МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
УМАНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ САДІВНИЦТВА
Факультет економіки і підприємництва
Кафедра фінансів, банківської справи та страхування

Допущено до захисту
“_____” _____ 2024 р.
Зав. кафедри, д.е.н., професор
_____ Прокопчук О.Т.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА МАГІСТРА

Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації

Виконав – студент 2 курсу,
групи 22 м-ф
освітньої програми «Фінанси, банківська справа, страхування та фондовий ринок»
спеціальності 072 Фінанси, банківська справа, страхування та фондовий ринок
МИХАЙЛИЧЕНКО Вікторія Олександрівна
Науковий керівник – к.е.н., доцент
ПТАШНИК Світлана Андріївна

Умань – 2024

Реферат
на кваліфікаційну роботу:
Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації
студентки факультету економіки і підприємництва
Уманського національного університету садівництва Михайличенко В.О.

Дослідження процесів децентралізації, розвитку місцевих публічних фінансів та проблематики місцевого фінансового розвитку, проведення бюджетної політики, орієнтованої на соціально-економічний розвиток територій, раціонального планування міжбюджетних трансфертів і джерел формування власних доходів муніципальних утворень, є предметом ґрунтовних досліджень в Україні. Дослідження складається із трьох розділів, які охоплюють різні фінансові аспекти.

Загальний об'єм роботи складає 62 сторінку. Робота містить 15 рисунків та 7 таблиць. Кількість використаних джерел становить 36 наукових праць та Інтернет-ресурсів.

Метою даної роботи є ретельне вивчення засад і розроблення науково-практичних рекомендацій щодо розширення фінансових можливостей органів місцевого самоврядування з метою зміцнення їхньої фінансової самостійності в умовах децентралізації.

Для проведення дослідження напрямків розвитку органів місцевого самоврядування були використані різноманітні методи дослідження, такі як монографічний, логічні, абстрактні, структурно-економічні, статистичні, математичні, розрахункові і інші.

Перший розділ роботи – теоретичний. В ньому розкривається теоретичні засади формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. Другий розділ – практичний. В ньому охарактеризовано оцінку стану фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. У третьому розділі розглянуто концептуальні підходи до стимулювання розвитку фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Анотація

У кваліфікаційній роботі досліджено різноманітні аспекти розвитку фінансової децентралізації та їхні фундаментальні характеристики. Розкрито складники та джерела фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації. Досліджено зарубіжний досвід зміцнення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування України в умовах фінансової децентралізації

***Ключові слова**: фінансові ресурси, органи місцевого самоврядування, фінансова децентралізація, доходи, самостійність, місцеві бюджети, регіони, територіальні громади, децентралізація доходів, децентралізація видатків, місцеві податки і збори, міжбюджетні трансферти.*

The Summary

Various aspects of the development of financial decentralization and their fundamental characteristics are investigated in the qualification work. The components and sources of financial support of local self-government bodies in the conditions of financial decentralization are disclosed. The foreign experience of strengthening the financial independence of local self-government bodies of Ukraine in the conditions of financial decentralization was studied

***Keywords:** financial resources, local self-government bodies, financial decentralization, revenues, independence, local budgets, regions, territorial communities, decentralization of revenues, decentralization of expenditures, local taxes and fees, interbudgetarytransfers.*

ЗМІСТ

ЗМІСТ 4

ВСТУП 5

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 7

РОЗДІЛ 2. ОЦІНКА СТАНУ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ 21

2.1. Формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування 21

2.2 Аналіз показників фінансової спроможності територіальних громад в Україні 35

РОЗДІЛ 3. РЕКОМЕНДАЦІЇ, ЩОДО ВИРІВНЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ДИСПРОПОРЦІЙ ПОДАТКОВИХ НАДХОДЖЕНЬ 45

ВИСНОВКИ 53

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 58

ДОДАТКИ……62

ВСТУП

Децентралізацію оцінюють як одну з наймасштабніших реформ, проведених в Україні. Вона стала вирішальним чинником економічного зростання та соціального розвитку країни. У результаті реформи відбулася передача значного обсягу повноважень та джерел фінансових ресурсів від державної влади якнайближче до людей – територіальних громад в особі органів місцевого самоврядування. Децентралізаційні процеси є домінуючими в розвинутих країнах світу та передбачають зміцнення фінансової самостійності муніципалітетів. Однак на противагу європейським країнам Україна залишається державою, де зберігаються екстенсивні методи розвитку економіки.

Діюча система функціонування місцевих бюджетів поряд із такими суттєвими зрушеннями в Україні характеризується: низькою фінансовою самостійністю ОМС, диспропорційністю розвитку регіонів за диференційованим рівнем фінансового забезпечення, низькою фіскальною роллю місцевих податків і зборів, що в кінцевому підсумку призводить до низької фінансової спроможності бюджетів місцевого самоврядування, а отже, до сповільнювання соціально-економічного розвитку окремих територіальних утворень, неефективної державної регіональної політики як чинників забезпечення ринкових перетворень та подальшого розвитку економіки України. Зазначена проблематика для України має особливе значення, оскільки не системність державної політики у сфері місцевого самоврядування стала однією з причин надмірної централізації влади.

Метою даної роботи є ретельне вивчення засад і розроблення науково-практичних рекомендацій щодо розширення фінансових можливостей органів місцевого самоврядування з метою зміцнення їхньої фінансової самостійності в умовах децентралізації. Основні завдання роботи включають:

– обґрунтувати сутність та необхідність фінансової децентралізації;

– розкрити складники та джерела фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації;

– дослідити формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування;

– продіагностувати особливості фінансового вирівнювання територіальних диспропорцій податкових надходжень;

– провести аналіз ступеня фінансової самостійності органів місцевого самоврядування;

– сформулювати концептуальні підходи до стимулювання розвитку та зміцнення фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження – процес формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації

Предмет дослідження – теоретико-методичні засади та науково-прикладні аспекти створення фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування шляхом поглиблення ступеня фінансової децентралізації.

Методологічна основа наукового дослідження ґрунтується на загальнонаукових підходах і спеціальних методах, які витікають із сучасних наукових концепцій у галузі управління, економіки та пов'язаних із ними наук. У кваліфікаційній роботі використовуються різноманітні методи, такі як монографічні, логічні, абстрактні, структурно-економічні, статистичні, математичні, розрахункові і інші. Ці методи використовуються для обробки даних, аналізу літературних джерел, теоретичного аналізу і синтезу, аналогій, моделювання, конкретизації, оптимізації, класифікації, індукції і дедукції, а також для методів спостереження та збору даних, угруповання, прогнозування, порівняння та інших.

Для написання кваліфікаційної роботи використовувалися різноманітні джерела інформації, які сприяють обґрунтованості та всебічності дослідження.

.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

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

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

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

Неможливо не погодитися з думкою, що фундаментом формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування виступають доходи відповідного місцевого бюджету [1, с. 33], і вважаємо, що саме обсяги дохідної частини віддзеркалюють ефективність, пов’язану з акумуляцією фінансових ресурсів, необхідних для задоволення потреб жителів адміністративно-територіальних одиниць.

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

Основою самостійності є власні, закріплені та передані фінансові ресурси (доходи). А самостійність бюджетів забезпечується правом формування власних дохідних джерел та визначення напрямів їх використання.

Однак місцева самостійність не може бути реалізована, якщо органи місцевого самоврядування не володіють відповідними джерелами фінансування. Вони повинні мати достатню спроможність у бюджетуванні з метою забезпечення відповідності між обсягом фінансових ресурсів і фактичним рівнем витрат. Виходячи із цих взаємозв'язків, ми можемо визначити фінансову самостійність як поєднання таких елементів (табл. 1.1).

Таблиця 1.5

Елементи самостійності органів місцевого самоврядування

Типологія	Визначення
Видаткова автономія	Можливість місцевої влади розпоряджатися державною власністю та коштами в інтересах територіальної громади зметою надання суспільних послуг жителям.
Дохідна автономія	Потенціал до визначення джерел та акумуляції обсягу фінансових ресурсів.
Фінансова автономія	Виражається у самостійності в отриманні фінансових ресурсів, а також самостійності їх витрачання.

Джерело: розроблено автором

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

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

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

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

Варто зауважити, що дохідна самостійність органів місцевого самоврядування є складним питанням та виходить за межі податкової самостійності, оскільки залежить від ступеня свободи дій у міжбюджетних трансфертах та видів податків. Фінансова самостійність також включає можливість доступу до зовнішнього фінансування, управління бюджетом, вибирати варіант надання місцевих послуг, а також застосування механізмів контролю та звітності, оцінки ефективності та ін. Інструменти вирівнювання можуть також обмежувати фіскальну самостійність органів місцевого самоврядування, зокрема горизонтальне вирівнювання. Таким чином, місцева дохідна самостійність лежить в основі фінансової децентралізації. Частки

міжбюджетних трансфертів порівняно з податковими надходженнями в місцевих бюджетах та вплив цих джерел доходів є ключовими.

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

Найперші спроби відобразити автономію місцевих доходів ставили різні джерела доходів у центр та характеризували їх самостійністю муніципалітетів змінювати ці джерела та впливати на них. Так, Дж. Овенс, Дж. Норрегаард [2] почали шляхом ранжирування та визначення джерел доходів за ступенем фінансової автономії, яку вони «зазвичай надають» децентралізованому уряду, визначаючи, що навіть найвища категорія «власні податки» часто підлягає обмеженням із боку центрального уряду, які застосовуються до бази оподаткування і ставок. Практично всі подальші складники фінансової автономії є похідними від цього раннього підходу. У табл. 1.2 представлено типи податків та трансфертів, що можуть бути призначені нижчому рівню влади.

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

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

Таблиця 1.2

Фінансова автономія органів місцевого самоврядування

№	Джерела доходів	Ступінь впливу на автономію
1.	***Власні податки***	База та ставка під місцевим контролем.
2.	***Перекриття податків***	Загальнонаціональна база оподаткування, але ставки контролюються місцевими органами.
3.	***Неподаткові надходження***	Передача об'єктів державної власності чи їх частини в комунальну власність, де ресурсну базу становить частина чистого прибутку комунальних підприємств та їх об'єднань, що вилучається за рішенням місцевої ради.
4.	***Спільні податки***	Загальнонаціональна база та ставки, але місцева влада може впливати або на частку доходів, що відноситься до сектору місцевої влади, або на суму, яку отримує кожен рівень місцевого самоврядування.
5.	***Трансферти загального призначення***	Частка місцевих органів влади встановлюється центральним урядом (зазвичай з елементом перерозподілу), але місцеві органи влади вільні як саме витрачати кошти.
6.	***Спеціальні трансферти***	Розмір субсидії може визначатися центральним урядом або може залежати від рішень по витрачанню коштів. Проте у будь-якому випадку центральний уряд визначає яким чином витрачаються кошти.

Джерело: розроблено на основі [2]

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

Найбільш повне визначення фінансового забезпечення місцевого самоврядування, на нашу думку, надається у науковому виданні Т. Г. Бондарук «Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення» [3, с. 166] і являє собою обсяг фінансових ресурсів, які створюються у відповідних фондах, будучи у розпорядженні органів місцевого самоврядування, та є підґрунтям розвитку адміністративно-територіального утворення.

Існують такі місцеві фінансові інститути фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування: «місцеві бюджети, місцеві податки і збори, міжбюджетні трансферти, цільові фонди місцевого самоврядування, місцеві запозичення, комунальна власність» [1, с. 25]. На нашу думку, цей перелік можна доповнити такими інструментами фінансового забезпечення: неподатковими надходженнями, бюджетними позиками, позабюджетними фондами, інвестиційними та кредитними проектами соціально-економічного розвитку, муніципальними облігаціями, фінансовими санкціями тощо. Очікуваний результат буде такий самий – підвищення рівня фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Л. В. Сухарська у своєму дослідженні [4, с. 32] розглядає сутність фінансового забезпечення (у розрізі розвитку територіальних громад) як систему нагромадження, розподілу й використання публічних і власних коштів, вкладених із зовнішніх і внутрішніх джерел для задоволення потреб жителів територіальної громади. Авторка підкреслює функціональний підхід з урахуванням джерел надходження фінансових ресурсів.

У цілому фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування – це джерела фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування, а також своєрідність їх генерації в умовах фінансової децентралізації. Фінансове забезпечення у такому сенсі охоплює доходи місцевих бюджетів та цільових позабюджетних фондів територіальних громад, доходи населення, фінансові ресурси суб’єктів

господарювання та фінансово-кредитних установ, а також фінансові ресурси, залучені ззовні для забезпечення соціально-економічного розвитку територій.

Багато дослідників до складу джерел формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відносять доходи місцевих бюджетів, кошти цільових фондів, фінансові ресурси підприємств комунальної власності, благодійні, спонсорські внески, пожертвування тощо. Такого погляду, зокрема, дотримується О. П. Кириленко [5, с. 51]. На нашу думку, такий перелік є вузьким, оскільки не враховує практику розвинутих країн щодо залучення фінансових ресурсів на розвиток регіонів.

У цілому органи місцевого самоврядування мають таку структуру джерел фінансування (доходів) місцевих бюджетів згідно з Бюджетним кодексом України: внутрішні (власні та закріплені фінансові ресурси) та зовнішні (залучені фінансові ресурси). А самостійність бюджетів забезпечується правом формування власних дохідних джерел та визначенням напрямів їх використання згідно із законодавством. Систематизацію джерел наведено на рис. 1.1.

Таким чином, акумульовані фінансові ресурси, наявні в муніципалітеті, описують фінансові ресурси внутрішнього походження, відповідно, фінансові ресурси, залучені ззовні, – зовнішні. Внутрішні фінансові ресурси є основним джерелом наповнення місцевих бюджетів, водночас не набули широкого використання зовнішні джерела. Як наслідок, існує чимало проблем (некомпетентна реалізація методів фінансового менеджменту на місцях, нерозуміння практичних заходів реалізації політики фінансової децентралізації), які за рахунок внутрішніх джерел недостатньо вирішити. Тому необхідним є залучення інвестицій, кредитів та інших фінансових ресурсів від міжнародних організацій до бюджетів місцевого рівня.



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

Джерело: розроблено автором

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

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

фіскального навантаження на платників податків, а лише структуризацію самого порядку оподаткування.

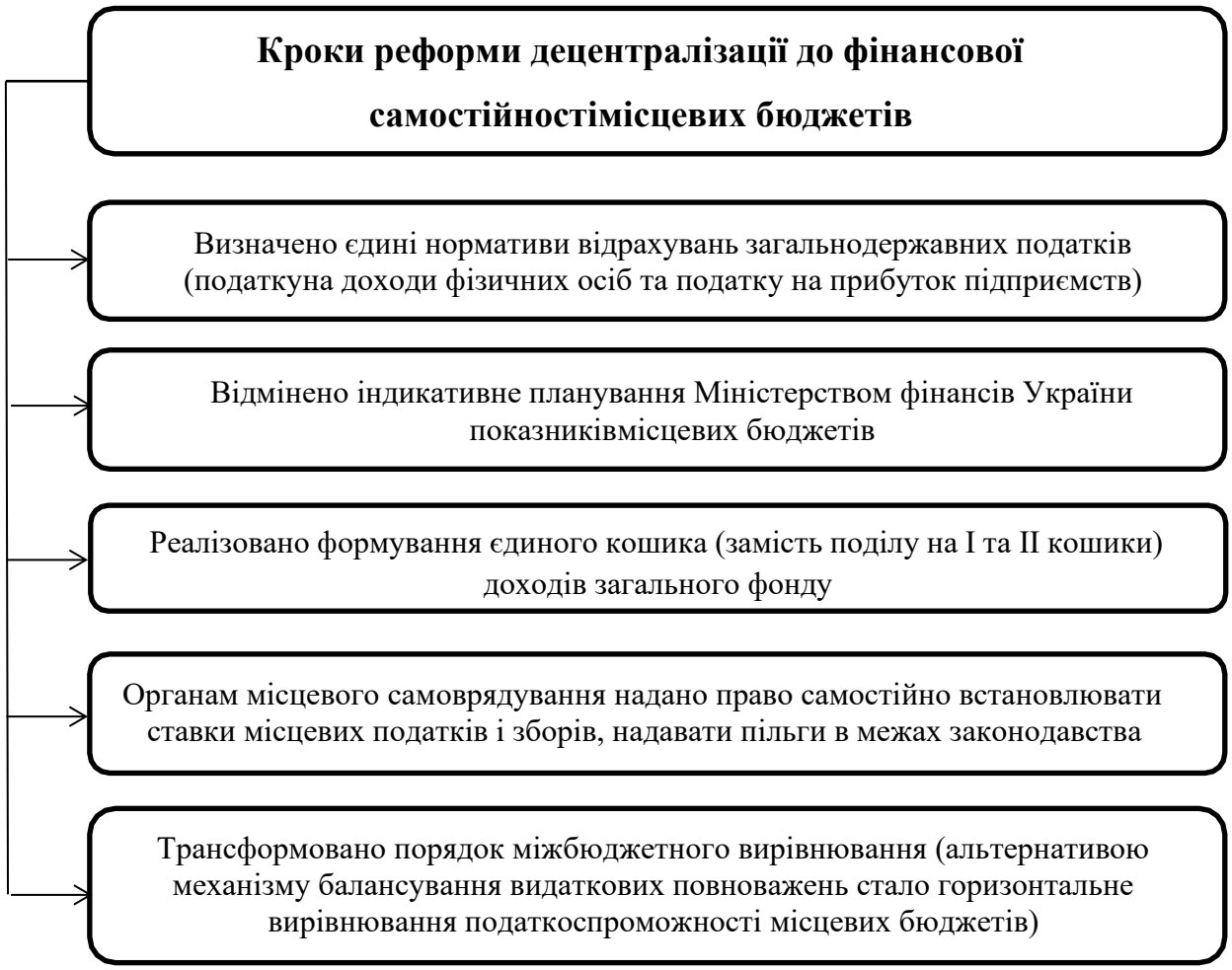


Рис. 1.2. Заходи реформи місцевого самоврядування щодо підвищенняфінансової самостійності місцевих бюджетів в Україні

Джерело: систематизовано автором

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

Насправді, шансів отримання фінансових ресурсів у територіальних громадах є досить багато, тому виникає необхідність у класифікації джерел, формулюванні властивостей, виявленні альтернативних джерел формування

фінансових ресурсів з урахуванням чинників стримування та потенційних засобів застосування [6, с. 57–58].

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

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

2) неподаткових доходів – через заохочення органів місцевих самоврядувань до пошуку власних джерел доходів бюджету;

3) міжбюджетних трансфертів – через формування прозорої та стимулюючої системи фінансового вирівнювання;

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

Натомість західні дослідження доводять, що важливим є використання позабюджетних джерел, зокрема місцевих благодійних фондів. У цьому контексті ендавмент-фонди (анг. endowment – обдарування) є перспективним джерелом фінансування розвитку територіальних громад, метою якого є фінансування ініціатив у сфері медицини, освіти, культури за рахунок благодійних пожертв меценатів [7, с. 126]. В Україні цей механізм не набув такої популярності порівняно з країнами ЄС та США. Це пояснюється не лише відсутню звичаїв створення таких фондів, а й недоліками в оподаткуванні, зокрема порядку надання податкових пільг, порядку

звільнення від сплати за користування муніципальним майном тощо. На нашу думку, запровадження механізму ендавмента в Україні повинно мати належну законодавчу базу та передбачати певні зміни у Бюджетному кодексі.

Також для фінансування розвитку територіальної громади органи місцевих самоврядувань можуть використовувати кредитні ресурси. Так, розглядаючи джерела формування доходів муніципалітетів, В. І. Глухова виділяє таке поняття, як «комунальний кредит», і трактує його як відносини економічного характеру (між місцевою владою та суб'єктами економічної роботи) щодо розв'язання питань локального значення [8, с. 47]. Зарубіжні країни досить активно застосовують цей вид місцевого запозичення, який, на нашу думку, має перспективи існування в Україні. Однак, зважаючи на низьку фінансову стійкість, значні ризики, важливим є створення громадських банківських закладів комунальної форми власності територіальними громадами на договірній основі щодо забезпечення розвитку комунального кредиту та з метою збільшення надходжень до місцевих бюджетів.

Однак на сучасному етапі місцевого розвитку, зосереджуючись на особливостях воєнного періоду та орієнтирах післявоєнної відбудови України, використання такого джерела, як краудфандинг, на нашу думку, є вагомим для фінансування проєктів, спрямованих на відновлення пошкодженої інфраструктури, приватних будівель унаслідок бойових дій, стихійного лиха. Відмінність від інших джерел акумулювання фінансових ресурсів полягає у цільовому характері, прозорості процесу збору, добровільності внесення фінансових ресурсів, а також чітко встановлених часових межах такого інструменту. До того ж в Україні законодавством обумовлене право органам місцевого самоврядування формувати позабюджетні цільові фонди, питання утворення та функціонування яких належать до компетенції місцевих рад та регулюються положеннями, затвердженими радами.

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

З-поміж інших джерел фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, на нашу думку, у пріоритеті в умовах сучасних трансформацій мають стати муніципальні облігаційні позики, такий інструмент і досі в Україні недооцінений та не знайшов широкого вжитку.

У цілому вплив фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток територіальних громад через небюджетні ресурси (інвестиції, кредити, гранти, продаж/оренда нерухомості) є позитивним, але посереднім. Курс органів місцевих самоврядувань на залучення небюджетних джерел для фінансування зумовлює необхідність формування привабливої репутації території. Проте загальною проблемою багатьох держав є недостатній обсяг фінансових ресурсів на здійснення ініціатив у напрямі територіального розвитку через неграмотність органів місцевих самоврядувань щодо підготовки документів та проєктів. Саме розвиток навичок залучення фінансових ресурсів з усіх досяжних джерел є фундаментальним чинником успіху досягнень у реалізації старту в галузі територіального розвитку.

З урахуванням вищезазначеного ми дійшли висновку: поняття фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування слід розуміти як сукупність наявних та потенційних дохідних джерел формування фінансових ресурсів в органах місцевих самоврядувань відносно самозабезпечення фінансування повноважень видаткового характеру, що можуть бути спрямовані на різні суспільні блага та послуги відповідно до потреб жителів територіальних громад із метою забезпечення соціально-економічного розвитку територій. При цьому поступові дії повинні бути спрямовані на акумулювання такої кількості фінансових ресурсів, щоб вистачало на

покриття витрат, пов’язаних із виконанням власних і делегованих повноважень органів місцевих самоврядувань. Фінансовий менеджмент у цьому контексті відіграє не останню роль. Ефективне використання наявних фінансових ресурсів – це не лише про задоволення потреб громадськості разового характеру, а й про постановку завдань та реалізацію цілей на довгострокову перспективу, спрямованих на підвищення фінансової спроможності територіальних громад. При цьому, передусім, важливим є обсяг фінансових ресурсів і досяжність їх джерел формування.

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

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

За рахунок надходжень бюджету розвитку місцевих бюджетів фінансуються капітальні видатки, зокрема на: соціально-економічний розвиток територій, будівництво, виконання інвестиційних проєктів, розвиток інфраструктури, збереження і розвиток історичних пам’яток культури тощо. При цьому слід зазначити, що бюджет розвитку є одним із

провідних засобів впливу на соціально-економічний розвиток відповідних територій і є показником оцінки якості життя територіальної громади.

Проте, як вище зазначено, з бюджету розвитку фінансуються капітальні видатки. І. З. Сторонянська та Л. Я. Беновська із цього приводу зазначають про «обмеженість впливу бюджетів розвитку місцевих бюджетів на інвестиційне забезпечення розбудови територіальних громад» [83, с. 45], тобто капітальні видатки спрямовані на підтримання капітальних об’єктів у належному стані, однак, не забезпечують розвитку територій. Погоджуємося з думкою авторок і вважаємо основною проблемою формування бюджетів розвитку місцевих бюджетів обмеження джерел наповнення доходами бюджетів на базовому рівні.

РОЗДІЛ 2. ОЦІНКА СТАНУ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2.1. Формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування

Доходи місцевих бюджетів є фундаментальним складником формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Саме тому аналіз тенденцій формування доходів місцевих бюджетів та чинників, що на них впливають, є актуальним дослідженням і необхідним для забезпечення нарощування власного фінансового потенціалу органів місцевого самоврядування.

Європейською хартією [10] закріплено головні принципи формування доходів місцевих бюджетів (рис. 2.1).

Узагалі, розглядаючи ключові трактати та вимоги ст. 9, Європейська хартія місцевого самоврядування чітко свідчить про фінансову автономію як невід'ємний елемент місцевого самоврядування, оскільки без фінансової автономії неможливо здобути самостійність виконання повноважень. У преамбулі підкреслюється вагомість володіння органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами. Звідси, нерозривними є поняття «фінансова самостійність» і «самостійність реалізації повноважень»: без фінансової самостійності немає підґрунтя для реалізації самостійності виконання повноважень.

В Україні реалізація Європейської хартії ще не знайшла належної імплементації у чинному законодавстві та суспільній практиці. Система влади в Україні відповідає Хартії лише на базовому рівні і не на всі 100%. А на рівнях регіональному (обласному), субрегіональному (районному) та базовому (територіальні громади) українська система місцевого самоврядування досі суперечить міжнародним стандартам. Отже, завершити процес фінансової децентралізації в Україні стане можливим, коли ефективне врядування буде на всіх рівнях.

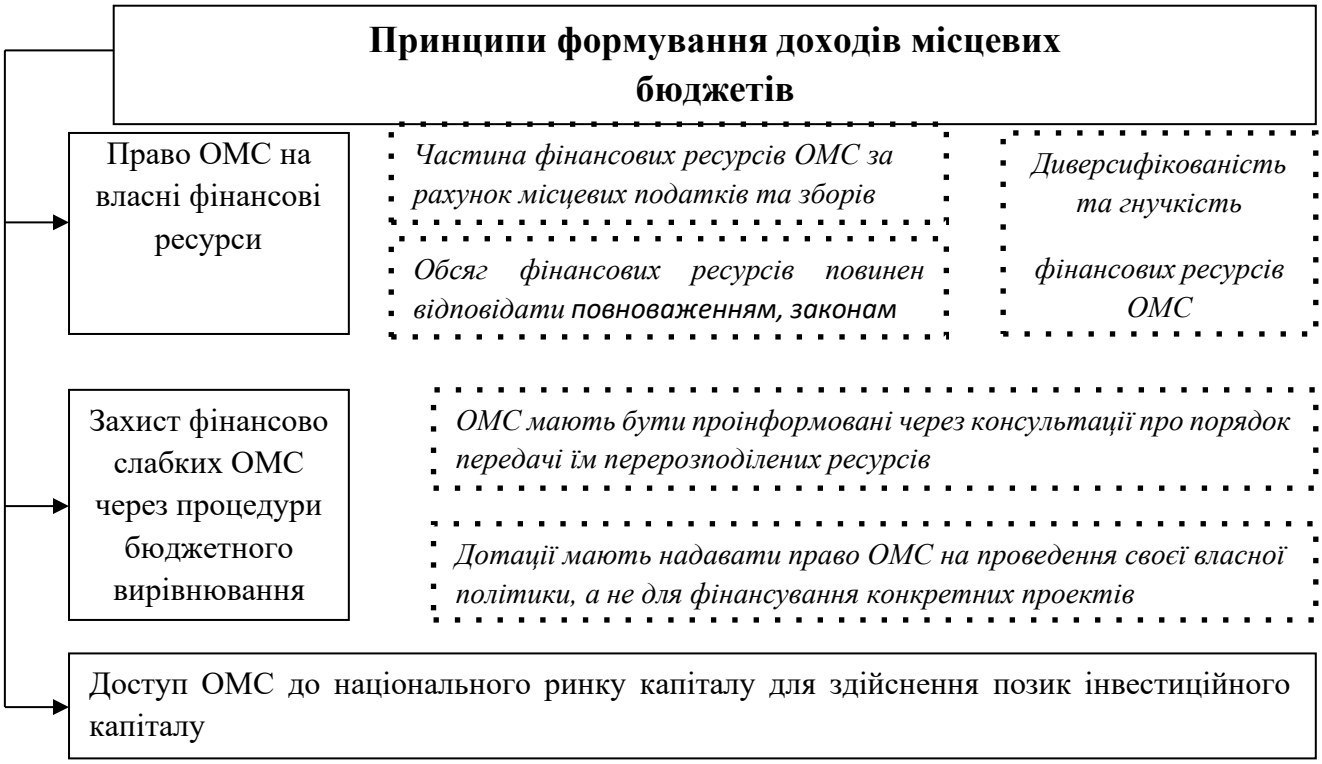


Рис. 2.1. Принципи формування доходів місцевих бюджетів згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування

Джерело: систематизовано автором на основі [10]

В Україні реалізація Європейської хартії ще не знайшла належної імплементації у чинному законодавстві та суспільній практиці. Система влади в Україні відповідає Хартії лише на базовому рівні і не на всі 100%. А на рівнях регіональному (обласному), субрегіональному (районному) та базовому (територіальні громади) українська система місцевого самоврядування досі суперечить міжнародним стандартам. Отже, завершити процес фінансової децентралізації в Україні стане можливим, коли ефективне врядування буде на всіх рівнях.

Зарубіжна практика формування доходів місцевих бюджетів показує взаємозв'язок демократизації та децентралізації. Так, С. І. Берг [11], Н. Девас, С. Делай [12] не просто вивчають особливості формування доходів муніципалітетів, а досліджують два нерозривні чинники – демократизацію та децентралізацію. Науковці зауважують, що підвищення ступеня децентралізації сприяє зростанню рівня демократизації.

Місцеве оподаткування є головним складником місцевої самостійності як шлях становлення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. Основу формування доходів місцевих бюджетів зарубіжних країн становлять податкові надходження. Так, В. А. Фішель [15], Дж. Р. Зодров [16], М. Рідж та С. Сміт [17] підкреслюють у своїх дослідженнях важливу роль майнового оподаткування. Схожа думка в частині прибуткового оподаткування викладена в праці П. Б. Шпан [18]. У цілому більшість досліджень зарубіжних науковців спрямовано на пошук шляхів оптимальної пропорційності податкових джерел наповнення місцевих бюджетів. Аналізуючи особливості формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в Україні, на сучасному етапі розвитку важливою є оцінка рівня перерозподілу ВВП через систему публічних фінансів.

Частка ВВП, що розподіляється через місцеві бюджети, свідчить, яка питома вага всієї сукупності благ та послуг, створених у державі за рік, акумулюється та перерозподіляється через місцеві бюджети. Аналіз частки доходів бюджетів різних рівнів відносно ВВП характеризується нестабільною динамікою, а державний бюджет відіграє значно більшу роль у перерозподілі ВВП, аніж місцеві бюджети (рис. 2.2).

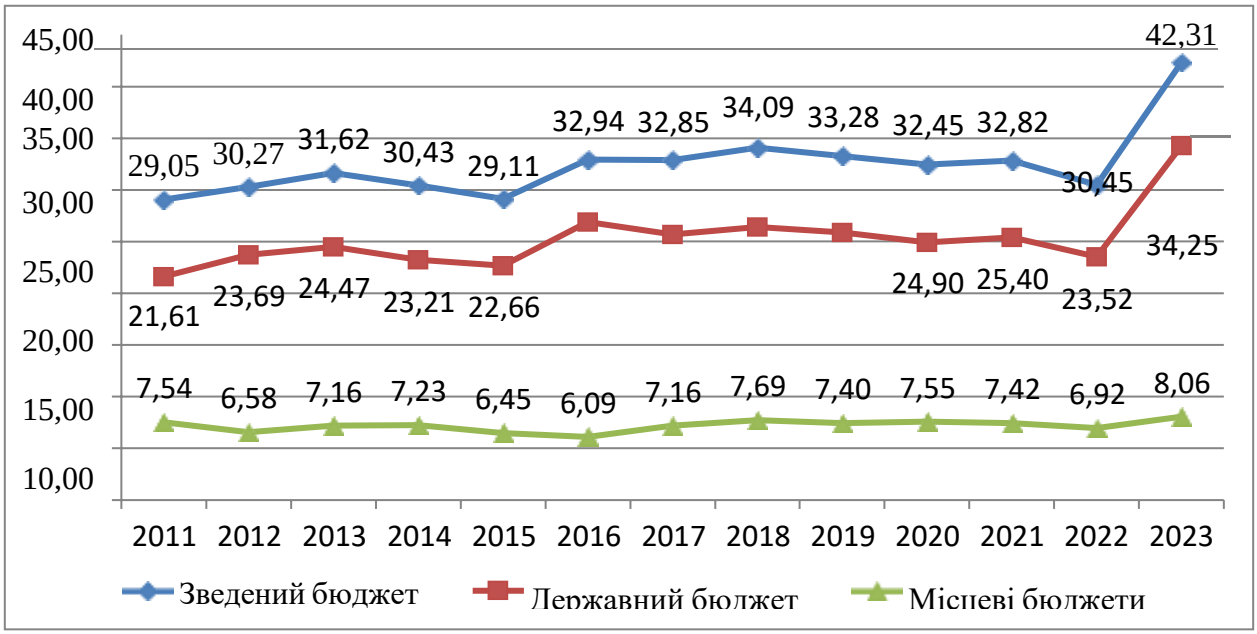


Рис. 2.2. Частка доходів Зведеного, Державного та місцевих бюджетів відносно ВВП (без трансфертів) протягом 2011–2023 рр., %

Джерело: розраховано автором на основі [19]

У 2016 р. частка ВВП, що розподіляється через місцеві бюджети, становила 6,09%, що викликано зміною складників доходів з огляду на збільшення частки міжбюджетних трансфертів відносно ВВП (із 7,18% у 2011 р. до 8,34% ВВП у 2015 р. та 8,79% ВВП у 2016 р.), а також зростанням динаміки реального та номінального ВВП швидшими темпами, ніж збільшення доходів місцевих бюджетів. На кінець 2023 р. частка доходів місцевих бюджетів у консолідованому бюджеті становила 8,06%, а частка трансфертів відносно ВВП – 2,63%, що свідчить про позитивне зрушення. Однак якщо досліджувати у цілому відносно ВВП доходи Зведеного бюджету України, то вони збільшилися з 30,45% до 42,31% у 2023 р., і визначну частку доходів сформували іноземні гранти. Без урахування іноземних грантів рівень перерозподілу ВВП через Зведений бюджет у рік повномасштабного вторгнення збільшився на 5,4 в. п.

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

Якщо протягом 2011–2015 рр. питома вага доходів місцевих бюджетів у ВВП у середньому становила 6,99%, то у період 2016–2023 рр. – 7,29%. По видатках – 14,53% у 2011–2015 рр. та 13,16% – у період 2016–2023 рр. (рис. 2.3).

Згідно з нормативними показниками, за високого рівня фінансової децентралізації співвідношення видатків місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) відносно ВВП має бути вище 15% [20, с. 14]. Із 2018 р. фігурує динаміка зменшення частки видатків місцевих бюджетів (максимальне зниження до 9,15% відносно ВВП спостерігається у 2023 р.), що є свідченням зниження ролі місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП, а також низького рівня децентралізації.

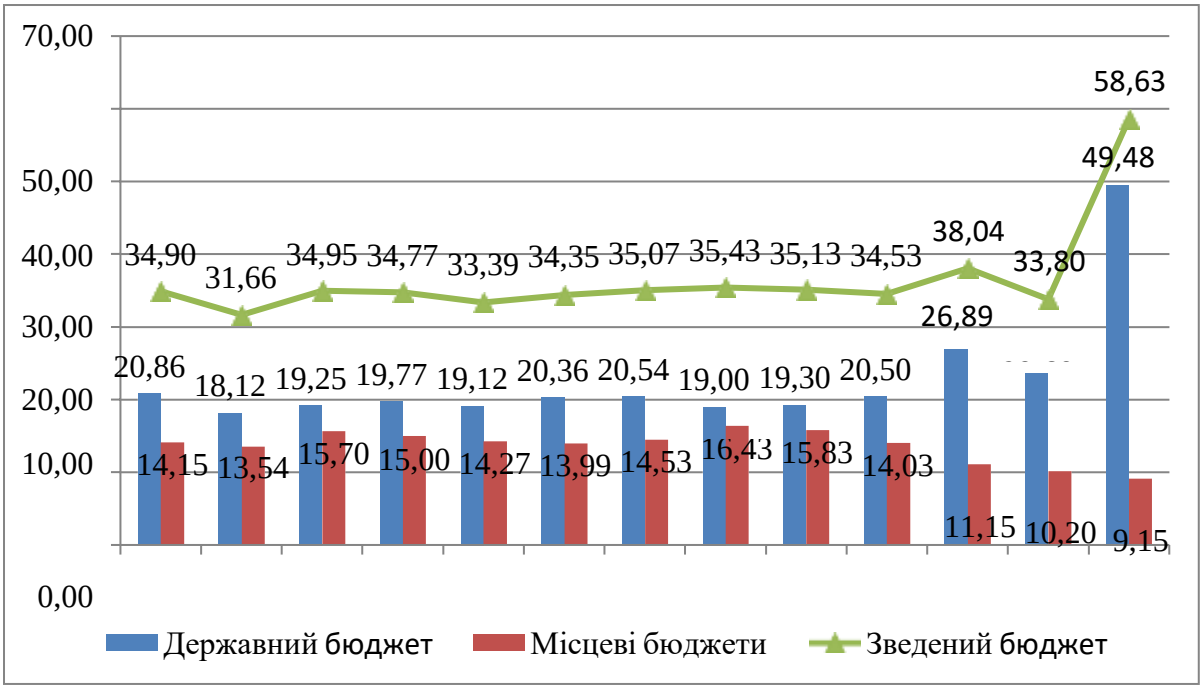


Рис. 2.3. Частка видатків Зведеного, Державного та місцевих бюджетів (без трансфертів) відносно ВВП протягом 2010–2022 рр., %

Джерело: розраховано автором на основі [19]

У цілому за 2023 р. сумарні видатки Зведеного бюджету лише наполовину було профінансовано за рахунок збору доходів, решту 47,5% видатків було здійснено за рахунок залучення іноземних грантів обсягом 481 млрд грн, чистих зовнішніх позик – 563 млрд грн та емісійного фінансування бюджету – 400 млрд грн. До того ж загальні видатки Зведеного бюджету відносно ВВП із 2022 по 2023 р. зросли майже вдвічі, що вбачається загрозливою величиною, однак в умовах воєнного стану є відображенням співвідношення забезпечених із різних джерел потреб держави та внутріш

2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023

Таким чином, аналіз перерозподілу ВВП через систему публічних фінансів свідчить про значну централізацію фінансових ресурсів, про їх обмеженість на базовому рівні, наслідком чого є ускладнення виконання власних повноважень ОМС. Варто зауважити, що протягом аналізованого періоду в державному бюджеті України зосереджувалося в середньому 78% усіх доходів бюджетної системи і близько 66% видатків, а у місцевих бюджетах – приблизно 22% та 34% відповідно. Реформа місцевого

самоврядування сприяла поступовому розширенню дохідної бази, однак важливим є збільшення питомої ваги місцевих бюджетів у Зведеному до середнього рівня європейських країн.

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

Вагому роль серед дохідних джерел у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування відіграють податкові доходи, які є головною статтею доходів місцевих бюджетів України (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Структура доходів місцевих бюджетів України у 2011–2023 рр., %

Показники	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Податкові надходження	42,39	40,26	38,11	41,26	37,69	33,36	40,13	40,03	41,34	48,27	60,57	59,71	70,88
Неподаткові надходження	5,50	6,01	5,61	5,49	5,29	6,84	5,97	5,17	4,98	4,66	4,55	4,68	3,97
Доходи від операцій з капіталом	1,60	1,01	0,78	0,63	0,49	0,55	0,38	0,37	0,43	0,52	0,74	0,60	0,41
Цільові фонди	1,01	0,45	0,25	0,21	0,16	0,14	0,14	0,12	0,12	0,11	0,14	0,10	0,06
Від органів державного управління:	49,49	52,26	55,25	52,42	56,37	59,08	53,37	54,29	53,13	46,44	33,97	34,91	24,64
Дотації	27,74	26,50	26,91	27,70	27,81	2,47	1,87	4,38	4,47	4,61	4,58	3,93	4,00
Субвенції	21,04	25,76	28,34	24,72	28,56	56,61	51,50	49,91	48,69	41,83	29,39	30,99	20,64

Представлені в табл. 2.1 дані свідчать про те, що частка податкових надходжень у загальних надходженнях місцевих бюджетів України зменшилася із 42,39% у 2011 р. до 33,36% у 2016 р., проте починаючи з 2017р. спостерігається тенденція до зростання (частка податкових надходжень у 2023 р. становила 70,88%). Найбільше значення досліджуваного показника було у 2023 р. – 70,88%, а найнижче – у 2016 р. – 33,36%.

У цілому така динаміка не є позитивною, оскільки до 2020 р. навіть половина функцій органів місцевого самоврядування не забезпечувалася податковими надходженнями до місцевих бюджетів.

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

Так, частка неподаткових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів протягом досліджуваного періоду зменшилася з 5,50% у 2011 р. до 3,97% у 2023 р. Проте найбільш вагомими є адміністративні збори та доходи від некомерційної діяльності, обсяг яких за досліджуваний період збільшився приблизно в чотири рази (у 2011 р. – 999 283,25 тис грн; у 2022 р. – 4 271 306,8 тис грн). Частка неподаткових надходжень у доходах місцевих бюджетів становить у середньому 5,29%. Зважаючи на невелику частку цих надходжень, цей показник засвідчує про невикористаний потенціал неподаткового методу формування доходів.

Невелику частку у структурі доходів місцевих бюджетів України займають доходи від операцій із капіталом. Протягом аналізованого періоду

їхня частка зменшилася з 1,60% у 2011 р. до 0,41% у 2023 р., у середньому вона становила 0,65%.

З огляду на військові події в Україні, у 2023 р. за рахунок грантів та надходжень у рамках програм допомоги ЄС, міжнародних організацій надходження істотно збільшилися – з 36,0 млн грн (у 2022 р.) до 223,3 млн грн (у 2023 р.), що помітно відобразилося на доходах місцевих бюджетів у цілому. Варто зазначити, що така фінансова підтримка в період реалізації реформи децентралізації протягом 2016–2022 рр. коливалася в межах від 23,8 до 146,4 млн грн. Отже, можна констатувати, що у період воєнного положення в Україні підтримка від зарубіжних міжнародних організацій була рекордною.

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

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

трансфертів є збалансування обсягів бюджетних коштів того чи іншого рівня управління та повноважень, які на нього покладаються.

Частка офіційних трансфертів у загальних доходах місцевих бюджетів поступово збільшувалася із 48,78% у 2011 р. до 59,08% у 2016 р. Із 2016 р. відбулися законодавчі зміни щодо співвідношення дотацій і субвенцій. До кінця 2015 р. застосовувалися такі види трансфертів: дотація вирівнювання, додаткові дотації, субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам. Починаючи з 2016 р. після прийняття змін до Податкового та Бюджетного кодексів Верховною Радою України використання цих трансфертів було припинено. Натомість згідно з внесеними змінами до Бюджетного кодексу України з 2016 р. використовуються базова та реверсна дотації, стабілізаційна дотація, субвенції та додаткові дотації. Наслідком цього стало зменшення частки офіційних трансфертів у загальних доходах місцевих бюджетів до 24,64% у 2023 р. Варто відзначити, що зменшення обсягів трансфертів у 2023 р. на 66,2 млрд грн порівняно з 2022 р. стало наслідком їх перегляду та спрямування ресурсів до резервного фонду з метою забезпечення потреб Збройних сил України, при цьому слід ураховувати, що внаслідок бойових дій та окупації територій значна кількість органів місцевого самоврядування не мала змоги повноцінно виконувати свої повноваження. З однієї сторони, зменшення частки трансфертів позитивно впливає на можливість органів місцевого самоврядування самостійно формувати фінансову базу місцевих бюджетів, з іншого – зміна складу трансфертів напряму поєднана зі скороченням видаткових повноважень органів місцевого самоврядування та зміною процесу фінансування бюджетних планів.

Разом із тим левову частку в трансфертах займають цільові трансферти (субвенції) на рівні 90,6% у середньому за 2016–2023 рр., решту – 9,4% становили нецільові (дотації). Для порівняння: у 2015 р. частка субвенцій і дотацій у структурі міжбюджетних трансфертів була на рівні 50,66% і 49,34% відповідно. Через законодавчі перетворення субвенції майже витіснили

дотації, що є неприйнятним в умовах фінансової децентралізації, оскільки субвенції визначаються центральною владою на конкретно визначені цілі, а це позбавляє органи місцевого самоврядування фінансової самостійності розпоряджання фінансовими ресурсами.

Вагомим показником фінансової децентралізації бюджетної системи є частка трансфертів державного бюджету в бюджетах місцевого самоврядування. У цілому для унітарних держав висока частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів є звичайною ситуацією, тоді як у федеративних країнах ця частка є значно меншою (рис. 2.4).

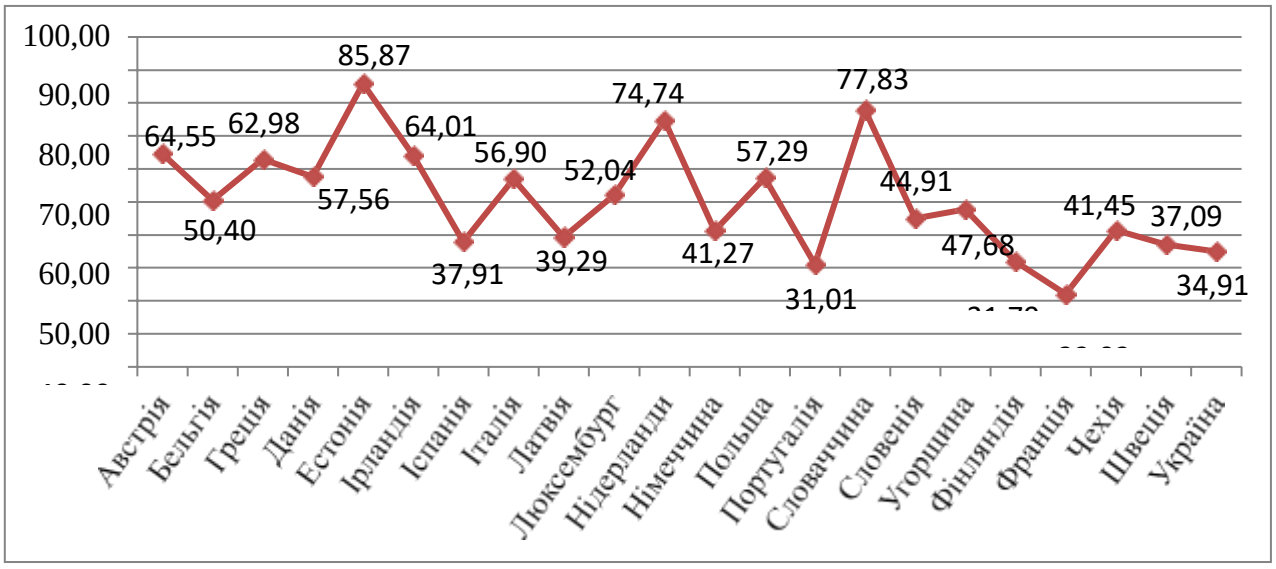


Рис. 2.4. Питома вага міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів деяких країн ЄС та України за 2023 р., %

Джерело: складено на основі [21]

Так, у федеративних країнах їх розподіл між центральним, регіональними та місцевими бюджетами дорівнює: в Австрії – 0,59%, 78,70% та 64,55%; у Бельгії – 0,02%, 57,16% і 50,40%; у Німеччині – 0,61%, 21,22% і 41,27%; у Швейцарії – 0,59%, 28,21% та 10,45% відповідно. Найвища питома вага трансфертів в унітарних країнах у доходах місцевих бюджетів притаманна для Естонії (85,87%), Словаччини (77,83%), Нідерландів (74,74%), Ірландії (64,01%), Греції (62,98%), Данії (57,56%), Польщі (57,29%), менше 50% □ в Іспанії, Латвії, Португалії, Словенії, Угорщині, Фінляндії, Франції, Чехії, Швеції.

Як зауважує Р. Балл, «через трансферти державні органи влади мають змогу контролювати систему державного фінансування. Деякі з них мають бути централізованими за своєю природою, тоді як інші – децентралізованими» [22, с. 1]. Ключовим чинником правильного вибору для країни має стати ціль міжурядових трансфертів, а лише потім структурування стосовно горизонтального чи вертикального вирівнювання.

Отже, не існує таких країн, у яких би не використовувалися міжбюджетні трансферти, проте їхні обсяги, умови та цілі застосування різняться залежно від моделі бюджетної системи: децентралізований тип міжбюджетних відносин (високий статус фінансової самостійності територій) або кооперативний (активна політика центральної влади у питаннях фіскальних дисбалансів та фінансового вирівнювання територій характерна для Скандинавських країн).

Варто зазначити: порівнюючи довоєнний 2021 р. із роком повномасштабного вторгнення (2022 р.), сукупні доходи місцевих бюджетів в Україні зменшилися майже на 25,6 млрд грн, або на 4,41%. Збільшення прослідковувалося лише у складі податкових надходжень та за рахунок грантів у рамках допомоги від ЄС, інші складники (у тому числі міжбюджетні трансферти) помітно зменшилися. Разом із тим залишки бюджетних коштів на рахунках місцевих бюджетів за січень-грудень 2022 р. збільшилися на 60,2 млрд грн і становили 116,6 млрд грн.

Для проведення комплексного аналізу стану місцевих бюджетів України також важливою є оцінка дефіциту (профіциту) за останнє п’ятиріччя. Протягом 2018–2020 рр. мав місце дефіцит місцевих бюджетів із показниками 1,45%, 1,02% та 1,41% відповідно. Профіцитними були 2021 та 2022 рр. з показниками 1,94% (11,3 млн грн) і 12,75% (70,8 млн грн) відповідно. Варто зазначити, що перевиконання плану показника дефіциту місцевих бюджетів за 2022 р. становило майже 102 млн грн і було пов’язано з підвищенням надходжень від ПДФО, а також за рахунок військових частин, що закріплені за певними територіями. Не можна не констатувати той факт,

що значний профіцит, як і дефіцит, завжди зумовлюється негативними чинниками. Зокрема, причинами недовитрат можуть слугувати: нереалізація цілей, на які було виокремлено фінансові ресурси, або невідповідне планування дохідного складника місцевих бюджетів. Останнє набуває особливого значення в умовах сьогодення, коли органи місцевого самоврядування не спроможні якісно прорахувати фінансові потоки в силу воєнного стану та бойових дій на територіях, де вони ведуться. Наслідком цього є упущення можливостей профінансувати першорядні потреби для відбудови та поліпшення загального добробуту жителів територій. Тому органам місцевого самоврядування потрібно більш якісно здійснювати планування та прогнозування показників бюджетів.

Розглянемо більш детально динаміку внутрішніх джерел фінансових ресурсів місцевих бюджетів України, з огляду на те, що вони формують базис функціонування місцевих бюджетів (рис. 2.5).



Рис. 2.5. Динаміка власних та закріплених фінансових ресурсів місцевих бюджетів України

Джерело: розраховано на основі [23; 24]

Із даних, представлених на рис. 2.5, видно, що у цілому власні надходження місцевих бюджетів протягом досліджуваного періоду суттєво зросли – з 19,8 млрд грн (у 2015 р.) до 104,0 млрд грн (у 2023 р.), а також збільшилася їхня частка в сукупних доходах місцевих бюджетів із 8,6% до 18,7% відповідно.

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

У середньому за 2016–2023 рр. частка власних фінансових ресурсів становила 17,3%, що порівняно з аналогічним показником закріплених доходів (37,8%) на 20 в. п. менше, решту становила частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, яка значно знизилася – із 56,4% (у 2015 р.) до 24,6% (у 2023 р.). Так, можна стверджувати, що на тлі зменшення трансфертної залежності закріплені доходи стали основним джерелом надходжень місцевих бюджетів України, а власні фінансові ресурси перейшли на другий план.

У цілому формування саме власних фінансових ресурсів органів місцевих самоврядувань є одним із фундаментальних складників повноцінного розвитку України в умовах фінансової децентралізації. Як зазначають науковці, власні доходи місцевих бюджетів формуються на основі рішень органу місцевого самоврядування на підпорядкованій йому території та повністю йому належать. Завдяки власним доходам місцеві органи влади реалізують практично всі завдання, які належать до сфери їхньої власної компетенції [25, с. 119].

Якщо звернутися до досвіду розвинутих країн ЄС у частині формування власних доходів місцевих бюджетів, то у Швеції і Швейцарії

вони становлять понад 70%, в Іспанії – 50%, у Норвегії – 56%. До того ж у Європі замість зведених бюджетів адміністративно-територіальних утворень діють місцеві поточні та місцеві бюджети розвитку із власними доходами та видатками, кожен рівень влади має власний самостійний бюджет, який формується і виконується на підставі визначених законодавством функцій [26, с. 21–22].

2.2 Аналіз показників фінансової спроможності територіальних громад в Україні

Аналіз показників фінансової спроможності територіальних громад в Україні слід розпочати з кількості об’єднаних територіальних громад за 2016– 2023 рр. У 2015 р. розпочався процес об’єднання територіальних громад і створення спроможних територіальних громад. Так, протягом 2016–2017 рр. їх кількість зросла на 299, за 2017–2018 рр. – на 141, за 2018–2019 рр. – на 223, а за 2019–2020 рр. – на 440. Процес формування об'єднаних територіальних громад можна назвати динамічним і завершеним, адже за результатами в країні у 2024 р. створено 1 470 територіальних громад (у т. ч. Київ, без урахування тимчасово окупованої території АР Крим): 410 міських, 433 селищних та 627 сільських [27]. Така подія є позитивною, адже нині місцеві питання вирішують органами місцевого самоврядування відносно ефективного керування фінансовими ресурсами і несуть за це відповідальність.

У 2021 р. прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом мали 1438 територіальні громади, що на 566 територіальних громад більше за показник 2020 р. Якщо надходження доходів Загального і спеціального фондів до бюджетів територіальних громад протягом 2020 р. становило 57,8 млрд грн, то з 2021 р. спостерігається значний приріст (майже у п’ять разів), і на кінець 2023 р. надходження збільшилися до 294,1 млрд грн (рис. 2.6). Так, бюджети територіальних громад протягом аналізованого періоду характеризувалися найвищими показниками та щорічним приростом надходжень. Перейнявши на себе повноваження районного рівня, бюджети територіальних громад підтверджують ефективність проведених реформ та результативність на локальному рівні.

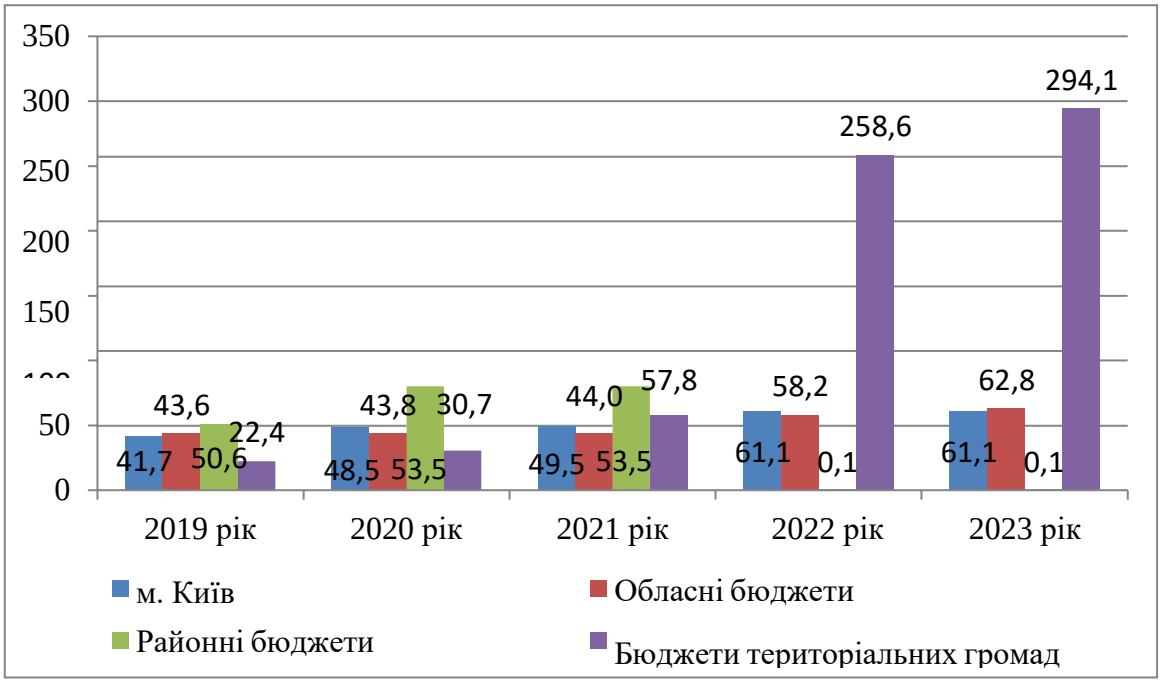


Рис. 2.6. Динаміка доходів за видами бюджетів України, млрд грн (Загальний та спеціальний фонди без трансфертів)

Джерело: побудовано на основі [28; 27]

За підсумками 2023 р. об'єднання територіальних громад дало можливість збільшити власні доходи бюджетів територіальних громад на одного жителя відповідної території. Так, за 2023 р. до загального фонду 1469 територіальних громад (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 398,1 млрд грн, що на 46,1 млрд грн більше за показник 2022 р. (рис. 2.7).

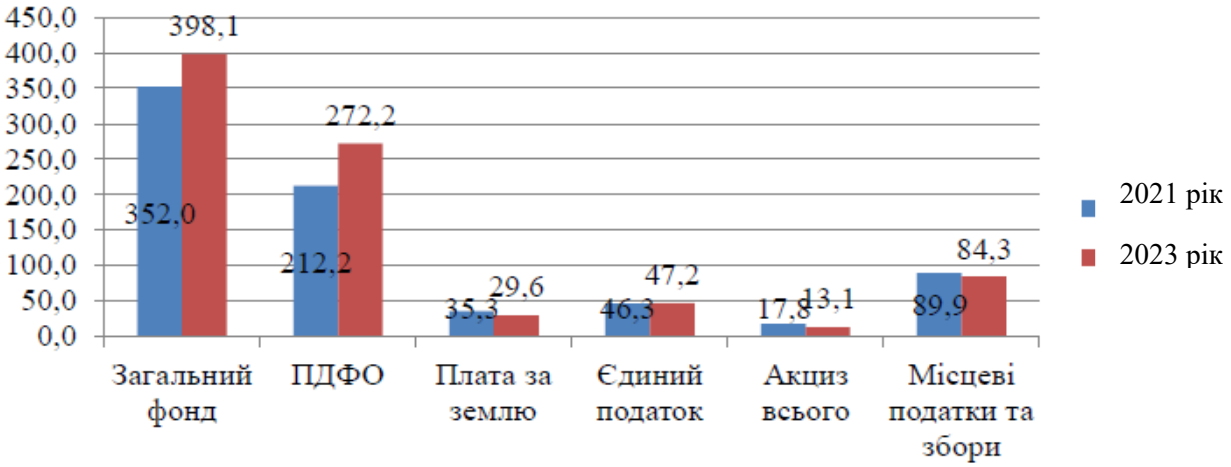


Рис. 2.7. Динаміка надходжень до Загального фонду місцевих бюджетів за 2021–2023 рр., млрд грн

Джерело: побудовано на основі [28; 27]

Такий приріст надходжень за 2023 р. відбувся внаслідок істотного збільшення надходжень від ПДФО на 60 млрд грн, або на 28,3% до попереднього року. Іншою динамікою характеризується податок з акцизу, надходження від спати якого зменшилися на 26,4% порівняно з 2021 р. Це відбулося внаслідок зниження надходжень від акцизу на пальне на 6,8 млрд грн, або на 70,2% до попереднього року, у зв'язку із законодавчими новаціями в умовах воєнного стану та встановлення акцизу на нафтопродукти на рівні 0 євро за 1 000 літрів.

Якщо аналізувати власні доходи територіальних громад у площині формування їх залежно від кількості жителів, які проживають у них, то такий аналіз свідчить про значну диференціацію у фінансовому забезпеченні в межах кожної групи (рис. 2.8). Доходи загального фонду на одного мешканця характеризують фінансовий потенціал громади та спроможність забезпечувати громаду за рахунок фінансових ресурсів, що генеруються на її території.

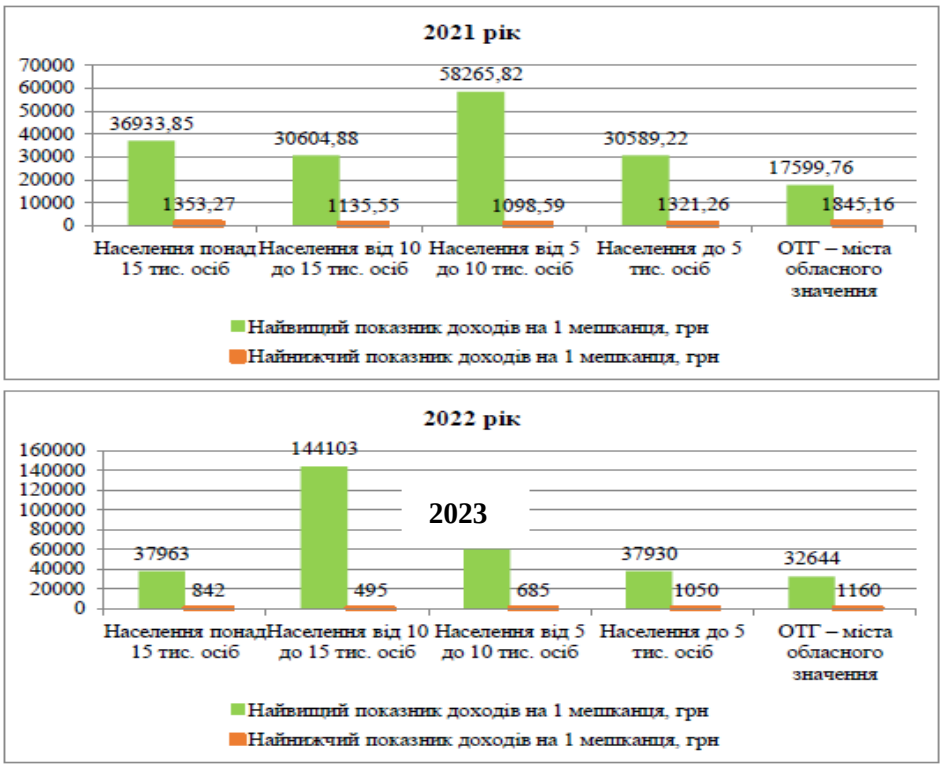


Рис. 2.8. Власні доходи Загального фонду місцевого бюджету України на одного мешканця у 2021 та 2023 рр.

Джерело: складено на основі [28; 29]

Представлені діаграми на рис. 2.8 показують, що найвища різниця між найбільшим та найнижчим показниками доходів на одного мешканця в територіальних громадах за 2021 р. із кількістю жителів 5–10 тис і понад 15 тис осіб. Тобто обсяги та якість публічних послуг на різних територіях різні, і ця нерівномірність розвитку територій свідчить про серйозну участь держави в розвитку цих громад. І це очевидно, оскільки з кожним роком формувалися нові громади, що не мали досвіду функціонування. Тому сформовані територіальні громади в попередні роки і громади новоутворені за принципом добровільності мають велику диференціацію у розвитку.

Варто зазначити, що ситуація з фінансовим забезпеченням жителів громад докорінно змінюється у зв'язку з воєнним станом в Україні. Так, у 2022 р. найвища різниця між найбільшим та найнижчим показниками доходів на одного мешканця в громадах із кількістю населення від 5–10 тис (max – 59 853 грн, min – 685 грн) і 10–15 тис (max – 144 103 грн, min – 495 грн) осіб, що пов'язано з окупацією значної кількості територій.

До того ж існує певна залежність різних рівнів місцевого самоврядування від міжбюджетних трансфертів із державного бюджету під час здійснення ними повноважень (рис. 2.9).

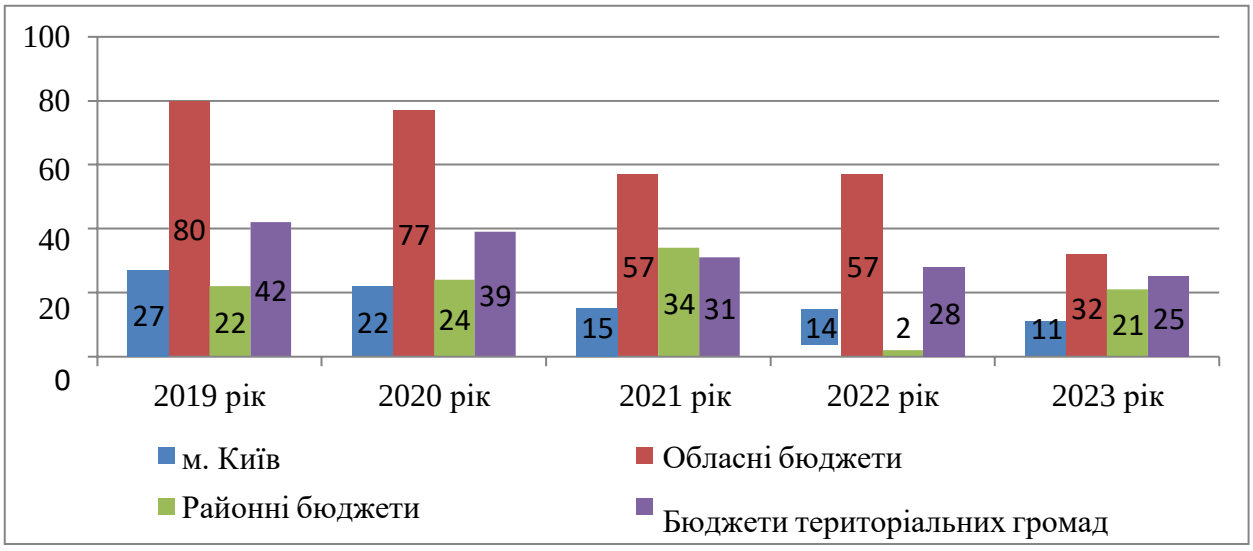


Рис. 2.9. Частка міжбюджетних трансфертів із державного бюджету в доходах бюджетів України (Загальний і спеціальний фонди), %

Джерело: складено на основі [28]

Так, близько 80% займають цільові трансферти (субвенції), решту становлять дотації. Це є свідчить про значну залежність місцевих бюджетів від цільових трансфертів та низький рівень самостійності щодо розпорядження фінансовими ресурсами, отриманими з державного бюджету, оскільки субвенції мають цільовий характер та не дають змоги ОМС вільно розпоряджатися цими фінансовими ресурсами.

Варто зауважити, що територіальні громади не можуть бути однаково економічно потужними, зважаючи на нерівномірний розвиток економіки. Однак вчасна оцінка фінансової самостійності територій та ефективний менеджмент дадуть змогу виявити потенціал кожної громади і раціонально його використовувати на потреби жителів цих адміністративно-територіальних утворень.

Реформа фінансової децентралізації в Україні вдало досягає своїх цілей, а саме збільшення потенціалу місцевих бюджетів. Відповідно, малі, відносно неспроможні територіальні громади об'єднувалися з більш потужними. Добровільно об'єдналося 1 469 територіальних громад, і їхні власні доходи поступово зростають. Водночас місцева влада залишається залежною від центрального уряду для прийняття рішень щодо міжбюджетних трансфертів та бюджетів.

В Україні діє Закон про співпрацю територіальних громад [30], що визначає організаційно-правові основи співробітництва територіальних громад, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання фінансування та контроль. Міжмуніципальна співпраця спрямована на об'єднання зусиль та фінансових ресурсів із метою підтримки місцевої демократії та поліпшення життя місцевих громад, а саме задля створення якісного управління, доступу до шкіл, збору відходів, очищення води, кліматичної безпеки, забезпечення охорони здоров'я, гендерної рівності, просвітлення громадськості та економічного розвитку.

Аналіз фінансового забезпечення розвитку адміністративно-територіальних утворень показує пряму залежність від податкового методу

формування доходів місцевих бюджетів. Проаналізуємо доходи місцевих бюджетів України у ВВП у розрізі податкових надходжень (табл. 2.2). Як видно з даних табл. 2.2, питома вага податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів України відносно ВВП за досліджуваний період у середньому становила 6,28%. Найменшою частка податкових надходжень у ВВП була у 2016 р. (4,96%), а найбільшою – у 2023 р. (7,58%). Причиною помітних коливань обсягів ВВП є початок воєнних дій в Україні.

Таблиця 2.2

Частка доходів місцевих бюджетів України відносно ВВП протягом 2011–2023 рр., %

Показники	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Податкові надходження	6,24	5,55	6,09	6,27	5,57	4,96	6,16	6,74	6,53	6,81	6,81	6,35	7,58
Неподаткові надходження	0,81	0,83	0,90	0,83	0,78	1,02	0,92	0,87	0,06	0,66	0,51	0,50	0,42
Доходи від операцій з капіталом	0,24	0,14	0,12	0,09	0,07	0,08	0,06	0,06	0,06	0,07	0,08	0,06	0,04
Від органі вдержавного управління:	7,19	7,21	8,83	7,96	8,34	8,79	8,20	9,14	8,40	6,55	3,82	3,71	2,63
Дотації	4,09	3,65	4,30	4,21	4,11	0,37	0,29	0,74	0,71	0,65	0,52	0,42	0,43
Субвенції	3,10	3,55	4,53	3,75	4,22	8,42	7,91	8,40	7,69	5,90	3,30	3,30	2,21

Джерело: складено автором на основі [31; 32]

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

Розглянемо, як частина податкових надходжень від ВВП перерозподіляється на рівні місцевих бюджетів окремих країн ЄС. На рис. 2.10 видно, що через місцеві бюджети України перерозподіляється досить значний обсяг податкових надходжень, еквівалентний 6,2% ВВП.



Рис. 2.10. Частка податкових надходжень місцевих урядів у ВВП окремих країн ЄС (у середньому за 2012–2023 рр.), %

Джерело: розроблено на основі [33]

Залежно від державного устрою в різних країнах існують значні відмінності у податкових надходженнях бюджетів місцевого самоврядування. Так, окремі країни Європейського Союзу забезпечують себе надходженнями одного або кількох податкових доходів (рис. 2.11).

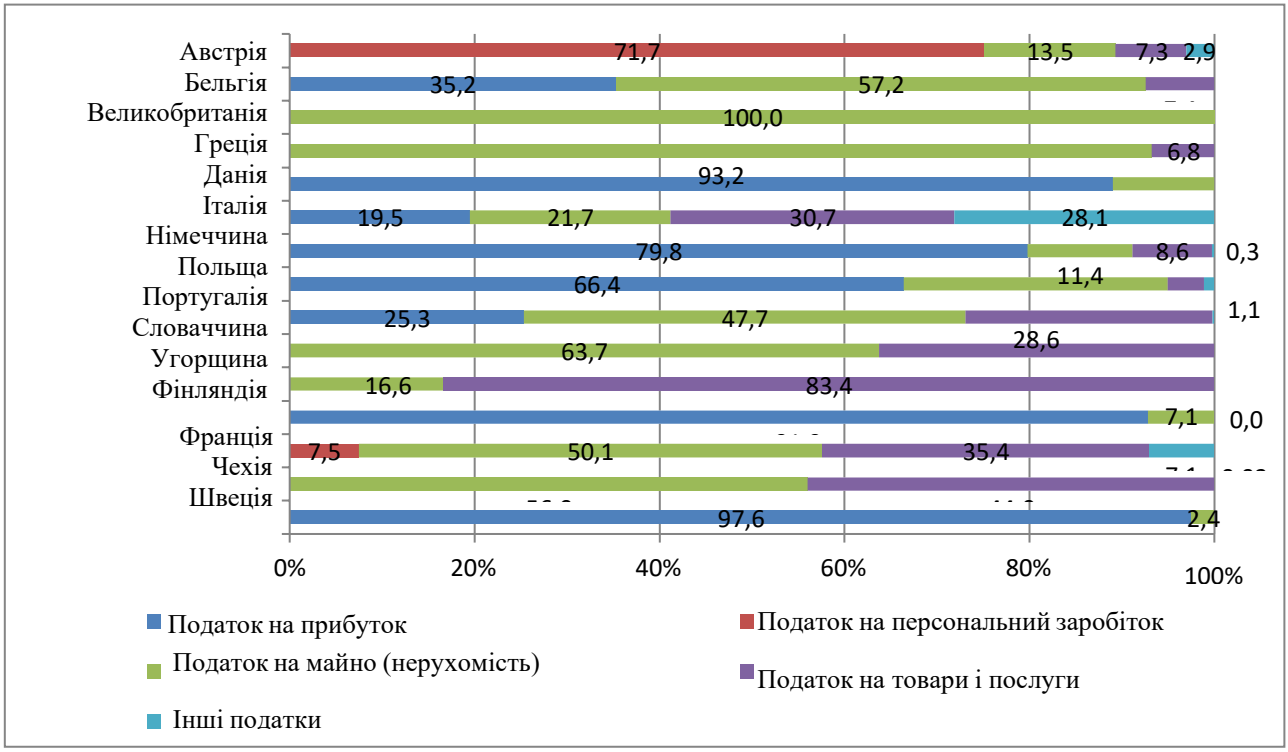


Рис. 2.11. Структура податкових доходів місцевих бюджетів окремих країн ЄС за 2018 р., %

Джерело: складено на основі [34]

Як бачимо з представленої діаграми на рис. 2.11, податкові доходи у Великобританії абсолютно повністю формуються за рахунок одного майнового податку – податку на нерухомість. Також податки на нерухомість відігравали велику роль у забезпеченні податковими доходами місцевих бюджетів Греції (93,2%), Словаччини (63,7%), Чехії (56,0%). У країнах ЄС, що мають найвищий рівень життя та порівняно високі податки, значну роль в акумулюванні податкових надходжень місцевих бюджетів відіграють прибуткові податки: у Швеції за їх рахунок було сформовано 97,6% податкових надходжень, у Фінляндії – 91,9%, у Данії – 89,0%. Якщо у вищевказаних країнах формування податкових надходжень здійснюється за допомогою одного-двох податків, то в Австрії, Бельгії, Італії, Німеччині, Польщі, Португалії, Угорщині та Франції існують різноманітні податкові доходи.

Практика свідчить, що податкові надходження місцевих бюджетів в Україні утворюються завдяки загальнодержавним (податку на доходи фізичних осіб, податку на прибуток підприємств комунальної власності, податку на власність, рентній платі та платі за використання інших природніх ресурсів, внутрішнім податкам на товари і послуги, екологічному податку, збору за забруднення навколишнього природного середовища) та місцевим податкам, важливе місце серед яких належить податку на майно та єдиному податку.

Розглянемо більш детально динаміку податкових надходжень до місцевих бюджетів України в контексті податків і зборів (ДОДАТОК Г).

Важливим у контексті формування податкових надходжень місцевих бюджетів України є загальнодержавні податки, зокрема ПДФО, який протягом 2011–2023 рр. у середньому становив 64,70% податкових надходжень місцевих бюджетів. Слід звернути увагу на те, що частка ПДФО у загальних податкових надходженнях місцевих бюджетів поступово зменшувалася з 75,51% у 2011 р. до 53,76% у 2017 р., проте починаючи з

2017 р. фіскальна роль цього податку зростає, і в 2023 р. показник збільшується до 69,19%.

Питома вага податку на прибуток підприємств поступово збільшувалася протягом досліджуваного періоду з 0,58% (у 2010 р.) до 4,64% (у 2021 р.), проте у 2023 р. значення показника знизилося до 3,43%. Максимальна частка – 4,64 % виявилася у 2022 р., мінімальна – 0,30% у 2015 р., середнє значення протягом 2011–2023 рр. становило 2,58%. Нововведення податкового законодавства у 2016 р. щодо розподілення податку на прибуток підприємств між державним і місцевими бюджетами вплинули на збільшення обсягів надходжень до місцевих бюджетів. Однак, незважаючи на це, частка цього податку в загальній сукупності податкових надходжень місцевих бюджетів залишається дуже низькою.

Слід зазначити, що частка місцевих податків і зборів у податкових доходах місцевих бюджетів у 2012–2015 рр. у середньому становила 6,76%, у 2016–2023 рр. – 26,22%, що забезпечило за весь аналізований період у середньому показник на рівні 21,43%. Причиною стрімкої тенденції зростання з 2016 р. є запровадження нових положень до Податкового кодексу України стосовно переведення плати за землю до місцевих податків і зборів, зокрема податку на майно. В умовах фінансової децентралізації місцеві податки і збори повинні розглядатися як дієве джерело наповнення місцевих бюджетів.

Неподаткові джерела наповнення місцевих бюджетів за досліджуваний період характеризуються зменшенням частки неподаткових надходжень до місцевих бюджетів у ВВП в Україні з 0,81% (у 2011 р.) до 0,42% (у 2023 р.). Найбільша частка неподаткових доходів простежується у 2016 р. (1,02%), а найменша – у 2019 р. (0,06%).

Тенденція частки доходів від операцій з капіталом до місцевих бюджетів у ВВП скоротилася з 0,24% у 2011 р. до 0,04% у 2023 р., найбільшою частка доходів від операцій із капіталом була у 2011 р. (0,24%), а найменшою – зберігалася у 2023 р. на рівні 0,04%. Доходи від операцій із

капіталом хоча і не мають потужного фіскального значення як податкові надходження, однак також відіграють важливу роль в економічній системі країни. Особливої уваги заслуговують ресурси, мобілізовані від продажу землі, адже це найбільш корупційна і проблемна галузь для органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, серед вагомих проблемних питань під час формування доходів місцевих бюджетів України є:

– концентрування всіх основних податків на загальнодержавному рівні;

– незначна частка неподаткових надходжень, що сприяє суттєвому зменшенню доходів місцевих бюджетів;

– недопустимий рівень корумпованості органів виконавчої влади в територіальних громад та у цілому в державних органах;

– неякісне бюджетне планування;

– нераціональне використання фінансових ресурсів;

– низький рівень кваліфікації органів місцевого самоврядування з приводу формування та виконання місцевих бюджетів тощо.

РОЗДІЛ 3. РЕКОМЕНДАЦІЇ, ЩОДО ВИРІВНЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ДИСПРОПОРЦІЙ ПОДАТКОВИХ НАДХОДЖЕНЬ

Окрім позитивних наслідків, фінансова децентралізація може загострювати ризики, пов'язані з різною можливістю територіальних громад організувати рівну якість суспільних послуг у всіх регіонах.

Залежно від особливостей національної економіки кожна країна визначає свої інструменти фінансового вирівнювання. Основа для побудови міжбюджетних відносин у країнах – членах ЄС зазначається в Європейській хартії місцевого самоврядування [10], де підкреслюється важливість фінансового вирівнювання з метою згладжування територіальних диспропорцій. Установлення міжбюджетних відносин між центром та територіальними громадами в межах територій відображає рівень фінансової децентралізації та самостійності. Передусім це підіймає питання формування стабільної доходної бази, вирівнювання доходів територій, а також умови та механізми надання міжбюджетних трансфертів (вирівнюючі гранти, субвенції, перерозподіл податкових надходжень, додаткові трансферти). Розвиток територій залежить від адекватних фінансових ресурсів, що визначають економічні та соціальні відносини.

Фінансове вирівнювання розвитку територій забезпечує подальше функціонування відсталих регіонів, трансформуючи ті галузі, де промисловість перебуває у занепаді, стимулює розвиток сільських районів.

Варто зазначити, що не існує ідеальної моделі фінансового вирівнювання для країн ЄС, оскільки фінансовий складник міжбюджетних відносин залежить від типу системи оподаткування. І для того щоб розподілити на групи держави ЄС, використовують класифікацію NUTS і NUTS-2, ВВП на душу населення, що повинна становити не менше ніж 75% середнього показника по ЄС, та рівень безробіття (значення показника повинно бути нижче середнього рівня по ЄС). На національному рівні серед

основних показників використовуються інші допоміжні критерії, що враховують специфіку розроблення кожної країни – члена ЄС.

Аналізуючи динаміку цих показників на прикладі країн Східної Європи, що наведено в табл. 3.1, слід зробити висновок, що в 2014 р. всі країни дослідницької групи можна віднести до територій ЄС із низьким рівнем економічного розвитку за показником ВВП на душу населення. У 2023 р. ситуація змінюється в позитивному напрямі завдяки значному поліпшенню цього показника в усіх країнах, а Словенія навіть перевищила рівень 75% ВВП на душу населення у ЄС. Незважаючи на те що Україна характеризується зростанням динаміки ВВП із 7,0% у 2014 р. до 12,6% у 2023 р., порівнюючи цей показник із середньоєвропейським значенням, він указує на незадовільно низький рівень економічного розвитку.

Таблиця 2.4

ВВП на душу населення в країнах Східної Європи та в Україні

Країни	2014 рік		2023 рік	
	ВВП на душу населення (поточні долари США)	% ВВП на душу населення	ВВП на душу населення (поточні долари США)	% ВВП на душу населення
Естонія	20367,1	57,8	27 943,70	72,7
Латвія	15713,54	44,6	21 148,16	55,1
Литва	16564,96	47,0	23723,34	61,8
Словенія	24214,92	68,7	29291,40	76,3
Словаччина	18674,34	52,9	21391,93	55,7
Чехія	19890,92	56,4	26821,25	69,8
Польща	14271,31	40,5	17999,91	46,9
Середнє по ЄС	35242,19	100	38411,06	100
Україна	3104,7	7,0	4835,57	12,6

Джерело: розроблено автором на основі [115]

Досліджуючи рівень безробіття у Східній Європі у 2014 р., слід зазначити, що в Латвії та Словаччині цей показник був вищим за середній рівень по ЄС (табл. 3.1).

У 2023 р. показники всіх досліджуваних країн мали позитивні соціальні зрушення за досліджуваною сферою. На противагу країнам ЄС, де середній

рівень безробіття зменшився на аналізований період на 3,5 в. п., Україна характеризується негативною тенденцією, оскільки рівень безробіття серед населення зріс на 0,6 в. п. Головними причинами такої тенденції є значні диспропорції зайнятості населення України, асиметричний рівень розвитку та економічної активності областей, а також політична нестабільність. Наслідками чого є економічний спад, зниження ділової активності та падіння доходів населення.

Таблиця 3.2

Рівень безробіття у Східній Європі та в Україні

Країни	2014 рік		2023 рік	
	Рівень безробіття у грудні, %	Відхилення від середнього рівня безробіття в ЄС	Рівень безробіття у грудні, %	Відхилення від середнього рівня безробіття в ЄС
Естонія	6,6	-3,3	5,2	-1,2
Латвія	11,7	1,8	7,5	1,1
Литва	9,4	-0,5	5,6	-0,8
Словенія	9,7	-0,2	4,6	-1,8
Словаччина	12,5	2,6	6,4	0,0
Чехія	5,8	-4,1	2,1	-4,3
Польща	8,0	-1,9	2,9	-3,5
Середнє поЄС	9,9	-	6,4	-
Україна	9,7	-0,2	10,3	-3,9

Джерело: розроблено автором на основі [35, 37]

Варто зауважити, що безробіття стримує економічний розвиток. Відповідно до гіпотези американського економіста А. Оукена [36], якщо рівень безробіття зростає більше ніж на 1% від природного рівня, то країна втрачає близько 2–3% ВВП. Хоча багато зарубіжних дослідників підтримують цю зворотну залежність, на нашу думку, на рівень ВВП також впливають й інші чинники, зокрема рівень інфляції в країні та обсяги інвестицій в економіку.

Варто приділити увагу зарубіжній практиці вирівнювання податкоспроможності територій. У табл. 3.3 наведено фактори доходів, що використовуються в зарубіжних країнах для визначення трансфертів

вирівнювання муніципалітетів. Серед них деякі системи країн покладаються на широкий діапазон основних потоків доходів, тоді як інші країни розглядають лише один основний податок.

Таблиця 3.3

Фактори, що використовуються під час розрахунку трансфертів вирівнювання для муніципалітетів зарубіжних країн

Країна	Доходи					
	Податок на прибуток, заробітну плату	Корпоративні податки	Податок на споживання	Податок на нерухомість	Інші податки	Природні ресурси
Австралія	+			+	+	+
Бразилія	+					
Бельгія	+					
Італія	+			+	+	
Ірландія				+		
Німеччина	+					
Естонія	+			+		
Литва	+					
Канада	+	+	+	+	+	+
Нідерланди	+			+		
Швеція	+					
Швейцарія	+	+		+	+	
Норвегія	+			+	+	

Джерело: систематизовано автором на основі [38]

Існує багато дискусій із приводу того, що системи фінансового вирівнювання, що винагороджують утрати доходів, можуть перешкоджати здійсненню муніципалітетів власних зусиль з акумуляції доходів (і застосування необхідних податкових ставок до відповідної бази). Органи місцевого самоврядування зарубіжних країн зазвичай використовують репрезентивну податкову систему для вирівнювання податкоспроможності, тобто оцінку фіскальних можливостей на основі гіпотетичних доходів, які будуть отримані в муніципалітеті, якщо вона застосовуватиме певну (часто середнє значення за юрисдикціями) податкову ставку до передбачуваної податкової бази. Таким чином, можемо стверджувати, що юрисдикціям компенсується будь-яке зниження їхньої здатності отримувати доходи із власних джерел, а не пряме падіння самих доходів. Наприклад, підхід Люксембургу до горизонтального аспекту своєї системи вирівнювання

замінює стандартизовані доходи шляхом зіставлення доходів до податкової ставки, яка виступає як опосередкований показник широти податкової бази. Дохід муніципалітету визначає його внесок у фіскальне вирівнювання.

Аналіз рівня дотаційності територіальних громад в Україні показав залежність більшості від державного бюджету. Як уже зазначалося вище, Донецька, Закарпатська, Луганська, Львівська та Івано-Франківська області характеризуються високим рівнем дотаційності бюджетів серед інших територіальних громад України та низьким рівнем розвитку економіки, відповідно, ці регіони є фінансово нестійкими. Для більш ґрунтовного аналізу фінансового стану місцевих бюджетів України пропонуємо здійснити оцінку показників фінансового потенціалу місцевих бюджетів у розрізі економіко-географічного районування (рис. 3.1).

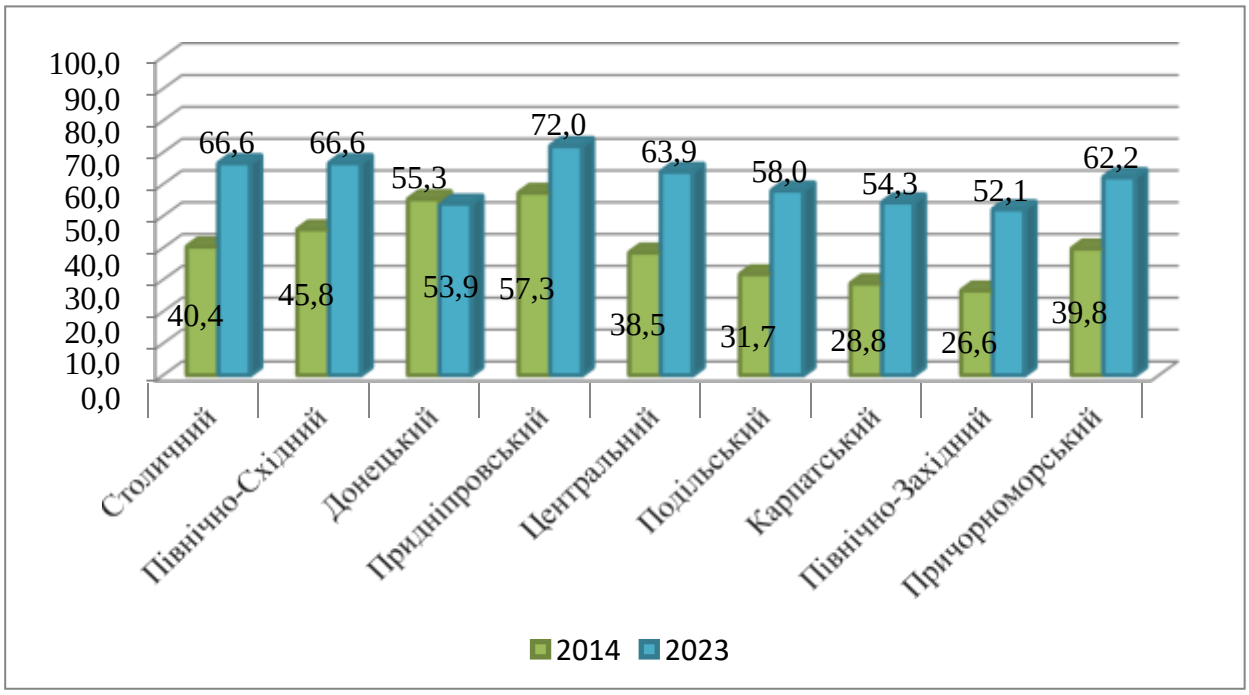


Рис. 3.1. Співвідношення власних доходів місцевих бюджетів до видатків місцевих бюджетів України за економіко-географічними районами, %

Джерело: систематизовано автором на основі [19; 31]

Проведені дослідження показників фінансової самостійності місцевих бюджетів у регіональному розрізі доводять: неможливо об’єктивно перерозподілити фінансові ресурси між рівнями бюджетів та утворити

ідентичну фінансову базу наповнення всіх бюджетів через диференційовану фінансово-економічну спроможність регіонів України. І це зрозуміло, оскільки територіальної пропорційності розвитку регіонів важко досягти, зважаючи на відмінності географічного розташування, виробничу спроможність, природні та земельні ресурси, специфіку історичного розвитку та ін.

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

$$I_P = \frac{GRP_i}{R_i},$$

де IP – коефіцієнт поляризації як індикатор територіальної нерівності;

$GRPi$ – ВРП регіону відносно середнього рівня по країні;

Ri – кількість жителів регіону в населенні країни.

На основі запропонованого формульного розрахунку визначимо рейтинг міжрегіональної поляризації в Україні (рис. 3.2).

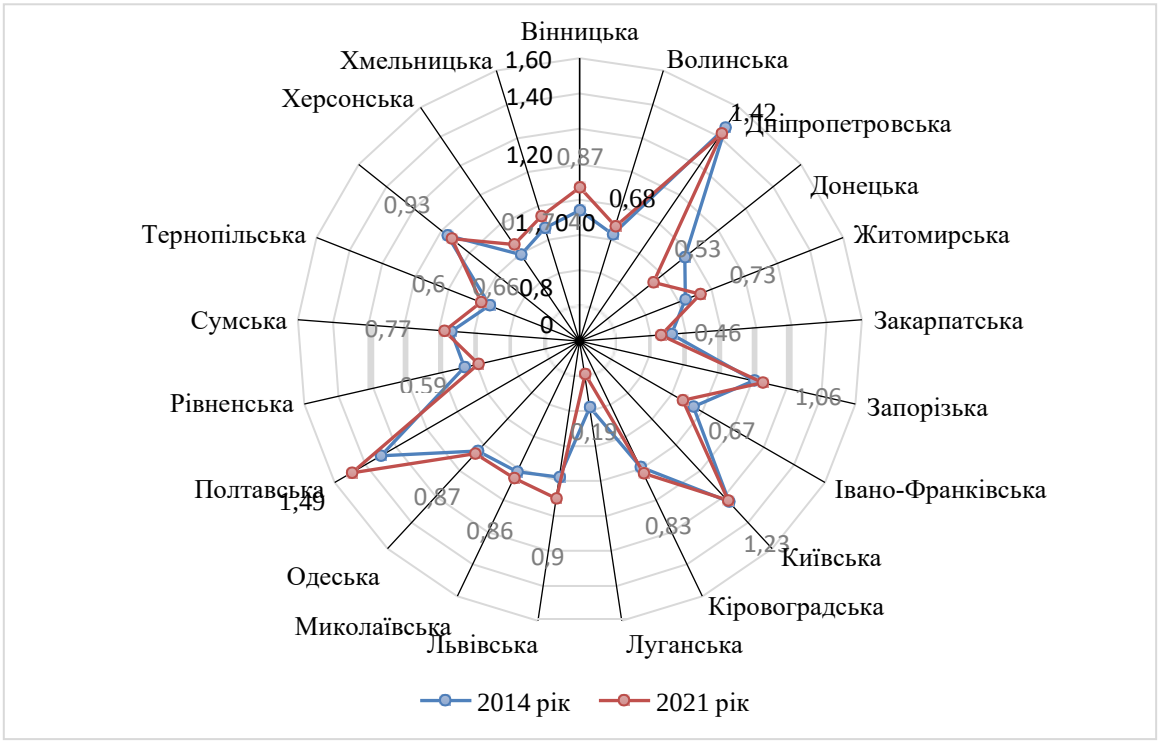


Рис. 3.2 Рейтинг міжрегіональної поляризації в Україні у 2014 та 2023 рр., %

Джерело: розраховано автором на основі [32]

Представлена діаграма на рис. 3.2 дає змогу виокремити найбільш продуктивні регіони України за результатами діяльності 2023 р., а також зіставити показники з 2014 р., дослідити структуру, рівень економіки у цілому та її розподіл по регіонах до та після запровадження децентралізації. Варто зауважити, що фактично вироблене в інших областях перерозподіляться через столицю, тому рівень ВРП у м. Києві найвищий серед усіх регіонів (коефіцієнт поляризації на рівні 3,27%). Також за результатами економічної діяльності всіх господарюючих суб'єктів регіонів за 2023 р. високим рівнем економічного розвитку характеризуються Дніпропетровська, Київська та Полтавська області з показниками 1,42%, 1,23% і 1,49% відповідно. Значно відсталішим був Донецький економіко-географічний район, що пов'язано з тимчасовою окупацією значної кількості територій. Західні регіони також характеризуються найменшими показниками ВРП, оскільки для західних областей не є характерним наявність великих виробництв із надмірним споживанням енергоресурсів та вагомим валовим випуском продукції.

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

Із оновленням механізмів управління в рамках реформ децентралізації та регіонального розвитку за підсумками 2023 р. практично в усіх регіонах спостерігається позитивна динаміка в таких сферах розвитку: збільшилися обсяги виробництва промислової та будівельної продукції, продукції

сільського господарства, зросли обсяги капітальних інвестицій, доходи місцевих бюджетів та реальна зарплата. Водночас українські регіони продемонстрували досить неоднорідні, а іноді суперечливі тенденції. Середній рівень безробіття населення у віці 15–70 років по Україні становив 9,9% (у 2023 р.), що на 0,4 в. п. вище за показник 2022 р. Кризовими регіонами залишаються Луганська та Донецька області, що пов’язано з окупацією значної кількості територій.

Таким чином, регіони з низьким коефіцієнтом поляризації не можуть бути фінансово самостійними, оскільки фінансовий потенціал їх обмежений. Наслідком цього є недостатність забезпечення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, а отже, зниження зацікавленості інвесторів в економічному розвитку цих територій.

ВИСНОВКИ

Ознаками фінансової децентралізації є відкритість системи управління, делегування повноважень місцевій владі, отримання джерел фінансових ресурсів, наближення жителів громад до послуг (соціальних, адміністративних, комунальних) та забезпечення їх якості, залучення некомерційних організацій для фінансового забезпечення потреб територіальних громад, поліпшення добробуту жителів адміністративно-територіальних одиниць. З'ясовано недоліки фінансової децентралізації: зростання корупції, проблематичність узгодження місцевих проблем із макроекономічними проблемами країни, перешкоджання проведенню державних програм, неефективне керівництво, зростання територіальних диспропорцій, неврегульованість компетенцій органів місцевого самоврядування, нестача джерел формування фінансових ресурсів. Обґрунтовано, що фінансова децентралізація має бути заснована на принципах справедливості, гнучкості, стійкості та нарощування потенціалу.

Визначено, що в умовах фінансової децентралізації важливим із погляду фінансової самостійності територіальних громад є забезпечення органів місцевих самоврядувань джерелами фінансування для ефективного виконання ними власних і делегованих повноважень. Аргументовано заходи реформи фінансової децентралізації у напрямі підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів в Україні. Установлено складники та джерела фінансового забезпечення розвитку територіальних утворень, аргументовано переваги та недоліки таких джерел формування фінансових ресурсів в умовах децентралізації, а також джерела фінансового забезпечення, що є пріоритетними на сучасному етапі розвитку.

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також запровадження процесу фінансової децентралізації посприяли поступовому розширенню дохідної бази, збільшенню власних надходжень фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування (з 1,3% у 2014 р. до 2,0% у 2023 р. ВВП) та податкових надходжень до місцевих бюджетів (з 5,6%

до 7,6%). При цьому частка міжбюджетних трансфертів із кожним роком поступово зменшувалася внаслідок змін, внесених до Бюджетного кодексу України. Разом із тим левову частку в трансфертах займають цільові трансферти на рівні 90,6% упродовж 2016–2023 рр., решту 9,4% становили нецільові, це свідчить про неможливість органів місцевих самоврядувань вільно розпоряджатися фінансовими ресурсами. Однак на тлі зменшення трансфертної залежності закріплені доходи стали основним джерелом надходжень місцевих бюджетів України (частка яких у сукупних доходах місцевих бюджетів протягом 2016– 2023 рр. у середньому становила 37,8%), а власні фінансові ресурси перейшли на другий план з аналогічним показником на рівні 17,3%. Водночас децентралізаційні процеси відкрили нові можливості для здійснення запозичень шляхом розміщення облігацій місцевих позик, проте такий фінансовий інструмент є недостатньо використовуваним органами місцевих самоврядувань в Україні з метою отримання додаткових фінансових ресурсів. Серед головних причин спаду активності щодо використання такого інструменту є: неурегульованість нормативно-правового забезпечення здійснення місцевих запозичень, обмеженість джерел доходів бюджетів розвитку місцевих бюджетів, адміністративна обтяжливість, відсутність досвіду та кваліфікації в органів місцевого самоврядування тощо.

У цілому якщо досліджувати рівень децентралізованості влади в Україні порівняно з європейським досвідом, можна дійти таких висновків:

– сьогодні Україна все ще залишається країною з відносно низьким рівнем фінансової децентралізації порівняно з країнами ЄС. Установлено, що для України характерна децентралізація по видатках, тобто центральний уряд, делегуючи на місцевий рівень видаткові повноваження, не підтримує їх дохідними джерелами, що свідчить про переважання централізації фінансових ресурсів як у їх формуванні, так і у розподілі повноважень;

– на відміну від практики європейських країн динаміка процесів фінансової децентралізації демонструє зволікання її імплементації. До

започаткування реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (до 2015 р.) в Україні не було реальних кроків до її реалізації;

– складність української децентралізації полягає у тому, що вона не може поєднувати два фундаментальні фактори: демократію з місцевим самоврядуванням та раціоналізацію розподілу обов'язків між рівнями управління. Це пояснюється неможливістю органів місцевого самоврядування виконувати власні повноваження за нестачі власних фінансових ресурсів;

– процес фінансової децентралізації в Україні забезпечив формування 1 469 об'єднаних територіальних громад, у яких збільшилася частка власних надходжень, надходжень місцевих податків та зборів. Водночас спостерігаються диспропорції розвитку цих адміністративно-територіальних утворень. Україні не вдалося ухилитися від ризиків поглиблення фінансової диференціації територій, а механізми фінансового вирівнювання, що спрощуються та зменшили свій вплив на доходи місцевих бюджетів, виявилися неспроможними врегулювати нерівномірності розвитку громад.

2. Із метою оцінки дисбалансів територій України на основі алгоритму вибраних індикаторів у розрізі економіко-географічного районування виявлено, що фінансова спроможність Придніпровського, Столичного, Північно-Східного, Центрального та Причорноморського економіко-географічних районів суттєво вища, ніж в інших районах. Відповідно Донецький економіко-географічний район та західні області України є фінансово нестійкими, характеризуються високим рівнем дотаційності бюджетів та низьким рівнем розвитку економіки. Із метою визначення територіальних дисбалансів регіонів запропоновано розрахунок коефіцієнта поляризації, в основі якого лежить факторна оцінка ВРП на одну особу, що дає змогу визначати рейтинг найбільш продуктивних територій, дослідити динаміку регіонального економічного розвитку до реформування територіальної організації влади та після. На основі побудови коефіцієнта

поляризації за результатами діяльності 2023 р. було встановлено, що високим рівнем економічного розвитку характеризуються такі області: Дніпропетровська, Київська та Полтавська. Значно відсталим був Донецький економіко-географічний район, що пов’язано з тимчасовою окупацією значної кількості територій. Західні регіони також характеризуються найменшими показниками ВРП, оскільки для західних областей не є характерною наявність великих виробництв із надмірним споживанням енергоресурсів та вагомим валовим випуском продукції.

Установлено, що країни з низьким показником частки власних податкових надходжень здійснюють фінансове регулювання за допомогою трансфертної політики центральних органів влади. Це дає змогу скоординувати трансфертну політику з намірами заохочення самостійного розвитку територій, генерує базис для формування власної фінансової основи та з’ясовує привілеї фіскальної політики на місцевому рівні.

Установлено, що реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також запровадження процесу фінансової децентралізації в Україні посприяли поступовому розширенню дохідної бази, збільшенню власних надходжень фінансових ресурсів органів місцевих самоврядувань та податкових надходжень до місцевих бюджетів. При цьому частка міжбюджетних трансфертів із кожним роком поступово зменшувалася. Разом із тим цільові трансферти майже витіснили дотації, що позбавляє органи місцевих самоврядувань права вільно розпоряджатися фінансовими ресурсами. До того ж на тлі зменшення трансфертної залежності закріплені доходи стали основним джерелом надходжень місцевих бюджетів України, що позбавляє стимулів органів місцевих самоврядувань до формування власної фінансової бази. Хоча децентралізаційні процеси відкрили нові можливості для здійснення запозичень шляхом розміщення облігацій місцевих позик, проте такий фінансовий інструмент є недостатньо використовуваним органами місцевих самоврядувань в Україні з метою отримання додаткових фінансових ресурсів. Серед головних причин спаду

активності щодо використання такого інструменту є: неврегульованість нормативно-правового забезпечення здійснення місцевих запозичень, обмеженість джерел доходів бюджетів розвитку місцевих бюджетів, адміністративна обтяжливість, відсутність досвіду та кваліфікації в ОМС тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Русін В. М. Фінансове забезпечення реалізації власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування : дис. канд. екон. наук: 08.00.08. Тернопіль, 2012. 291 с.

2. 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.

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

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

5. Кириленко О. П., Жихор О. Б. Місцеві фінанси : підручник. К.: УБС НБУ, 2015. 579 с.

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

7. 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.

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

9. 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.

10. Європейська Хартія місцевого самоврядування : Постанова Верховної Ради України від 15 жовтня 1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата доступу: 13.02.2024р.).

11. Bergh S. I. Democratic decentralization and local participation: a review of recent research. DOI: https://doi.org/10.1080/0961452042000284012 (дата доступу: 21.7.2024р.).

12. Devas N., Delay S. Local democracy and the challenges of decentralizing the state: An international perspective. Local Government in Central and Eastern Europe. 2006. Vol. 32. P. 677-695. DOI: https://doi.org/10.1080/03003930600896293 (дата доступу: 12.06.2024р.).

13. 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 (дата доступу: 30.02.2024р.).

14. 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/files/20138/import/2007_propertytax_zodrow.pdf (дата доступу: 28.02.2024р.).

15. Ridge M., Smith S. Local taxation: the options and the arguments. The institute for fiscal studies. Parchment (Oxford) Ltd, 1991. URL: https://ifs.org.uk/sites/default/files/output_url_files/r38.pdf (дата доступу: 12.02.2024р.).

16. Spahn P. B. Local taxation: principles and scope. Macroeconomic management and fiscal decentralization. EDI Seminar series. The world bank: Washington D. C. 1995. P. 221-232. URL: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/13111/1/MPRA_paper_13111.pdf (дата доступу: 12.09.2023р.).

17. Статистичний збірник Міністерства фінансів : «Бюджет України» / Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik (дата доступу: 20.11.2024р.).

18. 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.

19. OECD : Revenue structure of state and local government. URL: https://www.oecd.org/ (дата доступу: 12.12.2023р.).

20. Bahl R. Intergovernmental transfers in developing and transition countries: principles and practice. Municipal finance. 2000. 26 s.

21. Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів / Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk (дата доступу: 19.05.2024р.).

22. Децентралізація. Офіційний веб-портал. URL: https://decentralization.gov.ua/ (дата доступу: 24.07.2024р.).

23. Волохова І. С. Методологія визначення ступеня фінансової децентралізації по видатках. European Journal of Economics and Management. 2016. №1. С. 84-90.

24. Корнєва О. В. Європейський досвід формування матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. Юридичний науковий електронний журнал. 2015. № 1. С. 20-24.

25. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади / Міністерство розвитку громад та територій України станом на 10 лютого 2021 р. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/690/10.02.2021.pdf (дата доступу: 22.03.2024р.).

26. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територій організації влади / Міністерство розвитку громад та територій України станом на 10 січня 2022 р. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/800/10.01.2022.pdf (дата доступу: 12.02.2024р.).

27. Бюджети територіальних громад України : дашборд. URL: https://public.tableau.com/app/profile/ulead/viz/_16360623127390/ (дата доступу: 16.06.2024р.).

28. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 2014 р. № 34. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text (дата доступу: 10.05.2024р.).

29. Річний звіт про виконання Державного бюджету / Державна Казначейська служба України. URL: https://www.treasury.gov.ua/ (дата доступу: 12.06.2024р.).

30. Державна служба статистики України. URL: https://www.ukrstat.gov.ua/ (дата доступу: 03.02.2024р.).

31. OECD : revenue statistics. URL: https://stats.oecd.org/Аналіз діяльності комерційного банку: навч. посіб. / за ред. Ф. Ф. Бутинця, А. М. Герасимовича. Житомир : Рута, 2015. 384 с.

32. Revenue statistics 2021 : The initial impact of Covid-19 on OECD tax revenue. DOI: https://doi.org/10.1787/6e87f932-en

33. GDP Per capita (current US$) / European Union. URL: https://data.worldbank.org/ (дата доступу: 12.02.2024р.).

34. Okun A. M. Potential GNP: Its Measurement and Significance. In: Proceedings of the Business and Economic Statistics Section of the American Statistical Association. Alexandria, VA: American Statistical Association, 1962. P. 89-104.

35. Рівень безробіття в Україні в 2023 р. / Міністерство фінансів України. URL: https://index.minfin.com.ua/ua/labour/unemploy/2021/ (дата доступу: 18.06.2024 р.).

36. 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 (дата доступу: 14.08.2024 р.).

ДОДАТОК Г

Питома вага податків і зборів у податкових доходах місцевих бюджетів України за 2011 – 2023 рр., %

Показник	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Податкові надходження, у т. ч.:	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Податок з доходів фізичних осіб	75,51	73,97	71,13	70,82	71,63	55,92	53,76	55,05	59,41	61,17	62,27	61,21	69,19
Податок на прибуток підприємств	0,58	0,49	0,52	0,74	0,30	4,35	4,00	3,23	4,00	3,78	3,42	4,64	3,43
Податки на власність:	2,82	0,92	0,80	0,63	0,46	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів;	2,82	0,39	0,03	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
збір за першу реєстрацію транспортного засобу.	X	0,53	0,77	0,62	0,45	X	X	X	X	X	X	X	X
Збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів:	14,47	17,68	17,76	16,45	16,67	2,19	1,71	1,23	2,07	1,95	1,62	2,47	2,22
плата за землю.	14,12	14,64	14,66	14,04	13,84	X	X	X	X	X	X	X	X
Внутрішні податки на товари та послуги	2,41	1,24	1,45	1,49	0,18	7,82	7,92	6,55	5,93	5,07	5,45	5,15	3,32
Місцеві податки і збори, у т. ч.:	X	3,43	6,35	8,02	9,22	27,53	28,77	26,16	26,24	27,20	26,50	25,93	21,43
Податок на майно	X	X	0,00	0,02	0,05	16,30	17,01	14,46	13,45	14,04	13,11	12,47	9,35
Збір за припаркування автотранспорту	0,06	0,08	0,08	0,07	0,07	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04	0,03	0,04	0,03
Туристичний збір	X	0,04	0,04	0,05	0,03	0,04	0,04	0,03	0,04	0,07	0,05	0,07	0,05
Єдиний податок	2,80	2,72	5,61	7,28	8,49	11,17	11,69	11,64	12,71	13,04	13,32	13,35	12,00
Інші податки та збори	4,20	2,21	2,00	1,84	1,54	2,18	3,84	7,79	2,33	0,83	0,73	0,60	0,40

Джерело: сформовано автором на основі даних [31; 32]