = 0,362 Z_{X1t} + 0,397 Z_{X2t} + 0,241 Z_{X3t}, \quad (3.1)$$

де I_{FI} – інтегральний показник рівня фінансової самостійності місцевих бюджетів за відповідний період;

$Z_{X1,X2,X3}$ – стандартизований показник стимулятора (дестимулятора) відповідного коефіцієнта за відповідний період.

Визначимо розмір інтервалу для розбиття рівня фінансової самостійності місцевих бюджетів на чотири групи за такою формулою:

$$i = \frac{X_{\max} - X_{\min}}{n}, \quad (3.2)$$

де i – розмір інтервалу;

$X_{\max}$ – найвище значення показника;

$X_{\min}$ – найменше значення показника;

n – кількість груп.

Після розрахунків отримуємо такі рівні фінансової самостійності місцевих бюджетів:

$0 \leq I_{FI} \leq 0,25$ – критичний рівень фінансової самостійності місцевого самоврядування, за якого ступінь перешкод для успішної реалізації реформи децентралізації максимальний;

$0,25 \leq I_{FI} \leq 0,5$ – низький рівень фінансової самостійності, за якого ступінь перешкод для децентралізації істотний;

$0,5 \leq I_{FI} \leq 0,75$ – середній рівень самостійності, за якого ступінь перешкод для децентралізації прийнятний;

$0,75 \leq I_{FI} \leq 1$ – високий рівень фінансової самостійності, за якого ступінь перешкод для децентралізації мінімальний.

Використовуючи отримане рівняння, нами розраховано інтегральний показник рівня фінансової самостійності місцевих бюджетів України, а також проведено його економічну інтерпретацію та валідацію в динаміці за останні 13 років (таблиця 3.3).

Із даних таблиці 3.3 можна зробити висновок, що рівень самостійності ОМС протягом досліджуваного періоду коливався від критичного до середнього. Найбільше зниження інтегрального показника відбулося протягом 2010–2014 рр. – від низького до критичного. Навіть після запровадження децентралізації хоча й відбувається підвищення рівня самодостатності ОМС (від низького до середнього), проте стійкої тенденції до зростання не спостерігається. Тому важливим є пошук важелів для мінімізації перешкод, які заважають децентралізації.

Таблиця 3.3 - Стандартизовані одиничні показники рівня фінансової самостійності місцевих бюджетів упродовж 2010–2022 рр.

Роки	Z_{x1t}	Z_{x2t}	Z_{x3t}	I_{FI}
2010	1,000	0,000	0,278	0,429
2011	0,451	0,000	0,197	0,211
2012	0,577	0,133	0,113	0,289

2013	0,746	0,133	0,194	0,370
2014	0,493	0,133	0,078	0,250
2015	0,000	0,800	0,000	0,318
2016	0,465	1,000	0,165	0,605
2017	0,577	0,933	0,139	0,613
2018	0,521	0,867	0,171	0,574
2019	0,676	0,867	0,368	0,678
2020	0,577	0,800	0,728	0,702
2021	0,592	0,667	0,701	0,648
2022	0,070	0,600	1,000	0,505

У цьому контексті варто зазначити: згідно з формульним розрахунком, найбільший вплив на самостійність місцевих бюджетів має обсяг власних фінансових ресурсів ОМС (без закріплених доходів та міжбюджетних трансфертів) відносно ВВП. Так, розрахунки вказують на спадаючу тенденцію коефіцієнта концентрації власних доходів у цілому з 0,023 (у 2020 р.) до 0,020 (у 2022 р.) поряд зі збільшенням коефіцієнта незалежності місцевих бюджетів з 0,660 до 0,754. Також коефіцієнт забезпечення доходами знизився з 22,7% до 19,0% у 2022 р. порівняно з 2021 р.

Зниження частки міжбюджетних трансфертів було компенсовано зростанням частки закріплених доходів, що негативно впливає на самостійність ОМС, оскільки в розрізі податкових надходжень загальнодержавні податки встановлюються централізовано і ОМС не мають повноважень встановлювати та визначати порядок їх регулювання. Проведений аналіз підтверджується інтегральним показником у рік повномасштабного вторгнення (2022 р.), на який мало вплив зниження номінального ВВП порівняно з минулими роками (з 2010 до 2021 рр.), де прослідковувалася неупереджена тенденція до зростання. Таким чином, для України в нових реаліях особливим пріоритетом є збереження середовища демократичного розвитку в напрямі зміцнення місцевого самоврядування.

Запропонований та апробований методичний підхід багатofакторного

економіко-математичного моделювання підтвердив можливість його використання для оцінювання прогресу місцевих бюджетів стосовно фінансової самостійності ОМС. Запропонований підхід до оцінки рівня фінансової самостійності є універсальним інструментом, який можна використовувати у багатьох відношеннях. Зокрема, його можна використовувати для ранжування регіонів однієї країни або різних країн із погляду фінансового забезпечення.

Значна частина науковців поділяє позицію щодо тісного зв'язку між параметрами надходжень до бюджетів ОМС від оподаткування і рівнем демократії [69]. Погоджуючись, вважаємо, що соціально-економічний розвиток територій зумовлюється інтенсивністю формування фінансової бази місцевого самоврядування.

Джерелом фінансової самостійності місцевих бюджетів є власні фінансові ресурси, а також постійні інвестиції у майбутній розвиток. Чим більша частка власних доходів у структурі доходів, тим стійкіший бюджет. Окрім цього, оцінюючи динаміку власних фінансових надходжень, ОМС можуть впливати на них та примножувати.

Серед українських місцевих бюджетів відсоток власних фінансових ресурсів упродовж 2010–2014 рр. становив у середньому 8,20%, а від початку адміністративно-територіальної реформи частка власних доходів місцевих бюджетів у середньому була на рівні 17,26%, решту становили закріплені фінансові ресурси та міжбюджетні трансферти.

Зважаючи на значимість податкових доходів для підтримання ефективної діяльності ОМС, доцільно зосередитися на оцінюванні місцевого оподаткування. Разом із тим місцеві податки і збори є дуже важливими в контексті досягнення високого рівня децентралізації фінансових ресурсів, а також самостійності ОМС. Так, у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів України частка місцевих податків та зборів протягом 2010–2014 рр. у середньому становила майже 6%, а протягом 2015–2022 рр. – 26%, що пов'язано, по-перше, з проведенням масштабної реформи фінансової децентралізації, а по-друге, із подальшими щорічними змінами до Бюджетного та Податкового кодексів. Такі зрушення є позитивними, проте в зарубіжних країнах із більш тривалим та ґрунтовним

досвідом фінансової децентралізації показник зберігається на рівні 70–80% [70].

За допомогою економетричного методу аналітичного вирівнювання та достовірних показників спрогнозуємо частку місцевих податків та зборів у доходах місцевих бюджетів України на 2023–2025 рр. Для цього розрахуємо частку місцевих фінансових ресурсів за попередні роки як відносний показник структури. Тенденція буде визначатися таким лінійним трендом:

$$y = a + bt \quad (3.3)$$

Для вирішення рівнянь аналітичних кривих, використовується метод найменших квадратів (для визначення параметрів a та b), а також використовують метод спрощеного вирівнювання, за якого сума всіх значень t повинна дорівнювати нулю (таблиця 3.4).

Таблиця 3.4 - Економетрична методика аналітичного вирівнювання для прогнозування частки місцевих податків і зборів України в умовах децентралізації

Рік	y	t	$y * t$	t^2	y_1	$(y - y_1)^2$
2015	27,53	-3,5	-96,36	12,25	28,51	0,96
2016	28,77	-2,5	-71,93	6,25	27,85	0,84
2017	26,16	-1,5	-39,24	2,25	27,20	1,08
2018	26,24	-0,5	-13,12	0,25	26,55	0,09
2019	27,20	0,5	13,60	0,25	25,89	1,71
2020	26,50	1,5	39,75	2,25	25,24	1,59
2021	25,93	2,5	64,83	6,25	24,59	1,81
2022	21,43	3,5	75,01	12,25	23,93	6,26
Всього	209,76	0	-27,46	42,00	209,76	14,34

Знаходимо параметри a та b для визначення рівняння кривої тренду за допомогою системи рівнянь. Для розрахунку підставляємо дані з табл. 3.4 у формулу та обчислюємо необхідні значення:

$$a = \frac{209,76}{8} \approx 26,22 \quad (3.4)$$

$$b = \frac{-27,46}{42,00} \approx -0,65 \quad (3.5)$$

Відповідно, рівняння лінійної тенденції зміни частки власних доходів

місцевих бюджетів України, зокрема частки місцевих податків та зборів у податкових надходженнях місцевих бюджетів, матиме такий вигляд:

$$y_1 = -0,65t + 26,22 \quad (3.6)$$

Таким чином, із рівняння лінійної тенденції можемо зробити висновок, що в середньому за період реалізації децентралізаційної реформи частка місцевих податків та зборів України становила лише 26,22%, при цьому вона коливалася у середньому щорічно на 0,65 в. п. Розраховані прогнозні показники відповідають дійсності, оскільки теоретичні і фактичні дані ідентичні, у сумі на рівні 209,76%.

З урахуванням фактичних даних прогнозне значення частки місцевих податків та зборів у податкових доходах місцевих бюджетів України матиме такий вигляд:

$$2023 - y_{4,5} = -0,65 * 4,5 + 26,22 = 23,28 (\%);$$

$$2024 - y_{5,5} = -0,65 * 5,5 + 26,22 = 22,62 (\%);$$

$$2025 - y_{6,5} = -0,65 * 6,5 + 26,22 = 21,97 (\%);$$

Розрахуємо середнє квадратичне відхилення за формулою:

$$\sigma = \sqrt{\sum_{i=1}^n \frac{(y-y_1)^2}{n}} = \sqrt{\frac{14,34}{8}} = 1,34 (\%) \quad (3.7)$$

Квадратичне відхилення історичних часових рядів на основі формули дорівнює 1,34%, тобто середня частка місцевих податків і зборів у податкових доходах місцевих бюджетів України відхилилася від середнього на 1,34%. Свідченням достовірності розрахованого коефіцієнту апроксимації, а також точності прогнозу є значення його показника, якщо $\delta < 10\%$.

Графічне представлення даних з урахуванням прогнозних значень, наведене на рис. 3.4, демонструє середню динаміку розвитку ключового значення для дослідження.

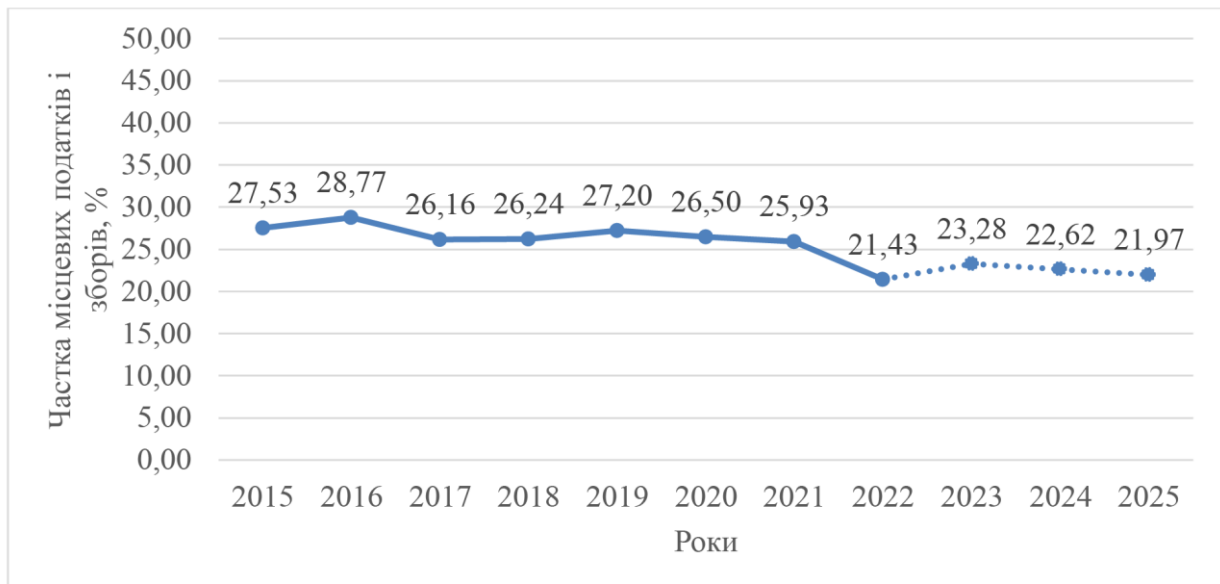


Рисунок 3.4 - Лінія тренду частки місцевих податків і зборів у податкових доходах місцевих бюджетів України з прогнозом

Прогноз показує незначне зростання у 2023 р. питомої ваги місцевих податків і зборів лише на 1,85%, однак із 2024 до 2025 р. прогнозні показники знову вказують на низхідну динаміку. Важливо зауважити, що в умовах воєнного стану загальний приріст податкових надходжень до місцевих бюджетів був винятково за допомогою фінансових надходжень від загальнодержавного військового ПДФО. У мирний час таких обсягів фінансових ресурсів від ПДФО не доведеться спостерігати, і ОМС повернуться до тих невирішених проблем, які були до війни.

Якщо брати загалом рівень надходжень місцевих податків і зборів, то він був меншим за 30% за період реалізації реформи фінансової децентралізації (причому на першому етапі реформи показники були вищими, ніж на наступному етапі), що порівняно з європейськими країнами є критичним показником. Тому ОМС уже зараз потрібно замислитися про необхідність використання заходів і пошуку можливостей зміцнення механізму місцевого оподаткування, задаючись питанням, за рахунок чого будуть наповнюватися бюджети громад, з огляду на те, що воєнні злочини в Україні можуть тільки погіршити такі умови і часові рамки. Тобто залишаються відкритими проблемні питання, що не дають місцевим органам влади твердий фінансовий фундамент та зменшення залежності від загальнодержавних податків.

3.3 Шляхи удосконалення системи управління фінансовими ресурсами ОМС в умовах воєнного стану в Україні

Можна стверджувати, що в 2022 р. повномасштабне вторгнення в Україну загостило питання зміцнення власних доходів місцевих бюджетів, оскільки фінансові ресурси державного бюджету необхідно спрямовувати на забезпечення оборони держави. Централізація влади є звичайним процесом в умовах воєнних дій. Повномасштабна війна значно підірвала економіку України, таких утрат Україна не зазнавала ні внаслідок фінансової кризи 2008–2009 рр., ні в 2014–2015 рр., коли Росія анексувала Крим і розв’язала війну на Донбасі, ні під час світової пандемії.

Російська військова агресія породила ще більше проблем для ОМС, спричинивши масову міграцію, зупинку ділової активності, пошкодження та зруйнування соціальної, електроенергетичної інфраструктури, об’єктів житлових будівель – усе це, безумовно, потребує подальшої відбудови. Саме тому процес відновлення в Україні має супроводжуватися новим етапом перерозподілу функцій і відповідальності, фінансів від центру до муніципалітетів.

Як ми зазначали вище, реформаторські процеси децентралізації були порушені, проте не зупинені. Тому, третім етапом фінансової децентралізації має стати модернізація механізму у сфері місцевого оподаткування та адміністрування.

Як показує світовий досвід, найбільш ефективним інструментом нарощення дохідного складника муніципалітетів є податки і збори. І це безумовно, оскільки від центру на місця передається відповідальність за надання суспільних благ, а місцеві податки і збори являють собою характерну плату за вигоди. На ОМС лежить обов’язок щодо організації такого злагодженого механізму місцевого оподаткування, згідно з яким мешканці б не мотивувалися до переїзду в іншу місцевість, яке б могло забезпечити певну стабільність і достатність надходжень фінансових ресурсів для фінансування суспільних послуг.

Тому ОМС мають враховувати чинники гальмування нарощення власної

фінансової бази, такі як:

збільшення податкового навантаження на платників податків шляхом запровадження нових місцевих податків. Податкові реформи мають уникати підвищення податків;

зниження інвестиційної активності окремих регіонів, відтік іноземного капіталу, дестимулювання ділової активності суб'єктів господарювання конкретного регіону або територіальної громади шляхом запровадження високих ставок податків;

активізація тіньового сектору економіки внаслідок відсутності прив'язки до певної місцевості під час оподаткування об'єктів тощо.

Варто підкреслити, що основні проблеми мають вирішуватися на рівні місцевому, однак ще більше проблем потребують вирішення на державному рівні. Зокрема, процес адміністрування податків в Україні повністю належить до повноважень органів Державної податкової служби (а не ОМС), при цьому зберігається невідповідність організаційної структури такої податкової служби адміністративно-територіальному устрою України (працівникам фінансових управлінь доводиться вирішувати питання шляхом офіційної кореспонденції з обласним підрозділом Державної податкової служби). До того ж органи податкової служби після реформ не мають достатніх кадрових та фінансових ресурсів, а також не вмотивовані для ефективного адміністрування податку на майно.

Погоджуємося цілком із [71, с. 173–174] щодо важливості цифровізації у сфері оподаткування (зокрема, розвитку онлайн-сервісів), що сприятиме підвищенню фіскальної ефективності системи адміністрування, а також поліпшенню взаємодії платників з органами Державної податкової служби задля зручності не тільки отримання електронних послуг, а й легкості сплати податків, а також стримуванню корупції, суттєвій мінімізації бюрократії.

Зважаючи на нинішні виклики воєнного стану в Україні, які накладають відбиток і провокують низку поточних і стратегічних запитів, застосування податків на майно на місцевому рівні набуває неабиякого значення, оскільки виступає як джерело підтримки функціонування територій і сприяння їх розвитку

[72, с. 170].

У цьому контексті, майнове оподаткування позиціонується як найбільш оптимальний варіант податку з високим рівнем фіскальної спроможності. Ураховуючи зарубіжну практику, пропонуємо вдосконалити систему адміністрування майнового оподаткування з метою збільшення наповнюваності бюджетів територіальних громад в Україні за такими напрямками:

долучити ОМС до адміністрування майнових податків, а Державній податковій службі надати повноваження щодо нагляду за дотриманням ОМС податкового законодавства, забезпечуючи відповідні зміни до законодавства України;

активізувати роботу з оновлення нормативної грошової оцінки землі та баз даних Державного земельного кадастру, проводити періодичний моніторинг ефективності податкових пільг, орієнтуючись на раціональність та відновлювальний характер земельного потенціалу країни;

створити реєстри нерухомого майна, на основі яких робляться прогнози, а також забезпечити справедливість, ураховуючи ринкову вартість об'єкта нерухомості;

розробити програму підвищення рівня кваліфікації ОМС тощо.

ОМС можуть визначати ставки земельного податку, податку на нерухоме майно, плату за реєстрацію суб'єкта господарчої діяльності, а також мають повноваження встановлювати пільги у сплаті цих податків або повністю звільняти від них, проте слід обачно ставитися до пільг в оподаткуванні. Володіння землею, нерухомістю, транспортними засобами – це ознака рівня доходів, тож необхідно зважувати їхній майновий стан та рівень доходів. Доцільно зазначити, що надходження від оренди землі або нерухомості, що перебувають у комунальній власності, є ефективним джерелом наповнення бюджетів територіальних громад. Від оренди комунального майна місцевий бюджет має набагато менші надходження, ніж від його продажу, проте вони мають відновлювальний характер і при цьому не втрачаються права власності на відповідні активи [73, с. 43–44].

Упровадження вищенаведених заходів сприятиме підвищенню фіскальної ролі майнового оподаткування, збільшенню власної фінансової бази місцевих

бюджетів, а також дозволить ОМС більш якісно провадити політику в громадах.

Як слушно зауважує І. С. Волохова, «двополярна бюрократична модель державного управління», що ґрунтувалася на ОМС та центральному уряді, змінюється на «триполярну модель»: центральний уряд – регіон – місцеве самоврядування [1, с. 152]. В інноваційній моделі державного устрою саме регіональному рівню надаються завдання, що виходять за кордони простору діяльності ОМС. Виходячи з такого переконання, фінансова децентралізація та регіоналізація у взаємозв'язку можуть мати низку позитивних результатів. До таких зрушень можемо віднести більш активний регіональний та місцевий розвиток, прискорення розвитку провідних галузей виробництва, поліпшення надання місцевих державних послуг, кращу підзвітність та більш ефективне використання фінансових ресурсів держави.

Муніципалітети могли б краще сприяти соціально-економічному розвитку, приймаючи участь у регіональному розвитку, однак їм необхідно більше можливостей та ресурсів для того, щоб ефективно діяти. До того ж муніципалітети повинні поліпшити своє управління. Задля цього пропонуємо діяти в кожному з трьох вимірів децентралізації (політичному, адміністративному та фінансовому):

зміцнення внутрішньої муніципальної децентралізації та участі громадськості, що включає максимальне використання існуючої координації органів влади та зміцнення практики участі громадянської спільноти, транспарентність та підзвітність на муніципальному рівні;

забезпечення більш ефективної адміністративної децентралізації, що сприятиме зміцненню прихильності уряду його стратегіям і програмам децентралізації та допоможе підвищити ефективність його системи управління, а саме: розмежування обов'язків між рівнями управління, розширення можливостей муніципалітетів для маневрування у відношенні інвестицій, поліпшення муніципальних послуг та інвестицій за рахунок міжмуніципального співробітництва; зміцнення фінансової децентралізації та фіскальної відповідальності, а саме:

розроблення концепції реформи фінансової децентралізації у стратегічних рамках, діалог із ключовими зацікавленими сторонами;

оптимізація існуючих місцевих податків та зборів, удосконалення системи акумулювання та управління, зміцнення українського механізму фіскального вирівнювання;

спрощення доступу до зовнішнього фінансування для інвестицій шляхом запозичення;

прийняття заходів з установлення фіскальної дисципліни та місцевого фінансового управління.

Задля вдосконалення процесів зміцнення фінансової автономії місцевих бюджетів та підвищення фінансової самостійності ОМС в Україні на сучасному етапі розвитку пропонуємо:

провести ґрунтовний огляд власних джерел ОМС для забезпечення виконання основних завдань реформи місцевого самоврядування;

перевести ПДФО до складу місцевих податків, що забезпечить довгострокове нарощення фінансових ресурсів місцевих бюджетів;

забезпечити ОМС податковими повноваженнями в частині можливостей регулювання податкового навантаження на платників податків;

ураховувати фіскальну специфіку кожної територіальної громади під час проведення податкової політики на місцях;

виходячи з досвіду європейських країн налагодити кооперування ОМС з органами Державної податкової служби щодо податкового адміністрування (декларування, обліку доходів і платників податків, контролю за правопорушеннями);

активізувати розвиток подальшого реформування міжбюджетних відносин (зменшити обсяг субвенцій, що впливають на ступінь самостійності реалізовувати власну бюджетну політику ОМС на користь дотацій); заохочувати ОМС до залучення додаткового фінансування місцевих бюджетів, оскільки для стимулювання зростання інвестицій регіонам потрібна інфраструктура. Інфраструктура та низький рівень місцевих податків – стимули для інвестицій;

сприяти співпраці територіальних громад в агломераціях для здійснення сумісних проєктів соціально-економічного розвитку, що матимуть значні прерогативи серед інших громад у доступі до міжнародних організацій, фондів,

партнерів та інших джерел фінансування [74, с. 45].

До того ж українське законодавство потребує змін до Конституції України в частині децентралізації влади, а саме:

Районні та обласні ради повинні представляти інтереси не лише мешканців, а й спільні інтереси громад, маючи власні виконавчі органи замість місцевих державних адміністрацій. При цьому органи державної влади повинні мати повноваження тільки в адміністративному нагляді.

Оскільки громади отримують головне право в реформі децентралізації – на власний розсуд вирішувати питання місцевого значення, їхні рішення не повинні бути доручені державою іншим органам. До того ж центральна влада повинна лише делегувати місцевому самоврядуванню повноваження для спеціальних цілей, де фінансові ресурси будуть пропорційні обсягу делегованих повноважень [75, с. 77].

Дослідження фінансової децентралізації у зарубіжних країнах доводить, що універсального шляху немає. Україна запровадила свою власну виняткову модель, запозичуючи, але не повторюючи, досвід Скандинавських країн, Польщі, Німеччини, Франції та країн Балтії. Реформа фінансової децентралізації призвела до великої самостійності муніципалітетів. Незважаючи на проблеми недостатнього власного фінансового забезпечення місцевих бюджетів, подальша успішна реалізація реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади можлива лише за умови добре спроектованої міжурядової системи та потужної податкової політики на локальному рівні. Пріоритетні напрями трансформації системи фінансового вирівнювання територіальних диспропорцій

Висновки до третього розділу

Результати проведеного дослідження дали змогу обґрунтувати та розробити практичні рекомендації щодо нарощення фінансових ресурсів та зміцнення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації в Україні:

Удосконалено методичне забезпечення для оцінювання рівня фінансової самостійності місцевих бюджетів на основі визначення інтегрального показника, отриманого шляхом економіко-математичного моделювання найбільш впливових факторів фінансової незалежності місцевих бюджетів в Україні. Запропонована методика передбачає реалізацію низки етапів, таких як: проведення необхідних розрахунків одиничних показників, ідентифікація наявності мультиколінеарності змінних на основі кореляційного аналізу, визначення комплексного інтегрального показника фінансової самостійності місцевих бюджетів із установленням меж інтерпретації.

На основі запропонованого методичного підходу оцінювання рівня фінансової самостійності функціонування місцевих бюджетів України було встановлено, що рівень самостійності ОМС протягом 2010–2022 рр. коливався від критичного до середнього. Найбільше зниження відбулося протягом 2010–2014 рр. – від низького до критичного, що дало поштовх до проведення адміністративно-територіальної реформи. Навіть після запровадження процесів фінансової децентралізації хоча і відбувається підвищення рівня самодостатності ОМС (від низького до середнього), проте стійкої зростаючої тенденції не виявляється, при цьому в останнє триріччя досліджується спадаюча динаміка. З огляду на це, важливим є пошук важелів для мінімізації перешкод, які заважають децентралізації.

ОМС в Україні, виконуючи свої повноваження, стикаються з проблемами недостатнього власного фінансового забезпечення. За допомогою економетричного методу аналітичного вирівнювання спрогнозовано частку власних доходів місцевих бюджетів України, зокрема частку місцевих податків та

зборів у податкових надходженнях місцевих бюджетів на 2023– 2025 рр. Установлено, що з метою зміцнення фінансової самостійності ОМС необхідним є активізування ролі місцевого оподаткування та адміністрування, що має бути реалізовано на наступному етапі фінансової децентралізації. На основі критичного обґрунтування найкращих практик зарубіжного досвіду розроблено науково-методичні рекомендації стосовно збільшення частки власних фінансових ресурсів у дохідних базах бюджетів територіальних громад України, що посилять фінансову автономію ОМС шляхом їх забезпечення необхідними податковими повноваженнями в частині можливостей регулювання податкового навантаження на платників податків, урахування фіскальної специфіки кожної територіальної громади під час проведення податкової політики на місцях, кооперування з органами Державної податкової служби щодо податкового адміністрування тощо.

Висновки

Кваліфікаційна робота магістра присвячена поглибленню теоретико-методичних засад і розробленню науково-прикладних рекомендацій щодо розширення фінансових можливостей органів місцевого самоврядування з метою зміцнення їхньої фінансової самостійності.

У першому розділі роботи визначено суть дефініції «фінансові ресурси органів місцевого самоврядування», що ґрунтується на витоках розподільчої та фондової концепцій, а саме, як сукупності грошових коштів, що формуються у процесі розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту у відповідних фондах, сформованих органами місцевого самоврядування, та спрямовуються на створення суспільних благ. Доведено, що поняття «фінансові ресурси органів місцевого самоврядування», зважаючи на ринкову концепцію фінансів, полягає у його нерозривному зв'язку з територіальними основами місцевого самоврядування.

Розширено класифікацію фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування новою класифікаційною ознакою «за характером спрямування», що розмежовує джерела фінансування виробництва та надання суспільних благ поточного та капітального характеру за рахунок податків і зборів, які щорічно наповнюють місцеві бюджети, та за рахунок залучених фінансових ресурсів відповідно.

Розкрито складники та джерела фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації. Обґрунтовано, що елементами самостійності місцевого самоврядування є видаткова та дохідна самостійність, які є складниками фінансової самостійності. За принципом фінансової відповідальності місцеве фінансове самоврядування є прямим логічним наслідком самостійності місцевих видатків та доходів. На основі обґрунтування переваг та недоліків джерел фінансового забезпечення територіальних громад визначено джерела, котрі є актуальними на сучасному етапі місцевого розвитку, з огляду на особливості воєнного періоду та

орієнтирах післявоєнної відбудови, зокрема краудфандинг та муніципальні облигації.

У другому розділі виконано комплексний аналіз стану та проблем наповнення місцевих бюджетів України в контексті децентралізаційних процесів. Результати аналізу показали: запровадження реформи фінансової децентралізації позитивно вплинуло на збільшення частки власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування; частка міжбюджетних трансфертів хоча і спрямовується до зменшення, проте субвенції становлять високу питому вагу, що негативно впливає на фінансову самостійність органів місцевого самоврядування. До того ж на тлі зменшення трансфертної залежності закріплені доходи стали основним джерелом надходжень місцевих бюджетів України, що позбавляє стимули органи місцевого самоврядування до формування власної фінансової бази. За підсумками аналізу фінансового вирівнювання територіальних диспропорцій виявлено, що історичні події в Україні призвели до того, що регіони мають неоднаковий рівень розвитку, зокрема фінансового: фінансова спроможність Придніпровського, Столичного, Північно-Східного, Центрального та Причорноморського економіко-географічних районів суттєво вища, ніж в інших районах. Відповідно Донецький економіко-географічний район та західні області України є фінансово нестійкими, характеризуються високим рівнем дотаційності бюджетів та низьким рівнем розвитку економіки. Запропоновано альтернативний інструмент виявлення територіальних дисбалансів регіонів на основі розрахунку коефіцієнту поляризації, в основі якого лежить факторна оцінка валового регіонального продукту на одну особу.

Із метою оцінювання ступеня фінансової самостійності органів місцевого самоврядування проаналізовано показники децентралізації доходів та децентралізації видатків місцевих бюджетів країн Європейського Союзу та України. Установлено, що вищестоящий орган влади, делегуючи на місцевий рівень вагомі видаткові повноваження, не підтримує їх дохідними джерелами.

Обґрунтовано доцільність удосконалення розрахунку індексу децентралізації доходів, що обчислюється, обмежуючись переліком

фінансових ресурсів, які забезпечують фінансову автономію ОМС. Це дає можливість здійснювати оцінювання власних надходжень місцевих бюджетів, які формуються ОМС самостійно за рахунок прийнятих рішень.

У третьому розділі на основі виявленої проблематики обґрунтовано механізм імплементації зарубіжного досвіду зміцнення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування України в умовах фінансової децентралізації. Серед ключових заходів оптимізації фінансової самостійності з метою забезпечення розвитку місцевого соціально-економічного добробуту жителів громад визначено економічні, правові, інклюзивні та інституціональні інструменти.

Удосконалено методичний підхід до оцінювання фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, в основі якого лежить економіко-математичне моделювання вибраних коефіцієнтів функціонування місцевих бюджетів і визначення інтегрального показника, отриманого в результаті такого аналізу. Реалізація даної методики створює можливості комплексного судження про прогрес місцевих бюджетів щодо фінансової незалежності та самодостатності органів місцевого самоврядування.

За допомогою економетричного методу аналітичного вирівнювання спрогнозовано частку власних доходів місцевих бюджетів України, зокрема частку місцевих податків та зборів у податкових надходженнях місцевих бюджетів на 2023–2025 рр. Аргументовано науково-практичні рекомендації щодо підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. Обґрунтовано, що з метою зміцнення їхньої фінансової самостійності на сучасному етапі розвитку необхідним є збільшення ролі місцевого оподаткування та адміністрування, що має бути реалізовано на наступному етапі фінансової децентралізації.

Аргументовано, що відмінність системи фінансового вирівнювання в Україні із зарубіжними країнами полягає у тому, що згідно із запровадженими з 2015 р. законодавчими змінами до Бюджетного кодексу, субвенції з державного бюджету майже витіснили дотації, що є свідченням про відсутність фіскальної свободи у органів місцевого самоврядування в

мобілізації необхідних фінансових ресурсів. Розроблено науково-методичний підхід до проведення вирівнювання доходної спроможності місцевих бюджетів в Україні за рахунок надання базових дотацій з огляду на практику європейського досвіду. Це дасть змогу наростити фінансову базу органів місцевого самоврядування, а також відбудувати інфраструктуру та акумулювати додаткові фінансові ресурси від міжнародних спільнот для територіального розвитку.

Список використаних джерел

- 1 Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні : монографія. Одеса : Атлант. 2014. 462 с.
- 2 Волохова І. С. Методологія визначення ступеня фінансової децентралізації по видатках. *European Journal of Economics and Management*. 2016. №1. С. 84-90.
- 3 Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналітична доповідь. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ. 2019. 115 с.
- 4 Волохова І. С., Шикіна Н. А., Волкова О. Г. та ін. Фінанси : навчальний посібник. Харків : ПромАрт, 2018. 262 с.
- 5 Сарнецька Я. А. Бюджетні пріоритети місцевого самоврядування в умовах фіскальної децентралізації : дис. ... докт. філос. : 072. Київ, 2020. 226 с.
- 6 Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
- 7 Конституція України : від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
- 8 Юхименко П. І., Федосов В. М., Лазебник Л. Л. та ін. Теорія фінансів : підручник. Київ : Центр учбової літератури. 2010. 576 с.
- 9 Словник української мови : в 11 томах. Т. 8. 1977. 515 с.
- 10 Загородній А. Г., Вознюк Г. Л. Фінансово-економічний словник. Київ : Знання. 2007. 1072 с.
- 11 Стасюк Н. Л. Фінанси : навчальний посібник. Вінниця : ВНТУ, 2008. 256 с.
- 12 Василик О. Д. Теорія фінансів : підручник. К : НІОС, 2000. 416 с.
- 13 Воробйов Ю. М. Теоретичні засади формування і використання фінансових ресурсів в соціально-економічній системі держави. *Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції*. 2009. № 4. С. 16-24.

- 14 Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) : навчальний посібник. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ : КНЕУ. 2002. 240 с.
- 15 Стойко О. Я., Дема Д. І. Фінанси : підручник. К. : Алерта, 2017. 406с.
- 16 Єгоричева С. Б. Формування та реалізація фінансового потенціалу територіальних громад : монографія. Полтава : ПУЕТ, 2014. 221 с.
- 17 Місцеві фінанси : підручник / за ред. д. е. н., проф. О. П. Кириленко. 2-ге вид., доп. і перероб. Тернопіль : Економічна думка ТНЕУ, 2014. 448 с.
- 18 Бедь В. В., Когут Ю. М. Фінанси : навчально-методичний посібник. К. : МАУП, Ужгород : ЗІ ім. А. Волошина, 2004. 168 с.
- 19 Фінанси : підручник. / за ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. 2-ге вид. переробл. і доповн. К. : Знання, 2012. 687 с.
- 20 Євдокімова М. О. Місцеві фінанси : навч. посібник. Х: ХНАУ ім. В. В. Докучаєва. 2014. 343 с.
- 21 Кнейслер О., Спасів Я., Колелл Х. Д. Дефінітивна характеристика фінансів об'єднаних територіальних громад. *Сучасні детермінанти фіскальної політики: локальний та міжнародний вимір* : зб. матеріалів III Міжнар. наук.-практ. конф. м. Тернопіль, 10 вересня 2019 р. Тернопіль: ТНЕУ, 2019 С. 143-147.
- 22 Ігнатенко Р. В. Особливості формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. *Основні принципи, напрями та завдання економічного розвитку країн* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Київ, 18 грудня 2021 р.). Київ: Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, 2021. С. 78-82.
- 23 Власюк Н. І., Мединська Т. В., Мельник М. І. Місцеві фінанси : навчальний посібник. К. : Алерта, 2011. 328 с.
- 24 Мельничук Н. Ю. Щодо формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. *Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки*. 2010. № 4. С. 274-280.
- 25 Кириленко О. П., Жихор О. Б. Місцеві фінанси : підручник. К. : УБС НБУ, 2015. 579 с.
- 26 Русін В. М. Фінансове забезпечення реалізації власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування : дис. ... канд. екон. наук :

08.00.08. Тернопіль, 2012. 291 с.

27 Owens J., Norregaard J. The Role of Lower Levels of Government: The Experience of Selected OECD Countries. In J. Owens and G. Panella (eds), *Local Government: An International Perspective*. North Holland, Amsterdam. 1991. P. 3-54.

28 Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні / Т. Г. Бондарук; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. К., 2009. 608 с.

29 Сухарська Л. В. Організація фінансового забезпечення розвитку територіальних громад : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Київ, 2019. 235 с.

30 Ігнатенко Р. В. Джерела формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад. *Інноваційне підприємництво, менеджмент, фінанси: стан, аналіз тенденцій та науково-економічний розвиток* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Львів, 23 листопада 2019 р.). Львів: «Львівська економічна фундація», 2019. Ч. 2. С. 57-59.

31 Попова С. П., Попов В. М. Financial support for the development of joint territorial communities. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2018. № 33. С. 120-129.

32 Глухова В. І., Гомулко Н. В. Комунальний кредит як джерело фінансового забезпечення розвитку територіальних громад. *Modern Economics*. 2020. № 21. С. 45-51.

33 Сторонянська І. З., Беновська Л. Я. Бюджети розвитку місцевих бюджетів: проблеми формування та використання в контексті поглиблення фінансової децентралізації. *Фінанси України*. 2016. № 5. С. 34-47.

34 Європейська Хартія місцевого самоврядування : Постанова Верховної Ради України від 15 жовтня 1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

35 Статистичний збірник Міністерства фінансів : «Бюджет України» / Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>

36 Xin D., Koliada T., Muzychenko G. Assessment of the impact of budget decentralization on sustainable development of territorial communities in Ukraine. *Baltic journal of Economic studies*. 2021. Vol. 7. No. 4. P. 8-17.

- 37 Річний звіт про виконання Державного бюджету / Державна Казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/>
- 38 Державна служба статистики України. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>
- 39 OECD : Revenue structure of state and local government. URL: <https://www.oecd.org/>
- 40 Bahl R. Intergovernmental transfers in developing and transition countries: principles and practice. *Municipal finance*. 2000. 26 s.
- 41 Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів / Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk>
- 42 Децентралізація. Офіційний веб-портал. URL: <https://decentralization.gov.ua/>
- 43 Корнєва О. В. Європейський досвід формування матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 1. С. 20-24.
- 44 Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади / Міністерство розвитку громад та територій України станом на 10 лютого 2021 р. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/690/10.02.2021.pdf>
- 45 Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територій організації влади / Міністерство розвитку громад та територій України станом на 10 січня 2022 р. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/800/10.01.2022.pdf>
- 46 Бюджети територіальних громад України : дашборд. URL: https://public.tableau.com/app/profile/ulead/viz/_16360623127390/sheet0
- 47 Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки / Кабінет Міністрів України: постанова від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.Ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
- 48 Коцюрубенко Г. М., Логвіновська С. І., Маринов Д. М. Фінансова спроможність місцевих бюджетів як потенціал сталого розвитку та забезпечення добробуту населення території. *Причорноморські економічні студії*. 2022. Вип. 74.

C. 194-202.

49 Бюджетний кодекс України / Відомості Верховної Ради України від 2010 р. № 50-51. URL: <https://zakon.rada.gov.Ua/laws/show/2456-17#Text>

50 Revenue and spending shares of state and local government / OECD. URL: <https://www.oecd.org/>

51 Ivanyna M., Shah A. How close is your government to its people? *Worldwide indicators on localization and decentralization. Economics*. 2014. Vol. 8. DOI: <https://doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2014-3>

52 Hooghe L., Marks G. Community, scale and regional governance. A postfunctional theory of governance. *OXFORD university press*. 2016. Vol. II.

53 Луніна І. О. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наукова доповідь. К. : НАН України, ДУ «Ін.-т екон. та прогнозував. НАН України», 2016. 70 с.

54 Луніна І. О., Бондарук Т. Г. Публічні фінанси та міжбюджетні відносини : навч. посіб. Київ : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2019. 304 с.

55 Сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку фінансової системи України : монографія / Волохова І. С., Хомутенко А. В. та ін.; за ред. д-ра екон. наук І. С. Волохової. Х. Видавництво Іванченка І. С. 2021. 395 с.

56 Податковий кодекс України / Верховна Рада України від 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

57 Storonyanska I., Hrynychshyn I., Dub A., Patytska K. Property taxes in the revenue structure of local governments: EU vs Ukraine. *The WSB University in Poznan Research Journal*. 2020. № 2(89). P. 55-66.

58 Dougherty S., Michelle Harding M., Reschovsky A. Twenty years of tax autonomy across levels of government. *OECD Working papers offiscal federalism*. 2019. No. 29. P. 38. DOI: <https://doi.org/10.1787/ca7ebc02-en>

59 Tax autonomy of state and local government : Tax autonomy indicators. URL: <https://www.oecd.org/>

60 Fiscal Federalism 2022: Making decentralization work. OECD Publishing, Paris. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/economics/fiscal-federalism-2022_201c75b6-en#page93

61 Ignatenko R. Financial independence of local self-government in conditions of decentralization. *Features and trends of socio-economic development in global and local dimensions* : International scientific conference (Leipzig, Germany, October 21-22, 2022). Riga, Latvia: «Baltija Publishing», 2022. S. 146149. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-244-9-34>

62 Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / Розпорядження Кабінету міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

63 Андрущенко В. Л. Податкові системи зарубіжних держав : навчальний посібник /Андрущенко В. Л., Варналій З. С., Прокопенко І. А., Тучак Т. В. Київ : Кондор Видавництво, 2012. 222 с.

64 World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. OECD. URL: <https://www.sng-wofi.org/>

65 Ігнатенко Р. В. Зарубіжний досвід формування фінансових ресурсів регіонального бюджету. *Проблеми формування та реалізації регіональної економіки* : збірник матеріалів IV Міжнародної науково-практичної конференції (Запоріжжя, 26 грудня 2020 р.). Запоріжжя: Східноукраїнський інститут економіки та управління, 2020. С. 103-108.

66 Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії"? / за ред. Т. Ларсонна, К. Нодмена, Ф. Петітвілля. К. : К.І.С., 2003. 346 с.

67 Identifying fiscal sustainability challenges in the areas of pension, health care and long-term care policies. *European economy: occasional papers*. 2014. URL: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/

68 Уманський І. І. Стійкість державних фінансів в умовах євроінтеграційних процесів. *Фінанси України*. № 1. 2015. С. 9-28.

69 Горин В. П., Глушко М. С. Економічний зміст та середовище формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування від оподаткування. *Ефективна економіка*. 2023. № 6. DOI: <http://doi.Org/10.32702/2307-2105.2023.6.16>

70 Moretti Delphine, Dirk-Jan Kraan. Budgeting in France. *OECD Journal on*

budgeting. Vol. 18/2. DOI: <https://doi.org/10.1787/budget-18-5j8jt0pt4c0q>

71 Демчишак Н. Б., Паславська Р. Ю., Сас С. П. Діджиталізація системи адміністрування податків в Україні: переваги та недоліки в умовах децентралізації та розвитку місцевого самоврядування. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Економічні науки». 2023. Вип. 7. С. 170-176. DOI: <https://doi.org/10.25313/2520-2294-2023-7-9060>

72 Слатвінська М. О. Податок на майно як джерело формування доходів місцевих бюджетів. *Інфраструктура ринку*. 2023. Вип. 73. С. 169-173. DOI: <https://doi.org/10.32782/infrastruct73-29>

73 Ігнатенко Р. В. Фінансовий потенціал об'єднаних територіальних громад: шлях до збільшення. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2021. № 1-2 (278-279). С. 37-45. DOI: 10.32680/2409-9260-2021-1-2-278-279-37-45

74 Tolkmitt V., Volokhova I., Ignatenko R. Financial decentralization in Ukraine in the context of European trends. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2022. № 4(45), P. 36-47.

75 Ігнатенко Р.В. Фінансова децентралізація в Україні: наслідки реформи. *Інтернаука*. Серія: «Економічні науки». 2020. № 9 (41). Т. 2. С. 72-78. DOI: 10.25313/2520-2294-2020-9-6312

Вихідні дані для розрахунку децентралізації доходів місцевих бюджетів країн ЄС та України за 2010 – 2021 рр., %

Частка доходів місцевих бюджетів в секторі загальнодержавного управління, %													
Країна	Роки												Середнє значення
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Австрія	6,29	6,05	5,96	5,92	6,06	6,22	6,50	6,26	6,37	6,19	6,48	6,36	6,22
Бельгія	7,73	7,66	7,30	7,18	7,11	7,24	7,41	7,32	6,97	7,28	7,47	6,91	7,30
Греція	2,98	2,49	2,94	3,02	2,88	2,84	2,92	3,01	3,02	2,97	3,06	2,87	2,92
Данія	27,55	27,28	27,27	27,49	25,98	27,34	27,68	27,15	27,43	26,60	27,54	26,46	27,15
Естонія	5,26	5,49	5,33	5,28	4,65	4,41	4,03	4,52	4,52	4,43	4,09	3,54	4,63
Ірландія	5,70	5,39	5,30	4,75	4,27	4,00	4,11	4,10	4,06	3,91	3,19	3,26	4,34
Іспанія	10,28	10,40	10,64	10,70	10,88	10,83	10,86	10,72	10,51	10,37	9,80	9,54	10,46
Італія	14,85	15,21	15,88	15,77	16,15	15,92	13,94	14,11	14,27	14,06	13,62	13,42	14,77
Латвія	20,20	19,47	18,90	19,28	19,19	19,31	19,76	20,17	18,81	19,16	17,05	17,27	19,05
Люксембург	6,07	6,11	5,64	5,18	5,00	5,11	5,50	5,56	5,96	6,17	5,57	5,25	5,59
Нідерланди	9,94	9,80	9,70	9,31	9,28	9,35	9,02	8,80	8,51	8,28	8,31	7,86	9,01
Німеччина	11,26	11,26	11,19	11,08	10,94	11,10	11,15	11,28	11,31	11,13	10,65	10,89	11,10
Польща	17,73	17,33	17,27	17,18	17,73	16,86	15,57	15,82	16,80	16,48	15,66	14,88	16,61
Португалія	10,93	10,86	11,00	10,58	10,45	10,58	10,38	10,21	10,26	10,19	10,36	10,20	10,5
Словаччина	5,48	6,01	6,06	6,19	5,38	5,31	5,16	4,69	4,49	4,50	4,33	4,20	5,15
Словенія	13,10	13,02	13,10	12,85	12,47	11,34	11,69	11,70	11,57	11,42	11,83	11,14	12,10
Угорщина	10,67	11,21	9,78	9,82	9,58	9,59	7,18	7,07	8,14	8,47	8,13	7,80	8,95
Фінляндія	29,04	28,13	28,00	28,72	28,76	29,06	28,37	28,77	28,04	28,05	29,87	28,88	28,64
Франція	13,50	15,82	15,83	15,54	15,62	15,86	16,04	15,88	16,23	16,53	16,84	16,59	15,86
Чехія	18,95	18,47	18,48	19,16	19,74	19,48	18,43	18,53	19,22	19,23	18,98	19,46	19,01
Швеція	32,22	32,39	33,71	33,89	33,35	32,60	32,38	32,47	32,48	32,08	32,92	32,02	32,71
Україна	25,96	21,74	22,63	23,75	22,17	18,48	21,81	22,57	22,25	23,28	22,61	22,74	22,50
Австрія	3,05	2,93	2,92	2,95	3,01	3,12	3,16	3,04	3,12	3,05	3,16	3,19	3,06
Бельгія	3,86	3,91	3,82	3,81	3,74	3,72	3,77	3,76	3,59	3,64	3,74	3,46	3,73
Греція	1,25	1,12	1,41	1,50	1,36	1,38	1,47	1,48	1,50	1,46	1,53	1,44	1,41
Данія	14,86	14,83	14,85	15,01	14,65	14,55	14,50	14,21	14,07	14,31	14,80	14,41	14,59
Естонія	2,13	2,11	2,08	2,04	1,79	1,75	1,57	1,75	1,75	1,75	1,61	1,38	1,81
Ірландія	1,87	1,82	1,81	1,63	1,45	1,08	1,12	1,06	1,04	0,97	0,71	0,76	1,28
Іспанія	3,77	3,81	4,07	4,21	4,33	4,21	4,16	4,11	4,14	4,08	4,11	4,18	4,10
Італія	6,80	6,94	7,57	7,60	7,75	7,62	6,52	6,55	6,61	6,61	6,45	6,46	6,96
Латвія	7,60	7,43	7,09	7,21	7,17	7,19	7,42	7,64	7,25	7,21	6,45	6,39	7,17
Люксембург	2,53	2,58	2,39	2,18	2,10	2,13	2,31	2,37	2,70	2,80	2,41	2,29	2,40
Нідерланди	4,27	4,20	4,18	4,09	4,07	4,01	3,95	3,86	3,73	3,64	3,66	3,46	3,93
Німеччина	4,93	4,99	5,03	4,98	4,91	5,00	5,08	5,13	5,24	5,18	4,91	5,17	5,05
Польща	6,87	6,83	6,84	6,73	6,96	6,61	6,07	6,33	6,93	6,79	6,48	6,31	6,65
Португалія	4,44	4,62	4,71	4,76	4,65	4,66	4,48	4,36	4,42	4,36	4,52	4,60	4,55
Словаччина	1,90	2,23	2,23	2,45	2,16	2,28	2,06	1,81	17,74	1,77	1,71	1,72	2,00
Словенія	5,84	5,76	5,94	5,87	5,65	5,20	5,17	5,15	5,12	5,00	5,14	4,97	5,40
Угорщина	4,74	4,92	4,58	4,66	4,53	4,64	3,23	3,13	3,59	3,73	3,54	3,22	4,04
Фінляндія	14,94	14,83	14,94	15,61	15,63	15,72	15,31	15,25	14,73	14,70	15,42	15,25	15,19
Франція	6,75	8,09	8,26	8,26	8,33	8,43	8,51	8,50	8,66	8,64	8,84	8,71	8,33
Чехія	7,48	7,48	7,54	7,93	8,00	8,04	7,46	7,50	7,97	7,95	7,87	8,06	7,77
Швеція	16,23	16,03	16,82	17,02	16,41	16,09	16,42	16,45	16,45	15,94	16,23	15,83	16,33
Україна	7,54	6,58	7,16	7,23	6,45	6,09	7,16	7,69	7,40	7,55	7,42	6,92	7,10

Вихідні дані для розрахунку децентралізації видатків місцевих бюджетів країн
ЄС та України за 2010 – 2021 рр., %

Частка видатків місцевих бюджетів в секторі загальнодержавного управління, %													
Країна	Роки												Середнє значення
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Австрія	14,69	14,59	14,59	14,77	14,63	15,03	15,04	15,29	15,43	15,63	14,10	14,53	14,86
Бельгія	13,23	13,19	13,37	13,18	12,92	12,87	12,83	13,15	13,44	13,24	12,27	12,35	13,00
Греція	7,16	5,60	5,89	5,68	6,59	6,34	7,05	7,22	7,55	6,98	6,59	6,88	6,63
Данія	61,79	61,30	60,22	61,89	62,21	62,26	63,51	64,61	63,90	64,68	62,40	63,20	62,66
Естонія	24,19	24,64	24,40	25,63	24,05	23,18	23,01	24,20	24,15	25,40	23,23	24,37	24,20
Ірландія	7,80	9,47	9,27	8,21	6,64	7,09	7,52	7,90	8,82	9,73	8,82	8,82	8,34
Іспанія	13,26	12,06	10,02	10,59	11,11	11,30	11,33	11,55	11,49	11,65	10,35	10,61	11,28
Італія	31,16	30,26	29,29	29,12	28,57	28,23	28,00	27,33	27,50	27,67	26,41	26,15	28,31
Латвія	27,47	27,85	27,65	28,24	27,43	25,73	26,86	28,33	28,58	28,16	25,87	24,25	27,20
Люксембург	10,64	10,84	10,24	10,31	10,34	9,94	10,58	10,84	11,08	11,03	10,24	10,77	10,57
Нідерланди	32,28	31,46	30,86	29,14	28,98	30,79	30,90	30,92	30,75	30,53	29,12	28,83	30,38
Німеччина	15,75	16,33	16,42	16,81	17,03	17,05	17,32	17,19	17,40	17,48	16,90	16,46	16,84
Польща	32,31	31,76	30,78	30,63	31,35	30,63	30,95	32,00	33,91	33,84	30,30	31,72	31,68
Португалія	14,16	13,45	12,58	13,02	11,42	12,08	12,50	12,67	13,17	13,36	13,26	14,28	13,00
Словаччина	17,31	16,58	15,55	15,27	15,42	16,15	15,41	17,59	17,80	18,45	17,15	16,65	16,61
Словенія	19,45	18,21	19,12	15,87	19,16	18,26	17,64	18,45	19,34	19,32	17,20	18,08	18,34
Угорщина	25,18	22,82	18,09	14,76	15,36	15,24	12,55	12,90	13,61	14,21	12,05	11,49	15,69
Фінляндія	39,59	40,23	40,40	40,09	39,72	39,81	39,39	39,58	40,03	40,59	39,53	39,96	39,91
Франція	19,74	19,94	20,11	20,48	20,20	19,73	19,32	19,27	19,39	19,83	18,57	18,65	19,60
Чехія	29,12	28,43	25,33	26,66	27,17	27,01	25,82	27,40	28,86	28,54	27,46	27,57	27,45
Швеція	46,30	47,20	47,30	47,22	48,07	48,70	49,79	50,27	50,44	50,52	48,47	49,11	48,62
Україна	42,28	43,42	45,20	43,46	43,13	41,20	41,94	46,94	45,64	41,26	29,97	30,86	41,27
Австрія	7,77	7,43	7,48	7,63	7,68	7,69	7,54	7,55	7,53	7,61	8,01	8,14	7,67
Бельгія	7,14	7,31	7,57	7,41	7,21	6,92	6,82	6,85	7,03	6,87	7,23	6,86	7,10
Греція	3,83	3,12	3,35	3,57	3,35	3,44	3,54	3,52	3,68	3,36	3,95	3,96	3,56
Данія	35,02	34,59	34,90	34,54	34,35	33,95	33,33	32,66	32,30	32,13	33,41	32,11	33,61
Естонія	9,75	9,22	9,58	9,85	9,09	9,16	9,07	9,50	9,48	10,00	10,43	10,10	9,60
Ірландія	5,07	4,48	3,95	3,34	2,50	2,06	2,11	2,07	2,24	2,36	2,41	2,19	2,90
Іспанія	6,13	5,60	4,99	4,97	5,10	4,99	4,83	4,79	4,82	4,94	5,39	5,38	5,16
Італія	15,58	14,90	14,83	14,85	14,55	14,23	13,77	13,35	13,33	13,43	15,03	14,48	14,36
Латвія	12,70	11,82	10,76	10,90	10,69	9,95	10,08	10,96	11,26	10,75	10,91	10,66	10,95
Люксембург	4,47	4,50	4,28	4,25	4,20	4,01	4,24	4,48	4,69	4,76	4,79	4,62	4,44
Нідерланди	15,57	14,86	14,52	13,66	13,37	13,82	13,49	13,13	13,00	12,86	13,93	13,44	13,81
Німеччина	7,58	7,39	7,38	7,55	7,54	7,53	7,68	7,59	7,71	7,86	8,52	8,44	7,73
Польща	14,94	14,11	13,37	13,30	13,46	12,80	12,81	13,28	14,08	14,19	14,63	14,03	13,75
Португалія	7,37	6,75	6,17	6,52	5,93	5,85	5,63	5,78	5,73	5,70	6,55	6,85	6,24
Словаччина	7,30	6,86	6,39	6,48	6,67	7,36	6,56	6,95	7,06	7,48	7,68	7,72	7,04
Словенія	9,76	9,26	9,44	9,57	9,75	8,89	8,15	8,13	8,41	8,34	8,80	8,91	8,95
Угорщина	12,29	11,19	8,89	7,39	7,69	7,68	5,87	6,03	6,28	6,54	6,16	5,56	7,63
Фінляндія	21,37	21,62	22,43	22,80	22,77	22,50	21,93	21,23	21,37	21,65	22,59	22,17	22,04
Франція	11,23	11,23	11,49	11,73	11,56	11,21	10,95	10,89	10,79	10,98	11,42	11,02	11,21
Чехія	12,71	12,28	11,32	11,37	11,58	11,33	10,26	10,68	11,72	11,71	12,96	12,82	11,73
Швеція	23,37	23,52	24,14	24,41	24,40	24,03	24,75	24,75	25,15	24,83	25,24	24,32	24,41
Україна	14,76	13,75	15,80	15,11	14,40	14,15	14,71	16,63	16,03	14,25	11,40	10,43	14,28

Детермінанти зміцнення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації

Механізм імплементації зарубіжного досвіду зміцнення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в Україні

Принципи

Субсидіарності, еквівалентності, відповідальності, прозорості, вирівнювання, ефективності, системності, транспарентності, інноваційності, інституційності, підзвітності, обґрунтованості, неупередженості, збалансованості, єдності, справедливості, стійкості, гнучкості, нарощення потенціалу

Фінансова відповідальність та злагодженість

<i>Видатки</i>	<i>Доходи</i>	<i>Трансферти та механізм запозичення</i>
– тісний взаємозв'язок між географічним аспектом послуг та рівнем влади відповідних закладів; – програми з ефектом масштабу і національний розподіл ризиків повинні реалізовуватися централізовано; – реалізація стабілізаційної функції має розподілюватися в центрі.	– дотримання функцій фінансів; ОМС повинні мати достатні повноваження по збільшенню доходів для надання якісних суспільних послуг, підзвітності та адаптації наданих послуг до місцевих потреб; – наявність ризику горизонтальної диференціації, непомірної податкової конкуренції та ризик підірвати політику стабілізації.	офіційні трансферти використовуються для покриття фіскальних розривів та уникнення незабезпечених мандатів; залишковий розрив може бути профінансований за рахунок запозичень, бажано на конкретно визначені цілі.

Ключові заходи оптимізації фінансової самостійності

<i>Економічні</i>	<i>Правові</i>	<i>Інклюзивні</i>	<i>Інституціональні</i>
Ефективний розподіл, перерозподіл, стабілізація фінансових ресурсів; нарощення дохідної бази за рахунок диверсифікації джерел фінансових ресурсів; оптимізація податкових преференцій щодо місцевих податків; ефективний фінансовий менеджмент та використання фінансових ресурсів; активізація місцевих запозичень.	Оптимізація адміністративного нагляду щодо створення надійної системи місцевого самоврядування; вдосконалення системи формульного розрахунку фінансового вирівнювання територій; збільшення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні.	Прогнозування та середньострокове планування; використання технологій, капіталу, інновацій; подолання корупції; стимулювання розвитку місцевої інфраструктури; покращення інвестиційного клімату; розвиток підприємницької ініціативи; дотримання нормативів екологічної безпеки; покращення конкурентного середовища.	Стимулювання до державно-приватного партнерства, співпраці громад; створення агенцій місцевого розвитку; формування позитивного інвестиційного іміджу громад; стимулювання до надання якісних адміністративних послуг на місцевому рівні.

*Розвиток місцевого економічного та соціального добробуту
(зростання ВВП, доходу на душу населення, рівня зайнятості тощо)*

Методика розрахунку показників фінансової самостійності місцевих бюджетів

Показник	Алгоритм розрахунку
Коефіцієнт забезпечення доходами (K_1)	Частка доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) в доходах Зведеного бюджету.
Коефіцієнт концентрації власних доходів (K_2)	Власні доходи місцевих бюджетів (без урахування закріплених доходів та міжбюджетних трансфертів) відносно валового внутрішнього продукту.
Коефіцієнт трансфертної залежності місцевих бюджетів (K_3)	Співвідношення обсягу міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам до загального обсягу доходів місцевих бюджетів.
Коефіцієнт бюджетного покриття за рахунок власних фінансових ресурсів (K_4)	Співвідношення доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) до видатків місцевих бюджетів.
Коефіцієнт загальної фіскальної стійкості (K_5)	Співвідношення податкових доходів місцевих бюджетів до видатків місцевих бюджетів.
Коефіцієнт незалежності (K_6)	Співвідношення доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) до загального обсягу доходів місцевих бюджетів.
Коефіцієнт фінансової залежності (K_7)	Співвідношення сумарного обсягу міжбюджетних трансфертів наданих місцевим бюджетам до загальних видатків місцевих бюджетів.
Коефіцієнт стійкості дохідної бази (K_8)	Співвідношення загального обсягу доходів місцевих бюджетів до видатків місцевих бюджетів.
Коефіцієнт дефіцитності (K_9)	Співвідношення дефіциту (профіциту) місцевих бюджетів до загальної суми доходів місцевого бюджету включаючи трансфери.
Коефіцієнт бюджетної ефективності (K_{10})	Співвідношення доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) до значення показника кількості жителів станом на 1 січня відповідного року.
Коефіцієнт бюджетного забезпечення населення (K_{11})	Співвідношення видатків місцевих бюджетів до значення показника кількості жителів станом на 1 січня відповідного року.
Коефіцієнт стабільності дохідної частини бюджету (K_{12})	Співвідношення податкових доходів місцевих бюджетів до обсягу міжбюджетних трансфертів.

Динаміка показників оцінки рівня фінансової самостійності місцевих бюджетів
України протягом 2010 – 2022 років

Роки	K_1	K_2	K_3	K_4	K_5	K_6	K_7	K_8	K_9	K_{10}	K_{11}	K_{12}
2010	0,256	0,011	0,488	0,504	0,423	0,505	0,826	0,998	-0,003	0,175	0,348	0,869
2011	0,217	0,011	0,523	0,479	0,404	0,477	0,846	1,003	0,003	0,189	0,395	0,770
2012	0,226	0,013	0,552	0,453	0,386	0,448	0,862	1,012	0,012	0,221	0,488	0,690
2013	0,238	0,013	0,524	0,478	0,415	0,476	0,345	1,005	0,005	0,231	0,483	0,787
2014	0,222	0,013	0,564	0,448	0,387	0,436	0,367	1,027	0,026	0,223	0,497	0,669
2015	0,185	0,023	0,591	0,430	0,351	0,409	0,383	1,051	0,048	0,281	0,652	0,565
2016	0,218	0,026	0,534	0,487	0,419	0,466	0,358	1,045	0,042	0,399	0,820	0,752
2017	0,226	0,025	0,543	0,463	0,405	0,457	0,355	1,012	0,011	0,539	1,165	0,737
2018	0,222	0,024	0,532	0,462	0,408	0,468	0,344	0,986	-0,015	0,622	1,346	0,778
2019	0,233	0,024	0,464	0,530	0,478	0,536	0,315	0,990	-0,011	0,712	1,343	1,039
2020	0,226	0,023	0,340	0,651	0,597	0,660	0,251	0,986	-0,015	0,743	1,141	1,783
2021	0,227	0,021	0,349	0,664	0,609	0,651	0,279	1,020	0,019	0,909	1,369	1,710
2022	0,190	0,020	0,246	0,864	0,812	0,754	0,282	1,146	0,128	1,016	1,176	2,877

АКТ

перевірки кваліфікаційної роботи магістра на наявність ознак академічного плагіату.

Відповідно до даних сервісу UNICHECK кваліфікаційна робота «Управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування», автора: Виноградової Ольги Анатоліївни містить 33,1 % запозичень. Ознаки академічного плагіату – відсутні.

Перевірку виконала доцент кафедри Фінанси, облік і аудит Вікторія Орлова

26.12.2023 р.