

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІВЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЮРІЯ ФЕДЬКОВИЧА

ЕКОНОМІЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ФІНАНСІВ І КРЕДИТУ

ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

Рівень вищої освіти – другий (магістерський)

Виконав: студент 2-го курсу, групи 672-2
денної форми навчання,
спеціальність 072 «Фінанси, банківська
справа страхування та фондовий ринок»
Боднарук Михайло Іванович _____

Науковий д.е.н., професор
керівник: Нікіфоров Петро Опанасович _____

До захисту допущено
на засіданні кафедри
протокол № 6 від «20» листопада 2024 р.
Зав. кафедри фінансів і кредиту
_____ проф. Нікіфоров П.О.

Чернівці – 2024

АНОТАЦІЯ

Боднарук М.І. Формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в умовах фіскальної децентралізації. Рукопис. Кваліфікаційна робота на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю 072 «Фінанси, банківська справа, страхування та фондовий ринок». Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, Чернівці, 2024.

Аналізуються теоретичні засади формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в умовах фіскальної децентралізації, визначається зміст цих ресурсів та їх визначення у різних теоретичних підходах. Розглядається фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування по складовим ресурсів та їх джерелам.

У прагматичці формування ресурсів органів місцевого самоврядування виокремлюються практичні проблеми даного процесу, територіальні відмінності у податкових надходженнях та проблеми вирівнювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Здійснено оцінку фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в умовах фіскальної децентралізації.

При визначенні шляхів зміцнення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування виокремлено підходи та інструменти стимулювання розвитку такої самостійності, а також наведено стратегічні напрями розвитку системи вирівнювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в сучасних умовах України.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети, фінансові ресурси, фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування, фіскальна децентралізація, податкові надходження, неподаткові джерела, фінансове вирівнювання, фінансова самостійність.

ABSTRACT

Bodnaruk Mykhailo. Formation of financial resources of local governments in the context of fiscal decentralization. Manuscript. Qualification work for the second (master) level of higher education in the specialty 072 Finance, banking, insurance and stock market. Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University, Chernivtsi, 2024.

The article analyzes the theoretical foundations of the formation of financial resources of local governments in the context of fiscal decentralization, determines the content of these resources and their definition in different theoretical approaches. The financial support of local self-government bodies is considered by the components of resources and their sources.

Within the pragmatics of forming the resources of local self-government bodies, the practical problems of this process, territorial differences in tax revenues

and problems of equalizing the financial support of local self-government bodies are highlighted. The financial independence of local governments in the context of fiscal decentralization is assessed.

While identifying the ways to strengthen the financial independence of local self-government bodies, the author highlights the approaches and tools to stimulate the development of such independence, and also provides strategic directions for the development of the system of equalization of financial support for local self-government bodies in the current conditions of Ukraine.

Keywords: local governments, local budgets, financial resources, financial support of local governments, fiscal decentralization, tax revenues, non-tax sources, financial equalization, financial independence.

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів наукових досліджень інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ **М.І. Боднарук**

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	9
1.1. Зміст фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування: теоретичні підходи до визначення.....	9
1.2. Фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах фіскальної децентралізації: складові та джерела.....	17
Висновки до першого розділу.....	25
РОЗДІЛ II. ОЦІНКА ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ РЕСУРСІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	27
2.1. Практичні проблеми процесу формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування	27
2.2. Територіальні відмінності у податкових надходженнях та проблеми вирівнювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування	37
2.3. Оцінка фінансової самостійності органів місцевого самоврядування...	43
Висновки до другого розділу.....	52
РОЗДІЛ III. ШЛЯХИ УКРІПЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	55
3.1. Стимулювання розвитку фінансової самостійності органів місцевого самоврядування : підходи та інструменти.....	55
3.2. Стратегічні напрями розвитку системи вирівнювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування	61
Висновки до третього розділу.....	66
ВИСНОВКИ.....	68
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	70
ДОДАТКИ	

ВСТУП

Актуальність теми. Фіскальна децентралізація вважається однією із наймасштабніших реформ, які відбуваються в Україні. Вона виступає головним чинником економічного зростання та подальшого розвитку країни. У результаті реформи було передано великий обсяг повноважень та під них джерел фінансових ресурсів від державної влади по можливості найближче до людей, тобто до територіальних громад, які представляють органи місцевого самоврядування. Процеси децентралізації є пануючим трендом в розвинених країнах світу, вони обумовлюють зміцнення фінансової самостійності громад як базових людських спільнот. Проте, на противагу європейським країнам, Україна і сьогодні є державою, де відбувається слабкий та повільний розвиток економіки.

Наявна система діючих місцевих бюджетів разом із суттєвими зрушеннями в Україні визначається дуже низькою фінансовою самостійністю органів місцевого самоврядування (ОМС), значними дисбалансами у розвитку регіонів за рівнем фінансового забезпечення, слабкою фіскальною роллю місцевих податків і зборів – і все це в кінцевому варіанті дає країні низьку фінансову спроможність бюджетів місцевого самоврядування та веде до сповільнення соціально-економічного розвитку деяких територіальних структур, до малопродуктивної регіональної політики держави як рушійної сили ринкових перетворень, отже і до подальшого розвитку економіки нашої країни. Проблематика фіскальної децентралізації для України має актуальне значення, адже несистемність державної політики щодо місцевого самоврядування завжди була однією з причин надмірної централізації влади.

Аналіз процесів фіскальної децентралізації, розвитку публічних фінансів на місцевому рівні та питань місцевого фінансового розвитку, здійснення фіскальної (податково-бюджетної) політики, спрямованої на соціально-економічний розвиток територій, відповідального планування міжбюджетних трансфертів і джерел створення власних доходів територіальних органів влади є предметом досліджень багатьох українських

учених, серед яких : Т. Г. Бондарук, Н. А. Бак, Н. Г. Виговська, Г. В. Возняк, І. С. Волохова, О. П. Кириленко, І. О. Луніна, В. М. Опарін, В. В. Письменний, М. О. Слатвінська, Н. Я. Спасів, І. З. Сторонянська, Л. В. Сухарська, В. М. Федосов, Н. М. Фещенко, С. І. Юрій, а також закордонних учених, серед яких: Н. Бошман, Р. Балл, Б. Егерт, Р. Гайслер, Р. Масгрейв, М. Олсон, Дж. Овенс, В. Оутс, Г. Хаммершмід, Ч. Тібу та інші.

Праці цих науковців стали теоретичною основою даної проблематики та визначають напрямки подальших досліджень. Проте, можна констатувати, що питанням формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів в умовах фіскальної децентралізації при вирішенні завдань реформи місцевого самоврядування, надається недостатньо уваги, особливо це стосується питань оптимального співвідношення власних джерел доходної бази місцевих бюджетів і міжбюджетних трансфертів, а також проблем фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в умовах фіскальної децентралізації. Глибокого аналізу потребують фінансові аспекти саме забезпечення відповідності між відповідальністю органів місцевого самоврядування за надання суспільних благ на місцевому рівні та їх можливостями та повноваженнями щодо збільшення власного фінансового потенціалу та зростання фінансових ресурсів.

Таким чином, актуальність даної тематики зумовила вибір теми випускної кваліфікаційної роботи, а також її мету та завдання.

Мета і завдання роботи. Метою кваліфікаційної роботи є аналіз теоретичних засад формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та практичних аспектів щодо розширення фінансових можливостей місцевого самоврядування задля зміцнення його фінансової самостійності в умовах фіскальної децентралізації.

Щоб досягти поставленої мети необхідним стало вирішення наступних завдань:

- з’ясувати теоретичні підходи до розуміння змісту фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування;
- розкрити складові та джерела фінансових ресурсів місцевого

самоврядування в умовах фіскальної децентралізації;

- проаналізувати практику створення фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування;
- показати специфіку фінансового вирівнювання внаслідок територіальних відмінностей у податкових надходженнях;
- здійснити оцінювання міри фінансової самостійності органів місцевого самоврядування;
- сформулювати підходи та інструменти стимулювання розвитку та укріплення фінансової самостійності місцевого самоврядування;
- визначити стратегічні напрямки розвитку системи вирівнювання фінансового забезпечення та зміцнення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування.

Об’єкт дослідження – це процес створення фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в умовах фіскальної децентралізації.

Предметом дослідження виступають теоретичні засади та прикладні аспекти формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування через поглиблення ступеня фіскальної децентралізації.

Методи дослідження. Науковий аналіз в роботі здійснювався за допомогою наступних загальнонаукових та спеціальних методів: аналізу і синтезу, щоб показати суть формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та необхідність здійснення фіскальної децентралізації; системного та діалектичного – щоб обґрунтувати складові та джерела фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах фіскальної децентралізації; порівняльного аналізу – при порівнянні показників децентралізації доходів і видатків місцевих бюджетів України та країн ЄС; статистичного та кореляційного аналізу – при визначенні групи індикаторів (показників) фінансової самостійності місцевих бюджетів України; табличного і графічного – для потреб ілюстрації отриманих результатів при аналізі доходів місцевих бюджетів; аналітичного вирівнювання, щоб прогнозувати частку місцевих податків і зборів у бюджетах місцевого рівня та перспективи збільшення власної фінансової бази

органів місцевого самоврядування, адже саме цей показник є джерелом їхньої самостійності та незалежності.

Інформаційною базою випускної роботи служать матеріали Мінфіна України, Державної служби статистики України, Державної податкової служби України, Державної казначейської служби України, нормативно-правові акти з питань організації місцевих фінансів нашої країни, монографії та наукові статті українських і зарубіжних учених, а також матеріали науково-практичних конференцій, ресурси Інтернет.

Характеристика структури роботи. У першому розділі аналізуються теоретичні засади формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації, визначається як теоретичний зміст фінансових ресурсів ОМС, так і складові та джерела фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах фіскальної децентралізації.

Розділ 2 присвячено аналізу практичного процесу формування ресурсів ОМС в Україні з наголосом на визначення територіальних відмінностей у податкових надходженнях та проблемі вирівнювання фінансового забезпечення ОМС, оцінці їх фінансової самостійності.

У третьому розділі розглядаються шляхи укріплення фінансової самостійності ОМС в рамках яких визначаються підходи та інструменти стимулювання розвитку такої самостійності, а також стратегічні напрями побудови системи вирівнювання фінансового забезпечення ОМС у сучасній Україні.

Науковою новизною випускної кваліфікаційної роботи можна вважати аргументований аналіз специфіки фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування по їх складовим та джерелам в умовах фіскальної децентралізації, аналіз проблеми оптимального співвідношення власних джерел доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

1.1. Зміст фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування: теоретичні підходи до визначення

Україна, як відомо, прагне до інтеграції в ЄС на всіх рівнях, а тому вагомим аспектом змін у системі місцевого самоврядування в країні є її відповідність тим вимогам, які існують до неї у розвинених європейських країнах, у першу чергу, саме до фінансової незалежності та самостійності органів місцевого самоврядування (ОМС). В Європі саме місцеве самоврядування стає комунікатором державних та міждержавних взаємозв'язків, а існування регіонального самоврядування означає і наявність достатнього превентивного інструменту від намірів федералізму, адже дає можливість поєднувати унітаризм з регіональними ініціативами, коли центральна влада чутлива до проблем регіонів, а регіони мають дієві інструменти впливу на прийняття управлінських фінансових рішень.

Реформа адміністративно-територіального устрою та втілення у нашій державі процесів фіскальної децентралізації повинні дати управлінську та фінансову самостійність територіальними громадам від центральних органів влади. При делегуванні повноважень зверху вниз, у органах місцевого самоврядування виникає потреба у збільшенні фінансового потенціалу, тобто потрібне раціональне формування та використання фінансових ресурсів щоб забезпечувати збалансований соціально-економічний розвиток місцевих громад.

А розуміння суті поняття фінансові ресурси ОМС, специфіки їх формування важко усвідомити без аналізу змісту місцевого самоврядування, адже ключовою передумовою наявності місцевих фінансів як окремої ланки сфери публічних фінансів України виступає законодавче закріплення

місцевого самоврядування.

Стаття 2 Закону України «Про місцеве самоврядування» наголошує, що 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 – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [65].

Таким чином, місцеве самоврядування – це незалежна форма місцевої влади окремої територіальної громади шляхом самоорганізації жителів у рамках певної адміністративно-територіальної одиниці щодо самостійного вирішення проблем місцевого значення під відповідальним управлінням органів місцевого самоврядування.

Система ОМС України фіксується у статті 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Отже, на місцевому рівні головними суб'єктами фінансових відносин в Україні виступають територіальні громади та органи місцевого самоврядування. Як правило, це територіальна громада одного населеного пункту (села) чи об'єднання на добровільній основі у сільську громаду жителів декількох сіл, територіальна громада селища чи міста. У свою чергу ОМС – це сільська, селищна чи міська ради та їхні виконавчі органи. Водночас, це також районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад окремих регіонів за законом [33]. ОМС мають власні повноваження та представляють інтереси територіальних громад, і це також означає передачу у їх розпорядження відповідальності та деякого обсягу фінансових ресурсів.

Побудова та формування фінансів місцевих органів влади в Україні створює по суті окрему систему фінансових відносин, де суб'єктом стають територіальна громада та ОМС та їх статус затверджений Конституцією України, а об'єктом – власне ті фінансові ресурси, які акумулюються, розподіляються та застосовуються місцевою владою щоб виконувати покладені на неї функції [68, с. 275].

Аналізуючи сутнісні характеристики та ознаки фінансових ресурсів, підкреслимо їх відповідність характеристикам та властивостям власне фінансів. Ми знаємо, що гроші не є фінансами, водночас пам'ятаємо, що необхідною умовою існування фінансів є існування грошей [58, с. 23]. Отже зазначимо, що «фінансові ресурси завжди виступають у грошовій формі, а грошові кошти стають фінансовими ресурсами лише тоді, коли вони акумулюються у відповідних фондах» [58, с. 96]. Таким чином формулювання фінансових ресурсів має віддзеркалювати саму суть фінансів.

При обґрунтуванні поняття фінансових ресурсів, потрібно чітко визначати критерії, яким воно має відповідати, зокрема джерела їх створення, форми виявлення та цільове призначення. Маючи на увазі ці критерії, О. Д. Василик визначає фінансові ресурси 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» [7, с. 76]. Він наголошує на такій суттєвій характеристиці, як «цільове призначення», беручи до уваги, що це грошові доходи та накопичення, які створюють безперервність розширеного відтворення та при цьому задовольняють суспільні потреби. Одночасно таке тлумачення фіксує саме фондову форму визначення фінансових ресурсів та показує кому саме ці ресурси належать.

Безумовно, рух фінансових ресурсів може відбуватися у двох формах – фондовій і нефондовій, хоча фондова форма фінансових ресурсів має свої переваги перед нефондовою, а саме: спрямовує ресурси на визначальні напрямки розвитку національної економіки; задовольняє потреби враховуючи економічні можливості держави; створює можливості узгодження колективних, суспільних та особистих інтересів, впливаючи більш конкретно на реальну економіку. Саме ця форма ресурсного використання, на думку фахівців, дозволяє чітко регламентувати порядок формування та використання фінансових ресурсів, забезпечення їх концентрації з метою виконання важливих і термінових завдань, можливості продуктивно керувати ними та контролювати їх формування і застосування Виконання інших фінансових

зобов'язань здійснюють на основі нефондової форми використання фінансових ресурсів.

Відштовхуючись від функцій фінансів, можна свідчити про макро- і мікропідходи у розумінні фінансових ресурсів. У цьому сенсі Н. Л. Стасюк наголошує на макроекономічній розподільчій концепції та мікроекономічній відтворювальній концепції фінансових ресурсів. Відмітність між ними у тому, що суть фінансових ресурсів на макрорівні обумовлює формування та використання публічних фінансів, які як наголошує автор, залишаються першочерговими. А мікрорівень в аналізі суті фінансових ресурсів передбачає «виникнення та рух останніх на всіх стадіях відтворювального процесу» [58, с. 94].

Фінансові ресурси мікрорівня – це, як правило, кошти спрямовані в основні та оборотні засоби господарських одиниць, які характеризують фінансовий потенціал, тобто можливості певного підприємства чи організації здійснювати витрати щоб отримати доходи [42, с. 80]. Такий підхід, мабуть, не обмежує фінансові ресурси рамками грошових фондів, хоча, з іншого боку, тут необхідне чітке визначення, які кошти є, власне, фінансовими ресурсами.

Українські науковці Стойко О. Я. та Дема Д. І. дають визначення, що фінансові ресурси – це «фонди грошових засобів, що формуються державою, суб'єктами господарювання і домашніми господарствами та перебувають у їх розпорядженні» [60, с. 10-11]. І вони ж доводять, що фінансові ресурси, які існують у державі, накопичуються на трьох рівнях економічної системи:

- на мікрорівні, де концентруються фонди фінансових ресурсів домашніх господарств;
- на мезорівні, де фінансові ресурси формуються у суб'єктів бізнесової діяльності та виступають як результат розподілу нового сформованого ВВП, у вигляді фондів та капіталу господарюючих суб'єктів;
- на макрорівні, де фінансові ресурси держави формуються із власне державних фінансів, фінансів регіонів та місцевих фінансів базових територіальних громад.

Науковець Єгоричева С. Б. в аналізі поняття «фінансові ресурси

територіальних громад та органи місцевого самоврядування» виділяє дві підкатегорії: перша (мезорівень) – «доходи місцевих бюджетів» та друга підкатегорія (макрорівень) – «фінансові ресурси підприємств і організацій комунальної форми власності». На її думку, фондова форма притаманна лише бюджетам, тобто мезорівню, а для мікрорівня (підприємство) властиві створення та застосування фінансових ресурсів як у одній, так і у іншій, тобто у фондовій і нефондовій формах [25, с. 31].

І ще Євдокімова М.О. визначає місцеві фінансові ресурси як: «сукупність фондів коштів, що формують у процесі розподілу ВВП і спрямовують на економічний і соціальний розвиток адміністративно-територіальних одиниць» [23, с. 51], наголошуючи тим самим на фінансовому забезпеченні соціальної сфери та місцевих господарств.

Вважається також, що об'єктом процесу формування фінансів територіальних громад виступають: «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» [32, с. 144].

Отже, серед різних думок, які породжують теоретичні дискусії можна виокремити два підходи до аналізу цієї проблеми: фондовий підхід, коли ресурси є фондами грошових коштів і нефондовий підхід із конкретизацією розвитку і шляхів використання фінансових ресурсів.

Узагальнюючи ці підходи, можна визначити такі специфічні характеристики фондової і нефондової теорій формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування (таблиця 1.1).

Розбіжності у теоретичних підходах щодо суті фінансових ресурсів скоріше пов'язані з існуванням двох головних теоретичних концепцій фінансів: розподільчої та відтворювальної. Прихильники розподільчої концепції наголошують, що фінансові ресурси – це частина грошових фондів, а фінанси повністю віддзеркалюють якраз ті відносини, котрі виникають на етапах розподілу та перерозподілу вартості ВВП і це є передумовою

безперервності процесу виробництва та забезпечення підприємств, організацій і домогосподарств належним обсягом фінансових ресурсів [60, с. 5]. Також підкреслимо, що кінцевою ціллю розподілу та перерозподілу ВВП є розвиток продуктивних сил та забезпечення якомога якіснішого рівня життя населення територій та його зростання в цілому по країні.

Таблиця 1.1

Специфіка фондової та нефондової теорій формування фінансових
ресурсів органів місцевого самоврядування

Фондова теорія	Нефондова теорія
Базується на розподільчій концепції	Базується в основному на відтворювальній концепції
Фінансові ресурси є фондами грошових коштів і спрямовані на економічний і соціальний розвиток адміністративно-територіальних одиниць, вони мають цільове призначення	Фінансові ресурси є сукупністю грошових коштів, які забезпечують безперервність розширеного відтворення, а також задоволення інших суспільних потреб, вони не мають цільового призначення
Характерна для макро- та мезорівнів	Характерна як для макро- та мезорівнів, так і, особливо, для мікрорівня

Джерело: складено на основі [28, с.80]

Ураховуючи форми утворення фінансових ресурсів ОМС (фондову та нефондову), в управлінні ринковою економікою під фінансовими ресурсами розуміють сукупність централізованих фондів загальнодержавних фінансів (публічні фінанси) і децентралізовані кошти підприємств і населення, де формою існування фінансових ресурсів виступають гроші (приватні фінанси).

Маючи на увазі, що зміст суті фінансових ресурсів ОМС усвідомлюється, з одного боку через розуміння категорії місцевого самоврядування, а з іншого – через ринкову суть фінансів, можна розкрити суть фінансових ресурсів ОМС на основі таких підходів:

1. Територіальна громада (її представник – органи місцевого самоврядування) є суб'єктом місцевого самоврядування, а тому формування фінансових ресурсів ОМС здійснюється у рамках певної території –

територіальної громади, таким чином існує тісний нерозривний зв'язок із територіальною базою місцевого самоврядування.

2. Фінансові ресурси – це сутнісно фінансовий та грошовий капітал ОМС, безумовно вони мобільні, а тому як ресурси легко переходять у різні сфери застосування, здійснюючи вплив на соціально-економічний розвиток окремої територіальної громади.

3. Грошова форма фінансових ресурсів робить їх виключним та єдиним видом ресурсів, який у будь-який строк здатний перетворитися на який-небудь інший вид ресурсів, необхідний місцевим органам, чого не відбувається з матеріальними, трудовими, природними та іншими ресурсами.

4. Фінансові ресурси опосередковують фінансово-грошові відносини, є їх матеріальними носіями, саме вони формують основу майнових та немайнових відносин місцевих органів із різними суб'єктами господарювання та громадянами.

Таким чином, ще раз зазначимо, що суть поняття «фінансові ресурси органів місцевого самоврядування» розкривається на основі розподільчої та фондової концепцій та теоретично розуміється як сукупність грошових коштів, які формуються, як правило, у процесі розподілу та перерозподілу ВВП у визначених фондах, сформованих органами місцевого самоврядування та орієнтовані у використанні на створення суспільних благ.

Виконання функцій ОМС потребує їх відповідного фінансового забезпечення, отже достатнього обсягу фінансових ресурсів не тільки для вирішення місцевих проблем, а й для можливостей жителів сплачувати відповідні податки. На обсяги фінансових ресурсів ОМС впливають такі чинники як розмежування повноважень і джерел доходів, належна організація оподаткування, ефективна побудова міжбюджетних відносин та фінансова ситуація підприємств та бізнесових одиниць місцевого господарювання, узагалі воно (формування) залежить від численних чинників – соціально-економічних, управлінських та демографічних [9, с. 68].

За місцем розташування виокремлюють внутрішні та зовнішні фактори впливу на стан фінансового забезпечення ОМС. Внутрішні визначають вплив

середовища самого територіального утворення на його фінансовий стан, а зовнішні чинники впливають на формування фінансових ресурсів, створюють ризики та загальну ситуацію в територіальній громаді ззовні (таблиця 1.2).

Таблиця 1.2

**Внутрішні та зовнішні чинники впливу на фінансове забезпечення
органів місцевого самоврядування**

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

Джерело: складено на основі [28]

Вплив економічних факторів на фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування найбільш вагомий, тому що ці фактори пов'язані з характером економічного розвитку країни, рівнем інфляції та ступенем перерозподілу ВВП, податкоспроможністю населення, конкуренцією між громадами, рівнем розвитку комунальних підприємств, а також привабливістю інвестиційної політики регіону.

Управлінські фактори доповнюють економічні, тому що створюють фундамент політичної ідеології, стратегію децентралізації, а ще систему фіскального управління разом із класифікацією видатків, доходів та інших статей бюджету.

Безумовно, на формування фінансових ресурсів місцевих органів самоврядування суттєво впливають соціальні (податкова культура громадян, рівень соціального захисту) та демографічні чинники (мобільність бізнесу та населення, географічне положення громад).

1.2. Фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах фіскальної децентралізації: складові та джерела

Демократія як форма народовладдя, рівності та свободи притаманна саме децентралізованому суспільству. А рівень фінансової самостійності органів місцевого самоврядування служить показником самостійності території, тобто її автономії.

Реалізація принципу самостійності, безумовно, залежить від рівня економічної незалежності органів місцевого самоврядування, від фінансового забезпечення життя і розвитку територіальних громад.

Фінансова самостійність, її набуття інтегровані у процеси фіскальної децентралізації у державі. У результаті фінансової децентралізації відбувається визначення таких складових та формування тих джерел фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, які повинні значно посилити фінансову самостійність місцевого самоврядування від уряду та центральної влади. У цьому процесі важливе не тільки накопичення фінансових ресурсів, а й передача частки власних і делегованих прав центральної влади місцевим органам самоврядування та забезпечення їх здатністю реалізовувати власну, відносно незалежну від уряду фінансову політику. А таке можливе лише в умовах чіткої системи фінансового забезпечення територій належними фінансовими ресурсами.

Зрозуміло, що фундаментом, тобто основою створення фінансових ресурсів місцевих органів виступають доходи відповідного місцевого бюджету, а тому саме обсяги дохідної частини цього бюджету відображають ефективність концентрації у ньому фінансових ресурсів, які будуть використані для задоволення потреб жителів відповідної територіальної громади [51, с. 33].

Проблеми забезпечення формування та розподілу фінансових ресурсів розглядаються у теорії фіскальної децентралізації, у ній визначаються складові та джерела фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Основою самостійності територій є власні, закріплені та передані фінансові кошти як доходи. При цьому самостійність бюджетів базується на праві створення власних дохідних джерел та визначенні напрямків використання коштів з них.

Проте місцева самостійність реально не відбудеться, якщо місцеві органи не мають необхідних джерел фінансування. Вони мають володіти достатніми можливостями у бюджетуванні, щоб забезпечити відповідність між обсягом необхідних ресурсів і фактичним рівнем видатків. Базуючись на цих взаємозв'язках, можна визначити фінансову самостійність як поєднання таких складових, поданих у наступній таблиці 1.3.

Таблиця 1.3.

Складові самостійності органів місцевого самоврядування

Типологія	Визначення
Видаткова самостійність	Спроможності місцевої влади розпоряджатися як державною власністю, так і коштами в інтересах територіальної громади для надання суспільних благ жителям цієї громади
Дохідна самостійність	Потенціал до визначення джерел та накопичення обсягу фінансових ресурсів
Фіскальна автономія	Означає самостійність в отриманні фінансових ресурсів, а також самостійність їх витрачання

Джерело: запропоновано автором

Зміст та значення видаткової самостійності – це здатність органів місцевого самоврядування користуватися державною власністю та коштами враховуючи інтереси територіальної громади. Урядові ресурси повинні витрачатися на послуги та товари так, щоб максимально можливо задовольнити потреби місцевих жителів. Тобто самостійність місцевих видатків означає свободу вирішувати, які суспільні блага фінансуються з місцевого бюджету та скільки коштів буде витрачено на ці товари та послуги. А ще видаткова самостійність, безумовно, включає свободу вирішувати, яким способом виробляти ці блага якісно.

І ще одним елементом є дохідна самостійність, яка дозволяє місцевим органам влади самостійно та згідно з місцевими інтересами фінансувати власні та делеговані видатки. По власним видаткам дохідна самостійність дозволяє вільно приймати рішення, які стосуються перерозподілу місцевих

податків та зборів та порядку використання доходів.

У плані делегованих видатків – уряд делегує громадам завдання та зберігає за собою кінцеву відповідальність за реалізацію цих завдань, але він, як правило, пропонує громадам деяке спільне фінансування у формі міжбюджетних трансфертів. Така фінансова допомога компенсує вертикальний фіскальний дисбаланс, який з'являється у органу місцевого самоврядування, а ще горизонтальний дисбаланс, який виникає в результаті невідповідності між можливістю створювати доходи та потребами у видатках органів самоврядування одного рівня.

Фінансова самостійність місцевої влади означає повноваження діяти одразу і по доходам, і по видаткам, задля уникнення вертикального фіскального дисбалансу. Згідно принципу фінансової відповідальності місцеве самоврядування являється по суті безпосереднім наслідком самостійності місцевих видатків та доходів.

Слід підкреслити, що дохідна самостійність органів місцевого самоврядування взагалі є складним питанням, зрозуміло, що воно виходить за межі податкової самостійності, тому що залежить як від ступеня свободи дій у міжбюджетних трансфертах, так і від різновидів податків. Фіскальна самостійність у свою чергу включає також можливості доступу до зовнішнього фінансування, процес управління бюджетом, спроможність вибирати варіант надання місцевих послуг, а ще застосування важелів контролю та звітності, оцінку ефективності тощо. Інструменти вирівнювання при цьому теж обмежують фіскальну самостійність органів місцевого самоврядування, наприклад, горизонтальне вирівнювання. Отже, саме місцева самостійність у доходах лежить в основі фіскальної децентралізації. Частки міжбюджетних трансфертів у порівнянні з надходженнями від податків у місцевих бюджетах та відповідно вплив цих джерел доходів виступають ключовими, визначальними.

Теоретичні підходи до відображення автономії місцевих доходів визначали їх різні джерела, характеризували їх самостійністю територій щодо змін цих джерел та впливу на них. Усі сучасні складові фіскальної автономії

виступають похідними від такого підходу. У таблиці 1.4 показані типи податків та трансфертів, які, як правило, призначають нижчому рівню влади.

Таблиця 1.4

Фіскальна автономія органів місцевого самоврядування

№ п/п	Джерела доходів	Міра впливу на самостійність
1.	Власні податки	База та ставка під місцевим контролем
2.	Перекриття податків	Діє загальнонаціональна база оподаткування, проте ставки контролюються місцевими органами
3.	Неподаткові надходження	Передача об'єктів державної власності або їх частини в комунальну власність, у рамках якої ресурсну базу складає частина чистого прибутку комунальних підприємств та їх об'єднань, що вилучається за рішенням місцевої ради
4.	Спільні податки	Загальнодержавна база та ставки, але місцева влада може впливати або на частку доходів, яка відноситься до сфери місцевої влади, або на суму, яку отримує кожен рівень місцевого самоврядування
5.	Трансфери загального призначення	Частка місцевих органів влади визначається центральним урядом (як правило, з елементом перерозподілу), але місцеві органи влади мають свободу у витрачанні коштів
6.	Спеціальні трансфери	Розмір трансферту може визначатися центральним урядом або може залежати від рішень по витрачанню коштів, проте все одно саме центральний уряд визначає яким чином витрачаються кошти

Джерело: розроблено на основі [69]

Наголосимо при цьому, що міжбюджетні трансфери аж ніяк не зменшують самостійність доходів на нижчих рівнях, просто ефект визначається типом трансфертів. Безумовно, капітальні трансфери, як правило, забезпечують меншу автономію у видатках, ніж поточні трансфери, що надаються на конкретні проєкти.

Таким чином за логікою відсутність фінансової самостійності означає по суті відсутність місцевого самоврядування. Чим у більшій мірі місцеві органи влади спроможні накопичувати свої власні доходи, в першу чергу місцеві податки, збори та різного роду платежі, тим більшою є їх автономія, а це робить більш фундаментальною самостійність.

Проте досвід країн світу показує, що місцеві органи влади не здатні

фінансувати всі свої функції та завдання тільки за рахунок місцевих податків. А тому місцеве самоврядування повинно мати свою частку в національних доходах. Міжбюджетні трансфери у цьому плані свідчать про фінансову відповідальність державної влади за надання місцевим органам самоврядування і можливостей, і ресурсів щоб здійснювати свої повноваження на благо територіальних громад. Саме у такому контексті позицію центральної влади необхідно трактувати як роль гаранта чи захисника місцевого самоврядування. Крім цього нагляд центральної влади над органами місцевого самоврядування має також означати суворі обмеження по втручанню в місцеві справи (не чекаючи будь-яких указівок), адже це буде обмеженням фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Таким чином, визначення фінансового забезпечення місцевого самоврядування можна сформулювати як обсяг фінансових ресурсів, які акумулюються у відповідних фондах та знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування і виступають базисом для розвитку певного територіального утворення.

Виділяють базові місцеві фіскальні інститути фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування: «місцеві бюджети, місцеві податки і збори, міжбюджетні трансфери, цільові фонди місцевого самоврядування, місцеві запозичення, комунальна власність» [51, с. 25]. Зрозуміло, що цей перелік необхідно доповнювати такими інструментами фінансового забезпечення як неподаткові надходження, позабюджетні фонди, бюджетні позики, інвестиційні та кредитні кошти різних проєктів, муніципальні облігації тощо.

Узагалі фінансове забезпечення ОМС – це джерела фінансових ресурсів, які перебувають під контролем органів місцевого самоврядування, а ще специфіка їх генерування в умовах фіскальної децентралізації. Фінансове забезпечення в такому розумінні включає доходи місцевих бюджетів та доходи цільових позабюджетних фондів територіальних громад, а ще доходи населення громад, кошти суб'єктів господарювання та ресурси фінансово-кредитних установ та кошти, залучені ззовні для стійкого та швидкого забезпечення соціально-економічного розвитку територій.

Більшість фахівців до складу джерел формування фінансових ресурсів ОМС включають доходи місцевих бюджетів, ресурси цільових фондів, кошти підприємств комунальної власності, спонсорські та благодійні внески, пожертвування тощо. Такого погляду, наприклад, дотримується О. П. Кириленко [31, с. 51].

Органи місцевого самоврядування в Україні мають таку структуру джерел фінансування, тобто доходів місцевих бюджетів, які фіксуються Бюджетному кодексі України. Це внутрішні, тобто власні та закріплені фінансові ресурси і залучені фінансові ресурси, тобто зовнішні. При цьому самостійність бюджетів забезпечується правом створення власних дохідних джерел та власним визначенням напрямків їх використання, проте згідно із чинним законодавством. Систематизацію джерел подається на рис. 1.1.



Рис. 1.1. Джерела фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні

Реформа фіскальної децентралізації дозволила розширити фінансову самостійність місцевих бюджетів в нашій країні. Основні послідовні кроки такої реформи децентралізації на шляху до фінансової автономії органів місцевого самоврядування наведено на рис. 1.2.

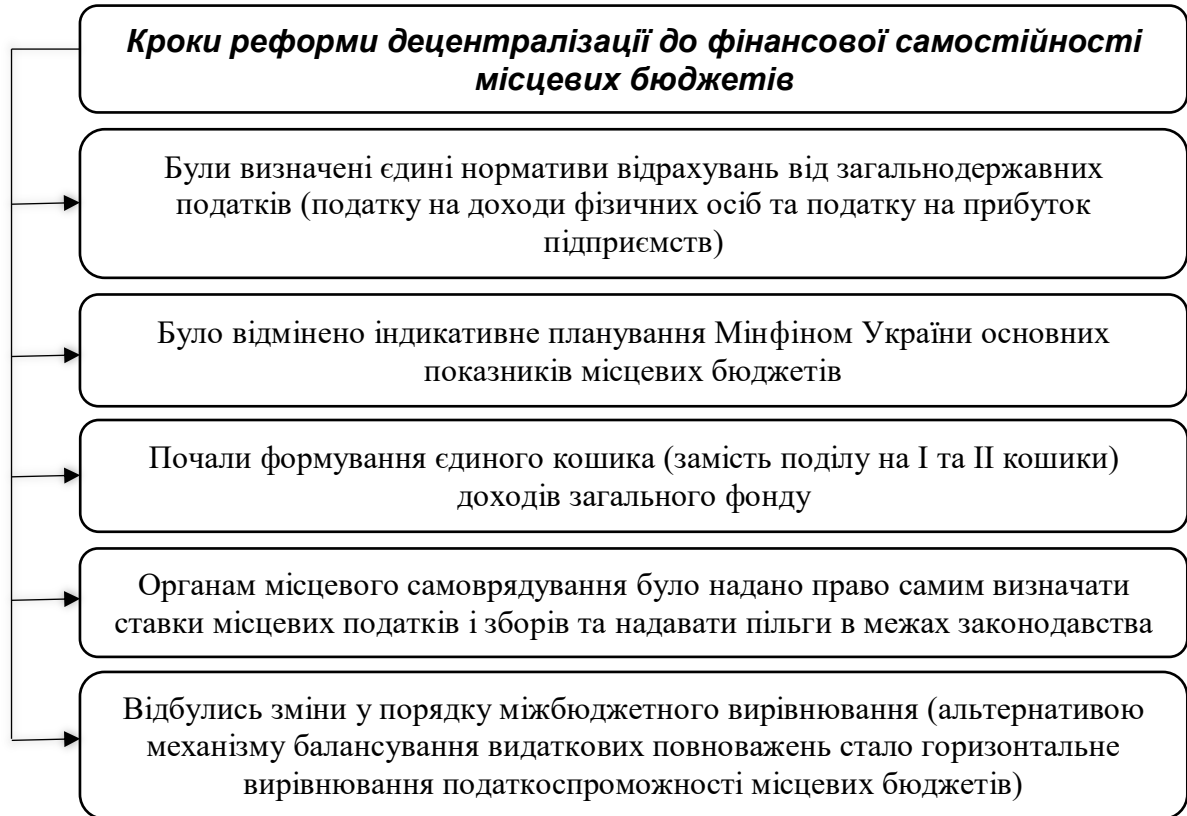


Рис.1.2. Державні заходи реформи місцевого самоврядування в напрямку підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів в Україні

Підкреслимо, що вплив фіскальної децентралізації на бюджетну складову фінансового забезпечення територіальних громад є прямим та безпосереднім, оскільки генерування фінансових ресурсів разом із наданням повноважень територіальним органам влади якраз є одним з інструментів процесу децентралізації. Вплив фіскальної децентралізації на розвиток територіальних громад відбувається за допомогою таких наведених нижче бюджетних ресурсів:

- податкових доходів — внаслідок перерозподіл визначеної частки загальнодержавних податків і зборів до бюджетів місцевих громад, прямий вплив на ставки місцевих податків та зборів, на податкові пільги

- та спроможність розширити базу оподаткування;
- неподаткових доходів – через пошук органами місцевої влади власних джерел доходів до бюджету;
- міжбюджетних трансфертів – унаслідок створення прозорості та стимулюючої системи фінансового вирівнювання;
- ресурсу Державного фонду регіонального розвитку, який використовують на фінансування регіональних проєктів.

У світі також важливим є використання позабюджетних джерел, наприклад, ресурси місцевих благодійних фондів. У цьому сенсі ендавмент-фонди (з англійської *endowment* – обдарування) виступають важливим та перспективним джерелом фінансування розвитку територіальних громад, особливо у фінансуванні ініціатив у громадах освіти, медицини, культури за кошти благодійних пожертв меценатів [46, с. 126]. Цей механізм в Україні не отримав популярності порівняно з розвиненими країнами. Хоча він повинен мати необхідну правову базу та передбачати окремі зміни у Бюджетному кодексі. Для фінансування розвитку територіальної громади місцева влада може також використовувати кредитні ресурси.

Водночас, саме сьогодні зосереджуючись на специфіці воєнного періоду та напругах післявоєнної відбудови України, необхідним стає використання такого джерела, як краудфандинг, особливо це стосується фінансування проєктів по відновленню зруйнованої інфраструктури, приватного житла внаслідок бойових дій чи стихійного лиха. Несхожість з іншими джерелами накопичення фінансових ресурсів полягає у цільовому характері, транспарентності процесу збору податків, добровільному внесенні коштів («донатів»), а також чітко визначених часових межах цього інструменту. Сприяє цьому і законодавство, яке надає органам місцевого самоврядування право створювати позабюджетні цільові фонди, формування та функціонування яких знаходиться у компетенції місцевих рад і регулюються вони положеннями, які затверджуються радами.

Територіальні громади України застосовуючи це джерело можуть залучати мешканців громади до управління нею шляхом участі у фінансуванні

проєкту, допомагати трансформації заощаджень місцевого населення в інвестиційні ресурси, реалізовувати більшу кількість проєктів як інноваційних, так і соціально значущих.

Узагалі вплив фіскальної децентралізації на добробут та розвиток територіальних громад за допомогою небюджетних ресурсів – кредитів, інвестицій, грантів, продажу або оренда нерухомості є безумовно позитивним, проте несуттєвим. спрямування органів місцевої влади на пошук небюджетних джерел для фінансування розвитку передбачає створення привабливої репутації території.

Таким чином, можемо констатувати, що фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування трактується як певна сукупність існуючих та потенційних джерел доходів при формуванні фінансових ресурсів в органах місцевого самоврядування для самозабезпечення фінансування видатків, спрямованих на різні суспільні блага та послуги згідно з потребами мешканців територіальних громад задля соціально-економічного розвитку їх територій. Дії місцевих органів управління мають бути спрямовані на генерування такої кількості ресурсів, яких би вистачало на покриття видатків, пов'язаних із виконанням власних і делегованих повноважень місцевого самоврядування. Фінансовий менеджмент у цьому сенсі особливо важливий, адже продуктивне використання існуючих ресурсів – це не тільки про задоволення поточних потреб населення, але і визначення завдань та реалізацію цілей на майбутнє, орієнтованих на зростання фінансової спроможності територіальних громад.

Висновки до першого розділу

Процес фіскальної децентралізації змінює не тільки формальну структуру влади та грошові потоки, але й створює визначальні стимули до економічного зростання та всебічного розвитку територіальних громад.

У спеціальній літературі не існує єдиної точки зору щодо розуміння суті фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Беручи до уваги ринковий зміст фінансів, фінансові ресурси ОМС розглядаються у нерозривному зв'язку з територіальними основами інституту місцевого

самоврядування, як основний ліквідний актив із надзвичайною мобільністю, як матеріальний носій фінансових відносин. Теоретичне визначення фінансових ресурсів ОМС базується на постулатах розподільчого та фондового підходів та розуміється як сукупність грошових коштів, які створюються у процесі розподілу та перерозподілу ВВП у певних фондах, сформованих органами місцевого самоврядування та використовуються для створення суспільних благ.

Класифікація фінансових ресурсів ОМС за характером спрямування виокремлює джерела фінансування, створення та надання суспільних товарів та послуг поточного та інвестиційного характеру як за рахунок податків і зборів, котрі поповнюють місцеві бюджети, так і внаслідок залучених фінансових ресурсів відповідно.

Серед внутрішніх та зовнішніх чинників впливу на фінансове забезпечення територіальних громад виокремлюють економічні, управлінські, соціальні та демографічні, і всі вони комплексно діють та визначають стан фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Вплив кожного з таких чинників створює фінансовий ефект на дохідну базу територіальних громад та у цілому на соціально-економічний розвиток усієї країни.

Сучасний стан фіскальної децентралізації визначає суттєво важливим для фінансової самостійності територіальних громад забезпечення органів місцевого самоврядування джерелами фінансування задля реалізації ними власних і делегованих повноважень. За логікою відсутність фінансової самостійності є по суті відсутністю автономії місцевого самоврядування. Реформа фіскальної децентралізації в Україні створила базу для підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів та розвитку відповідних територій.

РОЗДІЛ 2

ОЦІНКА ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ РЕСУРСІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2.1. Практичні проблеми процесу формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування

Доходи місцевих бюджетів служать визначальною складовою формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. А тому аналіз тенденцій розбудови доходів місцевих бюджетів та факторів, які їх визначають, є актуальним та необхідним щоб забезпечити зростання власного фінансового потенціалу органів місцевого самоврядування. Європейська хартія місцевого самоврядування своєю статтею 9 засвідчує головні принципи формування доходів місцевих бюджетів (рис. 2.1) [24].



Рис. 2.1. Принципи формування доходів місцевих бюджетів на основі ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування

Джерело: складено на основі [24]

Ця стаття хартії чітко говорить про фінансову автономію як

визначальний елемент місцевого самоврядування, тому що без такої автономії важко мати самостійність у виконанні повноважень. Нерозривними виступають поняття «фінансова самостійність» та «самостійність реалізації повноважень», тобто без фінансової самостійності не існує бази для практичної самостійності у виконанні повноважень.

Україна хоча і приєдналася до Європейської хартії, проте належним чином не імплементувала її у чинне законодавство та суспільну практику. Система влади в Україні сьогодні відповідає Хартії лише на базовому рівні та і так не повністю. Взагалі на регіональному, тобто обласному, на субрегіональному (районному) та на базовому (територіальні громади) рівнях вітчизняна система місцевого самоврядування і сьогодні не відповідає міжнародним стандартам, а тому завершити процес фіскальної децентралізації у нашій державі буде можливо лише коли ефективно управління та врядування діятиме на всіх рівнях.

Іноземна практика побудови системи доходів місцевих бюджетів свідчить про взаємозв'язок демократизації та децентралізації. Науковці підкреслюють, що в державі представницької демократії зростання ступеня децентралізації обов'язково сприяє підвищенню рівня демократизації.

Місцеві податки і збори є головним фінансовим джерелом місцевої самостійності, вони торують шлях до становлення фінансової спроможності та незалежності органів місцевого самоврядування. Основу генерування доходів місцевих бюджетів у розвинених країнах формують податкові надходження. Наприклад, такі зарубіжні учені як В. А. Фішель [78] та Дж. Р. Зодров [79] наголошують у своїх працях про важливу роль майнового оподаткування. Взагалі у цьому сенсі більшість досліджень зарубіжних учених-економістів орієнтують на пошук шляхів оптимального поєднання податкових джерел формування місцевих бюджетів.

В Україні частка ВВП, яка перерозподіляється через місцеві бюджети, якраз показує, яка питома вага всіх благ та послуг, створених у країні за рік, тобто додана вартість накопичується та перерозподіляється через місцеві бюджети. Аналіз розмірів доходів бюджетів різних рівнів як часток ВВП

свідчить про нестабільну динаміку, а державний бюджет має значно більше значення у перерозподілі ВВП, аніж місцеві бюджети (рис. 2.2).

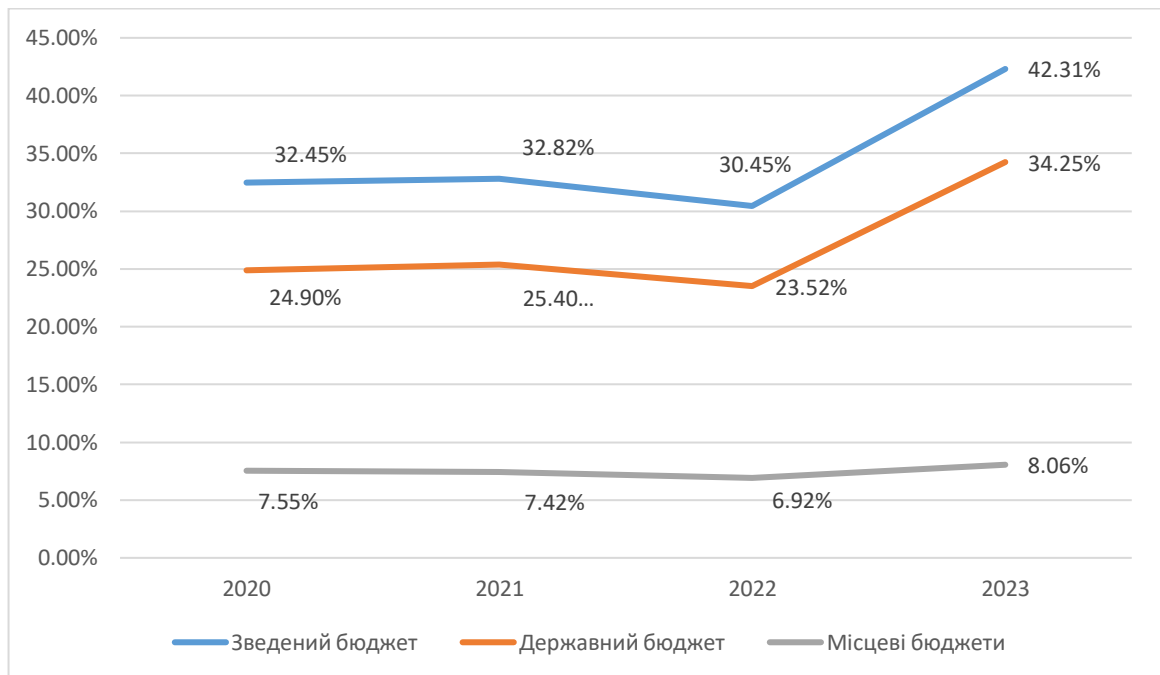


Рис. 2.2. Частка доходів Зведеного, Державного та місцевих бюджетів відносно ВВП (без трансфертів) протягом 2020-2023 рр., %
Джерело: розраховано автором на основі [43]

На кінець 2023 року частка доходів місцевих бюджетів у ВВП країни склала 8,06%, а частка трансфертів відносно ВВП – 2,63%, а це свідчить про невелику позитивну динаміку. Проте, якщо аналізувати у цілому як частку ВВП доходи Зведеного бюджету України, то вони зросли з 30,45% до 42,31% у 2023 р. і головну частку доходів згенерували іноземні гранти. Якщо не враховувати іноземні гранти, то рівень перерозподілу ВВП через Зведений бюджет під час повномасштабного вторгнення зріс на 5,4 в. п.

Якщо аналізувати доходи державного бюджету, то бачимо, що їх частка у ВВП коливається в межах 25-34 відсотків. Зауважимо також, що доходи місцевих бюджетів у ВВП у ці роки у 3,5 рази нижча, ніж частка доходів державного бюджету. Динаміка видатків бюджетів всіх рівнів фіксується на рис. 2.3.

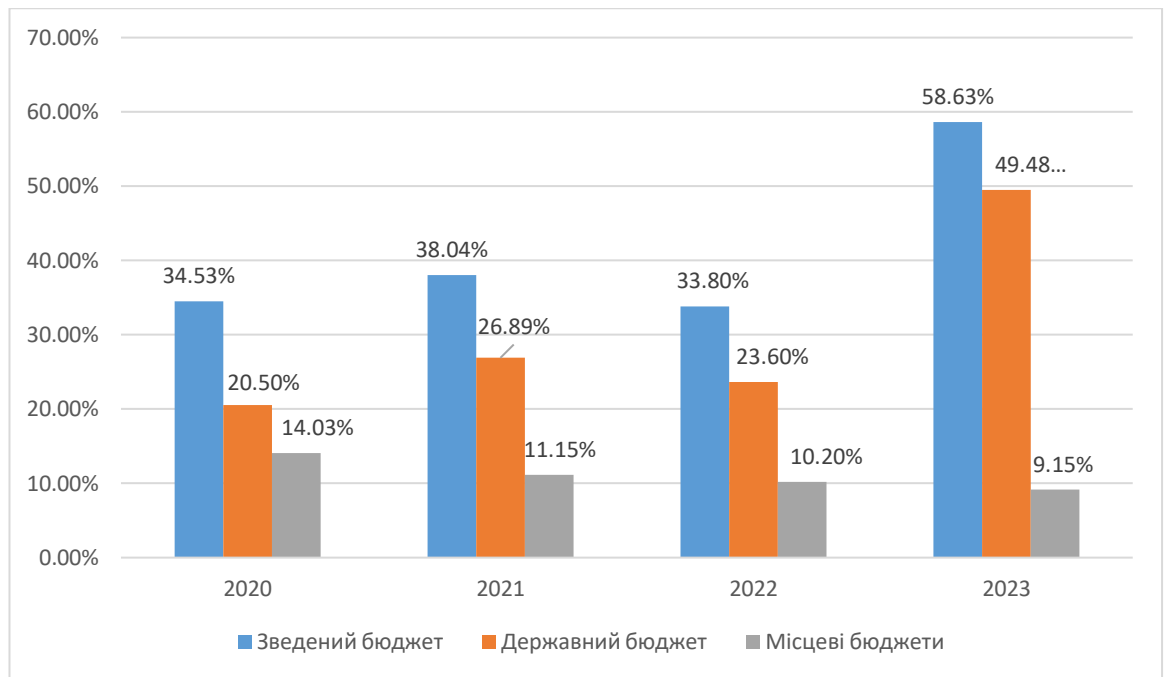


Рис. 2.3. Частка видатків Зведеного, Державного та місцевих бюджетів (без трансфертів) відносно ВВП протягом 2020-2023 рр., %
Джерело: розраховано автором на основі [43]

За високого рівня фіскальної децентралізації частка видатків місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП країни, як правило, має бути вище 15%. В Україні ще з 2018 року присутня динаміка скорочення частки видатків місцевих бюджетів (найбільше зниження до 9,15% відносно ВВП спостерігалось у 2023 р.), а це свідчить про значне зниження ролі місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП та, безумовно, про низький рівень децентралізації.

Наприклад, за 2022 рік всі видатки Зведеного бюджету тільки наполовину були профінансовані через зібрані доходи, решта видатків було здійснено через залучення зарубіжних грантів обсягом понад 481 млрд. грн., за рахунок чистих зовнішніх кредитів – 563 млрд. грн. та внаслідок емісійного фінансування бюджету – 400 млрд. грн. До цього ж загальні видатки Зведеного бюджету відносно ВВП з 2021 по 2023 роки зросли більше ніж удвічі, що є загрозливим фактом, проте в умовах війни це є відображенням співвідношення профінансованих із різних джерел потреб держави, яка знаходиться у стані війни та її внутрішнього виробництва, а не результатом перерозподільних процесів.

Отже, аналіз перерозподілу ВВП через сферу публічних фінансів показує значну централізацію фінансових ресурсів, їх суттєву обмеженість на базовому рівні, а тому і ускладнюється виконання власних повноважень місцевими органами влади. Реформа місцевого самоврядування в Україні від 2015 року сприяла поступовому розширенню дохідної бази, проте повномасштабна російсько-українська війна призупинила цей процес, залишивши зростання питомої ваги місцевих бюджетів у Зведеному до середніх показників європейських країн уже на період післявоєнної відбудови.

Формування дохідної складової місцевих бюджетів здійснюється за допомогою податкових і неподаткових надходжень, а ще за рахунок міжбюджетних трансфертів. Згідно практики зарубіжних країн, головним джерелом доходів місцевих бюджетів повинні стати податки. Суттєво менше значення мають неподаткові доходи і трансферти, які необхідні скоріше для збалансування. Але такого теоретично ідеального балансу мабуть складно досягати, беручи до уваги різний рівень розвитку країн та специфіку державного устрою. Для України, наприклад, завжди достатньо гострим було питання централізації державного управління.

Визначальну роль серед джерел доходів у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування відіграють саме доходи з податків, які і становлять головну статтю доходів місцевих бюджетів України.

Статистичні дані Мінфіну свідчать, що частка податкових надходжень у загальних доходах місцевих бюджетів України починаючи з 2016 року мала тенденцію до зростання – частка податкових надходжень у 2023 році склала 70,88% і досягла найбільшого значення цього показника.

Акцентування на податкових джерелах формування фінансових ресурсів говорить про недостатню увагу до неподаткових інструментів формування доходів місцевих бюджетів. Податкові фінансові ресурси, а отже і податкове навантаження на суб'єктів економіки сприяють активізації тіньової економіки на основі ухилення від оподаткування. Незважаючи на вагому частку податкових джерел у доходах місцевих бюджетів, використання неподаткових надходжень у їх наповненні створить умови до усунення негативних

податкових ефектів.

За даними Мінфіна частка неподаткових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів була найбільшою у 2015 р. – 6,84 %, ставши найменшою – 3,97 % у 2023 р., а в середньому вона становить приблизно 4,5%. Приймаючи до уваги незначну частку цих надходжень, такий показник говорить про невикористані можливості неподаткового методу формування доходів.

Абсолютно незначну частку серед доходів місцевих бюджетів України мають доходи від операцій із капіталом, які по суті завжди були на рівні менше одного відсотка. Повномасштабна війна в Україні призвела до того, що у 2022 та 2023 рр. за рахунок грантів і коштів у рамках програм благодійні внески зросли і це у цілому помітно відобразилося на доходах місцевих бюджетів.. Сьогодні можна констатувати, що за час воєнних дій в Україні підтримка від зарубіжних структур була рекордною.

Ще однією складовою формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів виступають кошти цільових фондів органів місцевого самоврядування, частка яких також є абсолютно незначною – менше одного відсотка. Створені цільові фонди виступають складовою спеціального фонду місцевого бюджету, їхні кошти спрямовуються на соціально-економічний розвиток територій, вирішення місцевих проблем і розвиток місцевого самоврядування. Отримання цільовими фондами благодійних внесків, коштів підприємств, установ різних форм власності виступають обмеженим переліком у фінансовому забезпеченні територій, і сьогодні цей перелік вимагає змін, базуючись на регіональних, соціально-економічних та екологічних особливостях, проте не виходячи за межі існуючого законодавства.

Безумовно, при нестачі фінансових ресурсів, на перший план для місцевого самоврядування постає питання офіційних трансфертів – найважливішого інструменту бюджетного регулювання. Як ресурс їх отримують органи місцевого самоврядування від інших органів влади на безоплатній та безповоротній основі, адже мета таких трансфертів –

збалансувати обсяги бюджетних коштів певного рівня управління та повноважень, які на цей рівень покладаються.

У загальних доходах місцевих бюджетів частка офіційних трансфертів у 2000-х роках мала тенденцію до зростання. Водночас, починаючи із 2015 року відбувалися законодавчі зміни по поєднанню дотацій і субвенцій. До початку реформи децентралізації використовували такі види трансфертів: додаткові дотації, дотація вирівнювання, субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам. Уже з 2015 р. на основі змін до Бюджетного та Податкового кодексів парламент України припинив використання цих трансфертів. Замість них на основі змін до Бюджетного кодексу України з цього року почали використовувати базову та реверсну дотації, стабілізаційну дотацію, субвенції та додаткові дотації. У результаті цього зменшилась частка офіційних трансфертів у загальних доходах місцевих бюджетів до сучасних 24,64% у 2023 році. Необхідно підкреслити, що зменшення обсягів трансфертів у 2022 та 2023 рр. стало результатом їх перегляду та спрямування фінансових ресурсів до резервного фонду щоб найбільш повно забезпечити потреб Збройних сил України, водночас варто враховувати, що в результаті бойових дій та окупації значних територій велика кількість органів місцевого самоврядування не могла в повному обсязі виконувати свої повноваження. З одного боку, зменшення частки трансфертів мабуть позитивно впливає на спроможності органів місцевої влади самостійно формувати ресурсну базу місцевих бюджетів, проте з іншого – зміна структури трансфертів безпосередньо поєднана зі зменшенням видаткових повноважень органів місцевого самоврядування та зміною процесу фінансування бюджетних планів.

Водночас наголосимо, що левову частку в трансфертах займають цільові трансфери, тобто субвенції, у середньому 90 % за 2015-2023 рр., решту – приблизно 10% становили нецільові, тобто дотації. Внаслідок законодавчих змін субвенції майже витіснили дотації, а це не зовсім правильно в умовах фіскальної децентралізації, адже субвенції призначаються центральною владою на певні цілі, що аж ніяк не дає органам місцевого самоврядування

фінансової самостійності у використанні фінансових ресурсів.

Не існує таких країн, які б у системі органів місцевого самоврядування не використовували міжбюджетні трансферти, але їхні обсяги, умови, цілі використання різняться та інші властивості цих трансфертів різняться через різні моделі бюджетної системи: децентралізований вид міжбюджетних відносин, а тому високий рівень фінансової автономії територій, або кооперативний, тобто активна політика уряду в управлінні фіскальними дисбалансами та фінансовому вирівнюванні територій.

Якщо в Україні порівняти довоєнний 2021 рік із 2022 роком повномасштабного вторгнення, то сумарні доходи місцевих бюджетів суттєво зменшилися майже на 25,6 млрд грн, або на 4,41%. Зростання відбулося лише у складі податкових надходжень та по грантах у рамках допомоги від Європейського Союзу, інші складові (серед них і міжбюджетні трансферти) помітно зменшилися. При цьому залишки бюджетних коштів на рахунках місцевих бюджетів за весь 2022 рік зросли на 60,2 млрд грн і склали 116,6 млрд грн.

Більш повний аналіз стану місцевих бюджетів України потребує також оцінки дефіциту (профіциту) за останні роки. Протягом 2019-2020 рр. спостерігався дефіцит місцевих бюджетів із показниками 1,02% та 1,41% відповідно. А профіцитними були роки – 2021 та 2022 з показниками 1,94% і 12,75% відповідно [43]. Підкреслимо, що профіцит місцевих бюджетів за 2022 р. був пов'язаний із зростанням надходжень від ПДФО та у першу чергу за рахунок військових частин, які базуються на певних територіях. Проте, беремо до уваги, що значний профіцит, як і дефіцит, завжди пояснюється дією негативних чинників, особливо поганим плануванням дохідної частини місцевих бюджетів. цей останній чинник має особливе значення в сучасних умовах, коли ОМС не в змозі якісно планувати фінансові потоки в силу військового стану та ведення бойових дій. У результаті немає можливостей профінансувати першочергові потреби для відбудови та покращення загального добробуту мешканців територій. Тому ОМС обов'язково повинні більш якісно здійснювати прогнозування та планування показників бюджетів.

Реформа фіскальної децентралізації в Україні поступово досягає своїх цілей, особливо збільшення потенціалу місцевих бюджетів. Від 2015 року малі, фінансово слабкі територіальні громади об'єднувалися з більш потужними. Добровільно об'єдналися та сьогодні існують 1469 базових територіальних громад, і їхні власні доходи постійно зростають. Хоча при цьому, місцева влада в Україні залишається і надалі залежною від центрального уряду щодо прийняття рішень по міжбюджетним трансфертам та бюджетам.

Податкові надходження до місцевих бюджетів в Україні здійснюються завдяки загальнодержавним податкам, а саме податку на прибуток підприємств, податку на доходи фізичних осіб, податку на власність, екологічному податку, рентній платі та платі за використання інших природних ресурсів, внутрішнім податкам на товари і послуги, збору за забруднення навколишнього природного середовища, також місцевим податкам, головне місце серед яких належить єдиному податку та податку на майно.

Необхідно підкреслити, що обсяги місцевих податків і зборів у податкових доходах місцевої влади до реформи децентралізації були незначними – у межах 6-8% і суттєво зросли після початку реформи, склавши за 2015-2022 рр. – 26,22%. Така стрімка тенденція зростання з 2015 р. стала наслідком запровадження нових положень до Податкового кодексу України по віднесенню плати за землю до місцевих податків і зборів, а також податку на майно. При фіскальній децентралізації місцеві податки і збори мають розглядатися як суттєве джерело наповнення місцевих бюджетів.

Існує думка, що фінансові ресурси комунальних підприємств не можна відносити до фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування [53, с. 90]. Але ж ми знаємо, що комунальні підприємства створюються органами місцевої влади та безпосередньо входять до сфери їх управління і контролю. Жителі територіальної громади не тільки одержують послуги комунальних підприємств, але і за рахунок місцевих бюджетів утримуються та при недостатньому самофінансуванні і низькій рентабельності дофінансовуються з цих бюджетів або взагалі перекладають

свої інвестиційні і поточні потреби на органи місцевого самоврядування.

Сьогодні в Україні кількість комунальних підприємств сягнула майже 14 тисяч, хоча щорічне їх зростання аж ніяк не є свідченням їхнього ефективного функціонування.

Використання комунальної власності та прибуток від її підприємств, як правило, не приносять очікуваного наповнення дохідної частини місцевих бюджетів України. Достатньо очевидним є той факт, що зловживання комунальних підприємств в плані розподілу коштів місцевих бюджетів мають негативні наслідки для цих бюджетів. Існуюча практика органів місцевого самоврядування по свідомому доведенню підприємств комунальної власності до стану банкрутства або ж здача їх в оренду за найменшу плату, є по суті злочинною та наносить неабиякі збитки у частині доходів місцевих бюджетів.

Європейською практикою, яка довела свою ефективність, є застосування місцевою владою фінансової підтримки виключно соціально значущих комунальних підприємств або підприємств, які знаходяться у важкому скрутному стані. В умовах фіскальної децентралізації зацікавленість місцевої влади в комунальних підприємствах повинна зростати, щоб реалізувати потенціал цих підприємств та збільшувати чистий прибуток і рентабельність. Саме тому грантове фінансування якраз і допоможе уникнути нецільового використання фінансових ресурсів, визначати чіткі стратегії та буде посилювати ефективне застосування капіталу.

Серед важливих проблемних питань у процесі формування доходів місцевих бюджетів України виокремлюють також наступні:

- генерування всіх основних податків на загальнодержавному рівні;
- вкрай незначна частка неподаткових надходжень, яка суттєво зменшує доходи місцевих бюджетів;
- значний рівень корумпованості суб'єктів виконавчої влади в територіальних громадах та в цілому в державних структурах;
- низька якість бюджетного планування;
- неоптимальне та нераціональне використання обмежених фінансових ресурсів;

- низький професійний рівень спеціалістів органів місцевого самоврядування у сфері формування та виконання місцевих бюджетів тощо.

2.2. Територіальні відмінності у податкових надходженнях та проблеми вирівнювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування

На основі специфіки національної економіки кожна окрема країна створює власні інструменти фінансового вирівнювання. У Європейській хартії місцевого самоврядування [24] наголошується про важливість фінансового вирівнювання за допомогою якого можна згладжувати територіальні диспропорції. Побудова міжбюджетних відносин між центральним урядом та базовими територіальними громадами характеризує рівень фіскальної децентралізації та самостійності. В першу чергу це стосується вирівнювання доходів територій, формування стабільної доходної бази, а тому і умов та механізмів надання міжбюджетних трансфертів, тобто вирівнюючих грантів, субвенцій, перерозподілу податкових надходжень, додаткових трансфертів.

Фінансове вирівнювання територій допомагає подальшому розвитку відсталих регіонів, реформуючи ті галузі, в яких промисловість знаходиться у стадії занепаду, а також стимулює розвиток сільських районів. При цьому необхідно підкреслити, що не буває ідеальної моделі фінансового вирівнювання для різних країн.

Наприклад регіональна політика Європейського Союзу базується на таких відомих принципах як субсидіарність, конкурентоздатність, прозорість та партнерство. Ці принципи втілюються крізь призму фінансового вирівнювання розвитку держав ЄС шляхом дотацій, субсидій та інвестицій для слабких регіонів. Як правило, ці заходи реалізуються за допомогою фінансових механізмів різноманітних європейських структурних та інвестиційних фондів, наприклад, політика згуртування, яка фінансується за допомогою коштів багатьох європейських фондів таких як Європейський фонд

регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд, Фонд згуртування тощо та які формують національний бюджет співфінансування.

Інвестиційні кошти, які надаються через Європейські структурні та інвестиційні фонди, також мають велике значення для фінансового вирівнювання територій внаслідок ряду причин [76]:

- по-перше, хоча така допомога спрямована на зменшення нерівності між країнами ЄС, вона також допомагає зменшенню диспропорцій усередині країн за рахунок профінансованих місцевих інвестицій;
- по-друге, стимулювання росту ефективності має суттєве значення для зростання добробуту, тому що позитивно впливає на доходи та робочі місця, медицину, освіту та доступ до послуг;
- по-третє, внаслідок негативного впливу криз, пандемії, військових дій державні інвестиції зменшились у більшості країн ЄС, а тому фінансування політики згуртування надає країнам-членам ЄС одне з надійних джерел фінансування державних інвестицій, особливо сьогодні, коли потреба в них зростає.

У країнах Східної Європи для потреб фінансового вирівнювання застосовують переважно змішані моделі, які зумовлюють як горизонтальне, так і вертикальне вирівнювання доходів та видатків. Однозначно, більшість східноєвропейських країн визначаються як соціально орієнтовані, а тому фінансове вирівнювання у них має включати такі складові, як соціальне вирівнювання, тобто зменшення безробіття, зростання населення та власне економічне вирівнювання, тобто валовий внутрішній продукт на душу населення, внутрішній регіональний продукт, податки та неподаткові надходження. При цьому політика згуртованості орієнтує на ефективне використання потенціалу кожної з держав Східної Європи та намагається стимулювати їх соціально-економічний розвиток.

Аналітика вказує на те, що прискорення розвитку територій напряду пов'язане з формуванням бюджетних видатків, збільшує видатки на здійснення політики згуртованості, які базуються як на податковому потенціалі, так і на бюджетних потребах громад.

У період із 2014 до 2020 року Державна стратегія регіонального розвитку в Україні орієнтувала на допомогу депресивним та слаборозвиненим регіонам шляхом фінансової підтримки. Ця стратегія не дала покращення якості життя в різних регіонах, а зменшення міжрегіональних диспропорцій було помітним [63].

Новим, за оцінками фахівців, підходом до реалізації державної регіональної політики до 2027 року виступає розбудова конкурентоздатних регіонів шляхом використання ключових унікальних активів територій [64]. Тобто якщо попередня редакція стратегії вказувала на нерівний розвиток як заваду, то теперішня – уже як передумову для подальшого економічного розвитку за допомогою стимулів для органів місцевої влади до зростання. Це свідчить про те, що кожна територіальна громада повинна сформувати свою стратегію розвитку, а держава, виходячи з цього, по-різному буде допомагати регіонам. У розробленій стратегії не ведеться мова про фіскальне стимулювання громад і регіонів, проте акцентується увага на питаннях економічного зростання, зокрема, в першу чергу, на зростання валового регіонального продукту, покращення зайнятості населення тощо.

В Україні у 2021 році, як останньому передвоєнному, порівняно з 2014 роком суттєво зріс середній показник власних доходів місцевих бюджетів на одного мешканця в розрізі регіонів України. Так, лідером тут виступає місто Київ (20661,1 грн), з його рівнем соціально-економічного розвитку, а також наступні регіони: Дніпропетровська область (13 337,3 грн), Запорізька область (10 247,3 грн), Київська область (12 426,5 грн), Полтавська область (12 243,5 грн) та Харківська (10 279,8 грн). Найбільш низький середній рівень власних доходів на одного жителя у Донецькій та у Луганській [43] областях відповідно (4 397,4 грн. і 2 364,1 грн.) і це можна пояснити воєнними діями на цих територіях починаючи з 2014 року. Чернівецька та Закарпатська області також характеризуються низьким рівнем даного показника – 5 342,6 грн і 5 732,0 грн. відповідно [59; 50].

Достатньо високими темпами зростання доходів на одного жителя за 2014-2021 рр. відзначились Закарпатська (356,4%), Тернопільська (393,9%),

Львівська (374,5%), та Чернігівська (352,9%) області. Зауважимо, що ці області не виступають як промислово розвинені регіони, проте реформа фіскальної децентралізації допомогла їм виявити допоміжні джерела розвитку.

Отже середній рівень доходів місцевих бюджетів України, не включаючи трансфери визначається диференційованою динамікою, проте сума видатків на одного жителя громади дає нам приблизно однаковий рівень по територіях країни, хоча підкреслимо, що у столиці Києві та у таких областях як Дніпропетровська, Київська, Запорізька, Одеська, Кіровоградська Полтавська та Харківська середній рівень видатків на одного жителя на кінець 2021 року був вищий за середній рівень по всій Україні [59; 50].

Дуже важливим показником фінансової стійкості місцевих бюджетів виступає коефіцієнт бюджетної автономії. Обрахування коефіцієнта бюджетної автономії з точки зору місцевих бюджетів України, розраховується як відношення доходів місцевих бюджетів мінус трансфери до їх загальних доходів. Аналіз рівня цього коефіцієнта по окремим областям України впродовж 2014-2021 років за даними Мінфіну засвідчив високу залежність фінансових спроможностей органів місцевого самоврядування у фінансуванні видатків місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів у довоєнні часи, в період здійснення реформи децентралізації.

Статистичні дані Мінфіну України показують, що рівень коефіцієнта бюджетної самостійності по всій країні протягом реформи у передвоєнні часи зріс із 39,2% у 2014 році до 60,7% у 2021 році, хоча вважається, що оптимальне значення цього показника має бути вище 70% [34, с. 199]. В ідеалі в умовах фіскальної децентралізації місцеві бюджети повинні повністю фінансуватися за допомогою власних фінансових ресурсів. У 2021 році показники цього індикатора були найвищими у м. Києві, у Дніпропетровській та у Київській областях, а найнижчі – у Закарпатській, Чернівецькій та Тернопільській.

Підкреслимо також, що в Україні до 2015 року бюджетне вирівнювання обрховувалось та відбувалось за видатками, а сьогодні діє вирівнювання за доходами. Критерієм такого визначення дотаційності бюджету виступає індекс його податкоспроможності (таблиця 2.1).

Таблиця 2.1

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів громад

Результат вирівнювання	Базова дотація	Коли рівень надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні та бюджети отримують 80 % від суми необхідної, щоб досягти цього показника
	Реверсна дотація	Якщо рівень надходжень вище 1,1 показника по Україні то 50 % перевищення цього індексу йде у держбюджет
	Вирівнювання не здійснюється	Рівень надходжень від 0,9 до 1,1 середнього показника по Україні
Параметри, які враховуються під час розрахунків	Кількість мешканців	За даними Державної служби статистики України, на початок року, який передувє плановому
	Надходження ПДФО	За даними державної служби статистики України за останній звітний період
	Індекс податкоспроможності	Розраховується як співвідношення надходжень ПДФО на одного мешканця громади по бюджету до аналогічного показника в цілому по Україні

Джерело: складено автором на основі [5]

Даний індекс обчислюють окремо для бюджетів районів та областей, міст обласного значення та бюджетів базових громад. У розрахунку застосовують кількість населення певної громади, поступлення до її бюджету податку на прибуток підприємств та ПДФО, проте останній враховується тільки для обласного бюджету.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, який регулює горизонтальне вирівнювання, наведені правила не поширюються на бюджет Києва, хоча до 2015 року (початку реформи децентралізації) з бюджету міста вилучали частину фінансових ресурсів у державним бюджет. Видається, що така ситуація дійсно порушує принципи справедливості та єдності і бюджетної системи України, а у результаті і до значних втрат ресурсів інших територій при базовій та реверсній дотаціях.

Вивчення фінансової статистики щодо рівня забезпечення дотаціями територіальних громад в Україні показує нам залежність більшості громад від

державного бюджету. У цілому по країні за передвоєнний 2021 рік біля 75% усіх громад мали базову дотацію, 11% були бездотаційними і тільки 15% повернули реверсну дотацію до державного бюджету. Три чверті громад отримують базову дотацію і це в першу чергу сільські та селищні громади. Такий стан вказує на низький фінансовий потенціал цих громад та, зрозуміло, на незначні податкові можливості.

Як свідчить сайт Міністерства фінансів, якщо взяти усі області України то обсяги базової та реверсної дотацій значно диференційовані, тобто існує нерівномірний економічний розвиток базових громад. У 2021-2022 рр. реверсну дотацію перераховували фінансово стійкі та багаті громади Київської, Дніпропетровської, Запорізької, Львівської та Полтавської областей. Місцеві бюджети цих областей реалізують раціональну бюджетну політику по збільшенню фінансових ресурсів та визначаються наявним потенціалом до розвитку. А на противагу іншим регіонам, які суттєво залежать від дотацій є громади Закарпатської, Тернопільської та Івано-Франківської областей, котрі практично не здатні самостійно забезпечувати своє існування і характеризуються слабким фінансовим потенціалом. Водночас територіальні громади Київської, Полтавської, Сумської, Кіровоградської та Чернігівської областей виступають як найменш дотаційні за розмірами дотацій. Цікаво, що у цілому на десять громад, які перераховують найбільше реверсних дотацій у державний бюджет припадає понад 45% усього обсягу таких вилучень у місцевих бюджетах.

Зрозуміло, що фінансові диспропорції в областях України зумовлені впливом їх зовнішніх, і внутрішніх факторів, а негативні наслідки таких дисбалансів на соціально-економічний розвиток територій вимагають пошуку таких інструментів для їх усунення, які б в кінці кінців змінили існуючі тенденції на протилежне.

Україна не має ефективних механізмів подолання, тобто регулювання або ліквідації фінансових дисбалансів, а ще і їх запобігання. На макрорівні своєрідним моніторингом дисбалансів виступає рівень економічної безпеки країни, який обраховується Міністерством економіки та ґрунтується на оцінці

показників виробничої, фінансової, соціальної, продовольчої, та демографічної безпек.

Україна бачить себе на шляху до європейської інтеграції та намагається модернізувати економіку, прискорити технологічний розвиток, залучати іноземні інвестиції. Тому її майбутнє значно залежить від виваженої раціональної регіональної політики, орієнтованої на соціально-економічну цілісність та зростання рівня життя громад незалежно від місця проживання.

При цьому передача на місцевий рівень повноважень має, безумовно, супроводжуватися і передачею необхідного обсягу фінансових ресурсів. А ефективні органи місцевого самоврядування у межах отриманих повноважень та коштів мають функціонувати задля продуктивного економічного розвитку громад та залучаючи інвестиційні ресурси і максимально сприяти діючим на території бізнес-структурам тощо.

Підкреслимо в цьому сенсі, що в Україні вкрай потрібно розробити єдину систему показників по аналогії з Європейською системою показників для вимірювання дисбалансів як на регіональному, так і на макрорівнях. Така система створила б можливості для виявлення майбутніх ризиків виникнення диспропорцій та розширила б можливості їх ліквідації або врегулювання. Використання інструментів фінансового регулювання у кожній області чи регіоні дасть можливість мінімізувати рівень негативних фінансових дисбалансів та стимулювати збалансований територіальний розвиток.

2.3. Оцінка фінансової самостійності органів місцевого самоврядування

Процеси фіскальної децентралізації, які відбуваються повсюди у світі, орієнтовані на передачу місцевій владі різних рівнів повноважень та інструментів, які дозволяють здійснювати ці повноваження незалежно та самостійно. А здійснювати децентралізацію так, щоб реалізувати її цілі необхідно через розподіл видаткових повноважень між центральними органами державного управління та органами місцевого самоуправління. Але

передача видаткових повноважень має відбутися шляхом відповідного надання бажаних податкових повноважень органам місцевого самоврядування, щоб як результат сформувати видаткові та дохідні частини місцевих бюджетів.

Україна тільки починає формувати фінансово спроможне місцеve самоврядування. Саме сьогодні державна влада країни та суспільство усвідомлюють переваги фіскальної децентралізації. Постулати теорії публічних фінансів та досвід зарубіжних країн допомагають визначити правильні напрямки змін у адміністративно-територіальній структурі влади, відчуті результати децентралізаційних процесів та цілі укріплення фінансової самостійності територіальних громад.

Децентралізація створює можливості для жителів громад зробити органи влади більш підзвітними їхнім інтересам. Створюється своєрідна незалежність місцевих органів самоврядування від центральної влади, що, безумовно, розумно, адже місцевим органам влади краще відомі потреби своїх мешканців. Наука публічного управління свідчить, що вищий орган влади не має брати на себе відповідальність нижчих органів влади та позбавляти їх власних повноважень, а власне допомога їм можлива хіба що тоді, коли це необхідно.

Усі країни вирішують проблеми розмежування компетенцій між різними рівнями управління. І це необхідно задля забезпечення економічного розвитку територій, надання їм якісних суспільних товарів і послуг на різних рівнях публічного адміністрування. Такий сенс лежить в основі принципу субсидіарності як одного з визначальних принципів у бюджетній системі України.

Відповідно до Бюджетного кодексу України здійснення принципу субсидіарності означає, що: «розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання публічних послуг до їх безпосереднього споживача» [5]. Саме такі умови дозволяють максимально задовольняти потреби населення у якості чинника та

рушія процесів перерозподілу.

Отже, щоб формувати видаткові повноваження органи місцевого самоврядування повинні бути забезпечені достатньою кількістю фінансових ресурсів. А тому доходи місцевих бюджетів виступають ключовою складовою розбудови фінансових ресурсів органів місцевої влади в умовах децентралізаційних процесів.

Фінансова самостійність при здійсненні компетенцій та повноважень органів місцевого самоврядування також формується під впливом особливостей акумулювання доходів та розбудови системи видатків місцевих бюджетів країни. Суттєво значним у цьому контексті є ступінь чи коефіцієнт фіскальної децентралізації доходів та децентралізації видатків.

Виокремлюють показники децентралізації публічних фінансів, які надають інформацію про розмежування повноважень між центральним та місцевими рівнями територіального поділу в рамках національної економіки, особливо у сенсі компетенцій побудови доходів, напрямків їх виплат або повноважень, які пов'язані із прийняттям зобов'язань. Кількісні параметри отримують завдяки аналізу «частки доходів підсектору місцевого самоврядування в загальних державних доходах, частки видатків підсектору місцевого самоврядування в загальних державних видатках та по відношенню до валового внутрішнього продукту» [71, с. 334]. Водночас мало аналізувати лише фінансові потоки, потрібно також дослідити завдання державних установ, тобто які повноваження має кожен рівень державного управління. Вимоги децентралізації потребують чіткого розмежування завдань окремими рівнями влади, дотримання існуючого поділу цих завдань та, звісно, розподілу бюджетних видатків саме відповідно до розмежованих завдань.

І таким чином усі повноваження, які ще здійснюються на рівні базових територіальних громад переходять до таких рівнів територіального устрою – субрегіонального та регіонального, тобто районного та обласного.

Практика країн-членів ЄС виділяє наступні засадничі принципи правильного розподілу повноважень для всіх типів країн задля активізації процесів децентралізації [72, с. 8]:

- чітке визначення тієї сфери політики, яку закріплено за різними рівнями влади та управління, щоб уникнути дублювання та марнотратства;
- створення балансу у шляхах децентралізації різних сфер політики щоб забезпечити їх взаємодоповнюваність для територіального розвитку;
- рівність обов'язків та доходів при одночасному зростанні спроможності місцевих органів влади управляти своїми власними ресурсами;
- стимулювання активного збільшення фінансового потенціалу на регіональному та локальному рівнях;
- побудова діючих механізмів координації на кожному із рівнів для управління спільними зобов'язаннями;
- сприяння співпраці між різними юрисдикціями, зокрема за допомогою фінансових стимулів для більшої результативності за рахунок ефекту від масштабу;
- утілення додаткових змін у сфері управління землекористуванням та участі громадян в управлінні та наданні державних послуг;
- створення системи збору даних та здійснення моніторингу щоб отримувати корисну інформацію для прийняття рішень.

Отже, чітке розмежування обов'язків у першу чергу базується на ключовому принципі, по якому витрати місцевого самоврядування мають максимально покриватися власними податками території, а фінансове вирівнювання хіба компенсує структурні нерівності.

Сучасна бюджетна система нашої країни визначається самостійністю усіх бюджетів. Регіональний (обласний) бюджет не може бути віднесений до місцевих бюджетів іншого рівня – субрегіонального (районного) або базової громади. Проте в Україні і сьогодні держава не спромоглася чітко розмежувати функції між рівнями влади та управління. Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» існуючі районні та обласні ради не формують власних виконавчих органів і чітко визначеного переліку повноважень, які вони передають місцевим державним адміністраціям. А повноваження виконавчих органів базових територіальних громад (їх рад) по сферам діяльності виокремлені на власні та делеговані [65].

Організація державного управління України відмінна від європейських країн саме у централізації керівних засад, коли вищий рівень влади бажає отримати якнайбільше повноважень на своєму рівні. Така ситуація означає невиконання одного із пунктів статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [27, с. 94].

Ще одна суттєва відмінність української влади від інших держав з багатою історією розвитку демократичних інститутів полягає у відсутності прозорості бюджетного процесу [73, с. 25]. У розвинених країнах існує також розвинений інститут громадськості, котрий безпосередньо формує запит на відкритість влади, а у випадку нецільового використання бюджетних ресурсів органи управління, як правило, усуваються від своїх повноважень, таким чином створюється довіра з боку громадян. В Україні такий інститут громадянського суспільства знаходиться на етапі становлення та розвитку, місцеве самоврядування не має самостійності та повноти влади і суспільної підтримки з боку громадян. Звідси урядовці різних рівнів приховують свої неправомірні дії, вони ніколи не надають повну звітність про функціонування бюджетного процесу, що формує підґрунтя для корупції.

Щоб оцінити вплив заходів щодо фіскальної децентралізації на фінансову самодостатність органів місцевого самоврядування та їх значення у бюджетній сфері, необхідно оцінити показники частки місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету України, до якого статистика включає центральний, регіональний, субрегіональний та місцеві бюджети, а ще, безумовно, бюджети фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

В Україні цей рівень децентралізації доходів впродовж 2015-2021 рр. був на рівні 22,47%. Порівняно з розвиненими європейськими країнами вищими були тільки частки доходів місцевого рівня у секторі загальнодержавного управління скандинавських країн таких як Фінляндія, Данія та Швеція із показниками 28,64%, 27,15%, та 32,71% відповідно. Найнижчі ступені децентралізації доходів за цей же період притаманні для Ірландії та Греції.

Частки доходів місцевих бюджетів у ВВП країн ЄС також

диференційовані і пояснюється це індивідуальною специфікою адміністративно-територіального устрою та історичними особливостями розвитку країн. У найбільшій мірі ВВП перерозподіляється через місцевий рівень знову ж таки у Фінляндії, Данії та Швеції, з показником 15,19%, 14,59%, 16,33%, відповідно.

Підкреслимо, що частка місцевих доходів у ВВП має зростати, адже цей показник виступає індикатором ступеню фіскальної децентралізації, за його допомогою визначається рівень фінансової забезпеченості та фінансової самостійності місцевих бюджетів.

Частка доходів місцевих бюджетів відносно ВВП в Україні протягом 2015-2021 рр. до початку повномасштабної війни знизилася з 14,79% до 10,64%, що говорить про більшу концентрацію фінансових ресурсів на центральному рівні. Водночас, частка власних доходів місцевих бюджетів України відносно ВВП починаючи з 2015 року поступово зростала та за підсумками 2021 р. склала 2,11%. Для порівняння – до початку реформи місцевого самоврядування у 2014 році цей показник був на рівні 1,27%. Чим більше має бюджет власних надходжень, тим у більшій мірі стають самостійними територіальні громади стосовно використання цих фінансових ресурсів.

За обсягами видатків місцевих бюджетів в Україні, індекс децентралізації видатків, який розраховують у Мінфіні, зменшився із 43,1% (у 2014 р.) до 15,9% (у 2022 р.), а трохи модифікований індекс децентралізації видатків, тобто без урахування видатків на оборону – із 45,5% до 25,5%, хоча все це і відбувалося на фоні збільшення податкових доходів із 23,8% у 2014 р. до 29,3% у 2022 р. (табл. 2.2).

У цілому необхідно констатувати, що для публічних фінансів України властивий високий рівень децентралізації видатків (у середньому за 2015–2022 рр. – 33,0%), а це якщо порівняти з доходами (за 2015-2022 рр. – 21,6%) в 1,5 рази більше. Таким чином центральна влада, делегуючи на місцевий рівень значні видаткові повноваження, не забезпечує їх дохідними джерелами.

Таблиця 2.2

Фіскальна децентралізація у секторі загальнодержавного управління
України протягом 2014-2022 рр., %

Індикатор	Роки								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Індекс децентралізації видатків	43,1	41,2	41,9	46,9	45,6	41,3	30,0	30,9	15,9
Модифікований індекс децентралізації видатків	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

Джерело: на основі [43]

Сьогодні більша частина доходів місцевих бюджетів нашої країни – це субвенції з державного бюджету, які як фінансові ресурси надаються на цільові потреби і їх використання можливе лише у такому порядку, зазначеному тим органом влади, який прийняв рішення про надання цих субвенцій. Саме тому індекс бюджетної залежності зменшився з 28,6% до 20,6% у 2022 р. порівняно з 2015 р. Ця тенденція фінансового забезпечення місцевого рівня свідчить про високу залежність від рішень парламенту та уряду в перші роки здійснення реформи децентралізації.

Податковим доходам місцевих бюджетів у загальній сумі податків та обов'язкових платежів усього сектору загальнодержавного управління властива нестабільна динаміка, хоча саме: «місцеві податки мають виступати основним джерелом формування доходів місцевих бюджетів, оскільки формують їхні власні кошти» [62, с. 149].

Бюджетна реформа внаслідок перерозподілу надходжень від податків на користь місцевих бюджетів України підняла роль фіскального призначення

місцевих податків та зборів у створенні власних ресурсів місцевих бюджетів.

Передвоєнна фінансова політика свідчила про позитивну динаміку частки місцевих зборів і податків у власних доходах місцевих бюджетів України. Достатньо суттєве зростання почало відбуватися починаючи з 2015 року, а поштовхом до такого зростання стало втілення нових положень до Бюджетного і Податкового кодексів України в частині змін у перерозподілі фінансових ресурсів на користь місцевих бюджетів.

У передвоєнні роки цей показник бюджетного покриття мав тенденцію до зростання. У 2014 році він був на рівні 0,04%, а на кінець 2022 р. зріс до 0,17%. Хоча значення такого коефіцієнта в межах нижче 0,2 говорить про низький ступінь фінансової самостійності органів місцевої влади.

Дані нижче наведеної таблиці 2.3 свідчать, що частка місцевих податків та зборів у всій сумі податкових надходжень до місцевих бюджетів постійно зростала – з 9,2% у 2014 р. до 21,4% у 2022 р. – і це завдяки процесу фіскальної децентралізації, який стимулював суттєве збільшення власних надходжень до місцевих бюджетів. Але все рівно біля 80% доходів від податків до місцевих бюджетів створюються завдяки загальнодержавним податків: податку на прибуток підприємств, ПДФО, акцизного та екологічного податків. При цьому частка їх надходжень до місцевих бюджетів дуже різниться.

Таблиця 2.3

Структура податкових надходжень до 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	9,2	27,5	28,8	26,2	26,2	27,2	26,5	25,9	21,4

податки та збори, у тому числі:									
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

Джерело: складено автором на основі [50]

Підкреслимо, що зарахування загальнодержавних податків і зборів до місцевих бюджетів відбувається централізовано та у визначених пропорціях, а отже місцева влада не має ніякого впливу на ставки чи податкові пільги загальнодержавних податків та зборів. Проте, в частині місцевих податків та зборів органи місцевого самоврядування мають деяку самостійність, коли на засіданнях своїх рад мають право визначати місцеві збори. Місцеві податки сплачуються незалежно від рішення місцевої влади територіальної громади, а їй дозволено змінювати податкові ставки, але тільки в законодавчо встановлених межах.

Зазначимо, що податкові нововведення у 2022 році змінили динаміку надходжень від єдиного податку. По регіонах України сплата такого податку істотно відрізняється внаслідок того, що в регіонах, де ведуться бойові дії малий та середній бізнес зовсім припинив своє існування або змінив локацію, а в інших областях, де знайшли притулок переселенці, ділова активність відновилася, і показники цих регіонів суттєво зросли порівняно з показниками минулих років.

Фахівці стверджують, що чинна система місцевого оподаткування в Україні розвивається доволі повільно. Проблемними питаннями цієї сфери є:

- слабка фіскальна роль місцевих податків та зборів;
- незначний перелік податків та зборів порівняно з країнами

Європейського Союзу;

- відсутність рівноваги або балансу між рівнем суспільних послуг, які отримують на певній території та податковими зусиллями жителів цієї території тобто громади;
- відсутність безпосереднього інтересу органів місцевого самоврядування по додатковому залученню коштів від справляння місцевих податків і зборів та існуюча корупція в цих структурах влади.

Велика частка економічних та політичних переваг децентралізованих публічних фінансів залежить від спроможностей органів місцевого самоврядування генерувати свої власні рішення по оподаткуванню. Місцева або регіональна влада, яка сама спроможна створювати свою власну податкову базу та податкові ставки має достатньо високий ступінь податкової влади, тобто податкової самостійності [74, с. 4].

Отже, підсумовуючи аналіз функціонування децентралізованих місцевих бюджетів узагальнимо, що найбільш суттєвою передумовою забезпечення очевидної фінансової самостійності органів місцевого самоврядування є наявність у них достатніх джерел власних податкових доходів. Зрозуміло, що податкові повноваження потребують створення відповідного податкового механізму, подолання суттєвої міжрегіональної різниці розподілу доходів до місцевих бюджетів, створення умов для ефективного податкового адміністрування. Але ж реалізація першочергових завдань фіскальної децентралізації саме і полягає у підвищенні фінансової самостійності та продуктивної діяльності регіональних і місцевих бюджетів, які потребують фінансових ресурсів.

В Україні сьогодні спостерігається нестача достатніх податкових повноважень, які в умовах фіскальної децентралізації забезпечують фінансову самостійність місцевих бюджетів.

Висновки до другого розділу

Практика формування фінансових ресурсів органів місцевого

самоврядування в умовах фіскальної децентралізації засвідчила, що перерозподіл внутрішнього валового продукту через систему публічних фінансів фіксує значну централізацію фінансових ресурсів та їх обмеженість на місцевому рівні, що не створює належного механізму фінансового забезпечення базових територіальних громад.

Реформа місцевого самоврядування та втілення процесу фіскальної децентралізації суттєво сприяє розширенню дохідної бази, зростанню власних джерел фінансових ресурсів органів місцевої влади та податкових надходжень до місцевих бюджетів. Водночас, частка міжбюджетних трансфертів за останні роки поступово зменшувалася на основі змін, внесених до Бюджетного кодексу України. При цьому левову частку в трансфертах займають цільові трансферти (субвенції), що свідчить про неможливість органів місцевого самоврядування вільно розпоряджатися своїми фінансовими ресурсами. На фоні зменшення трансфертної залежності закріплені доходи сьогодні становлять основне джерело надходжень до місцевих бюджетів України, а власні фінансові ресурси (місцеві податки і збори) перейшли на другий план.

Визначений рівень децентралізації влади в Україні порівняно з досвідом, європейських країн показує, що сьогодні Україна виступає як країна з відносно низьким рівнем фіскальної децентралізації порівняно з країнами ЄС. Для неї притаманна децентралізація по видатках, коли уряд, делегуючи місцевим бюджетам видаткові повноваження, не підтримує їх дохідними джерелами, а це означає перевагу централізації фінансових ресурсів як у їх формуванні, так і при розподілі повноважень.

Труднощі української децентралізації полягають у тому, що вона не здатна поєднати два основних чинники – демократію з місцевим самоврядуванням та об'єктивно раціональний розподіл обов'язків між центром та місцевою владою. Звідси і труднощі для органів місцевого самоврядування у виконанні ними власних повноважень при нестачі власних фінансових ресурсів.

Фіскальна децентралізація в Україні забезпечила створення понад 1470

об'єднаних територіальних громад, у яких зростає частка власних надходжень, доходи від місцевих податків та зборів. При цьому існують диспропорції у розвитку цих територіальних спільнот. Україна не пододала ризики поглиблення фіскальної диференціації територій, а механізми та інструменти фінансового вирівнювання, які були спрощені та суттєво не вплинули на доходи місцевих бюджетів, сьогодні неспроможні врегулювати нерівномірності розвитку територіальних громад.

Всебічний аналіз фінансової самостійності органів місцевого самоврядування засвідчив, що в Україні на противагу розвиненим країнам органи місцевого самоврядування володіють обмеженими податковими повноваженнями, що створює проблеми для забезпечення фінансової самостійності та самодостатності місцевих органів влади в умовах фіскальної децентралізації. У нашій країні основна частина (2/3 всього обсягу) податкових доходів місцевих бюджетів за 2015-2022 рр. генерувалась за рахунок загальнодержавних податків, а їх міжбюджетний розподіл регулюється виключно рішеннями центральних органів влади. Тільки 25 % забезпечували місцеві податки, по яких місцева влада володіє обмеженим правом визначати податкові пільги та ставки у межах, встановлених законодавством. Значними проблемами у цій сфері є слабка фіскальна роль місцевих податків та зборів; незначний перелік податків та зборів у порівнянні з країнами ЄС; відсутність рівноваги між рівнем суспільних благ, які продукуються на певній території із податковими зусиллями її населення; незацікавленість органів місцевого самоврядування у додатковому залученні коштів від сплати місцевих податків і зборів та корупція. А зростання обсягу субвенцій місцевим бюджетам хоча власне і слугує надання окремих гарантій щодо фінансування базових територіальних громад на короткострокову перспективу, проте знижує стимули до розвитку податкової самостійності фінансово слабких територій.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УКРІПЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1. Стимулювання розвитку фінансової самостійності органів місцевого самоврядування : підходи та інструменти

Важливими проблемами країн світу сьогодні є питання, як підняти фінансову самостійність і фінансову відповідальність на всіх без винятку рівнях державної влади, зокрема фінансальна децентралізація обумовила розповсюдження нових підходів щодо формування джерел фінансових ресурсів органів місцевої влади.

Фінансальна децентралізація в Україні відбувалася у декілька етапів. Початковий перший етап (2015-2018 рр.) був утілений в життя внаслідок запровадження цілого ряду змін, які були пов'язані із правовою базою, а саме створення необхідних законодавчих умов та механізмів щоб розбудувати спроможні територіальні громади сіл, селищ, міст, які добровільно об'єдналися. Другий етап децентралізації (2019-2022 рр.) фактично завершив основні частини програми реформування, адже зменшив кількість районів та сформував новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Ці два етапи реформи фінансової децентралізації створили умови для зростання власних фінансових ресурсів органів місцевої влади та податкових надходжень до місцевих бюджетів для помітного зменшення трансфертної залежності.

Водночас, уже в останні довоєнні роки спостерігалися негативні тенденції, а саме: зниження темпів фінансової децентралізації, концентрація більше третини фінансових ресурсів у державному бюджеті, зростання частки закріплених надходжень у сумарних доходах місцевих бюджетів, домінування цільових трансфертів у структурі міжбюджетних трансфертів, проблеми із

застосуванням механізму місцевих запозичень, слабка регуляція нормативно-правового поля у сфері місцевого самоврядування. Все це свідчить про зниження ролі місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП, а також про низьку фінансову самостійність органів місцевого самоврядування.

Звідси найбільшої актуальності сьогодні набуває подолання дисбалансу в таких напрямках: удосконалення міжбюджетного розподілу загальнодержавних податкових доходів в умовах, коли нерівномірно розвиваються території, а ще шляхом стимулювання місцевого самоврядування до пошуку додаткових джерел фінансових ресурсів.

Політика країни щодо проблем територіального розвитку повинна формуватися на державному рівні та здійснюватися і підтримуватися на регіональному і базовому рівнях, тобто реалізувати принцип компліментарності як визначального механізму оптимального поєднання державних, регіональних і місцевих інтересів. Відсутність такого продуктивного діючого механізму або домінування важелів впливу одного із суб'єктів веде до надмірного централізму, а, тому і до недіючої фіскальної децентралізації.

Позитивні ефекти та результати фіскальної децентралізації можуть бути тільки в разі запровадження стратегії соціально-економічного розвитку, в якій фіксуються напрями та шляхи розвитку, інтереси, можливості та фінансові ресурси територіальних спільнот. Ці орієнтири мають бути взаємоузгодженими, об'єктивно необхідними та раціонально поєднуваними.

Якщо ми візьмемо, наприклад, рівень надходжень місцевих податків і зборів, то він в Україні є меншим за 30% за весь період проведення реформи фіскальної децентралізації (хоча на першому етапі реформи цей рівень був трохи вищим, ніж на наступному), а це порівнюючи з європейськими країнами виглядає критичним показником. Тому органам місцевого самоврядування в Україні сьогодні потрібно віднаходити можливості зміцнення механізму місцевого оподаткування, чітко усвідомлюючи за рахунок чого будуть формуватися бюджети громад, беручи до уваги ще й те, що воєнні дії в Україні тільки ускладнюють такі умови і часові рамки. Залишаються невирішеними такі проблемні питання, які не дають місцевим органам влади твердої

фінансової бази та суттєвого зменшення залежності від загальнодержавних податків.

Ще у 2022 році початок повномасштабної війни в Україні загострив проблему зміцнення власних джерел доходів місцевих бюджетів, тому що фінансові ресурси державного бюджету спрямовувались на забезпечення оборони держави. Централізація влади – це об'єктивний процес в умовах воєнних дій.

Повномасштабна війна суттєво підірвала економіку України, адже подібних утрат Україна не зазнавала ні під час фінансової кризи 2008-2009 рр., ні у 2014-2015 рр., коли Росія загарбала Крим і розв'язала війну на Сході, ні внаслідок світової пандемії.

Ця агресія створила ще більше проблем для місцевого самоврядування, тому що породила масову міграцію, призупинила ділову активність, зруйновано соціальну, електроенергетичну інфраструктуру, житлові об'єкти – і усе це, безумовно, вимагає подальшої відбудови. А тому процес відбудови нашої країни має супроводжуватися новітнім етапом перерозподілу функцій, відповідальності та коштів від центру до базових територіальних громад.

Зрозуміло, що реформаторські процеси децентралізації в Україні були порушені, але ж не зупинені. Науковці та практики наголошують, що третім етапом фіскальної децентралізації повинна бути модернізація механізму у сфері місцевого оподаткування та адміністрування.

Найбільш ефективним інструментом зростання дохідної складової бюджетів громад є податки і збори. І це абсолютно правильно, тому що від центру на місцевий рівень передається відповідальність за надання суспільних благ, а за логікою місцеві податки і збори саме і є чітко усвідомленою платою за вигоди. Місцева влада зобов'язана так організувати цей злагоджений механізм місцевого оподаткування, щоб люди відчували його зв'язок з власним добробутом та не виїжджали в іншу місцевість, щоб було забезпечено певну стабільність і достатність надходжень податкових ресурсів для фінансування суспільних послуг. Тому органи місцевого самоврядування повинні протидіяти тим чинникам, які гальмують зростання власної

фінансової бази.

Безумовно, основні проблеми повинні вирішуватися на місцевому рівні, проте ще більше проблем вимагають вирішення на державному рівні. Наприклад, процес адміністрування податків в Україні у повній мірі є сферою повноважень органів Державної податкової служби, не органів місцевого самоврядування і на додаток існують розбіжності в організаційній структурі такої податкової служби та адміністративно-територіальному устрої України, поки фахівцям фінансових управлінь потрібно вирішувати питання через офіційну кореспонденцію з обласним підрозділом ДПС України. Крім цього органи податкової служби внаслідок реформ не мають достатньо грамотних кадрів і достатніх фінансових ресурсів, а ще і не вмотивовані для ефективного адміністрування податку на майно та інших місцевих податків і зборів.

Беручи до уваги виклики воєнного стану в Україні, які створюють низку поточних і стратегічних запитів, використання податків на майно у базових громадах набуває дуже суттєвого значення, тому що виступає як важливе джерело фінансової підтримки функціонування територій і сприяє їх розвитку [56, с. 170].

У цьому сенсі якраз майнове оподаткування уявляється як найбільш оптимальний варіант податку із значним рівнем фіскальної спроможності. На основі зарубіжного досвіду, Україні потрібно вдосконалити систему адміністрування майнового оподаткування задля зростання доходної частини бюджетів територіальних громад в Україні за наступними напрямками:

- залучити місцеву владу до адміністрування майнових податків, а ДПС має наглядати за дотриманням органами місцевого самоврядування податкового законодавства, для цього забезпечити внесення відповідних змін до законодавства України;
- удосконалити роботу з подальшого оновлення вартісної оцінки землі та показників Державного земельного кадастру, здійснювати раз по разу моніторинг ефективності податкових пільг, при орієнтації на відновлювальний характер земельного потенціалу країни;
- сформувати реєстри нерухомого майна, на базі яких робити прогнози та

забезпечувати справедливість, враховуючи ринкову вартість об'єктів нерухомості;

- створити та запровадити програму підвищення рівня кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування тощо.

Органи місцевого самоврядування мають право визначати ставки земельного податку, а також податку на нерухоме майно, розмір плати за реєстрацію суб'єкта підприємництва, а ще у них є повноваження встановлювати пільги по сплаті цих податків чи повністю звільняти від них, хоча безумовно необхідно уважно ставитися до пільг в оподаткуванні. Власність на землю, на нерухомість, володіння транспортними засобами – це важлива ознака рівня доходів, тому потрібно зважати на майновий стан громадян та рівень їх доходів. Варто також зазначити, що надходження від оренди нерухомості, що знаходяться у комунальній власності або від оренди землі виступають стабільним джерелом доходів бюджетів територіальних громад. Так від оренди комунального майна місцевий бюджет отримує значно менші надходження, ніж від його продажу, але ж вони мають стабільний тобто відновлювальний характер і при цьому ні в якому разі не втрачаються права власності на ці активи [30, с. 43-44].

Втілення вище названих заходів буде сприяти зростанню фіскальної ролі майнового оподаткування, кращому формуванню власної фінансової бази місцевих бюджетів та, безумовно, також дозволить органам місцевої влади здійснювати більш якісну політику в громадах.

Щодо шляхів зміцнення фінансової незалежності місцевих бюджетів та підняття рівня фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі розвитку, узагальнюючи думки багатьох фахівців-теоретиків і практиків необхідно зробити наступне:

- здійснити ґрунтовний аналіз власних джерел органів місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації основних завдань реформи місцевого самоврядування;
- змінити статус ПДФО та перевести його до складу місцевих податків, а це дасть довгострокове зростання фінансових ресурсів місцевих

бюджетів;

- надати органам місцевого самоврядування податкові повноваження у сфері регулювання податкового навантаження на податкоплатників;
- брати до уваги фіскальну специфіку кожної територіальної громади при здійсненні податкової політики на місцях;
- налагодити взаємодію органів місцевого самоврядування з Державною податковою службою у сфері податкового адміністрування;
- здійснювати подальше реформування міжбюджетних відносин, а саме зменшити обсяг державних субвенцій, які суттєво впливають на ступінь самостійності в реалізації власної бюджетної політики органів місцевого самоврядування на користь дотацій;
- стимулювати органи місцевого самоврядування до можливого додаткового фінансування місцевих бюджетів, адже для заохочення зростання інвестицій регіони мають мати інфраструктуру. Розвинена інфраструктура та низький рівень місцевих податків – найважливіші стимули для інвестицій;
- сприяти тісній взаємодії територіальних громад у певних агломераціях щоб здійснювати сумісні проєкти розвитку, які матимуть суттєві переваги серед інших громад у доступі до міжнародних структур, партнерів фондів та інших джерел фінансування [75, с. 45].

Водночас, українське законодавство також потребує змін до Конституції в частині децентралізації влади у таких напрямках:

1. Районні та обласні ради мають представляти інтереси не тільки жителів громади, а і спільні інтереси громад, а тому їм потрібні власні виконавчі органи замість місцевих державних адміністрацій. А органи державної влади мають мати повноваження виключно в адміністративному нагляді.

2. Якщо базові громади мають визначальне право в реформі децентралізації, тобто на власний розсуд розв'язувати проблеми та питання місцевого значення та їхні рішення не можуть 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 [29, с. 77].

Аналіз фіскальної децентралізації у зарубіжних країнах свідчить, що єдиного, правильного шляху Україна немає. Україна почала втілювати свою власну виняткову модель та при цьому запозичуючи, але не повторюючи, досвід Швеції, Норвегії, країн Балтії, Польщі та Франції. Реформа фіскальної децентралізації надає значної самостійності територіальним громадам. Не дивлячись на проблему слабкого власного фінансового забезпечення місцевих бюджетів, подальше здійснення реформи місцевого устрою влади дасть результат лише у випадку ефективної побудови міжурядових трансфертів та потужної податкової політики на місцевому рівні.

3.2. Стратегічні напрями розвитку системи вирівнювання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування

Важливим питанням фіскальної децентралізації є також вирішення завдань по оптимальному фінансовому забезпеченню делегованих центральним урядом повноважень органам місцевого самоврядування у процесі суттєвих змін у системі міжбюджетних взаємовідносин. Підкреслимо, що міжбюджетні трансферти згідно Бюджетного кодексу фінансують виконання поточних потреб та йдуть на виконання делегованих повноважень.

Органи місцевого самоврядування вимагають додаткових фінансових ресурсів щоб здійснювати повноваження видаткового характеру. Цих ресурсів не буде вистачати навіть за найбільш оптимального розподілу доходних та видаткових повноважень у системі державного управління, адже потенційні дисбаланси та відмінності у фінансуванні розвитку територіальних спільнот мають місце повсюдно у світі. По суті завжди існуватимуть територіальні громади з надлишковими бюджетними ресурсами та громади, де таких ресурсів, тобто коштів явно не вистачає.

У теорії публічних фінансів рушійною силою міжбюджетних трансфертів для будь-якої держави є справедливість, яка означає оптимальні

можливості в адмініструванні податків та рівний доступ територіальних утворень до державних послуг. Отже, за логікою, фінансове вирівнювання територій змістовно теж є частиною децентралізації, тому що саме воно спрямоване на ліквідацію диспропорцій та справедливість у розподілі між мешканцями, як наслідок самостійності місцевої влади.

Головними причинами у потребі фінансового вирівнювання виступає невідповідність між делегованими повноваженнями органам місцевої влади по видаткам та закріпленими доходами для їх реалізації по всіх територіальних громадах, відшкодування видатків на продукування суспільних благ із суттєвими зовнішніми ефектами та ін. Підґрунтям цього є потреба у забезпеченні суспільними благами, а ще, безумовно, гарантування макроекономічної політичної стабільності [12, с. 325].

Як свідчить світовий досвід фінансового вирівнювання, навіть незважаючи на прозорість та продуктивність горизонтального вирівнювання, більшість країн все ж таки застосовують механізм вертикального вирівнювання, коли центральний уряд перерозподіляє кошти до бюджетів нижчих рівнів. Хоча, наприклад, у Німеччині, Данії та Латвії використовується горизонтальне вирівнювання.

Узагалі якщо узагальнити класифікацію типів фінансового вирівнювання різних країн світу то можна виокремити три основні важелі фінансового вирівнювання: за доходами, за видатками та шляхом заповнення розривів між ними.

Вирівнювання доходів базується на процедурі вимірювання наявних та потенційних доходів на душу населення, тобто податкових можливостей, де – для розуміння розмірів трансфертів вирівнювання щодо окремих територіальних громад.

Механізм вирівнювання видатків орієнтований на компенсацію базовим громадам із більш високими видатками на душу населення у порівнянні з іншими громадами задля уникнення надмірного тягаря.

А механізм «заповнення розривів» інтегрує в собі вирівнювання видатків та доходів у єдиний трансферт з метою саме заповнення розривів між

визначеними видатками та встановленими доходами. Специфікою даного вирівнювання є те, що такі трансферти, як правило, збільшують нерівності доходів на душу населення після їх застосування як номінально-вирівнюючих трансфертів. Збільшення нерівності в доходах після вирівнювання обумовлюється ще й тим фактом, що серед механізмів, які заповнюють розриви, лівова частка трансфертів «ускладнює» нерівності у видатках, а не в доходах.

Більшість українських фахівців вважають, що пріоритетними напрямками аналізу фінансового вирівнювання для нас є досвід країн Балтії та Скандинавії, адже в Україні горизонтальне бюджетне вирівнювання відбувається за доходами. Змістовно горизонтальне вирівнювання означає перерозподіл фінансових ресурсів між територіальними громадами, щоб запобігти територіальній різниці у фіскальній спроможності та потребах у видатках. Перерозподіл бюджетних коштів здійснюється від заможних громад до тих громад, які зіштовхуються з більшими витратами або меншими доходами на душу населення.

Наприклад, у Данії в 2021 році було реалізовано реформу, за якою активізувалось горизонтальне фінансове вирівнювання і таким чином вирівнювання взагалі перестало фінансуватися державою. Муніципалітети Данії мають цільові трансферти та блок-гранти для того, щоб вирівняти відмітності між ними внаслідок різних податкових баз, складу вікових груп та соціальної структури у цілому, щоб муніципалітети отримали рівні фінансові ресурси для виконання своїх завдань і надання послуг.

Система датського фінансового вирівнювання базується на таких положеннях:

- у сфері доходів муніципалітети з податковою базою, яка менша середнього показника по країні отримують кошти обсягом 75% різниці, а муніципалітети відповідно з вищою податковою базою віддають таких коштів 75% різниці. При цьому встановлено також додаткові внески та відрахування для муніципалітетів із більшими та меншими показниками (вище 125% та нижче 90% від середнього показника);

- муніципалітети, видатки яких нижче середнього показника по країні, сплачують 93% різниці, а ті, чиї видатки більші одержують 93% (або 95% різниці для тих, хто має найбільші потреби);
- також окремо визначаються спеціальні внески для віддалених муніципалітетів, а ще для муніципалітетів у столичному регіоні із несприятливою ситуацією [38].

Фінансове вирівнювання в Латвії відбувається шляхом формульного розрахунку: потреби громад обраховуються за кількістю жителів по різним віковим групам та площею території. Механізм вирівнювання базується на такому принципі: громади віддають або отримують 60% різниці між скоригованими по потребам доходами та їх середнім показником, натомість держава додає кошти на одного жителя в розрізі від нуля і далі за висхідною по мірі того як зменшується сума скоригованих на основі потреб доходів.

В Україні із 2015 р. було змінено систему балансування місцевих бюджетів як початок реформи місцевого самоврядування та на основі цілого ряду законодавчих положень до Бюджетного кодексу серед трансфертів субвенції випереджають дотації. Така бюджетна політика була спрямована на запобігання корупції, неякісного планування та управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, а також на їх ефективну підзвітність. Хоча, безумовно, зниження дотацій для місцевого самоврядування зовсім не вказує на зменшення трансфертної залежності базових громад, проте говорить про зниження мотивації органів місцевого самоуправління до збільшення власної фіскальної бази. Крім цього, скасування дотацій не виглядає раціональним у сенсі реформування міжбюджетних відносин.

В Україні на відміну від зарубіжного досвіду горизонтальне вирівнювання територій вимагає суттєвого корегування механізмів, тобто незначний рівень фінансової самостійності, недосконалість обрахування трансфертів, розриви між доходами та видатками в значній мірі потребують реформування системи фінансового вирівнювання та приведення цієї системи до загальносвітових стандартів [48, с. 251]. Науковці також вважають, що нині

діюча система розподілу міжбюджетних трансфертів не створює умов для реалізації принципу децентралізації, тобто надання фіскальної свободи органам місцевого самоврядування та самостійності у генеруванні необхідних фінансових ресурсів [77, с. 37].

Сьогодні базова дотація вирівнювання податкової спроможності місцевих бюджетів не містить у собі оцінку рівня економічного розвитку певної громади, а це не дає можливості в комплексі бачити та враховувати різний соціально-економічний та природно-ресурсний потенціал окремих територіальних громад у питаннях згладжування фіскальних асиметрій.

Таким чином, на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування саме система фінансового вирівнювання в Україні вимагає суттєвого покращення, зокрема вирівнювання фінансового забезпечення громад з урахуванням динаміки їх соціально-економічного розвитку. По-іншому, саме фінансовий потенціал виступає індикатором під час визначення розмірів дотацій тій чи іншій територіальній громаді.

На наш погляд, ключовими напрямками вдосконалення системи горизонтального фінансового вирівнювання для більшої фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації мають бути наступні заходи:

- чітка конкретизація власних і делегованих повноважень та детальне визначення необхідних ресурсів задля виконання цих повноважень;
- детальний розрахунок дійсної чисельності мешканців територіальних громад, тому що цей показник є складовою розрахунку базової та освітньої дотацій. Ураховуючи, що міграція мінлива в часі, а переселенці не дуже впорядковано повертаються додому, це суттєво важливо;
- переоцінка формули фінансового вирівнювання по горизонталі та її удосконалення по таким моментам як розуміння перспективи врахування усіх податкових надходжень, адже всі громади відрізняються одна від одної по-своєму і мають неоднакові джерела ресурсів, хоча при цьому отримують дотацію вирівнювання. Сам

принцип справедливості бюджетної системи України вимагає урахування усіх надходжень, що збільшить зацікавленість місцевої влади;

- реверсна дотація має бути спрямована до державного бюджету у менших розмірах, наприклад – до 20%, хоча сьогодні реверсна дотація визначеного бюджету забирається у розмірі 50% суми, яка перевищує значення індексу податкоспроможності 1,1.

Тим самим ефективне фінансове вирівнювання має бути спрямоване на рівновагу між фінансовими потребами та фінансовими спроможностями, які враховуються під час фінансового вирівнювання. Щодо збільшення фінансової самостійності, то це може бути здійснено через закріплення окремих загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів до місцевих бюджетів, адже в умовах фіскальної децентралізації збільшення саме податкової бази стимулюватиме фінансову незалежність місцевої влади та буде зменшувати потреби у фінансових ресурсах у вигляді трансфертів.

Висновки до третього розділу

У результаті процесів фіскальної децентралізації в Україні зростає рівень самодостатності органів місцевого самоврядування, хоча стійкої зростаючої тенденції не має, особливо в останні передвоєнні та воєнні роки відбулась спадаюча динаміка.

Органи місцевого самоврядування в Україні, реалізуючи свої повноваження, зіштовхуються з проблемами недостатнього власного фінансового забезпечення, а тому з метою зміцнення їх фінансової самостійності важливо значно підняти роль місцевого оподаткування та адміністрування і це треба втілити на наступному етапі фіскальної децентралізації. Зарубіжний досвід свідчить, що збільшення частки власних фінансових ресурсів у доходах бюджетів територіальних громад суттєво посилює фінансову автономію органів місцевого самоврядування на основі забезпечення їх необхідними податковими повноваженнями у межах регулювання податкового тягара на податкоплатників, урахування фіскальних

особливостей територіальних громад у процесі здійснення податкової політики на місцях та взаємодій з органами Державної податкової служби у сфері податкового адміністрування тощо.

Основні напрямки трансформації системи фінансового вирівнювання територіальних диспропорцій у нашій країні повинні забезпечувати зміцнення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, що суттєво важливо та необхідно в умовах децентралізаційних процесів. Необхідне вирівнювання доходних можливостей місцевих бюджетів за рахунок надання базових дотацій з урахуванням регіональної специфіки, адже це повною мірою враховує особливості економічного розвитку окремої територіальної громади. Зменшенню невідповідності між делегованими повноваженнями та обсягами фінансових ресурсів в Україні будуть сприяти доходи в таких напрямках як перегляд формули фінансового вирівнювання в напрямі врахування усіх податкових надходжень; чітке визначення чисельності мешканців територіальних громад та надходження реверсної дотації до державного бюджету в меншому ніж зараз (50) відсотковому діапазоні.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі здійснено аналіз теоретичних засад та практичних аспектів розширення фінансових спроможностей органів місцевого самоврядування задля зміцнення їхньої фінансової самостійності в умовах фіскальної децентралізації.

Фіскальна децентралізація як частина в цілому економічної децентралізації виступає як найбільш системний та прозорий тип децентралізації, до неї відноситься бюджетна та податкова децентралізація, тому що пов'язана вона як із бюджетним процесом, так і безпосередньо з оподаткуванням. Фіскальна децентралізація спрямована на відкритість системи управління, надання повноважень місцевій владі, отримання нею джерел фінансових ресурсів, наближення мешканців громад до суспільних благ та забезпечення їх якості. Фіскальна децентралізація повинна базуватися на принципах справедливості, гнучкості, стійкості та нарощування потенціалу базових громад.

Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування виступають як сукупність грошових коштів, які генеруються у процесі розподілу та перерозподілу ВВП у відповідних фондах, створених місцевою владою та спрямовуються на продукування суспільних благ.

В умовах фіскальної децентралізації важливим із точки зору фінансової самостійності територіальних громад виступає забезпечення органів місцевого самоврядування визначеними джерелами коштів аби ефективно виконувати власні і делеговані їм повноваження. Фіскальна децентралізація спрямована на підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів в Україні через вдосконалення складових та джерел фінансового забезпечення розвитку територіальних утворень, використовуючи переваги та уникаючи недоліків таких джерел формування фінансових ресурсів.

Реформування системи місцевої влади та втілення в життя процесу фіскальної децентралізації в Україні сформували умови для розширення дохідної бази, зростання власних надходжень фінансових ресурсів місцевій

владі та податкових надходжень до місцевих бюджетів. Водночас, частка міжбюджетних трансфертів із кожним роком реформи поступово зменшувалася, а субвенції як цільові трансферти майже витіснили дотації, тому органи місцевої влади не мають права вільно розпоряджатися фінансовими ресурсами. Крім того на фоні зменшення трансфертної залежності саме закріплені доходи стають головним джерелом надходжень для місцевих бюджетів України, що аж ніяк не стимулює місцеву владу до розбудови власної фінансової бази.

В Україні існують ризики поглиблення диспропорцій у фінансових можливостях територій, а механізми фінансового вирівнювання навіть спрощуються та в цілому зменшили хоча б потроху можливості долати нерівномірності розвитку регіонів.

Оцінювання ступеню фінансової самостійності органів місцевого самоврядування свідчить, що в Україні центральний уряд передав на місцевий рівень значні видаткові повноваження, але ж не підтримує їх дохідними джерелами. Саме тому необхідно удосконалювати розрахунок індексу децентралізації доходів, який обраховують, обмежуючись тільки тими фінансовими ресурсами, які формують фінансову автономію органів місцевого самоврядування. Тобто можна оцінювати власні надходження місцевих бюджетів, які генеруються місцевою владою самостійно на основі власних рішень. Аналіз фінансової самостійності місцевого самоврядування в нашій країні засвідчив, що органи місцевого самоврядування мають досить обмежені податкові повноваження і це гальмо для забезпечення їхньої фінансової самостійності в умовах децентралізації.

Вітчизняні фахівці свідчать про доцільність застосування досвіду розвинених країн по реалізації найбільш важливих заходів оптимізації фінансової самостійності задля забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад, серед яких виокремлюють економічні, правові, інституціональні, навіть інклюзивні.

Після втілення в життя процесів фіскальної децентралізації хоча й відбувається зростання рівня самодостатності органів місцевого

самоврядування загалом, від низького до середнього, але ж стійкої зростаючої тенденції не має, а в останні роки взагалі діє спадна тенденція. Тому так важливо віднаходити важелі та інструменти мінімізації перешкод та стимулювання процесів децентралізації.

Органи місцевого самоврядування, здійснюючи свої повноваження, зіштовхуються з проблемами недостатнього власного фінансового забезпечення, а тому з метою зміцнення фінансової самостійності місцевої влади потрібно підняти роль місцевого оподаткування та адміністрування і це повинно бути реалізовано на наступному етапі фіскальної децентралізації. А тому необхідно посилити фінансову автономію органів місцевого самоврядування, надавши їм необхідні податкові повноваження по можливостям регулювання податкового навантаження на місцевих платників податків з урахуванням фіскальних особливостей кожної територіальної громади у рамках здійснення податкової політики на місцях та взаємодій з органами Державної податкової служби України у сфері податкового адміністрування.

Пріоритетні шляхи змін в системі фінансового вирівнювання територіальних диспропорцій в умовах фіскальної децентралізації в Україні повинні вести до зміцнення самостійності органів місцевого самоврядування, а проведення вирівнювання доходних можливостей місцевих бюджетів за рахунок надання базових дотацій повинно враховувати специфіку економічного розвитку відповідної територіальної громади.

Зменшенню невідповідності між наданими повноваженнями та обсягами фінансових ресурсів місцевому самоврядуванню в Україні суттєво посприяють як зміна у формулі фінансового вирівнювання щодо вираховування всіх податкових надходжень, так і врахування дійсної кількості жителів територіальних, а також потреба у тому, щоб реверсну дотацію направити до державного бюджету в меншому ніж зараз (50%) відсотковому діапазоні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бак Н. А. Децентралізація в Україні: бюджетні права, обов'язки та відповідальність. *Фінанси України*. 2016. № 7. С. 64-81
2. Бліщук К. М. Фінансова децентралізація: проблеми та перспективи. *Ефективність державного управління*. 2018. № 4(57). Ч. 2. С. 178-189.
3. Бондаренко В. М., Дубчак В. М. Реалізація адміністративнотериторіальної реформи в Україні в умовах децентралізації фінансових ресурсів. *Економіка, фінанси, менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2019. № 8. С. 56-63.
4. Бюджети територіальних громад України : дашборд. URL: https://public.tableau.com/app/profile/ulead/viz/_16360623127390/sheet0
5. Бюджетний кодекс України / Відомості Верховної Ради України від 2010 р. № 50-51. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
6. Валігура В., Амбрик Л. Фінансові ефекти фіскальної децентралізації в Україні. *Світ фінансів*. 2016. № 2(47). С. 123-135.
7. Василик О. Д. Теорія фінансів : підручник. К : НІОС, 2000. 416 с.
8. Ващенко К. О., Пашко П. В., Онишко С. В. та ін. Модернізація податкової та митної політики в інституціональному забезпеченні розвитку економіки України : монографія. Серія «Податкова та митна справа в Україні». Ірпінь : Університет ДФС України. 2020. Т. 129. 518 с.
9. Власюк Н. І., Мединська Т. В., Мельник М. І. Місцеві фінанси : навчальний посібник. К. : Алерта, 2011. 328 с.
10. Возняк Г. В. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти. *Проблеми економіки*. 2015. № 2. С. 253-257.
11. Волкова О. Г. Муніципальні запозичення як джерело фінансового забезпечення місцевих бюджетів України. *Причорноморські економічні студії*. 2018. Вип. 26-2. С. 93-96.
12. Волохова І. С. Фінансове вирівнювання в Україні: пошук ефективної моделі. *Проблеми Економіки*. 2013. № 4. С. 324-330.
13. Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні : монографія. Одеса : Атлант. 2014. 462 с.
14. Глухова В. І., Гомулко Н. В. Комунальний кредит як джерело фінансового забезпечення розвитку територіальних громад. *Modern Economics*. 2020. № 21. С. 45-51.
15. Гнидюк І. В., Гороховська Ю. І. Децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Молодий вчений*. 2015. Вип. 5(20), ч. 1. С. 108-111.
16. 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>

17. Горин В. П., Савчук С. В. Резерви нарощування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах воєнного стану. *Агросвіт*. 2023. № 13. С. 11- 20.
18. Гречко А. В. Фінансова децентралізація та її значення для сталого регіонального розвитку. *Причорноморські економічні студії* 2016. Вип. 9-2. С. 145-148.
19. Гречко А. В. Фіскальна децентралізація як детермінанта регіонального розвитку. *Підприємництво та інновації*. 2018. № 6. С. 53-57.
20. Децентралізація. Офіційний веб-портал. URL: <https://decentralization.gov.ua/>
21. Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів / Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk>
22. Дяконенко О. І. Вплив фінансової децентралізації на розвиток сільських поселень в Україні. *Демографія та соціальна економіка*. 2018. № 3(34). С. 161-174.
23. Євдокімова М. О. Місцеві фінанси : навч. посібник. Х: ХНАУ ім. В. В. Докучаєва. 2014. 343 с.
24. Європейська Хартія місцевого самоврядування : Постанова Верховної Ради України від 15 жовтня 1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
25. Єгоричева С. Б. Формування та реалізація фінансового потенціалу територіальних громад : монографія. Полтава : ПУЕТ, 2014. 221 с.
26. 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.
27. Ігнатенко Р. В. Практика формування фінансових ресурсів регіонального бюджету в умовах фінансової децентралізації (на прикладі обласного бюджету Одеської області). *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: «Економічна»*. 2020. № 99. С. 92-102. DOI: 10.26565/2311-2379-2020-99-10
28. 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.
29. 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
30. 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

- 31.Кириленко О. П., Жихор О. Б. Місцеві фінанси : підручник. К. : УБС НБУ, 2015. 579 с.
- 32.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.
- 33.Конституція України : від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
- 34.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. С. 194-202.
- 35.Лелечко А. П., Васильєва О.І., Куйбіда В.С., Ткачу А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навчальний посібник. Київ : Рада Європи. 2017. 110 с.
- 36.Луніна І. О., Бондарук Т. Г. Публічні фінанси та міжбюджетні відносини : навч. посіб. Київ : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2019. 304 с.
- 37.Луніна І. О. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наукова доповідь. К. : НАН України, ДУ «Ін.-т екон. та прогнозував. НАН України», 2016. 70 с.
- 38.Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. SKL International. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/>
- 39.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.
- 40.Мохова Ю. Л. Співвідношення централізації та децентралізації в структурній організації державного управління. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2017_4_12
- 41.Найденко О. Є. Розвиток податкової децентралізації в Україні. Економіка і суспільство. 2017. № 13. С. 882-886.
- 42.Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) : навчальний посібник. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ : КНЕУ. 2002. 240 с.
- 43.Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/>
- 44.Офіційний сайт НБУ. URL: <https://bank.gov.ua/>
- 45.Податковий кодекс України / Верховна Рада України від 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
- 46.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.

- 47.Петленко Ю., Міланченко В. Фінансова децентралізація як напрямок підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів. Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. 2020. № 4(211). С. 39-47.
- 48.Письменний В. В. Теоретико-методологічні аспекти формування доходів місцевих бюджетів : монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 468 с.
- 49.Раделицький Ю. О., Піхоцька О. М. Концептуальні складові фінансової децентралізації: проблеми та перспективи. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2016. № 6. С. 103-106.
- 50.Річний звіт про виконання Державного бюджету / Державна Казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/>
- 51.Русін В. М. Фінансове забезпечення реалізації власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. Тернопіль, 2012. 291 с.
- 52.Самойленко Л. Я. Політико-правові засади децентралізації влади в Україні. Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління. 2014. № 2. С. 108-113. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2014_2_19
- 53.Сарнецька Я. А. Бюджетні пріоритети місцевого самоврядування в умовах фіскальної децентралізації : дис. ... докт. філос. : 072. Київ, 2020. 226 с.
- 54.Ситник Н. С., Стасишин А. В., Західна О. Р. та ін. Фінанси об'єднаних територіальних громад : навчальний посібник. Львів, 2019. 536 с.
- 55.Сірик З. О. Фінансова децентралізація як передумова нарощення потенціалу місцевого самоврядування в Україні. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду в Україні. 2020. Вип. 1(141). С. 10-20.
- 56.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>
- 57.Сментина Н. В., Фіалковська А. А. Планування «зеленого» розвитку економіки об'єднаних територіальних громад. Economic innovations. 2019. Т. 21. Вип. 2(71). С. 130-138.
- 58.Стасюк Н. Л. Фінанси : навчальний посібник. Вінниця : ВНТУ, 2008. 256 с.
- 59.Статистичний збірник Міністерства фінансів : «Бюджет України» / Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>
- 60.Стойко О. Я., Дема Д. І. Фінанси : підручник. К. : Алерта, 2017. 406с.
- 61.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.
- 62.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.

63. Про затвердження Державної регіональної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. / Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>
64. 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>
65. 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>
66. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 2014 р. № 34. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
67. Цимбалюк І. О. Сутнісна характеристика фінансової децентралізації та її вплив на формування доходів місцевих бюджетів. Регіональна економіка. 2019. № 4. С. 113-119.
68. Юхименко П. І., Федосов В. М., Лазебник Л. Л. та ін. Теорія фінансів : підручник. Київ : Центр учбової літератури. 2010. 576 с.
69. 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.
70. 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.
71. Sekula, A., Adamowicz, K. Level of public finances decentralization in European Union countries. Contemporary Issues in Economy : International Conference on Applied Economics. 2019. DOI: <https://doi.org/10.24136/eep.proc.2019.1>
72. Dorothee Allain-Dupre. Assigning responsibilities across levels of government. OECD working papers on fiscal federalism. 2018. No. 24. 67 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/f0944eae-en>
73. Shkolnyk I. O., Vyhovska N. G., Havrysh Yu. S. Transparency of Public and Local Finances: Foreign Experience. Механізм регулювання економіки. 2020. № 3. С. 18-30. DOI: 10.21272/mer.2020.89.02
74. Dougherty S., Michelle Harding M., Reschovsky A. Twenty years of tax autonomy across levels of government. OECD Working papers of fiscal federalism. 2019. No. 29. P. 38. DOI: <https://doi.org/10.1787/ca7ebc02-en>
75. 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. DOI: 10.55643/fcaptp.4.45.2022.3839
76. Strengthening governance of EU Funds under cohesion policy: administrative capacity building roadmaps. 2020. P. 140. DOI: <https://doi.org/10.1787/9b71c8d8-en>

77. Sarnetska Y. Priorities for the distribution of interbudgetary transfers under the conditions of fiscal decentralization in Ukraine. EUREKA: Social and humanities. 2020. No. 1. P. 35-45. DOI: 10.21303/2504-5571.2020.001140
78. William A. Fischel. Municipal corporations, homeowners and the benefit view of the property tax. 2000. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=233210
79. George R. Zodrow. The property tax as a capital tax: a room with three views. 2007. Vol. LIV. No. 1. URL: <https://www.bakerinstitute.org/sites/default/fi>