

Київський національний торговельно-економічний університет
Кафедра публічного управління та адміністрування

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

**«БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ
РЕГІОНАМИ»**

Студента 2 курсу, 9м групи,
спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціалізації «Публічне
управління та адміністрування»

Процишена
Олега
Васильовича

Науковий керівник
кандидат економічних наук
доцент кафедри економічної
теорії і конкурентної політики

Міняйло
Олександр
Іванович

Гарант освітньої програми
доктор наук з державного
управління, професор

Орлова
Наталія
Сергіївна

Київ 2019

ЗМІСТ

Вступ.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	6
1.1. Сутність та значення бюджетної децентралізації	6
1.2. Вплив фінансової децентралізації на організацію місцевого самоврядування	11
РОЗДІЛ 2. ВПЛИВ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	18
2.1. Комплексна оцінка фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах децентралізації	18
2.2. Порівняльний аналіз структури доходів та видатків територіальних громад після бюджетної децентралізації реформи	22
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	34
3.1. Оцінка впливу фінансової децентралізації на доходи та витрати об'єднаних територіальних громад	34
3.2. Напрями удосконалення підходів до проведення адміністративно – територіальної реформи в рамках бюджетної децентралізації.....	39
ВИСНОВКИ.....	44
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	46
ДОДАТКИ.....	52

ВСТУП

Актуальність роботи. Узагальнено світову практику формування доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, де фінансова автономія місцевих територіальних одиниць забезпечується в основному за рахунок стягування прямих місцевих податків. Охарактеризовані особливості запровадження бюджетної децентралізації на сучасному етапі. Виявлені проблеми на регіональному рівні формування та ефективного використання бюджетних коштів. Також відсутнє повноцінне й самодостатнє регіональне самоврядування на районному та обласному територіальних рівнях, а саме дієві інструменти, що мають підтримати цю самодостатність, серед яких: регіональна власність, регіональні видаткові повноваження та регіональні податки. Проаналізовано сучасні тенденції дефіцитності місцевих бюджетів. Виявлено тенденцію збільшення розриву видатків державного бюджету над доходами. Це підтверджує вимогу, удосконалення механізму наповнення дохідної частини місцевих бюджетів та оптимізації видатків з державного бюджету України в умовах бюджетної децентралізації. Зазначено основні напрями вирішення проблем бюджетної децентралізації в Україні з урахуванням світового досвіду.

Постановка проблеми. В сучасний період розвитку української державності, питання бюджетної децентралізації актуалізується, оскільки саме вона є однією з ключових умов ефективної діяльності органів місцевої влади. Проблема оптимального перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральними та місцевими органами влади та самоврядування є однією з найбільш актуальних у контексті підвищення ефективності бюджетної системи України. Раціонально побудована та збалансована система бюджетних відносин є запорукою дієвості соціально-економічної політики держави, адже від адекватного забезпечення перерозподілу значних фінансових ресурсів і від гнучкості способів їх використання у значній мірі

залежить стабільність економічного розвитку країни. Необхідність бюджетної децентралізації зумовлена також станом сучасного українського суспільства, потребою у посиленні громадського впливу на підготовку і прийняття публічно-владних рішень, попитом на підвищення якості управління на всіх рівнях з урахуванням громадсько-політичних викликів, необхідності стимулювання розвитку регіонів для подолання економічної кризи, залучення необхідних інвестиційних ресурсів. У зв'язку з розбалансуванням державних фінансів України та втратою ними своєї стійкості постає потреба реформування бюджетної системи. Важливим питанням є вдосконалення системи управління фінансовими ресурсами держави, а саме справедливий розподіл сконцентрованих у бюджеті коштів та їх ефективне використання. Розв'язання цих проблем насамперед пов'язане з реформою бюджетної децентралізації та розширенням повноважень органів місцевого самоврядування у сфері фінансів, що має наблизити кошти до споживачів. Особлива увага цій реформі була приділена в задекларованих органами державної влади стратегіях та концепціях розвитку, які роблять акцент на невідкладності децентралізації бюджетних повноважень в Україні. До таких концепцій можна віднести Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року, Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» та Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Метою роботи є вивчення та подолання сучасних проблем використання бюджетних коштів на регіональному рівні та поглиблення теоретичних знань щодо сутності та особливостей бюджетної децентралізації в Україні.

Об'єктом дослідження є процес реалізації адміністративнотериторіальної реформи як передумови посилення спроможності новстворених територіальних громад.

Предметом дослідження є сукупність суспільних відносин щодо створення спроможних об'єднаних територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання бюджетної децентралізації та питання децентралізованого управління бюджетною системою на сучасному етапі перебувають у центрі уваги як вітчизняних, так і зарубіжних учених: Д. Б'юкенена, В. Гейця, Ю. Глуценка, О. Кириленко, І. Луніної, В. Оутса, Б. Пасічника, Т. Реви, Л. Ставничої, О. Сунцової та ін. У своїх роботах учені досліджували процес формування, виконання місцевих бюджетів, а також проблеми міжбюджетних відносин. Але натепер недостатньо визначено стан бюджетної децентралізації в Україні, а тому це питання потребує подальших досліджень.

Виділення невирішеної проблеми. Виникає необхідність проведення аналізу й дослідження сучасних тенденцій щодо незбалансованості та виокремлення основних проблем використання бюджетних коштів на регіональному рівні. Зазначена проблема залишається нерозв'язаною й саме тому потребує додаткових досліджень.

Інформаційною базою проведення досліджень слугували: законодавчі акти й нормативні документи, аналітичні огляди, статистичні звіти міністерств і відомств України, офіційні дані Офісів реформ з підтримки реалізації децентралізації, монографічні дослідження та наукові публікації.

Випускна кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, 2 додатків, списку використаних джерел (найменувань). Основний зміст роботи викладено на 38 сторінках. Робота містить 12 таблиць.

Результати дослідження опубліковано у Збірнику наукових статей 2019 «Публічне управління та адміністрування в умовах суспільних трансформацій» - С 316 Процишен О. «Місце бюджетної централізації в системі публічного управління»

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

1.1. Сутність та значення бюджетної децентралізації

Термін «децентралізація» багатозначний, в класичному розумінні означає послаблення централізації; така система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління. Науці відомі різні концепції децентралізації: економічна, політична, адміністративна, географічна, фінансова(бюджетна) тощо. Оскільки проблематика нашого дослідження лежить в площині визначення ступеня впливу бюджетної децентралізації на економічний ріст, а відтак і розвиток регіонів, то видається за доцільне зупинитися на розкритті економічної сутності бюджетної децентралізації. За економічним змістом бюджетна децентралізація покликана підвищувати ефективність функціонування бюджетної системи. Передача повноважень на місця та самостійність у прийнятті рішень при формуванні доходів та використанні бюджетних коштів – це теж прерогатива бюджетної децентралізації. Територіальна наближеність влади до населення спонукає до посилення громадянської активності та підзвітності громаді, а обізнаність з проблемами сприяє ефективнішому їх задоволенню, аніж у централізованому випадку.

В Україні початок реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади за принципами децентралізації розпочався з прийняттям урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні . Мета реформи полягає у забезпеченні можливості самостійно, за рахунок власних фінансових ресурсів вирішувати питання місцевого значення в інтересах жителів громади, тобто

наділення територіальних громад більшими обсягами ресурсів та мобілізація їхніх внутрішніх резервів. В свою чергу, стан процесу бюджетної децентралізації в Україні свідчить про неузгодженість та перетин повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, зокрема у сфері розробки та ухвалення місцевих бюджетів. Децентралізація, яка відбувається, полягає у зміні агентів, що виконують загальнодержавні функції, але не в отриманні автономії у прийнятті податково-бюджетних рішень. Залишається важливою сильна цілеспрямована політика центрального уряду, а органам виконавчої влади на місцях відводиться роль втілювачів стратегії центру. Значна залежність місцевих бюджетів від державного свідчить про недосконалість розподілу дохідно-видаткових повноважень між рівнями управління і системи міжбюджетних відносин, а також про проблеми з нарощуванням доходної частини місцевих бюджетів через слабку економічну розвиненість окремих регіонів України. Централізація бюджетно-фінансових ресурсів суперечить практиці децентралізації повноважень на користь органів місцевого самоврядування, що відбувається в Україні. Тому можна сказати, що Україні і досі властива централізована модель формування бюджетних доходів місцевих органів влади. Наведені дані засвідчили, що місцеві органи влади позбавлені податкової автономії, бюджетні доходи все більшою мірою формуються за рахунок трансфертів та закріплених доходів, і тому частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни знижується.

Децентралізація бюджетних фінансових ресурсів передбачає: - зміну трансфертної політики, яка не зможе будуватись на радянському принципі «від кожного по можливостям – кожному по необхідності»; - надання органами місцевого самоврядування більших повноважень в напрямку розробки та реалізації різноманітних програм соціально-економічного розвитку; - зміну системи оподаткування, при якій змінюються питомі надходження на користь місцевих бюджетів (табл. 1);

Таблиця 1.1

Податкова база бюджетів ОТГ до децентралізації та після реформи

Фінансові ресурси	Стан до реформи	Стан після реформи
ПДФО	25%	60%
Податок на прибуток приватних підприємств	0%	10%
Акцизний податок	0%	100%
Освітня субвенція	0%	За формулою
Медична субвенція	0%	За формулою
Податок на нерухоме майно	1%	0-3 %

Слід зазначити, що у більшості економічно розвинутих західних країн однією з головних рис формування бюджетів є бюджетна децентралізація, оскільки саме органи місцевої влади відповідальні за розвиток окремих територій, виконання соціальних програм, програм економічного розвитку та подолання економічної кризи. Досвід розвинених країн свідчить, що бюджетна децентралізація є найбільш ефективним та дієвим способом забезпечення фінансової автономії та фінансової стійкості місцевих органів влади, тому що цей процес супроводжується передачею їм потужних джерел бюджетних надходжень, раніше закріплених за центральним урядом, та розширенням фінансової бази адміністративно-територіальних формувань. З економічної точки зору позитивно процеси фіскальної децентралізації оцінюють Б. Вейнгаст [4, с. 1-31], Дж. Родден і С. Роуз-Акерман [3, с. 1521-1572], зазначаючи, про процеси децентралізації дають більше можливостей органам місцевого самоврядування щодо залучення інвесторів, створюючи сприятливі умови для міграції факторів виробництва. При цьому Дж. Родден та С. Роуз-Акерман застерігають, що величина позитивних ефектів від процесів фіскальної децентралізації залежить від розвитку інституціонального середовища, у т.ч. забезпечення умов конкуренції. Зубріліна В.В. вважає, що децентралізованими можна вважати системи

фінансового забезпечення місцевого самоврядування тих країн, де власні надходження місцевих бюджетів складають понад 50%, а країни, де рівень надходжень від трансфертів складає понад 45%, мають централізовану систему фінансового забезпечення [7].

Зарубіжна практика формування доходів місцевих бюджетів відбувається також, як і в Україні, шляхом перерозподілу ВВП та національного доходу за допомогою таких же інструментів як податкові та неподаткові надходження, трансферти, позики. Аналіз показує, що в Європі існує ціла низка розвинутих країн, де місцеві бюджети наділені дуже високою фінансовою автономією, тобто їх формування практично не залежить або слабо залежить від центрального уряду і вони формуються за рахунок власних доходів. Фінансова автономія таких місцевих органів влади складає від 70 до 98%. До таких країн належать Австрія, Швейцарія, Швеція, Фінляндія. Фінансова автономія місцевих бюджетів Бельгії, Данії, Франції коливається від 55 до 70% [9, с. 2].

Основу фінансової автономії органів місцевої влади цих країн становлять місцеві податки і місцеві надбавки до загальнодержавних податків. У скандинавських країнах автономія місцевих територіальних одиниць забезпечується в основному за рахунок стягування прямих місцевих податків. Так, у Норвегії їх частка становить порядку 55,2% поточних доходів, у Швеції – майже 64,3% [9, с. 6]. Значною фінансовою автономією відрізняються Литва, Словаччина, Словенія, Румунія, де питома вага трансфертів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів не перевищує 20%. Однак, є європейські країни, місцеві бюджети яких формуються більшою мірою за рахунок трансфертів з центрального бюджету. Приміром, в Ірландії, Італії, Португалії трансфертні надходження складають від 60 до 80% поточних доходів, в Албанії – до 96% загального обсягу надходжень місцевих бюджетів. Цікавим є досвід Великобританії, де всі місцеві бюджети отримують кошти від центрального уряду у вигляді грантів, їх частка

становить близько 48% доходів. Серед місцевих податків західних країн найбільш вагомими є податок на майно та місцеві прибуткові податки. Крім того, використовуються промислові, податки з продажу, податки на професію, екологічні та інші. До країн з високим рівнем надходжень податку на майно у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів відносяться: Великобританія (99,5%), Іспанія (40%), Франція (30%), а також Ірландія, Люксембург, Нідерланди, Португалія. Оскільки податки на власність (володіння нерухомістю, землею, транспортними засобами) відповідають засадам справедливого оподаткування, то і оподаткування цих об'єктів не суперечить вимозі врахування платоспроможності платників [7].

У країнах Північної Європи, де високі доходи населення та високий рівень життя, значну питому вагу у формуванні доходів місцевих бюджетів складає муніципальні прибуткові податки, за рахунок яких формується більша частина сукупних доходів місцевих бюджетів: в Швеції близько 70%, Данії – понад 40%, Норвегії – більш 35% [3, с. 140]. До країн зі змішаними податковими доходами (податки на майно, прибуткові податки, акцизні податки) відносяться: Бельгія, Кіпр, Іспанія, Італія, Франція. Загалом податкові надходження місцевих бюджетів розвинених європейських країн складають понад 70% поточних (податкові та неподаткові) доходів.

Розвиток системи фінансів не сприяє повному забезпеченню фіскальної автономії територіальних одиниць. Така ситуація не є прийнятною, оскільки місцеві бюджети є джерелом фінансування більшості державних видатків, насамперед соціального спрямування. І відповідно, негативними наслідками централізації бюджетної системи є низька якість і недостатнє фінансування соціальних благ, що надаються на місцевому рівні (освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальні послуги). До того ж політика бюджетного вирівнювання, що втілюється в Україні, не забезпечує умови для швидкого набуття тенденції до економічного зростання, оскільки навіть регіони, з бюджетів яких передаються кошти до державного бюджету, не мають для

цього достатніх фінансових ресурсів. Крім того, в умовах нерозвиненості на місцях суспільних та політичних інститутів місцеві органи влади при значному обсязі фінансових повноважень можуть проводити безвідповідальну боргову політику, що загрожує розбалансованістю економічного становища, сповільнює процеси реструктуризації регіональної економіки. Залишається не розв'язаною проблема розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. [36]

1.2. Вплив фінансової децентралізації на організацію місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування в основному виконують делеговані повноваження, серед яких: освіта (досягає 31 % загального обсягу видатків місцевих бюджетів), соціальний захист та соціальне забезпечення (26 %), охорона здоров'я (22 %) [5]. До того ж досі не розв'язана проблема неефективного витрачання бюджетних ресурсів через існування застарілих механізмів фінансування бюджетних установ. Мова йде про кошторисне фінансування, за яким витрачається до 69 % видатків місцевих бюджетів. Чинний механізм фінансування бюджетних установ не передбачає залежності обсягів фінансування від показників ефективності їхньої роботи, обсягів та якості наданих суспільних благ. Місцеві бюджети в Україні все більше розрізняються між собою за рівнем соціально-економічного розвитку і демонструють хронічну незбалансованість та дефіцит. Суттєва диференціація місцевих бюджетів визначається за територіальною ознакою, розвитком інфраструктури, масштабом проведених реформ, що відбивається на збільшенні принципових розходжень у розподілі по країні податкового потенціалу, відмінностей у структурі потреб бюджетного фінансування, стані їх бюджетів.

Сьогодні формування місцевих бюджетів на 57 % відбувається за рахунок міжбюджетних трансфертів. При цьому цільові трансферти склали в 2015 році 96 % загального обсягу міжбюджетних трансфертів на користь місцевих бюджетів [10]. Малоефективна і чинна модель фінансового вирівнювання. Вона позбавляє органів місцевого самоврядування зацікавленості в акумулюванні коштів до Державного та місцевих бюджетів. Також в Україні відсутнє повноцінне та самодостатнє регіональне самоврядування на районному та обласному територіальних рівнях. Відсутні інструменти, що мають підтримати цю самодостатність, серед яких: регіональна власність, регіональні видаткові повноваження та регіональні податки. В різних регіонах існують податкові надходження до місцевих бюджетів, які суттєво відрізняються і іноді зовсім необґрунтовані. Наприклад, за рішенням місцевої ради податки на нерухомість в деяких містах України значно вище ніж у Києві, хоча вартість житла у столиці вище. Для цього місцеві податки повинні бути стабільними, не змінюватись щорічно. Це дозволить здійснювати на перспективу планування та прогнозування надходжень податків до регіону, а за рахунок отриманих фінансових ресурсів впливати на зростання, або навпаки скороченню обсягів виробництва (у випадку екологічно небезпечних підприємств), їх модернізації. В реальності же у 2016 році місцевим громадам надані необмежені повноваження на виконання яких відсутні кошти, що робить місцевий бюджет хронічно дефіцитним, а виконати його неможливо. Покрити же його дефіцит за рахунок грошової емісії неможливо, тому що право на її здійснення має лише держава. Ось чому в цих умовах зростає значення фінансового забезпечення регіонів. Зараз в Україні відсутні надійні джерела надходження коштів до регіонів, громад. Так, наприклад, запропоновано фінансувати будівництво дороги Одеса - Рені за рахунок штрафних надходжень з таможні. А якщо їх кількість зменшиться, то будівництво зупиниться або розтягнеться на багато років. Ускладнює

ситуацію і те, що з 2016 року кошти надходять до міст від регіонів на спеціальний рахунок, а бюджети районів вже відсутні. В результаті кошти не дійдуть не тільки до громад, але й до районів, що може народжувати різні корупційні схеми, а соціальний розвиток погіршуватись. ПТУ, які дали у 2016 році на отримання за рахунок бюджетів міських органів влади знаходяться у неприйнятному стані. Під загрозою опинилось навчання молоді, тому що у бюджеті міст відсутні кошти на отримання ПТУ. [35]

Основними принципами фінансової децентралізації влади в Україні повинні стати [11] (табл. 1.2):

Таблиця 1.2

Принципи фінансової децентралізації влади

Ефективна та прозора фінансова діяльність органів державної влади, місцевого та регіонального самоврядування, що виключає дублювання функцій, здійснення неефективних дій, роздуття бюрократичного апарату;
Відповідальність органів місцевого та регіонального самоврядування за виконання власної компетенції з надання суспільних благ повинна бути повною та винятковою;
Максимальна передача прав, функцій та відповідальності щодо фінансової діяльності місцевому та регіональному самоврядуванню за умов збереження єдності держави;
Максимальне залучення населення до участі в рішенні місцевих та регіональних справ;
Пріоритет розвитку суспільного саморегулюючого фінансового механізму над бюрократичним державним фінансовим механізмом;

Продовження таблиці 1.2

Забезпечення гарантованого Конституцією України рівня життя в усіх регіонах держави;
Досягнення відповідності в обсягах переданих повноважень щодо

здійснення видатків та мобілізації необхідних фінансових ресурсів для їхнього фінансування на той рівень влади, який охоплює площу доступності суспільного блага для споживачів;

Виробництво суспільного блага повинно бути передане на найнижчий, з можливих, рівень влади.

Отже, реформа бюджетної децентралізації дає можливість прийняття більш якісних та справедливих рішень щодо управління територіальними фінансами, а адміністративно-територіальний устрій країни повинен бути побудований таким чином, щоб одночасно максимально враховувати інтереси жителів та забезпечити економію бюджетних коштів з надання суспільних благ.

Гостро стоїть і проблема достатнього фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень при тому, що видатки на одиницю контингенту із різною щільністю населення територіальних одиниць значно варіюються. Так, наприклад, видатки на одного учня загальноосвітньої школи варіюються від 8 до 50 тис. грн. при середньому показнику по країні в 12 тис. грн. (за даними виконання місцевих бюджетів у 2015 році). Постійна нестача бюджетних коштів унеможливорює надання якісних суспільних послуг мешканцям відповідних територіальних громад та призводить до скорочення мережі бюджетних установ. Вкрай низькою є власна фінансова база місцевого самоврядування. Місцеві податки та збори в 2015 році склали 9,6 % доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів [5]. При цьому органи місцевого самоврядування надмірно обмежені в податкових повноваженнях (є лише право встановлювати ставки податків у граничних межах, встановлених державою).

Погіршується ситуація і в АПК: індексація земель у 2016 році, що збільшує податки землекористувачів. На думку академіка Л. Новаковського 1% від вартості гектара рілля у 2015 році складав 257 грн., а у цьому 369 грн.

Бюджет сільських рад від цього не дуже збільшиться, а ціни на продовольство значно зростуть, тому що селяни будуть платити значно більше податків [10]. Крім того, значна частка земель особистих господарств передається великим сільськогосподарським підприємствам або вилучаються міською владою, що викликає обурення і виступи селян і зменшує виробництво продовольства у країні. Не відповідає вимогам і екологічний податок, який надходить до бюджету і використовується не за призначенням, тому що в умовах існуючої децентралізації громадам не вистачає коштів на соціальний розвиток. Таким чином на сьогоднішній день можна виділити такі актуальні проблеми процесу децентралізації місцевих бюджетів в Україні як: Невідповідність між обсягом доходів бюджетів і реальними потребами у фінансуванні поточних видатків. Домінування поточних видатків місцевих бюджетів над видатками розвитку. Відсутність чіткого розподілу функціональних повноважень і відповідальності за надання послуг між рівнями влади. [34]

Проблема місцевого самоврядування в частині встановлення критеріїв розподілу делегованих та власних функцій регіональної та місцевої влади, податкове законодавство в частині визначення системи місцевих податків і зборів, а також законодавство, що регулює здійснення фінансового контролю в частині вдосконалення системи місцевого фінансового контролю, закріплення нових принципів публічного фінансового контролю та запровадження громадського публічного фінансового контролю. Головною проблемою є те, що органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади не надають якісних публічних послуг людям і не сприяють місцевому та регіональному розвитку; Недоступність та / або низька якість публічних послуг. Законодавство покладає на органи місцевого самоврядування обов'язок забезпечити основні соціальні та адміністративні послуги: дошкільна, середня та професійно-технічна освіта, профілактика захворюваності, первинна та вторинна медична допомога, охорона

громадського порядку, організація надання комунальних послуг, транспортне обслуговування тощо. Сьогодні виконувати всі ці функції здатні лише міські громади [9].

Невідповідність дій влади потребам та інтересам громадян. Фактична невідповідність та невідконтрольність місцевої влади, особливо місцевих державних адміністрацій, громаді та її залежність від центральної влади призводить до того, що влада на місцях керується не стільки інтересами громади, скільки інтересами центральної влади та/або власними егоїстичними інтересами. Особливості бюджетного процесу - планування та виконання бюджету «зверху вниз» - об'єктивно унеможливають врахування інтересів громади в діяльності місцевих органів влади. Особливо це стосується розвитку інфраструктури. Як наслідок, до сьогодні не сформовані дієві механізми виявлення інтересів громади та їх врахування в діяльності органів місцевої влади. Відсутність або низький рівень місцевого економічного розвитку. Бюджетна політика держави та місцевого самоврядування на сьогодні унеможливує місцевий розвиток. Більшість громад навіть не мають бюджетів розвитку, а всі ресурси спрямовуються на задоволення поточних потреб. Унітарна модель побудови влади в Україні передбачає рівний рівень надання публічних послуг на всій території країни. Однак рівень економічного розвитку різних регіонів суттєво відрізняється [8].

Однією з причин неефективності діючої системи місцевого самоврядування є неузгодженість окремих норм Конституції України між собою та невизначеність окремих понять у законодавстві. 80% повноважень місцевого самоврядування (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні») дублюються такими ж самими повноваженнями державних адміністрацій (Закон України «Про місцеві адміністрації»). Визначення «районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету» взагалі унеможливує існування виконавчих органів районних (обласних)

рад, оскільки розпорядження державними коштами — прерогатива органів виконавчої влади, а не місцевого самоврядування.

З вище сказаного можна зробити ряд пропозицій щодо вирішення проблем бюджетної децентралізації в Україні: переглянути існуючу податкову систему з метою надання місцевим органам прав та можливостей формувати бюджети за рахунок власних джерел для підвищення їх самостійності у забезпеченні необхідним обсягом коштів; внести зміни до механізму надання централізованої державної підтримки регіонам, аби створити умови для активізації дії всіх ендогенних чинників розвитку; доцільним є стимулювання територій зі значним ланцюговим ефектом поширення тенденцій економічного зростання; позбавити район функцій перерозподільної ланки коштів державного бюджету між бюджетами місцевого самоврядування (це питання потребує узгодженого проведення разом із питанням територіальної реформи). Про ефективність впровадження фінансової децентралізації свідчать результати платоспроможності місцевих бюджетів. Так, за даними експертів Асоціації міст України, у 2014-2016 рр. у 58 разів зменшилася кількість наданих казначейських позик, що демонструє посилення платоспроможності місцевих бюджетів. Дані зміни дають можливість місцевим органам влади забезпечити належне функціонування закладів бюджетної сфери та самостійно вирішувати питання 24 розвитку громад без звернення до центральних органів влади стосовно виділення додаткових коштів з Державного бюджету.

РОЗДІЛ 2. ВПЛИВ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1. Комплексна оцінка фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах децентралізації

Соціально-економічні і політичні трансформації, які розпочались в Україні з проголошенням незалежності, сприяли активізації процесу демократизації суспільства та держави. У результаті даних перетворень було почато розбудову європейської моделі місцевого самоврядування, яка є інструментом розв'язання локальних проблем, надання суспільних благ та послуг, реалізації інтересів територіальних громад. Місцеве самоврядування виступає основним принципом, що забезпечує зв'язок громадян з державою та гарантує можливість їх участі в державному управлінні. [33]

Спираючись на праці вітчизняних вчених та аналіз положень міжнародних правових актів відносно місцевого самоврядування, можна стверджувати, що організаційна композиція місцевих фінансів в умовах трансформаційної економіки має складну та розгалужену структуру, при цьому, значення місцевих бюджетів в організаційній побудові місцевих фінансів має тенденції до зростання. Так, на сьогоднішній день в Україні ключова роль у розвитку системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування належить саме місцевим бюджетам, адже в них акумулюється понад 90% фінансових ресурсів місцевої влади. Відповідно це є свідченням того, що місцеві бюджети складають основу даної системи та є її матеріальним вираженням. Формування стійких місцевих бюджетів дає змогу місцевій владі мати фінансову базу для реалізації своїх повноважень, визначених Конституцією України, законами та іншими нормативноправовими актами. Існуючий закордонний досвід функціонування органів місцевого самоврядування в економічно розвинутих країнах на основі дотримання вимог Європейської хартії про місцеве самоврядування [13] та Всесвітньої декларації місцевого самоврядування [14] показав створення сприятливих умов для самодостатнього та ефективного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Зазначені правові акти є підґрунтям для забезпечення децентралізації влади, адже врахування їх положень у бюджетно-податковому законодавстві країни дозволяє

забезпечити достатній рівень фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, нівелювати розбіжності, що виникають у межах фінансового потенціалу, розвитку галузей економіки, стану соціальної інфраструктури, демографічної ситуації, географічного розташування адміністративно-територіальних одиниць. Враховуючи наявність певних розбіжностей у поглядах вітчизняних науковців щодо визначення видів децентралізації, в своїх дослідженнях вони одностайно зазначають, що ключова роль в реалізації політики децентралізації влади в країні належить саме процесу розмежування фінансових ресурсів.

У результаті аналізу підходів вітчизняних науковців щодо визначення сутності категорій «фінансова децентралізація», «бюджетна децентралізація» та «податкова децентралізація» (Додаток А) можна зробити висновок, що фінансова децентралізація є більш широким поняттям, яке включає в себе бюджетну децентралізацію, яка, в свою чергу, включає податкову децентралізацію. [15]

Дослідження положень фінансової децентралізації довели, що даний процес охоплює всю систему місцевих фінансів і визначається набуттям органами місцевого самоврядування не лише ряду видаткових повноважень щодо забезпечення власних самоврядних функцій та делегованих видаткових повноважень, а й розширення фінансової самостійності в межах формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Враховуючи окреслену вище особливість побудови системи місцевих фінансів України, слід зазначити, що на сьогоднішній день місцеві бюджети функціонують в умовах розбудови фінансової децентралізації. При цьому слід зауважити, що процес становлення та імплементації 7 положень фінансової децентралізації в Україні проходить достатньо повільно та з певними складностями про, що свідчить аналіз хронології закріплення на законодавчому рівні основ фінансової децентралізації в Україні (додаток А).

Для оцінки ступеня фінансової децентралізації проведено аналіз наукових праць вітчизняних та іноземних вчених, який дозволив встановити, що рівень реалізації політики фінансової децентралізації можливо оцінити лише на основі визначення частки доходів і видатків місцевих бюджетів у валовому внутрішньому продукті й у зведеному бюджеті країни. Проте, для ухвалення обґрунтованих управлінських рішень, як на рівні держави, так і на рівні окремої адміністративно-територіальної одиниці, зазначені макропоказники є не повною мірою інформативними та лише в загальних рисах окреслюють рівень реалізації фінансової децентралізації. Відповідно оцінити рівень фінансової є більш доцільним через призму показників, які характеризують рівень фінансової стійкості місцевих бюджетів. Адже, як зазначають провідні вітчизняні науковці фінансова стійкість регіону характеризується наявними ресурсами та відображає спроможність місцевих органів влади виконати покладені на них завдання відповідно до законодавства.

Фінансова стійкість бюджету дозволяє мати комплексне уявлення про міцність фінансових основ діяльності органів місцевого самоврядування, що є одним з пріоритетних завдань реалізації політики децентралізації фінансових ресурсів. Відповідно для проведення комплексного аналізу та оцінки рівня фінансової децентралізації запропоновано методичний підхід, що ґрунтується на реалізації трьох основних етапів:

1. Підготовчий, що включає: аналіз та оцінку норм чинної законодавчої бази відносно формування та використання фінансових ресурсів, що акумулюються в місцевих бюджетах; аналіз соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці; аналіз виконання місцевих бюджетів за доходами та видатками; 9 основний: визначення та оцінка якісних характеристик фінансової стійкості місцевих бюджетів – розрахунок бюджетних коефіцієнтів, що характеризують фінансову стійкість місцевого бюджету певної адміністративно-територіальної одиниці (Додаток Б);

порівняння отриманих результатів із встановленими пороговими значеннями коефіцієнтів фінансової стійкості та визначення типу фінансової стійкості місцевого бюджету;

Таблиця 2.1

Змістовні характеристики фінансової стійкості місцевих бюджетів

Фінансова стійкість місцевих бюджетів		
Визначається спроможністю місцевих органів самоврядування протистояти внутрішнім та зовнішнім загрозам, що впливають на рівень їх платоспроможності	Характеризується здатністю органів самоврядування акумулювати такий обсяг фінансових ресурсів який буде достатнім для забезпечення їх видаткових повноважень, що гарантуватимуть членам адміністративно-територіальних одиниць порівняного рівня громадських благ та послуг	Сприяє стабільному соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць не залежно від фінансової допомоги органів влади вищого рівня

2. Завершальний: розрахунок інтегрального показника рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів. Запропонована системна оцінка рівня фінансової децентралізації, що ґрунтується на визначенні стійкості місцевого бюджету дозволяє надати комплексне уявлення про міцність фінансової бази місцевих бюджетів, що, в свою чергу, є одним із пріоритетних завдань реалізації політики децентралізації влади в країні. [15]

2.2. Порівняльний аналіз структури доходів та видатків територіальних громад після бюджетної децентралізації

Аналіз фінансових показників та визначення фінансової спроможності новостворених ОТГ проводився згідно даних Мінрегіону [16] включав у себе показники дохідності на одну особу у 2016 р, показники дотаційності бюджетів новостворених ОТГ, показників питомої ваги видатків розвитку у власних ресурсах ОТГ. Першим показником, який визначає фінансову

спроможність ОТГ є показник дохідності на одну особу. Цей показник наведений за 2016 рік. Найбільше доходів на одного жителя мають Вербківська ОТГ Дніпропетровської області (7,2 тис. грн./1 особу), Богданівська ОТГ Дніпропетровської області (6,9 тис. грн./1 особу), Байковецька ОТГ Тернопільської області (5,6 тис. грн./1 особу), Ювілейна ОТГ Дніпропетровської області (4,9 тис. грн./1 особу), Пришибська ОТГ Полтавської області (4,2 тис. грн./1 особу). Ще 14 ОТГ мають такий показник у межах від 2 до 3 тис. грн. /1 особу. Загалом, 91 ОТГ із 159 мають показник дохідності на 1 особу більше 1 тис. грн. Решта 58 ОТГ мають нижчі показники дохідності. Середній показник дохідності бюджету на 1 особу становить – 1,3 тис. грн., що фактично відповідає середньо державному показнику – 1,4 тис. грн. [17].

Якщо розглядати бюджети новоутворених ОТГ у абсолютних показниках, то їх цифри також вражаючі. Так, 3 ОТГ (Вільшаницька та Міженецька Львівської обл. та Лопушненська Тернопільської обл.) мають бюджети менше 1 млн. грн. Ще 36 ОТГ мають бюджети у розмірі від 1 до 3 млн. грн. І лише 1/3 бюджетів ОТГ мають розміри більше 10 млн. грн. Найбільший бюджет має і найбільше за чисельністю населення Лиманська ОТГ Донецької області – 74 млн. грн. [17]. Середній показник дохідної частини усіх ОТГ становить – 11,7 млн. грн.

Таблиця 2.2

Доходи бюджету на 1 особу по ОТГ

Показник	Кількість ОТГ	Частка, %
більше 2,8	8	5,0
2,1-2,8 тис. грн.	10	6,3
1,4 – 2,1 тис. грн.	36	22,6
0,7-1,4 тис. грн.	61	38,4

менше 0,7 тис. грн.	44	27,7
Всього	159	100,0

Середній показник дохідної частини бюджетів ОТГ становить – 11,7 млн. грн.

Наявність бюджетів розвитку – другий показник який характеризує фінансову спроможність новоутворених ОТГ. Однак, більше не сама наявність бюджету розвитку вказує на обсяг коштів, які ОТГ повинна використати на розвиток своєї території, а їх кількість та головне частка у загальному бюджеті ОТГ. Це основний критерій по якому можна провести аналіз перспектив розвитку територій ОТГ. За показником питомої ваги видатків розвитку у власних ресурсах ОТГ, у переважній більшості лідирують сільські ОТГ. Так, найбільшу частку коштів у бюджеті, передбачених на розвиток території ОТГ закладено у бюджетах Новоолександрівської ОТГ Дніпропетровської області (майже 60%), Розсошанської ОТГ Хмельницької області (майже 50%), Калинівської ОТГ Вінницької області (47,5 %). Середній показник бюджету розвитку серед ОТГ становить – 2,5 млн. грн. Загалом, 106 бюджетів ОТГ із 159 (2/3) мають кошти передбаченні на капітальні видатки (бюджети розвитку), 1/3 новоутворених ОТГ таких коштів у своїх бюджетах не передбачили. Це означає, що такі ОТГ вже не є фінансово спроможними. [44]

Питома вага (часта) видатків розвитку у власних ресурсах ОТГ (без субвенцій)

Таблиця 2.3

Показник	Кількість ОТГ	Частка, %
більше 40%	4	2,5
20,01-40,00%	24	15,1
10,01-20,00%	27	17,0
до 10%	51	32,1
Бюджети розвитку	53	33,3

відсутні		
Всього	159	100,0

Третина новоутворених ОТГ таких не передбачили у своїх бюджетах видатків розвитку

Однак, найбільш репрезативний показник фінансової спроможності ОТГ є дотаційність бюджетів новостворених ОТГ. Він показує реальний обсяг наповнення бюджетів новостворених ОТГ. Згідно даних Мінрегіону лише 22% ОТГ (34) мають не дотаційний бюджет. Серед дотаційних бюджетів (125) 40% ОТГ (50) мають відсоток дотаційності від 0,5% до 20%, ще 40% ОТГ (50) мають відсоток дотаційності від 20% до 50%, і 20 % ОТГ (25) мають відсоток дотаційності більше 50%. Найбільш дотаційною є Золотопотіцька ОТГ Тернопільської області – дотаційна на 70%. Середній відсоток дотаційності бюджетів ОТГ становить – 27,6%.

Середній відсоток дотаційності бюджетів ОТГ становить – 27,6%

Дотаційність бюджетів ОТГ

Таблиця 2.4

Показник	Кількість ОТГ	Частка, %
більше 50%	22	13,8
30,01-50,00%	30	18,9
10,01-30,00%	52	32,7
до 10 %	21	13,2
не дотаційні	34	21,4
Всього	159	100,0

Ресурсна спроможність території визначається за великим набором показників, до якого входять показники природно-ресурсного потенціалу, інфраструктурного забезпечення, праце-ресурсного потенціалу території. По-перше, підготовка даного блоку показників займає чимало часу показників, по-друге проводити такий аналіз під час формування територіальної

структури самих ОТГ є не доцільним. Однак, ми спробували зробити аналіз ресурсної спроможності території новостворених ОТГ за наявним набором відомих показників, які частково, але все ж відображають її. До них належать: показники розвитку освітньої інфраструктури – видатки на 1 учня, показники кадрового забезпечення території – кількість жителів, що припадає на одного службовця ОТГ, частка витрат на утримання службовців ОТГ, показники розвитку інфраструктури ОТГ - обсяг субвенцій з державного бюджету, що передбачений на формування інфраструктури ОТГ. Перший показник - видатки на навчання 1 учня у загальноосвітніх школах показує наскільки комплексними є середні навчальні заклади, чи вони модернізовані, і скільки загалом обходиться навчання одного учня в ОТГ у порівнянні до середньо державного фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на 1 учня [4]. Особливість цього показника полягає в тому, що з державного бюджету перераховується лише певна гранично допустима сума коштів на утримання закладів середньої освіти в ОТГ. Відповідно до бюджетних розрахунків у 2016 році гранично допустима сума на утримання 1 учня складає: 9,3 тис. грн./рік [17]. Якщо сума перевищує цей показник, ОТГ повинна сама, за рахунок власних коштів покривати таку різницю. Що, звісно, є додатковим тягарем у бюджеті громади. Якщо проаналізувати цей показник у розрізі усіх ОТГ (159), ми отримаємо наступні результати: лише 10 ОТГ (6%) (6 міських та 4 селищних) мають витрати на 1 учня менші до середньо державних, у решти 149 ОТГ (94%) цей показник перевищує його. При чому у 18 ОТГ (11 %) це показник перевищує середньо державний у два і більше разів. Найбільші витрати на утримання 1 учня (22,7 тис. грн./ рік) припадає на Березівську ОТГ Сумської області. Середній показник витрат 1 учня по усіх ОТГ – 14,9 тис. грн., що перевищує середньо державний майже у 1,5 рази. [50]

Видатки на 1 учня по ОТГ, тис. грн. / рік

Таблиця 2.5

Показник	Кількість ОТГ	Частка, %
менше 9,36	10	6,3
9,3 – 14	57	35,8
14-18,6	74	46,5
більше 18,6	18	11,3
Всього	159	100,0

Середній показник витрат 1 учня по ОТГ – перевищує середньо державний майже у 1,5 рази

Другий проаналізований нами показник є кадрове забезпечення територій ОТГ, оскільки близько 2/3 ОТГ було утворено у населених пунктах, які на момент утворення мали лише статус центрів або сільських або селищних рад. Відповідно до цього, кадровий склад таких рад був невеликий і їх штатний розпис не містив повного переліку посад, які необхідні для роботи новоутворених ОТГ. Адже, фактично на ОТГ було передано основну частину державних повноважень, які до цього виконували районні державні адміністрації. Відповідно до цього усім ОТГ потрібно було у стислі терміни, з листопада по грудень 2015 року сформувати нові штатні розписи та розпочати процес їх формування. Складність такого процесу також полягає у тому, що у сільській місцевості, де зараз за малого контролю утворюється велика кількість сільських ОТГ фактично відсутні кваліфіковані трудові ресурси у належній кількості, які б змогли забезпечити реалізацію власних та державних повноважень в ОТГ та надання елементарних адміністративних послуг для населення ОТГ, що є головною умовою децентралізаційної реформи. Що виходить з цього? Чим менш кваліфіковані кадри будуть працювати в ОТГ – тим більшу кількість штатних одиниць потрібно буде створювати, оскільки більш кваліфіковані спеціалісти виконують більший об'єм роботи за меншу одиницю часу. [37]

5 ОТГ витрачають більше 50 % на оплату праці своїх службовців.

Відповідно до цього у таких ОТГ буде відбуватись більше навантаження на фонд оплати праці. І ми знову буде повертатись до існуючої системи АТУ, де на нижчому місцевого рівні (міські, селищні, сільські ради) основна частка витрати йшла на оплату праці їх персоналу. Якщо аналізувати частку витрат на утримання службовців в ОТГ маємо наступні результати: лише 29% ОТГ витрачають на службовців до 20% свого бюджету; 5 ОТГ витрачають більше 50 % на оплату праці своїх службовців.

Таблиця 2.6

Частка видатків на утримання службовців ОТГ (від загальної суми бюджету ОТГ без врахування субвенцій)

Показник	Кількість ОТГ	Частка, %
до 10 %	3	1,9
11% - 20%	47	29,6
21% - 30%	50	31,4
31% - 40 %	38	23,9
41% - 50%	17	10,7
більше 50%	4	2,5
Всього	159	100,0

Якщо аналізувати показник кількості жителів, яких може обслуговувати 1 службовець ОТГ, то в середньому найбільші такі показники мають міські ОТГ, де чисельність жителів висока, і фактично вже сформований штатний розпис. Тому у таких ОТГ кількість нових працівників майже не збільшилась. Про що не можна сказати про сільські та селищні

ОТГ, де кількість нових працівників значно зросла, але чи є це виправданим економічно, залишається відкритим питанням. [38]

Найбільша кількість мешканців громади на одного працівника припадає у Зеленодольській ОТГ Дніпропетровської області – більше 1000. Високий показник (більше 500 осіб на 1 службовця) також мають ще 4 ОТГ – Калинівська ОТГ Вінницької області (892), Дунаєвецька ОТГ (538), Понінківська ОТГ (527) Хмельницької області та Великокучурівська ОТГ Чернівецької області (525). Однак, 10 ОТГ величину цього показника мають до 100, що в 10 разів перевищує найвищий показник. [45]

Таблиця 2.7

Показник забезпечення ОТГ службовцями (кількість жителів що припадає на одного службовця ОТГ)

Показник	Кількість ОТГ	Частка, %
більше 1000 осіб	1	0,6
501 – 1000 осіб	4	2,5
301 – 500 осіб	30	18,9
101 – 300 осіб	114	71,7
до 100 осіб	10	6,3
Всього	159	100,0

У 10 ОТГ на 1 одного службовця припадає менше ніж 100 жителів

Останній показник, який проаналізований у даній статті та характеризує розвиток інфраструктури ОТГ – є показник обсягу субвенцій з державного бюджету, що передбачені на формування інфраструктури ОТГ (соціальної, транспортної, освітньої, медичної). Ми погоджуємось, що цей показник не зовсім точно характеризує сучасний стан інфраструктури ОТГ. Але якщо брати до уваги, що інфраструктурне забезпечення більшості населених пунктів, окрім міст обласного значення, є у край занедбаному стані. І відповідно до цього можна вважати, що стан інфраструктури усіх

нині утворених ОТГ є майже однаковим, і його ступінь залежить лише від типу населеного пункту. У містах він трохи кращих, у селищах на середньому рівні, у селах – найгірший. Але саме чому цей показник було включено до цього блоку? Він, перш за все, показує, які ОТГ отримають більше коштів на розвиток своєї інфраструктури, а які менше. Відповідно до цього, ті ОТГ, які зможуть отримати більшу кількість коштів, передбачених цією субвенцією, матимуть більше шансів прискорити покращення стану своєї інфраструктур вже зараз. [39]

До реалізації цієї субвенції Кабінетом міністрів у державному бюджеті на 2016 рік виключно для 159 ОТГ, які були утворені у 2015 році, передбачено майже 1 млрд. грн. А Мінрегіоном, відповідно до формули, визначено обсяг гарантованих коштів субвенції та розроблений порядок її отримання⁷. Відповідно до попередньо розробленої формули, яка враховувала площу території ОТГ та лише кількість сільського населення ОТГ, кожна ОТГ може отримати ці кошти подавши до Мінрегіону відповідну заявку та план соціально-економічного розвитку своєї ОТГ. Згідно даних Мінрегіону, найбільші інфраструктурні субвенції, більше 20 млн. грн., передбачено для найбільшій за площею та кількістю сільського населення ОТГ – Лиманська ОТГ Донецької області (23,2 млн. грн.), Новоушицька ОТГ Хмельницької області (22,8 млн. грн.), Народницька ОТГ Житомирської області (21,7 млн. грн.). Найменший розмір цієї субвенції передбачено для Заводського ОТГ Полтавської області (366,8 тис. грн.). Розмір найбільшої субвенції перевищує розмір найменшої майже у 60 разів. [40]

Таблиця 2.8

**Обсяг субвенцій з державного бюджету на формування
інфраструктури ОТГ, тис. грн.**

Показник	Кількість ОТГ	Частка, %
----------	---------------	-----------

більше 20,00 млн. грн.	4	2,5
10,01-20,00 млн. грн.	17	10,7
5,01-10,00 млн. грн.	60	37,7
2,01-5,00 млн. грн.	65	40,9
1,01-2,00 млн. грн.	11	6,9

Продовження таблиці 2.8

до 1 млн. грн.	2	1,3
Всього	159	100,0

Ця субвенція є значною підтримкою держави. Якщо порівняти її обсяг до величини дохідної частини бюджетів ОТГ (власних ресурсів), то у деяких випадках вона, інфраструктурна субвенція, може перевищувати самі бюджети у декілька разів. Рекордсменами у цьому є наступні ОТГ: Милявська ОТГ Рівненської області – перевищення обсягу державної інфраструктурної субвенції над дохідною частиною бюджету ОТГ 4,3 рази, Вільшанська ОТГ Львівської області – перевищення у 3,7 разів. Однак, є і такі ОТГ, де частка субвенції відносно дохідної частини бюджету ОТГ є не значною – це Калинівська ОТГ Вінницької області (4,7%), Ювілейна ОТГ Дніпропетровської області (4,8%). [41]

Таблиця 2.9

Частка субвенції на формування інфраструктури ОТГ відносно до дохідної частини бюджету

Показник	Кількість ОТГ	Частка, %
більше 200%	15	9,4
100-200%	46	28,9
50-100%	58	36,5
20-50%	24	15,1
до 20%	16	10,1
Всього	159	100,0

У 15 ОТГ обсяг інфраструктурної субвенції більший від розміру дохідної частини бюджетів цих ОТГ.

Відповідно до проведеного аналізу, можна зробити висновок, що лише близько 30 новоутворених ОТГ (15 %) мають більш-менш сформовану територіальну структуру та повністю відповідають урядовій Методиці формування спроможних територіальних громад. Решта ОТГ перебувають на стадії формування, і подальший їх розвиток може відбуватися за такими сценаріями: Для міських та селищних ОТГ - 1) до ОТГ будуть приєднані нові сільські території; Для сільських ОТГ - 2) ОТГ, утворені поблизу малих та середніх міст, у переважній більшості будуть приєднані до цих міст; 3) до ОТГ, утворених поза зоною впливу міст та селищ будуть, додані інші сільські населені пункти, які також не потрапляють в зону такого впливу [17].

Таке приєднання не буде спонтанним чи хаотичним. Адже, у Законі про добровільне об'єднання територіальних громад, передбачена державна підтримка добровільного об'єднання. І одним із положень цієї підтримки є розробка Перспективних планів формування територій громад областей. Кожен такий план – це бачення держави із формування нової оптимальної адміністративно-територіальної структури, яка передбачає утворення оптимальної кількості ОТГ, враховуючи урядову Методику та їх наукове обґрунтування. Здійснений аналіз свідчить, що недостатньо науково обґрунтовані, недосконало розроблені та схвалені перспективні плани формування територій громад, не стали надійним запобіжником формування неспроможних громад. Лише 30 новоутворених ОТГ відповідають урядовій Методиці формування спроможних територіальних громад. [18].

Поява значної кількості низькоспроможних ОТГ свідчить про роль суб'єктивного чинника, вплив агробізнесу, великих забудовників, тощо на реалізацію реформ в Україні, недостатній рівень кваліфікації експертного середовища та науковців, які долучились до багаторічної роботи з формування мов та проведення реформи і, як наслідок, низький рівень

готовності суспільства до реформи, низький рівень готовності реалізовувати реформи чиновниками, на яких була покладена відповідальність за проведення реформи децентралізації влади в Україні. Якщо в процесі проведення реформи не вдасться вирішити завдання формування спроможних ОТГ як нової базової одиниці АТУ України, то бажаних результатів суспільних перетворень в країні досягнуто не буде. Запропонований підхід до наукового аналізу спроможності новоутворених ОТГ може бути використаний для розроблення системного механізму забезпечення формування спроможних ОТГ та їх подальшого розвитку, удосконалення напрямів реалізації реформи з децентралізації в Україні [19].

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1. Оцінка впливу фінансової децентралізації на доходи та витрати об'єднаних територіальних громад

Децентралізація є складною реформою, яка покликана змінити всю систему управління країною, де громади отримують можливість самостійно ухвалювати рішення і відповідати за їх реалізацію, самостійно визначати пріоритети соціально-економічної і фінансової політики, їх реалізовувати. Першим інструментом зміни системи управління став Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", ухвалений у 2015 році. У цьому ж році пройшли місцеві вибори у 159 об'єднаних територіальних громадах (ОТГ), а вже у 2016 році вони перейшли на нові міжбюджетні відносини із державним бюджетом. [46]

Децентралізація місцевих бюджетів почалась із прийняттям змін до Бюджетного і Податкового кодексів, де були передані не тільки додаткові бюджетні повноваження, але і стабільні джерела доходів місцевих бюджетів для їх реалізації [20]. Ще недавно до 1 січня 2015 року, місцеві бюджети цілковито залежали від загальної казни Державного бюджету, а тепер вони мають свої власні надходження і це стало можливим завдяки ухваленню низки законів та змін до Бюджетного і Податкового кодексів України. Наприкінці переломного періоду 2014 року було ухвалено такі важливі закони: — Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи" від 28.12.2014 р. № 79УІІІ; — Закон України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад" від 26.11. 2015 р. № 837УІІІ; — Закон

України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин" від 28.12.2014 р. Ухвалення цих законів дало можливість громадам навіть до об'єднання відчувати переваги децентралізації, бо збільшилися можливості місцевих бюджетів. [42]

Власні ресурси місцевих бюджетів зросли майже втричі, загалом обсяг фінансових ресурсів збільшився майже на 15%, що в номінальних цифрах склало 34,1 млрд грн. Зросли обсяги фінансування освіти (13%) та охорони здоров'я (12%). Підтвердженням позитивних результатів фінансової децентралізації є факти зростання місцевих бюджетів конкретно за даними регіонів України. Загалом по регіонах України, станом на 1 січня 2017 року залишки на рахунках місцевих бюджетів, становили 52 млрд грн, у порівнянні з 35 млрд грн у 2016 році. Додатково місцеві бюджети збільшуються за рахунок державних субвенцій, які мають чітке функціональне призначення. [43]

Так, у Державному бюджеті на 2017 рік, збільшено розміри освітньої субвенції на 8,1 млрд грн (з 44,5 млрд грн у 2016 р. до 55,5 млрд грн у 2017 р.). Крім цього, передбачено додаткову дотацію в розмірі 14,9 млрд грн із Державного бюджету місцевим бюджетам на охорону здоров'я та освіту [21]. Переконливими фактами, що свідчать про ефективність впровадження фінансової децентралізації, стали результати платоспроможності місцевих бюджетів. Так, за даними експертів Асоціації міст України, у 2014—2016 роках у 58 разів зменшилася кількість наданих казначейських позик, що демонструє посилення платоспроможності місцевих бюджетів. У 2017 році кількість дотаційних місцевих бюджетів знизилась завдяки децентралізації на 24%, кількість бюджетів-донорів зросла на 12,5%. У цьому році у 2,2 рази збільшилась державна фінансова підтримка розвитку громад [21].

Важливу роль у доходах місцевих бюджетів ОТГ відіграють податки, основним з яких є податок на доходи фізичних осіб (ПДФО). За даними Центру офісу реформ при Міністерства регіонального розвитку, будівництва

та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон), у 2016 році основне місце зайняв податок на доходи фізичних осіб, що склав 79 млрд грн і це на 25 млрд грн більше, ніж у 2015 році. У цьому році зросла плата за землю на 9 млрд. грн. і склала 23,3 млрд грн, а єдиний податок досяг росту на 58% і склав 17 млрд грн [22].

Громади повинні звертати увагу на плату за землю. Сплата ПДФО залежить від кількості робочих місць, а земля була, є і буде, тому за неї треба брати відповідну плату до місцевих бюджетів. Законом про Державний бюджет та змінами до Податкового кодексу скасовано акцизний збір з роздрібного продажу нафтопродуктів. Але у 2017 році громадам, на території яких знаходяться АЗС, ще буде компенсовано втрати від ненадходження акцизного збору. [47]

Податок на нерухоме майно також має йти до місцевих бюджетів. Законом України про внесення змін до Податкового кодексу зменшено граничну ставку податку на нерухомість до 1,5% за 1 кв. м (торік 3%). Ці зміни були прийняті в грудні 2016 року, але кожна громада повинна була ухвалити рішення про встановлення ставок цього податку на наступний рік. Такі рішення були прийняті на 2017 рік, але знівельовані зміною законодавства наприкінці року [21].

Перевагами фінансової децентралізації є:

1. Місцеві бюджети отримали фінансову самостійність.
2. Право на прямі міжбюджетні відносини мають не всі. Проте, об'єднані територіальні громади можуть перейти на цей рівень. Тому є стимул для малих містечок, сіл, селищ об'єднуватись і формувати спроможні громади і, відповідно, мати переваги у формуванні самостійності.
3. Збільшено кількість податків і визначено їх відсоток, який залишиться на місцях і не зараховується до загальнодержавного бюджету. Тому місцеві органи влади можуть вільно планувати доходи і визначати пріоритетність видатків.

4. Запроваджено нові види трансфертів — це базова дотація, освітня субвенція, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація.

5. Крім Казначейських рахунків, місцеві органи влади мають можливість розміщувати свої власні надходження в установах банків, що дає змогу більш оперативно керувати власними наявними коштами і не будуть виникати ситуації, коли Казначейство відмовляється зробити оплату по платіжці, бо немає коштів [23].

Таблиця 3.1

Структура доходів бюджету об'єднаних територіальних громад

Податки	Збори та ін. платежі
60% податку на доходи фізичних осіб	Державне мито
25% екологічного податку	Туристичний збір
5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів	Збір за місця для паркування транспортних засобів
100% єдиного податку	Плата за ліцензії та сертифікати на певні види господарської діяльності
100% податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності	Плата за надання адміністративних послуг, адміністративні штрафи та штрафні санкції

Продовження таблиці 3.1

100% податку на майно (нерухомість,	Надходження від орендної плати за
-------------------------------------	-----------------------------------

земля, транспорт)	користуванням майном, що перебуває в комунальній власності
	Рентні плати за користування надрами, за спеціальне використання води та водних об'єктів, лісових ресурсів
	75% коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва
	50% грошових стягнень за шкоду заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської діяльності
	55% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них
	Інші надходження

Місцеві бюджети ОТГ містять у собі два важливі фонди — це загальний і спеціальний. Найбільшу частку в структурі загального фонду місцевих бюджетів складають офіційні трансферти та частка податку на доходи фізичних осіб і інші податки визначені законодавством. Найвищу частку в спеціальному фонді місцевих бюджетів України належить власним надходженням бюджетних установ, а також офіційні трансферти та певні види податків. 60% податку на доходи фізичних осіб надходить до місцевих бюджетів ОТГ, його питома вага була в місцевих бюджету раніше і зараз залишається в ОТГ. Це значно покращує життя як великих міст, так і маленьких міст і сіл [21].

Виходячи із планових показників доходів, органи місцевої влади України в рамках власних бюджетів формують бюджетні призначення на конкретно визначені цілі, пов'язані із реалізацією програм і заходів згідно з Бюджетним кодексом. При цьому кошти спеціального фонду місцевих бюджетів витрачаються на заходи, передбачені рішенням про місцевий бюджет відповідно до законодавства. За 4 місяці 2017 року до місцевих бюджетів надійшло 56,2 млрд грн — це на 14,5 млрд грн більше, ніж у 2016 році. Результати таких надходжень у 2017 році показують, що місцеві бюджети зросли за усіма джерелами доходів. В першу чергу — це за єдиним податком — 2,4 млрд грн, або 48,5%, податком на доходи фізичних осіб — 9,1 млрд грн, або 41%, акцизним податком з роздрібної торгівлі — 1 млрд грн, або 33,1%. За підсумками 4 місяців 2017 року доходи загального фонду бюджетів 366 об'єднаних територіальних громад з врахуванням міжбюджетних трансфертів складають 5,5 млрд грн. Частка власних доходів у цій сумі становить 2,58 млрд грн, що вдвічі перевищує цей показник у 2016 році [22].

3.2. Напрями удосконалення підходів до проведення адміністративно – територіальної реформи в рамках бюджетної децентралізації

Характерною особливістю реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади є те, що в основу нормативно-законодавчої бази покладено найкращі європейські практики реалізації реформи в даному напрямі, але результат реформи не відповідає очікуваним результатам. Отже, проведений вище аналіз дає можливість виділити переваги та недоліки з якими зіткнулись органи місцевого самоврядування в результаті реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні [24]. Так, до переваг та позитивних результатів, що

отримали громади в рамках реалізації адміністративно-територіальної реформи можна віднести:

- мешканцям міст, сіл, та селищ надано можливість добровільно об'єднуватись в громади не чекаючи ухвалення змін до Конституції в межах визначення нової моделі адміністративно-територіального устрою країни тим самим реалізовувати право громад на здійснення управління розвитком підконтрольних їм територій; [25]

- створено умови для забезпечення «гнучкості» адміністративнотериторіального устрою держави;

- об'єднані територіальні громади мають можливість отримання додаткових фінансових ресурсів як від держави у вигляді фінансової допомоги, так і від нових джерел надходжень до місцевих бюджетів;

- надання фінансової підтримки з боку держави для розбудови об'єктів інфраструктури органів місцевого самоврядування (Державний фонд регіонального розвитку) [26].

До недоліків реалізації адміністративно-територіальної реформи з якими зіткнулись територіальні громади слід віднести:

- формування Перспективних планів об'єднання територіальних громад відбувається через адміністративний тиск. Адже на рівні сільських, селищних та міських рад проводяться консультації, складаються протоколи, а безпосередньо сам Перспективний план приймається на сесії обласних рад з урахуванням побажань та зауважень центральних органів влади та затверджується Кабінетом Міністрів України; [26]

- проведення реформи заплановано в занадто короткий термін часу (3 роки) з низьким рівнем підготовки, обговорення на територіальному рівні та фактично без залучення громад;

- використовується уніфікований підхід щодо формування спроможних територіальних громад. Параметри, які покладено в основу визначення потенційного адміністративного центру об'єднаної територіальної громади є

достатньо обмеженими, стандартизованими, що не дозволяє визначити реальний рівень фінансового потенціалу, а також соціально-економічного розвитку території; [27]

- відчувається спротив окремих керівників на місцях, а також законодавча невизначеність щодо реформування районів та областей;
- відсутність стимулів у відносно фінансово спроможних громад об'єднуватись з фінансово неспроможними та депресивними громадами;
- віддалення послуг від мешканців населених пунктів, що увійшли до складу об'єднаної територіальної громади, але які не є центром громади, а також збільшення їх вартості, деякі з них будуть взагалі недоступні через нерозвинуту інфраструктуру;
- нестача політичної волі в межах внесення змін до Конституції України, а також прийняття ряду законодавчих актів відносно подальшої реалізації адміністративно-територіальної реформи [28].

Подолання даних недоліків є першочерговим кроком в забезпеченні ефективної реалізації адміністративно-територіальної реформи та побудові спроможних територіальних громад в Україні. Ключовими принципами реалізації адміністративно-територіальної реформи слід вважати принцип створення фінансово спроможних територіальних громад, принцип децентралізації владних повноважень та перерозподілу бюджетних ресурсів до таких громад. [29]. Отже лише за умови дотримання даних принципів буде можливим досягти поставленої мети в зміцненні системи місцевого самоврядування, а також подолати ті недоліки з якими зіткнулись вже створені об'єднанні територіальні громади та ті громади процес об'єднання яких ще триває. [48]

Підсумовуючи слід зазначити, що адміністративно-територіальна реформа є широкомасштабним та багаторівневим процесом, який передбачає ефективний розвиток усіх систем і структурних складових суспільного розвитку. Відповідно реалізація адміністративно-територіальної реформи має

синхронізуватися із перетвореннями як у галузях, забезпечуючи надання соціальних благ та послуг, так і у бюджетній системі. [30].

1. Ключовими принципами реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади слід вважати принцип створення спроможних територіальних громад, принцип децентралізації владних повноважень та перерозподілу бюджетних ресурсів до таких громад. Отже лише за умови дотримання даних принципів буде можливим досягти поставленої мети в зміцненні системи місцевого самоврядування, а також подолати ті недоліки з якими зіткнулись вже створені об'єднанні територіальні громади та ті громади процес об'єднання яких ще триває. [31].

2. Реалізація реформи в напрямі посилення децентралізації влади в 25 період, що окреслений Концепцією реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а саме 2014 – 2017 рр. принесла певні позитивні здобутки. Так, на 01.01.2018 р. в Україні функціонує 699 об'єднані територіальні громади, які об'єднали в собі майже 4000 територіальних громад та охопили 6 млн. осіб населення. Проте вважати всі громади спроможними, на сьогоднішній день поки, що не можемо, оскільки в процесі їх об'єднання не завжди було отримано бажаного результату. [49]

3. З урахуванням виявлених переваг і недоліків реалізації адміністративно-територіальної реформи вдосконалено науковий підхід до формування спроможних об'єднаних територіальних громад, а саме: запропоновано врахувати економічні, просторові, географічні, соціокультурні, демографічні, екологічні, інфраструктурні аспекти розвитку місцевих громад, адже їх дотримання створить передумови для ефективного запровадження положень децентралізації фінансових ресурсів у країні з унітарним державним устроєм. До того ж визначено, що на сьогоднішній день є нагальна потреба внести зміни до Методики формування об'єднаних територіальних громад і враховувати як ключовий показник податкоспроможність територій. [32].

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Важливою проблемою, наявність якої стримує ефективність механізму формування і виконання бюджетів усіх рівнів в Україні, є перевищення видатків бюджету над його надходженнями. При цьому дефіцит властивий як державному бюджету, так і місцевим бюджетам, а його негативний вплив проявляється в недофінансуванні таких життєво важливих галузей, як

охорона здоров'я, освіта, житлово-комунальне господарство і соціальна сфера. Суттєвим є і той факт, що в Україні штучно створено значний прихований дефіцит місцевих бюджетів, ліквідувати який не можуть навіть трансфертні кошти, що надаються з державного бюджету. Особливість бюджетної системи України пов'язана з необхідністю застосування ефективних методів управління бюджетними ресурсами на рівні регіонів. Про недосконалість системи розподілу прибутків між рівнями бюджетної системи свідчить і той факт, що сьогодні понад 90% місцевих бюджетів – дотаційні, в основному, це бюджети районів, і тільки 6,7% виступають донорами в умовах чинної системи бюджетного регулювання. Результатом негативної тенденції збільшення кількості дотаційних бюджетів стало щорічне зменшення зацікавленості регіонів у мобілізації прибутків та поступове зниження ефективності використання одержуваних коштів.

Економічний розвиток об'єднаних територіальних громад залежить від ефективності та правильності ведення соціально-економічної політики держави. В Україні об'єднані територіальні громади, в певній мірі, залежать від політики врегулювання міжбюджетних відносин, яка поступово повинна переходити від забезпечення бюджетними ресурсами ОТГ до бюджетного регулювання. Незалежність органів місцевого самоврядування у формуванні фінансової політики, у самостійності вирішення своїх завдань та забезпечення своїх повноважень впливає на розвиток території, громади.

Саме фінансова децентралізація громад має сприяти проведенню політики реформування системи управління в Україні, забезпечувати стійкість місцевих бюджетів, прозорість та ефективність використання їх коштів і, відповідно, покращувати умови і підвищувати рівень життя громади та країни, в цілому. В процесі децентралізації місцевих бюджетів важливо центральним органам влади забезпечити самостійність місцевих органів влади виконувати свої повноваження, функції та завдання, зважаючи на потреби і інтереси ОТГ, ефективно використовуючи бюджетні ресурси.

Підсумовуючи слід зазначити, що адміністративно-територіальна реформа є широкомасштабним та багаторівневим процесом, який передбачає ефективний розвиток усіх систем і структурних складових суспільного розвитку. Відповідно реалізація адміністративно-територіальної реформи має синхронізуватися із перетвореннями як у галузях, забезпечуючи надання соціальних благ та послуг, так і у бюджетній системі.

Таким чином, бюджетна децентралізація має як ряд переваг, так і певні недоліки, що дає підстави про необхідність визначення певної її оптимальної величини для кожної країни. При тому за допомогою системи показників можна визначити рівень децентралізації, а отже отримати її числове вираження що може стати основою для прийняття управлінських рішень. В той же час для становлення системи місцевих фінансів України стратегічним питанням є пропорція між власними доходами місцевих бюджетів та трансфертами з державного бюджету. Базуючись на світовому досвіді, можна зробити висновок, що чим більша частка власних та закріплених доходів місцевого бюджету, тим більша відповідальність місцевих органів влади за податкову дисципліну, ефективне використання зібраних доходів. Крім того спостерігається значне зростання зацікавленості місцевих органів влади у розвитку підприємництва, як основної бази наповнення місцевих бюджетів. З цієї причини бюджетна децентралізація набуває особливого значення в умовах реформування економічних відносин в країні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Пальчук В. Місцеві бюджети в умовах фінансової децентралізації [Електронний ресурс] / В. Пальчук // Україна: події, факти, коментарі. — 2017. — № 6. — Режим доступу: <http://ubuviap.gov.ua./images/ukraine/2017/ukr6.pdf>

2. Юрій Ганущак. Реформа територіальної організації влади; Швейцарськоукраїнський проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А». – 2015. – 168 с
3. Economic truth (2017), "Culture reform: what gave decentralization", available at: <http://www.epravda.com.ua/columns/2017/0804/627740/> (Accessed 05 Nov 2017).
4. Rogoff K. Equilibrium Political Cycles/ K. Rogoff// American Economic Review. – 2015. – Vol. 80. – P. 21-36. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://scholar.harvard.edu/files/51_aer90.pdf.
5. Wicksell, K. (1896, 1958), Finanztheoretische Untersuchungen, Jena: Gustav Fischer (English trans.: A new principle of just taxation, in R. Musgrave and A. T. Peacock (eds), Classics in the Theory of Public Finance, New York: St. Martin's Press, pp. 72–118.
6. Анатолій Ткачук. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит) – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2013.–116 с
7. Бюджетна децентралізація: як реформа зробила село багатшим [Електронний ресурс] / О. Мельничук// Блоги(2017. — Режим доступу:[http:4 vlada.com/blogs/ 1224/52004](http://4vlada.com/blogs/1224/52004)
8. Бюджетний кодекс України: [Електронний ресурс].- Режим доступу zakon.rada.gov.ua/go/2456-17
9. Бюджетний Кодекс України: Верховна Рада України; Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (із змінами і доповненнями). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення: [монографія] / З. С. Варналій, Т. В. Бугай, С. В. Онищенко. – Полтава: ПолтНТУ, 2016. – 271 с.
11. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місьцеве та регіональне самоврядування України. – К.: 1994. – Вип. 1– 2 (6 – 7). – С. 65– 69.

12. Ганущак Ю.І. Територіальна організація влади: Напрямки змін/за заг. ред. д. держ. упр., проф. Куйбіди В.С. [Монографія]. – Львів: Видавництво «Астролябія», 2013. – 166 с.
13. Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. Фінансово-аналітичні матеріали/За ред. Казюк Я.М. – К.: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житловокомунального господарства України, 2016 р.
14. Європейська хартія про місцеве самоврядування, ратифікована Законом України № 52/97 – ВР від 15.07.97 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: - // Ліга: еліт Закон.
15. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 26 квітня 2015 року № 79-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
16. Зубріліна В.В. Фінансово-бюджетна децентралізація: оцінка рівня та напрями розширення // Економічний простір :збірник наук. праць. №91. – Дніпропетровськ: ПДАБА: 2017. –С. 94-109.
17. Котенко Я. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навчальний модуль) / Ярослав Котенко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016.
18. Кузькін Є.Ю. Зарубіжний досвід фіскальної децентралізації: проблеми та шляхи розв'язання / Є.Ю. Кузькін, Я.В. Котляревський, О.В. Шишко // Фінанси України. – 2015. – №12. – С. – 63-72.
19. Методика формування спроможних територіальних громад (постанова КМУ No 214 від 08.04.2015). [Електронний ресурс].- Режим доступу:www.kmu.gov.ua/control/uk/...article?art
20. Міністерство фінансів України. // Офіційний веб-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www.minfin.gov.ua/](http://www.minfin.gov.ua/)

21. Місцеве самоврядування в Україні. 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2016web.pdf>
22. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / Кол. авт.; за заг. ред. Р. М. Плюща. – К.: РІДНА МОВА, 2016.
23. Місцеві фінанси : підручник / авт. кол. ; за ред. д-ра. економ. наук, проф. О. Б. Жихор, д-ра економ. наук, проф. О. П. Кириленко. – К. : УБС НБУ, 2015
24. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні [Монографія] / І.С. Волохова. – Одеса: Атлант, 2014.
25. Осипенко С.О. Місцеві бюджети в умовах децентралізації фінансових ресурсів : дис. канд. економ. наук : 08.00.08 / Осипенко Світлана Олександрівна. – Мелітополь, 2016.
26. Офіційний сайт Верховної ради України. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.
27. Офіційний сайт Всеукраїнської Асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/>.
28. Офіційний сайт Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.vassr.org/>
29. Офіційний сайт Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.decentralization.gov.ua/region/item/id/5>
30. Офіційний сайт Інституту громадянського суспільства – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/>
31. Офіційний сайт Міністерства регіональної політики, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua>

32. Оцінка фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. С. 5 – 9. Режим доступу: <https://knute.edu.ua/file/NjY4NQ==/90269352ac36b4e0bdb115826178d3b3.pdf>
33. Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
34. Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
35. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин/ Верховна Рада України; Закон від 28.12.2014 № 79-VIII. [Електронний ресурс].- Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/2456-17
36. Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 4 вересня 2015 р .№ 676-VIII / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/676-19>
37. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1405-VIII / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 28
38. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19> – Назва з екрану.
39. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-15 // Верховна Рада України. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
40. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету

- Міністрів України від 01.04.2014 р. №333-р // Верховна Рада України. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
41. Реформа децентралізації влади в Україні – Децентралізація влади. [Електронний ресурс] [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua>
42. Савчук Н.В. Міжбюджетні відносини в системі державних фінансів / Н.В.Савчук // Формування та ефективність використання фінансових ресурсів в економічній діяльності. Мат. міжнар. наук.-практ. конф. 11-12 квітня 2015 р. м. Чернігів. – Чернігів, Чернігівський нац. екон. унів. – С.93-95.
43. Стратегія сталого розвитку «Україна -2020» від 12 січня 2015р. [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>
44. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування / за ред. А.П. Павлюк // - К.: НІСД, 2016.
45. Ткачук А. Мільярди, витрачені на АТР, підуть на розвиток всієї України / [Електронний ресурс] / А. Ткачук // Інформаційно-аналітичний ресурс «Діалог UA». – Режим доступу: [http://www.dialogs.org.ua/ru/dialog/page 22- 57.html](http://www.dialogs.org.ua/ru/dialog/page%2022-57.html)
46. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016.
47. Фінансова децентралізація, або що робити з гро(шима [Електронний ресурс] / А. Герус // Децентралі(зація влади. — 2016. — Режим доступу: [http://decentrali\(zation.gov.ua/ news/item/2045](http://decentrali(zation.gov.ua/ news/item/2045)

48. Фінансова децентралізація, або що робити з грошима / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// decentralization. gov.ua /news /item/id/2045](http://decentralization.gov.ua/news/item/id/2045)
49. Чопенко В. Индексированная земля [Электронный ресурс] / В. Чопенко// Зеркало недели. – 23.01.2017. – Режим доступа: <http://gazeta.zn.ua/ariculture/indeksirovannaya-zemlya-.html>
50. Якуніна О. Децентралізація: що буде далі - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://project198026.tilda.ws/page1302360.html>

ДОДАТКИ

Додаток А

Трактування поняття «фіскальна децентралізація»

Автор	Визначення поняття фіскальна децентралізація
В. Зайчикова	являє собою передачу повноважень органам місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання щодо програмних видатків та автономного збільшення власної дохідної бази
С. Герчаківський, О. Кабаш, С. Хамініч, В. Климова	здатність місцевого самоврядування незалежно і ефективно забезпечувати суспільними послугами шляхом узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями
Н. Стукало, М. Деркач, М. Стукало	надання місцевим органам влади певної податкової влади, доступу до фінансових ринків, відповідальності у витрачанні коштів та дозволити їм самостійно визначати рівень, структуру та порядок витрачання коштів їх місцевих бюджетів

Таблиця А 2

Систематизація наукових поглядів щодо трактування поняття «фінансова децентралізація»

Автор	Визначення поняття фінансова децентралізація
І. Волохова	достатньо широкий процес який включає не лише передачу фінансових ресурсів, а й передачу повноважень у фінансовій сфері (видаткових, дохідних, податкових)
Н. Бикадорова	процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління
О. Дроздовська	процес розподілу функцій, фінансових ресурсів та видаткових повноважень між державною владою та органами місцевого самоврядування
Т. Бутурлакiна, В. Мiнкович	сприяє ефективному забезпеченню населення «соціальноінфраструктурними» послугами шляхом ретельнішого узгодження структури видатків місцевих бюджетів із місцевими потребами та уподобаннями

Таблиця А 3

Систематизація наукових поглядів щодо трактування поняття

«бюджетна децентралізація»

Автор	Визначення поняття бюджетна децентралізація
С. Савчук	розподіл повноважень щодо дохідних джерел та видатків за відповідними рівнями бюджетної системи, а також встановлення повноважень, у межах яких місцевих органів влади можуть визначити свої власні доходи і видатки
В. Кудряшов, Б. Селінков	передбачає реформування бюджетної системи у напрямі формування усіх її ланок як порівняно автономних і фінансово спроможних для виконання прийнятих бюджетних повноважень
О. Сунцова	будь-які види мобілізації фінансових ресурсів у бюджетах органів місцевого самоврядування. Крім того, це спосіб виміру величини переходу національної економіки від адміністративно-командної до ринкової і яка є доцільною за умови досягнення розумного оптимуму між формуванням доходів місцевих бюджетів та фінансуванням делегованих повноважень
І. Усков	передбачає забезпечення місцевих органів влади достатнім обсягом фінансових ресурсів для розвитку власного фінансового потенціалу територій, реалізації інвестиційних програм, стимулювання підприємницької активності на рівні адміністративно-територіальних одиниць
О. Дем'янчук	дане поняття має не лише економічні аспекти міжбюджетних відносин, а й політичні і інституційні, які охоплюють широкі сфери діяльності, починаючи від прийняття управлінського рішення органами місцевого самоврядування, щодо виконання як власних, так і делегованих повноважень відповідно до бюджетного законодавства, до удосконалення бюджетного планування видатків із місцевих бюджетів із врахуванням міжбюджетних трансфертів

Додаток Б

**Основні нормативні документи, які регламентують реалізацію
політики фінансової децентралізації в Україні**

Назва документа	Основні положення про реалізацію політики фінансової децентралізації
1	2
І етап реалізації політики фінансової децентралізації	
Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20.05.1993 р.	Визначено види місцевих податків і зборів, їх граничні розміри та порядок обчислення. Місцеві органи влади можуть вибирати види місцевих податків із встановленого переліку, змінювати їх ставки у заданих межах.
Закон України «Про бюджетну систему України» від 29.06.1995 р.	Запроваджено ієрархію розподілу ресурсів між рівнями бюджетної системи, встановлено трьохланкову будову бюджетну систему України.
Конституція України від 28.06.1996 р.	Задекларовано децентралізацію як одну із засад на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Закріплено існування місцевого самоврядування, визначено його повноваження, матеріальну та фінансову основу, засади функціонування місцевих бюджетів, право комунальної власності. Гарантовано фінансування державою здійснення місцевою владою своїх функцій.
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р.	Конкретизовано положення Конституції про місцеве самоврядування, його принципи, повноваження, правовий статус і відповідальність місцевої влади, забезпечення матеріальної та фінансової бази, у т. ч. місцевих бюджетів.
Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15.07.1997 р.	Визнано та закріплено на законодавчому рівні європейські стандарти організації місцевого самоврядування та місцевих фінансів.
ІІ етап реалізації політики фінансової децентралізації	
Бюджетний кодекс України від 21.06.2001р.	Децентралізація видаткових повноважень через розподіл видатків між рівнями бюджетної системи. Довгострокове закріплення доходних джерел за місцевими бюджетами, а також розподіл доходів місцевих бюджетів на кошики. Впроваджено формульний розрахунок бюджетних трансфертів на основі кошиків доходів. Встановлено чітку структуру системи субвенцій і дотацій. Визначено вимоги та ліміт здійснення місцевих

	запозичень.
Закон України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ та їх об'єднань» від 01.07.2004 р.	Поширено процедуру формульного фінансового вирівнювання на базовий рівень місцевого самоврядування, тобто поширено практикувану з 2001 р. процедуру вирівнювання місцевих бюджетів на рівень міст районного значення, сіл, селищ, що зробило міжбюджетні відносини між районним рівнем та базовим рівнем самоврядування більш прозорим, а розподіл коштів – більш об'єктивним.
Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів» від 23.05.2007 р.	Концепція спрямована на проведення до 2014 р. реформ у сфері місцевих бюджетів відповідно до стратегічного завдання регіональної політики – створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення.
III етап реалізації політики фінансової децентралізації	
Нова редакція Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р.	Часткове упорядкування видаткових повноважень місцевої влади, а саме розширено видаткові повноваження які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Розширено джерела формування доходів місцевих бюджетів. Конкретизовано форми міжбюджетних трансфертів, уточнено сфери їх застосування. Збільшено інвестиційні ресурси місцевих бюджетів та розширено напрями їх використання, тобто реформовано бюджети розвитку місцевих бюджетів. Конкретизовано засади застосування програмно-цільового методу.
Податковий кодекс України від 02.12.2010 р.	Змінено систему місцевого оподаткування: виключено не ефективні місцеві податки та збори; введено податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; надано статус місцевого – єдиному податку; встановлені нові збори: за провадження деяких видів підприємницької діяльності, туристичний збір, збір за місця для паркування транспортних засобів.
IV етап реалізації політики фінансової децентралізації	
Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про	Закладено основи реформування інституту місцевого самоврядування, а саме: визначено напрями, механізм та строки формування

схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р.	ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для забезпечення всебічного соціально-економічного розвитку територій, що гарантуватиме підвищення благополуччя громадян країни.
Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформування міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р.	Розширено джерела формування загального фонду місцевих бюджетів при одночасному скорочення джерел, що формують спеціальний фонд. Змінено систему розщеплення ПДФО (25% направляється до державного бюджету). Визначено склад доходів та видаткові повноваження об'єднаних територіальних громад. Запроваджено нову трансфертну політику: введено нові види міжбюджетних трансфертів (базова та реверсна дотації, освітня та медична субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів), систему збалансування змінено системою вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів. Здійснено ряд заходів відносно посилення незалежності та фінансової самостійності місцевих бюджетів: самостійне прийняття місцевих бюджетів, незалежне від термінів прийняття державного бюджету затвердження місцевих бюджетів до 25 грудня року, що передуює плановому, спрощено процедуру надання місцевих гарантій, розширено доступ міських рад до міжнародного фінансового ринку, змінено казначейську систему обслуговування бюджетних коштів.
Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 р.	Змінено механізм оподаткування нерухомості. Запроваджено акцизний податок (5%) з роздрібного продажу підакцизних товарів (кошти зараховуються до місцевих бюджетів за місцем розміщення об'єктів в яких провадиться діяльність, що підлягає оподаткуванню. Віднесено до категорії місцевих податків плати за землю та включено її до складу податку на нерухоме майно
Закон України «Про засади державної регіональної політики»	Визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової

від 05.02.2015 р.	частини внутрішньої політики України; створює законодавчу основу для реалізації нової державної регіональної політики, яка повинна охоплювати значно більше коло питань, ніж підтримка регіонального розвитку
Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р.	Закладено основи для проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Визначено особливості формування нової базової адміністративно-територіальної одиниць – об'єднаної територіальної громади
Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 р.	Визначено алгоритм формування спроможних територіальних громад. Окреслено вимоги щодо розробки проекту Перспективного плану формування спроможних територіальних громад.