

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ВОЛИНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ЛЕСІ УКРАЇНКИ**

**ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:  
КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ, ПРАКТИКА ТА ПРІОРИТЕТИ**

**Монографія**

Луцьк  
Вежа-Друк  
2023

УДК 336:352

Ф 59

*Рекомендовано до друку вченою радою  
Волинського національного університету імені Лесі Українки  
(протокол № 3 від 23 лютого 2023 р.)*

**Рецензенти:**

**Наталія МАМОНТОВА** – завідувачка кафедри фінансів, обліку і аудиту  
НУ «Острозька академія», доктор економічних наук, доцент;

**Олена СТАЦУК** – доктор економічних наук, професор, завідувачка  
кафедри фінансів Волинського національного університету імені Лесі Українки

**Олена ЛЮТАК** – доктор економічних наук, професор, професор кафедри  
міжнародних економічних відносин Луцького національного технічного  
університету.

**Фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування:**

Ф 59 **концептуалізація, практика та пріоритети** : монографія / Микола  
Іванович Карлін, Василь Ігорович Проць, Наталія Василівна Проць. –  
Луцьк : Вежа-Друк, 2023. – 252 с.

ISBN 978-966-940-481-7

У монографії досліджено концептуальні основи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, проведено аналіз фінансової бази місцевих бюджетів, визначено тенденції та особливості фінансового вирівнювання, здійснено комплексну оцінку фінансового забезпечення територіальних громад Волинської області, визначено напрями удосконалення системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Видання призначене для здобувачів вищої освіти економічних спеціальностей, викладачів і фахівців, яких цікавлять питання становлення та розвитку фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

**УДК 336:352**

© Карлін М. І., Проць В. І,  
Проць Н. В., 2023.

ISBN 978-966-940-481-7

## ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
<b>РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b>	
1.1. Історичні аспекти становлення та розвиток інституту місцевого самоврядування	7
1.2. Дефініція поняття фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування	22
1.3. Система фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації	31
<b>РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b>	
2.1. Формування фінансової бази органів місцевого самоврядування	57
2.2. Особливості фінансового вирівнювання спроможності органів місцевого самоврядування	70
2.3. Тенденції та проблеми фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування	81
<b>РОЗДІЛ 3. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ВОЛИНСЬКІЙ ОБЛАСТІ</b>	
3.1. Методичні підходи до оцінки фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування	92
3.2. Особливості фінансової забезпеченості органів місцевого самоврядування у Волинській області	101
3.3. Комплексна оцінка фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування	117
<b>РОЗДІЛ 4. НЕОБХІДНІСТЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b>	
4.1. Врахування досвіду країн – членів Вишеградської групи у реформуванні фінансування органів місцевого самоврядування для України.	135

4.2. Шляхи удосконалення механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування	146
4.3. Пріоритети фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану	170
ВИСНОВКИ	184
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	189
ДОДАТКИ	215

## ПЕРЕДМОВА

В умовах децентралізації владних повноважень органам місцевого самоврядування України відведена важлива роль у забезпеченні належного соціально-економічного розвитку територіальних громад. Процес децентралізації влади майже в усіх Європейських державах є наслідком розвитку країн на демократичних засадах, що супроводжувався територіальною реформою, яка полягала в укрупненні територіальних одиниць та реформуванні системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. В Україні цей процес відбувається в умовах військової агресії, суспільно-політичної кризи та фінансово-економічної нестабільності, асиметричності розподілу ресурсів між різними регіонами, інертності політики місцевої влади та високого рівня корупції у всіх сферах суспільного життя. Децентралізація у сфері фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування здійснюється здебільшого за рахунок перерозподілу загальнодержавних податків та видатків на рівень регіонів і територіальних громад, однак такий підхід не дозволяє повною мірою забезпечити ліквідацію фіскальних диспропорцій та впровадити новітні форми фінансової підтримки територіальних громад.

Проблемам фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування присвячені наукові праці таких вітчизняних і зарубіжних науковців, як: Д. Боголепов, А. Бондарук, А. Бояр, О. Василик, Р. Гнейст, Г. Возняк, В. Дем'янишин, О. Дем'янчук, Ю. Ганущак, М. Гапонюк, Р. Гатті, В. Гром, І. Гринчишин, Т. Єфименко, В. Зайчикова, Н. Камінська, В. Кравченко, О. Кириленко, М. Кульчицький, Л. Лисяк, І. Луніна, Е. Маліновська-Місьонг, Б. Малиняк, В. Мамонова, В. Місьонг, С. Михайленко, С. Овсяк, К. Павлюк, Ю. Пасічник, В. Письменний, В. Русін, С. Слухай, О. Стащук, І. Сторонянська, Л. Тарангул, О.Тулай, В. Федосов, Р. Фісман, Л. Штейн, С. Юрій та інших. Водночас, враховуючи особливості, тенденції реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування, проблематика фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації

висвітлена не повною мірою. Зокрема, недостатню увагу приділено дослідженню чинників формування фінансово спроможної територіальної громади, не вироблено ефективного механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Тому нині об'єктивно необхідним є дослідження процесу і наслідків реалізації бюджетної децентралізації та формування науково обґрунтованих шляхів підвищення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій.

У монографії досліджено концептуальні основи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, проведено аналіз фінансової бази місцевих бюджетів, визначено тенденції та особливості фінансового вирівнювання, здійснено комплексну оцінку фінансового забезпечення територіальних громад Волинської області, визначено напрями удосконалення системи та особливості фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

# РОЗДІЛ 1

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 1.1. Історичні аспекти становлення та розвиток інституту місцевого самоврядування

Для побудови незалежної, демократичної держави з конкурентоспроможною економікою та верховенством права в Україні здійснюється низка системних реформ у різних галузях, однією з яких є реформа децентралізації та територіальної організації влади. Реалізація реформи передбачає створення фінансово спроможних і самодостатніх територіальних громад (ТГ) через децентралізацію владних повноважень і відповідного фінансового ресурсу. Належне фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування (ОМС) та дотримання принципу децентралізації влади відповідають європейській практиці. Тому, враховуючи історичні традиції державотворення та євроінтеграційний напрям розвитку України, інститут місцевого самоврядування має стати основою забезпечення сталого розвитку регіонів і територій.

Становлення та розвиток інституту місцевого самоврядування в Україні обумовлене формуванням демократії та реформуванням системи державного управління. Концептуальні основи організації та функціонування місцевого самоврядування виражені у відповідних наукових теоріях. У сучасній науковій думці виділяють дві основні теорії місцевого самоврядування (рис.1.1): громадівська та державницька, що підтримується в працях Н.М. Камінської, Г.Г. Абасова, М.І. Кульчицького, К.М. Тищенка.

Громадівська теорія є симбіозом теорії вільної громади та громадсько-господарської теорії. Теорія вільної громади виходить з позиції, що в адміністративно-територіальній одиниці, утвореній самостійно в процесі власного історичного економічного розвитку, територіальна громада має

природне право самостійно вирішувати питання місцевого значення. Тобто місцева влада є незалежною від держави, не входить у систему її органів правління та відстоює власні інтереси як самостійний суб'єкт (місто, селище, село). Громадсько-господарська теорія ґрунтується на положеннях, що власні господарські справи громади, які не є частиною загальнодержавної політики правління держави, вирішуються громадою самостійно. Так, територіальна громада самостійно, через представницький орган, здійснює управління комунальним майном, забезпечує благоустрій міста та надає послуги місцевому населенню [1, с.12].



Рис. 1.1. Теорії місцевого самоврядування



Відповідно громадівська теорія визнає незалежність за органами місцевого самоврядування та закріплене право вирішувати питання місцевого значення, що також визнається державою; визначає перелік функцій, що є державними, а також, що здійснюються органами самоврядування та мають переважно господарський характер. Проте, самоврядування громади не визначається як природне невідчужуване право громади, а трактується як визнання за громадою можливості самостійно вирішувати питання недержавницького характеру, виходячи з колективних потреб життя громади [108].

Державницька теорія передбачає формування місцевого самоврядування як похідного інституту, повноваження якого визнаються державною владою. Тобто за державницькою теорією об'єктивні можливості та межі реалізації влади місцевою громадою визначаються державою. Основні положення державницької теорії місцевого самоврядування були розроблені у середині ХІХ ст. німецькими вченими Р. Гнейстом і Л. Штейном. Наприклад, Л. Штейн вбачав у самоврядуванні форму участі незалежних від держави громадян в управлінні державними справами на місцевому рівні. Рудольф Гнейст зазначав, що місцеве самоврядування – це управління на місцях, за якого територіальні громади, що історично склалися, були наділені правом самостійно вирішувати місцеві справи [119]. Отже, державницька теорія розглядає місцеве самоврядування як одну із форм організації місцевого управління, або ж як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні, автономний вид публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення. На основі поєднання сильних сторін громадівської та державницької теорій виникла теорія муніципального дуалізму, яка вирізняється подвійним характером муніципальної діяльності: самостійне вирішення місцевих справ і, водночас, виконання певних державних функцій на місцевому рівні.

Самоврядування в Україні характеризується дуалізмом громадівської та державницької теорій. Органи місцевого самоврядування є самостійними та

незалежними при вирішенні питань місцевого значення, що законодавчо закріплено, тобто гарантується державою. Водночас місцеве самоврядування здійснює функції, що делегуються їм державою, з відповідною компенсацією ресурсів. Тобто місцеві представницькі органи реалізують державні інтереси через власний апарат, забираючи частину функцій з органів державної влади.

Державна влада у розвинутих демократичних країнах представляє інтереси більшості населення країни, а органи місцевої влади відстоюють інтереси певної суспільної групи – територіальної громади. Проте державне управління і місцеве самоврядування є комплексною єдністю єдиного процесу управління суспільними справами на відповідній території. Тому неможливо якісно реалізувати публічну владу на місцях через окремо застосоване одне від одного місцеве самоврядування, або державне управління. Згідно з таким трактуванням, місцеве самоврядування є частиною місцевого управління – діяльності державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямованої на досягнення спільного інтересу та ефективного надання суспільних послуг на території адміністративної одиниці [194, с. 246].

Місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами: територіальними колективами і сформованими органами, має особливий об'єкт – питання місцевого значення, та здійснюється на основі використання окремого виду публічної власності – комунальної (муніципальної) [12, с. 128].

Розглянемо етапи становлення інституту місцевого самоврядування та форми організації влади на місцевому рівні: перший етап – зародження правових форм місцевого самоврядування: Київська Русь (882–1240 рр.), та Козацька Доба – Гетьманщина (1649–1764 рр.); другий етап – формування централізованої системи державного управління (1917–1990 рр.); третій етап – відродження місцевого самоврядування незалежної України (з 1991 року до сьогодні). Так, за часів Київської Русі на території України існували декілька форм місцевого самоврядування: верв (територіальна сусідська община (громада); віче; громадське самоврядування в містах. Верв (сільська

територіальна община) об'єднувала в собі, як правило, декілька сусідніх сіл, де прийняття і виконання рішень покладалося на загальні збори громади [130]. Важливими функціями верви були збирання податків для князя, військова оборона [60, с. 257]. Органом управління верви була копа (копні збори) або віче – збори громадян політичного центру території за представницьким принципом (представники різного класу населення), рішення яких поширювалося також на менші територіальні одиниці та політику країни [61, с. 112].

Кардинальною зміною в місцевому управлінні було надання Магдебурзького права українським містам, що давало можливість створення виборного органу місцевого самоврядування – магістрату, який складався з лави, що здійснювала судові функції, та ради, що здійснювала управлінські функції. Зокрема, магістрат регламентував права різних станів та правові норми майнових і корпоративних відносин населення, надавав дозволи на здійснення певного виду діяльності, здійснював судочинство та встановлював податкові платежі, а також регламентував порядок проведення виборів [52, с. 256]. Надання місту Магдебурзького права означало виведення міста з-під юрисдикції місцевої адміністрації і запровадження міського самоврядування з виборною адміністрацією та виборним судом. Упродовж XII–XIV ст. норми Магдебурзького права були прийняті у 80 містах Центральної та Східної Європи. У німецькому місті Магдебург в 1188 р. було видано перше писане муніципальне законодавство, покликано, насамперед, розв'язувати суперечки між міщанами [78, с. 84]. Наприклад, Львів та Луцьк уперше отримують магдебурзькі грамоти в 1287 р., Київ – у 1494 р. У 1831 р. російський цар Микола I скасував Магдебурзьке право в усій Лівобережній Україні (крім Києва, де воно збереглося аж до 1835 р.).

За часів Козацької Доби сформувався полково-сотенний адміністративний устрій, що не зруйнувало існуючого самоврядування на місцях. Утворювалися полкові та сотенні ради відповідної території, що представляли їх спільні інтереси. Приєднання у 1654 р. більшої частини України до Росії ознаменувало початок ліквідації традиційних форм місцевого

самоврядування. У 1764 р. ліквідовано інститут гетьманства, а через два десятиліття в Росії проведено чергову адміністративно-територіальну реформу, вся територія України була поділена на 50 губерній.

У складі Російської імперії місцеве самоврядування в Україні законодавчо визначалося Земською реформою (1864 р.). На рівні губерній формувалися представницькі органи місцевого самоврядування – земства. Виконавчими органами були земські управи, що обиралися на земських зборах. Пізніше їх замінили міські думи та думські управи. Хоча реформа насаджувалася владою та зберігала монархічний порядок контролю всіх сфер життя, за залишковим принципом місцеве самоврядування фінансувало будівництво шкіл, лікарень та інших об'єктів інфраструктури [180, с. 226]. На території Західної України, після входження її до складу Австрійської монархії, відбулося посилення централізованої державної влади і, відповідно, згорання місцевого самоврядування. Революція 1917 року відкрила нові перспективи розвитку місцевого самоврядування та була сигналом для відродження будівництва власної держави. Проте боротьба еліт за владу та зміна керівництва в країні спричинили зміни підходів до реалізації влади на місцях. Як наслідок, реформа не була впроваджена, бо почергова зміна владної еліти нівелювала результати попередньої [18, с. 18]. Український дослідник В. Заблоцький визначає самостійні моделі місцевого самоврядування подані у табл. 1.1.

Згідно з Конституцією Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 року, відповідно до принципів децентралізації та організаційної самостійності місцевого самоврядування, землям, волостям і громадам надавалися певні права. Однак ці положення Конституції не були реалізованими і за ініціативи Росії в 1918 р. були розпущені земства, а їх майно націоналізоване державою.

Отже, місцеве самоврядування в Україні виникло в середні віки у вигляді міського самоврядування у містах, що були наділені Магдебурзьким правом, окремі його елементи зберігалися в часи козацької республіки, і повністю

занепало після об'єднання України з Московією і знищення інституту гетьманства.

Таблиця 1.1

Моделі місцевого самоврядування в Україні\*

№п/п	Назва моделі	Характеристика
1	Вічове народовладдя часів Київської Русі	із застереженням, що ця традиція є спільним історичним надбанням, як мінімум, і росіян, і українців, і білорусів
	Селянсько-хутірське самоврядування часів занепаду Київської Русі й татаро-монгольської навали	фактично самоврядування цих часів являло собою повернення до первісного патріархального управління з війтом на чолі
2	Військова демократія часів козацтва	співіснувала в надрах селянської системи самоврядування
	Інституційно, функціонально козацько-полкове самоврядування	не схоже ні на європейські моделі, ні на стародавнє віче, ні на сучасні для них селянсько-війтові
3	Система Магдебурзького права на західних землях XIV-XIX ст.	сформувалася в результаті входження українських земель до складу європейських держав. Магдебурзьке право менш демократичне, ніж стародавньокиївське віче, поширювалося на повнолітніх законороджених християн чоловічої статі, що володіли нерухомістю (кожен персонально повинен був отримати міське право "Jus civile")
4	Система земств на землях Російської імперії	не мала тривалого еволюційного розвитку, а створювалася в умовах політичного цейтноту та інституційного вакууму
5	Система «Вільного союзу вільних громад» початку XX ст. часів спроб розвитку української державності	
6	Радянська система рад народних депутатів часів УРСР	
7	Система місцевого самоврядування незалежної України	приєднання до Європейської хартії про місцеве самоврядування, формування нормативно-правового статусу місцевого самоврядування

\*Складено автором [55, с. 105].

В період існування України як радянської республіки в складі СРСР реальне місцеве самоврядування було відсутнім, а сам термін «міське самоврядування», не вникаючи вже в його зміст, було вилучено з ужитку. Фактично «влада рад» (міське самоврядування) стало частиною єдиної

централізованої системи державного управління, яка керувалась виключно однією комуністичною партією, що не допускала будь-якої опозиції, насамперед це стосувалося фінансової сфери його діяльності. Бюджети територіальних громад місцевих рад народних депутатів були складовими частинами відповідних зведених бюджетів областей, союзних республік і бюджету Радянського Союзу.

Становлення і розвиток місцевого самоврядування залежить від інституту та інституційних змін, які регламентують та визначають правові взаємовідносини між суб'єктами територіальної громади. Лауреат Нобелівської премії Дуглас Норт у науковому виданні «Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки» довів, що інститути – це правила гри в суспільстві, або створені людиною обмежувальні рамки, які спрямовують людську взаємодію в певне річище [112, с. 11]. Таку позицію підтримує і доповнює авторка монографії «Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України» Л. В. Лисяк, яка зазначає, що інститут – це правила гри у суспільстві, або створені людиною обмежувальні рамки, які організують взаємовідносини між людьми (формальні правила), неформальні норми, а також систему заходів (механізми), що забезпечують виконання цих правил [93, с. 350]. У складі інститутів Д. Норт виділяє три головні складові [112, с. 19]: офіційні правила або формальні (конституції, закони, адміністративні акти, офіційно закріплені норми права); неофіційні обмеження або неформальні (традиції, звичаї, договори, угоди, добровільно взяті на себе норми поведінки, неписані кодекси честі, гідності, професійної самосвідомості та ін.); механізми примусу, що забезпечують дотримання правил (суди, поліція і т. д.). На нашу думку, інститут місцевого самоврядування формують такі елементи:

- формальні норми права (нормативно-правові акти, які визначають діяльність органів місцевого самоврядування, їхні функції, права та повноваження);
- неформальні норми (добровільні норми поведінки суб'єктів місцевого

самоврядування, які створюють моделі їх поведінки);

- система управління, адміністрування та нагляду, що забезпечує механізм формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Інституційні основи місцевого самоврядування визначені у таких нормативно-правових документах, як: «Всесвітня декларація місцевого самоврядування» [35], «Європейська хартія про місцеве самоврядування» [53], Конституція України [88], Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [146], Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [148].

У Всесвітній декларації місцевого самоврядування (1985 р.) відображено принципи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, які стали базовими для наступних прийнятих міжнародних і державних нормативно-правових документів. У Європейській хартії про місцеве самоврядування зазначено, що «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення», ст. 3, «органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень, частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів; для здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону», ст. 9. [53].

З часу проголошення незалежності в Україні процес формування та становлення інституту місцевого самоврядування відображає демократичні основи громадянського суспільства. Проголошення Декларації про державний суверенітет України в 1990 р. та прийняття 7 грудня цього ж року Верховною Радою УРСР Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та

місцеве самоврядування» [145] стало початком сучасного етапу формування інституту місцевого самоврядування в Україні [180, с. 86].

Прийнята Конституція України 1996 р. започаткувала формування власної моделі побудови системи місцевого самоврядування. Згідно зі ст.140 Конституції: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [88].

Наступним кроком демократичних перетворень на місцевому рівні стало прийняття від 21 травня 1997 р. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей нормативно-правовий акт трактує місцеве самоврядування «як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» та визначає систему місцевого самоврядування (табл.1.2): територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради; органи самоорганізації населення [146].

Основним і базовим суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. В Конституції України та Законі «Про місцеве самоврядування» зазначається: «територіальна громада це – жителі, об'єднані постійним проживанням в межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр». Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» введено поняття «об'єднана територіальна громада», що являє собою добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською [142].



## Суб'єкти органів місцевого самоврядування

Суб'єкт	Характеристика
Територіальна громада	– первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста
Представницькі органи місцевого самоврядування	– сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, – обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами
Староста	є відповідальний і підзвітний раді та підконтрольний сільському, селищному, міському голові
Виконавчі органи влади	сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи
Органи самоорганізації населення	– будинкові, вуличні, квартальні комітети; комітети мікрорайонів; комітети районів у містах; сільські, селищні комітети
Форми добровільного об'єднання	– асоціації органів місцевого самоврядування та їх об'єднання, які можуть входити в міжнародні асоціації

\*Складено автором [146].

Власне визначення поняття «громади» має різні підходи до трактування. На думку А. Гурбика, громада – це колектив із повною або частковою спільною власністю на засоби виробництва та узвичасними формами самоуправління. В Академічному тлумачному словнику української мови громада визначається як група людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів; об'єднання людей, що ставить перед собою певні спільні завдання; організація [3]. М. О. Баймуратов розглядає територіальну громаду як «сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру» [5, с. 8]. На думку О. Батанова, «територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб – жителів, що постійно мешкають на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними

муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру» [7].

Отже, територіальній громаді характерні такі риси: приналежність місцевого населення до відповідної території проживання; об'єднання спільними інтересами; створення певної форми самоврядування; колективне забезпечення соціальних інтересів; наявність спільного власного майна та економічних і господарських взаємовідносин, що здійснюються в процесі життєдіяльності членами громади; власна соціальна, психологічна ідентифікація населення приналежності до громади; визначення ролі та взаємозв'язку територіальної громади з суспільством та державою.

Місце та роль органів місцевого самоврядування в системі державного управління визначаються структурою їх повноважень, що включають:

1) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню (розробка програм соціально-економічного розвитку відповідних територій, забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів);

2) делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Обласні та районні ради представляють спільні інтереси мешканців відповідних адміністративно-територіальних одиниць. До їхньої компетенції належить: затвердження бюджетів (обласних і районних), програм соціально-економічного розвитку відповідних територій, внесення змін до них, заслуховування та затвердження звітів про їх виконання; розподіл трансфертів з державного бюджету.

Обласні та районні ради делегують відповідним державним адміністраціям такі повноваження, як: підготовка та подання на розгляд рад проектів, програм соціально-економічного розвитку; внесення пропозицій до програм соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та загальнодержавних програм суспільного розвитку; забезпечення збалансованого економічного й соціального розвитку відповідних територій, ефективного використання обмежених фінансових ресурсів; підготовка й подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Закону про Державний бюджет України [146].

Діяльність місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях є досить обмеженою. Незважаючи на те, що районні та обласні ради є представницькими органами, вони позбавлені виконавчого владного ресурсу, самоврядне управління фактично здійснюється обласними та районними адміністраціями [96, с. 159].

Делегування повноважень районними та обласними місцевими радами органам виконавчої влади суперечить принципу виключності, що закріплюється в Європейській Хартії. Через це виникає проблема дублювання обов'язків, що розпорошує відповідальність. У ст. 44 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що на районному та обласному рівнях ради делегують органам державної влади повноваження щодо охорони здоров'я, транспорту. Тому в процесі реформування територіальної організації влади має відбутися розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня і зміна статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральної виконавчої влади на відповідній території.

Для забезпечення ефективної діяльності органи місцевого самоврядування повинні дотримуватись основних принципів, які визначені законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.) (табл. 1.3).

## Принципи діяльності місцевого самоврядування в Україні\*

Джерело	Принципи
<i>Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування. Закон України. Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, N 2, ст. 5</i>	<p>Місьцеве та регіональне самоврядування здійснюється на принципах:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– народовладдя; законності; колегіальності;</li> <li>– самостійності і незалежності Рад народних депутатів у межах своїх повноважень;</li> <li>– захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, соціальної справедливості;</li> <li>– виборності Рад народних депутатів, органів територіальної самоорганізації громадян, їх підконтрольності, підзвітності і відповідальності перед населенням;</li> <li>– гласності і врахування громадської думки;</li> <li>– поєднання місцевих і державних інтересів, інтересів особи і всього населення відповідної території; взаємодії органів місцевого та регіонального самоврядування з трудовими колективами, громадськими організаціями і рухами;</li> <li>– самофінансування і самозабезпечення;</li> <li>– оптимальної децентралізації; реальної керованості територією;</li> <li>– обов'язковості рішень органів місцевого та регіонального самоврядування, прийнятих у рамках закону</li> </ul>
<i>Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. К. : Парлам. вид-во, 1997. 100 с.</i>	<p>Принципи діяльності місцевого самоврядування:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– народовладдя, законності, гласності, колегіальності;</li> <li>– поєднання державних та місцевих інтересів;</li> <li>– правової, організаційної та матеріальної самостійності в межах своїх повноважень,</li> <li>– виборності;</li> <li>– підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб,</li> <li>– державної підтримки гарантій місцевого самоврядування;</li> <li>– судового захисту прав місцевого самоврядування</li> </ul>
<i>Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 05.02.2015 р. Відомості Верховної Ради. 2015. 13. ст. 91</i>	<p>Принципи добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності;</li> <li>– державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності</li> </ul>

\*Складено автором

Однак проведений ретроспективний аналіз еволюції принципів місцевого самоврядування свідчить, що принципи, визначені Законом України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (1991 р.) мають всеохоплюючий характер і відповідають реаліям сьогодення. Фундаментальним принципом місцевого самоврядування є місцева автономія та самодостатність. В Україні, згідно з Конституцією, місцеве самоврядування не входить у систему державної влади, однак це не означає його повної

автономності та самостійності від державної влади. Ю. Б. Кашубіна, А. Я. Царенко вважають, що основними принципами місцевої самоврядності є принципи правової, організаційної та фінансової автономії. Принцип правової автономії передбачає, що органи місцевого самоврядування повинні мати власні повноваження і одночасно бути вільними у прийнятті на себе виконання делегованих повноважень, згідно з чинними законами України. Відповідно до принципу організаційної автономії, органи місцевого самоврядування мають бути вільними у визначенні структурних підрозділів та кількості штатних працівників, що забезпечують управління територією. За принципом фінансової автономії органи місцевого самоврядування мають право акумулювати та розподіляти фінансові ресурси для забезпечення ефективного виконання своїх функцій та повноважень [70].

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженою Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р., був визначений механізм добровільного об'єднання територіальних громад, яких на момент її прийняття було майже 12 тисяч, та основні шляхи розв'язання проблем місцевого самоврядування, а саме: визначення просторової основи для діяльності органів місцевого самоврядування та виконавчої влади; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації; максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя [147].

Прийнявши Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VII [142], Парламент визначив умови укрупнення громад, спроможних за рахунок власних податків і зборів забезпечити надання комунальних і адміністративних послуг, яких потребують жителі громад, та якісно виконувати власні та делеговані державою повноваження [87].

Основним завданням реформи децентралізації влади в Україні є формування базового рівня місцевого самоврядування, який би забезпечив надання жителям територіальних громад суспільних послуг. Закон надав ОТГ такі самі повноваження, які мають органи місцевого самоврядування міста обласного значення та району; закріпив механізм формування ОТГ; врегулював прями міжбюджетні відносини ОТГ із Державним бюджетом.

Тому в умовах децентралізації та реформування територіальної організації влади, вважаємо за доцільне доповнити перелік принципів діяльності місцевого самоврядування такими, як: взаємодії органів місцевого самоврядування з трудовими колективами, громадськими організаціями і рухами; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації; реальної керованості територією; обов'язковості та звітності рішень органів місцевого самоврядування, прийнятих у межах закону. Ефективність функціонування інституту місцевого самоврядування має забезпечити принцип представницької демократії, який полягає у прозорості щодо призначення на публічні посади представників політичних партій. Недотримання такого принципу створює умови для політичних маніпуляцій та посилення корупції.

## **1.2. Дефініція поняття фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування**

В умовах децентралізації важливим завданням дослідження методологічних основ становлення та розвитку процесів фінансового забезпечення місцевого самоврядування, зокрема визначення дефініції понять, виокремлення складових елементів та виявлення взаємозв'язків у системі фінансово-інвестиційного забезпечення місцевого самоврядування, а також удосконалення механізму її функціонування.

Фінансове забезпечення є об'єктом вивчення багатьох науковців і розглядається з позиції різних підходів сприйняття. Для з'ясування дефініції поняття «фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування»

необхідно, на нашу думку, розглянути його складові. Поняття фінансове є похідним від терміну фінанси, тому вважаємо за доцільне розглянути трактування поняття фінанси. Сутність фінансів досліджували українські та зарубіжні вчені: В. І. Андрущенко, О. Д. Василик, Л. А. Дробозіна, О. П. Кириленко, В. В. Кравченко, М. І. Карлін, С. І. Юрій, В. М. Федосов, В. М. Суторміна. На думку О. Д. Василика, фінанси – це економічні відносини, пов'язані з формуванням, розподілом та використанням централізованих та децентралізованих фондів коштів, необхідних для функціонування держави та органів місцевого самоврядування [20]. С. І. Юрій, В. М. Федосов визначають фінанси як явище, що відображає грошові потоки суб'єктів розподільчих відносин, які характеризуються обсягами (наповненістю), спрямованістю і часом [207, с. 20]. Загалом, фінанси розглядають як економічну категорію, яка відображає створення та використання грошових фондів у процесі розподілу та перерозподілу ВВП [207, с. 24]. О. П. Кириленко вважає, що «матеріально-речовою основою фінансів є грошові кошти, фінансові ресурси, які переважно акумулюються у фондах грошових коштів» [72, с. 7]. Тобто фінанси можна розглядати як фонди грошових коштів, які під впливом різних інструментів перебувають постійному русі.

Термін «забезпечення» також не має однозначного трактування. Так, у Тлумачному словнику української мови поняття забезпечення визначається як: 1) дія, спрямована на: задоволення якихось потреб, постачання чогось у достатній кількості, надання кому-небудь достатніх засобів для існування; створення надійних умов для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищення, охорону кого-, що-небудь від небезпеки; 2) матеріальні засоби до існування [190, с. 17]. Як бачимо, забезпечення передбачає дію з метою досягнення відповідного стану, що гарантує належні умови або наявність матеріального ресурсу. З іншого боку, «забезпечення» уподібнюється відповідним засобам чи ресурсам, тобто їх наявності. В цьому випадку забезпечення можна вважати сукупністю засобів або ресурсів.

Дещо інше трактування знаходимо в Економічному словнику

С. М. Гончарова, в якому забезпечення визначається як сукупність заходів і коштів, створення умов, що сприяють нормальному здійсненню економічних процесів, реалізації запланованих програм, проектів, підтримці стабільного функціонування економічної системи та її об'єктів, усунення порушень нормативних актів [200, с.148]. Узагальнене тлумачення складових терміна «фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування» наведено на (рис.1.2).

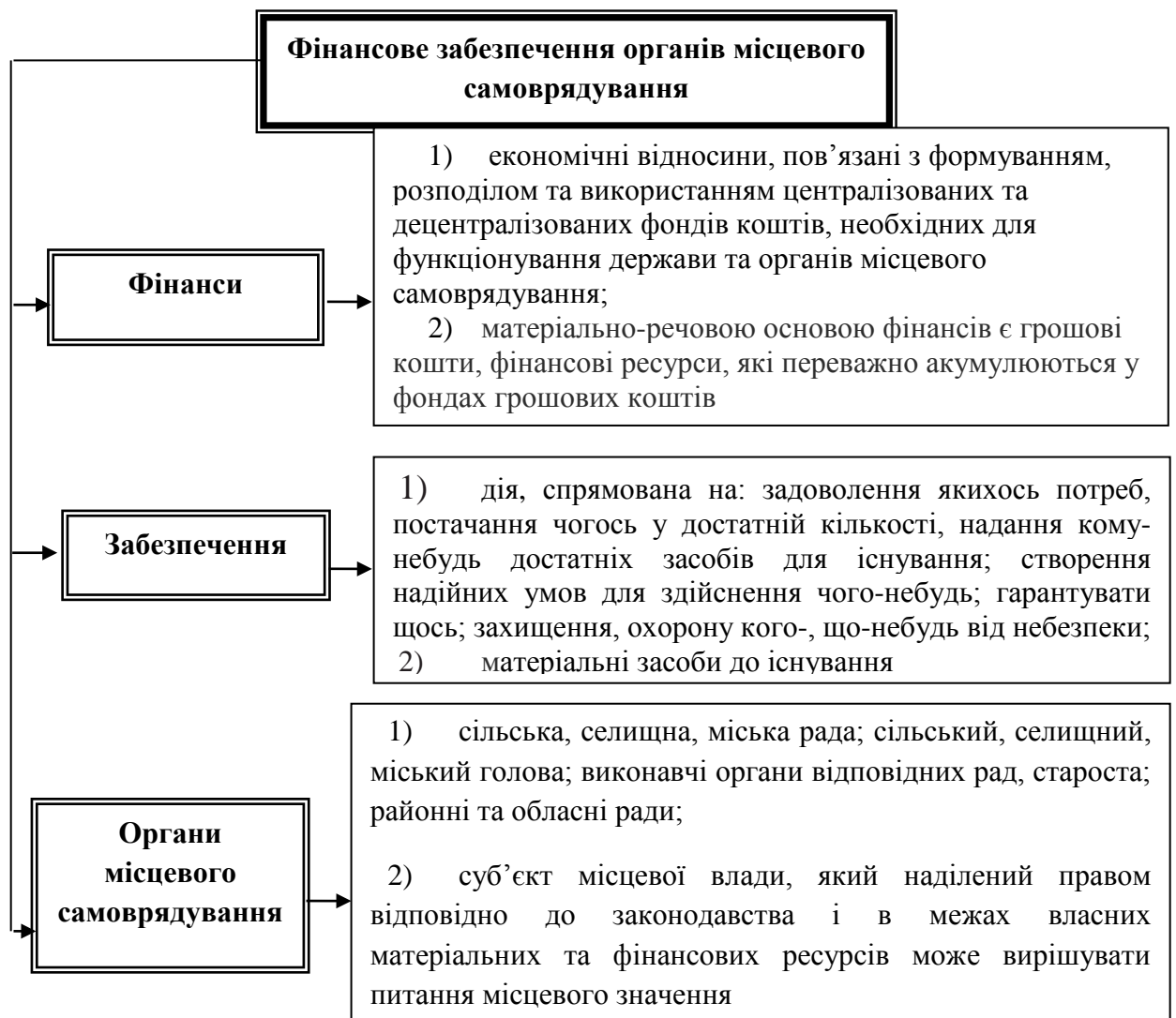


Рис. 1. 2. Трактуювання складових елементів поняття «фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування»



Поширеним серед науковців є визначення фінансового забезпечення як методу фінансового механізму. Колектив авторів підручника «Фінанси» за редакцією С. І. Юрія та М. В. Федосова фінансове забезпечення трактує як формування цільових грошових фондів суб'єктів господарювання у достатньому розмірі та їх ефективне використання. При цьому фінансове забезпечення визначається узагальнюючим методом фінансового механізму. В цьому визначенні закладається низка характеристик, а саме: формування грошових фондів, що передбачає відповідний процес формування ресурсу; фінансове забезпечення формується з наявних цільових грошових фондів; ефективне використання фінансового ресурсу вказує на необхідність досягнення певного результату від використання грошових фондів [207; 208, с. 40].

На думку О. Д. Василика, фінансове забезпечення слід розглядати як функцію фінансового механізму, що реалізується різними методами [20, с. 45]. В. М. Опарін зазначає, що фінансове забезпечення реалізується на основі відповідної системи фінансування, яке може здійснюватись через самофінансування, кредитування та зовнішнє фінансування (надання суб'єктам позик на безповоротній і безоплатній основі) [114, с. 56]. А. С. Глущенко розглядає фінансове забезпечення як узагальнюючий метод фінансового механізму, що включає часткові методи фінансового впливу на соціально-економічний розвиток [38]. Т. Далевська, фінансове забезпечення характеризує як динамічний процес, а фінансову забезпеченість – як статичну наявність ресурсів та збалансованість потреб і можливостей [44, с. 125]. А. С. Глущенко та В. М. Родіонова трактують фінансове забезпечення процесу відтворення як покриття відтворювальних витрат за рахунок фінансових ресурсів, акумульованих суб'єктами господарювання та державою. Досліджуючи фінансове забезпечення виконання функцій держави, В. А. Савчук визначає його як сукупність заходів, які лежать в рамках правового поля, направлених на мобілізацію необхідного обсягу фінансових ресурсів для формування матеріальної основи своєчасного і повного виконання державою взятих на себе функціональних обов'язків [184]. На думку вчених В. І. Оспіщева, О. П.

Близнюк, Л. І. Лачкова, фінансове забезпечення – це основний метод фінансового впливу на соціально-економічний розвиток, що «регулюється на основі відповідної системи функціонування, яке може здійснюватися у трьох формах: самофінансування, кредитування, зовнішнє фінансування» [209, с. 59]. О. П. Кириленко розглядає фінансове забезпечення як метод фінансового механізму, що використовується для здійснення розподілу та перерозподілу ВВП між суб'єктами господарювання та включає бюджетне фінансування, кредитування, самофінансування, оренду (лізинг), інвестування, фінансове регулювання [72]. Тобто автором доповнено форми фінансового забезпечення, які заслуговують на увагу.

У багатьох дослідженнях вчені трактують фінансове забезпечення, використовуючи поняття фінансового ресурсу. Варто зазначити, що часто при цьому нівелюється різниця між поняттями. У дослідженні О. Г. Білої, І. Р. Чуй фінансове забезпечення – це визначення величини фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення формування і функціонування всіх систем фінансового менеджменту [9]. «Фінансування» трактується Б. Райсбергом та Л. Лозовським як забезпечення необхідним обсягом фінансових ресурсів усього господарства країни, регіонів, підприємств і підприємців, а також різних економічних програм і видів діяльності; не мають однозначного трактування поняття «фінансування», «фінансове забезпечення», «фінансові ресурси» [173, с. 360].

Залежно від рівня, на якому здійснюються фінансові відносини, виділяють макроекономічний та мікроекономічний підходи до трактування поняття фінансове забезпечення. На мікрорівні фінансове забезпечення визначається як сукупність ресурсів, цільових фондів, заходів щодо створення належних умов функціонування та розвитку господарюючого суб'єкта, підприємства, організації. На макрорівні фінансове забезпечення розглядають з позиції фінансового механізму [184]. Відповідно, фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування за макроекономічним підходом здійснюється представницькими органами влади в процесі реалізації фінансового механізму,

з використанням методів, важелів фінансового впливу, які впливають на розподіл та перерозподіл ВВП.

Отже, в наведених визначеннях поняття «фінансове забезпечення» розглядається по-різному, що дає змогу виділити характерні риси цього терміна: «покриття витрат за рахунок фінансових ресурсів», «сукупність організаційно-практичних, економічних заходів», «сукупність організаційно-управлінських принципів, методів і форм впливу фінансових ресурсів», «сукупність заходів, які лежать в рамках правового поля, направлених на мобілізацію фінансових ресурсів», «створення сприятливого середовища щодо виділення, розподілу та залучення фінансових ресурсів», «реалізації безперервного характеру відтворювальних процесів», «система організації фінансових відносин, які включають відповідні форми, методи та інструменти їх реалізації».

Відповідно до напрямку наукового дослідження зміст поняття «фінансове забезпечення» трактується за допомогою різних характеристик та особливостей. Науковці прагнуть розкрити поняття фінансове забезпечення з позиції розглянутої ними проблеми та сформуванню теоретичне розуміння цього поняття. Тому в науковій літературі більшість учених фінансове забезпечення розглядають з позиції фінансового механізму: як метод, узагальнюючий метод, підсистема, функція, складова, елемент. При цьому їхні трактування поняття відрізняються через різні аспекти розгляду фінансового механізму.

Фінансове забезпечення завжди передбачає формування взаємовідносин між суб'єктами економіки з приводу формування, розподілу, використання фінансових ресурсів. У деяких визначеннях «фінансове забезпечення» прирівнюється до сукупності фінансових ресурсів, цільових грошових фондів. Це підтверджується тим, що «фінансове забезпечення» реалізується за наявності сформованого фінансового ресурсу. З іншої сторони наявний ресурс є підтримкою відповідного стану впевненості в можливості реалізації власних цілей, завдань, повноважень.

Крім того, до змісту терміна «фінансове забезпечення» включають

сукупність заходів для досягнення необхідного результату. Результат виділяють як вагому складову фінансового забезпечення, який досягається через цільове використання ресурсів. Однією з характеристик є ефективність використання ресурсів, яка визначається зіставленням досягнених результатів із засобами та заходами, що для цього здійснювалися. Тому, якщо говорити про ефективність, необхідно визначити досягнені результати. З іншої точки зору, фінансове забезпечення має задовольняти процес безперервного виробництва, відтворення. Під цим розуміється створення сукупності умов функціональної системи, в якій сформовані сталі економічні зв'язки з формування та реалізації фінансового ресурсу. В перспективі сформована система дає змогу досягнення ефективного результату та можливості прогресу і покращення показників діяльності.

Відповідно до загального трактування цього поняття за напрямом дослідження, доцільно розглянути термін «фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування». На думку В. М. Русіна, під фінансовим забезпеченням органів місцевого самоврядування розуміється «сукупність джерел і форм формування грошових фондів, необхідних для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування та їх ефективне використання. Фінансове забезпечення розглядається як необхідність задоволення потреби органів місцевого самоврядування в фінансових ресурсах, виходячи з повноважень та завдань, що на них покладаються» [181, с. 83–88].

Ю. Б. Кашубіна вважає, що сутність фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування являє собою сукупність заходів щодо формування, розподілу та використання фінансових ресурсів з метою створення умов, що сприяють нормальному здійсненню економічних процесів на відповідній території, реалізації запланованих соціальних програм, проектів, та запобіганню і усуненню порушень при використанні фінансових ресурсів [70]. Н. Вовна розглядає фінансове забезпечення самоврядування з позиції методу фінансового механізму території, що визначає принципи, джерела й форми фінансування діяльності органів місцевого самоврядування, які спрямовуються

на повноцінну реалізацію завдань та функцій надання соціальних послуг населенню на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами. Так, фінансове забезпечення вважається одним з методів фінансового впливу на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці [27, с.18]. Це трактування широко розкриває зміст фінансового забезпечення самоврядування, виділяється суб'єкт, що здійснює реалізацію фінансового ресурсу (органи місцевого самоврядування), а також об'єкт забезпечення – відповідна територія. На думку О. І. Дем'янчук, фінансове забезпечення місцевих бюджетів слід розглядати як сукупність конкретних фінансових форм, бюджетних методів, важелів та інструментів, за допомогою яких забезпечується процес акумулювання достатніх фінансових ресурсів на локальному рівні, їх раціональне ефективне використання з метою виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, реалізації основних заходів регіональної бюджетної політики, що, своєю чергою, відображає законність, прозорість та контрольованість фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць [46, с. 35]. Заслуговує на увагу дефініція фінансового забезпечення місцевого самоврядування В. Б. Сапожнікова, який визначає його як «сукупність конкретних фінансових норм, бюджетних методів, важелів, інструментів, за допомогою яких забезпечується процес локального бюджетного вибору, де головною метою є раціональність, оптимальне представлення волевиявлення громад та практична його реалізація, що відображає законність, дотримання строків, прозорість і контрольованість фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць» [185, С. 69-71].

Більш ґрунтовне трактування сутності фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, на наш погляд, наведено Т.Г. Бондарук у монографії «Місьцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні». Автор зазначає, що фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування – це сукупність фінансових ресурсів, що формуються у відповідних фондах, перебуваючи у сфері обслуговування органів місцевого самоврядування, та є основою розвитку адміністративно-територіального утворення [11, с. 166].

Фінансовим забезпеченням інституту місцевого самоврядування вважається сукупність інституційних засад формування, розподілу та ефективного використання фондів фінансових ресурсів місцевого самоврядування, спрямованих на реалізацію запланованих заходів, з метою поліпшення соціально-економічного стану адміністративно-територіальних одиниць [11, с. 170]. Крім того, автор виділяє інституційну та теоретичну змістові складові фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування: інституційна характеризує фінансове забезпечення як нормативно урегульований процес формування, розподілу використання фінансового ресурсу місцевого самоврядування. Тобто визначається нормативне підґрунтя можливості та напрями реалізації фінансового забезпечення. Теоретична змістова складова визначає фінансове забезпечення як сукупність фінансових ресурсів у цільових фондах. Тобто це матеріальне вираження забезпечення органів місцевого самоврядування.

Автори монографії «Фінансове забезпечення розвитку сільських територіальних громад» І. Сторонянська та А. Пелехатий, зазначають, що дефініція фінансової забезпеченості територіальної громади відображає спроможність місцевих органів влади виконувати покладені на них законодавчо визначені завдання, згідно з наявними фінансовими ресурсами. Досліджуючи фінансове забезпечення сільської територіальної громади, вчені встановили, що фінансово-економічна самодостатність територіальної громади залежить від вдало сформованого механізму фінансового забезпечення. Фінансове забезпечення територіальної громади розглядається з позиції фінансового механізму в двох аспектах: 1) як система взаємопов'язаних безперервних процесів пошуку, залучення та використання фінансових ресурсів, сформована з урахуванням типових особливостей, притаманних сільській території; 2) як сукупність принципів, методів, інструментів та форм фінансового забезпечення розвитку сільської територіальної громади у визначених нормативно-правових нормах [195, с. 190]. Таке трактування близьке з визначенням, що наводить Т.Г.Бондарук, проте воно відрізняється в першій позиції, де зазначається така

характеристика, як «безперервний процес пошуку, залучення та використання фінансових ресурсів», тобто до теоретичного змісту поняття входять не лише фонди фінансових ресурсів, а й система їх формування та використання, що постійно змінюється відповідно для задоволення потреб територіальної громади. Саме існування громади певної адміністративно-територіальної одиниці є передумовою формування спільних потреб та інтересів, для задоволення яких потрібне постійне формування фінансового ресурсу. Як правило, акумулювання та використання цього ресурсу покладається на представницькі органи місцевого самоврядування. Отже, трактування цього поняття слід розглядати з двох підходів: з позиції розподілу фінансових ресурсів та з позиції фінансового механізму.

Таким чином, фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування слід визначати як сукупність постійних, системних економічних взаємовідносин органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами економіки, щодо формування фінансових ресурсів, джерел, з використанням законодавчо закріплених методів, важелів, інструментів, а також ефективного використання сформованих ресурсів для задоволення соціальних послуг й інтересів населення, виконання власних і делегованих повноважень, забезпечення соціально-економічного розвитку території.

### **1.3. Система фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації**

В умовах реформування системи державного управління децентралізація є важливим методом становлення місцевої демократії та розвитку інституту місцевого самоврядування. За загальноприйнятим визначенням, децентралізація – це процес розширення прав та повноважень органів місцевого самоврядування при одночасному їх звуженні для відповідних органів державної влади з метою підвищення ефективності управління державними справами, реалізації програм регіонального та місцевого значення та надання

локальних суспільних послуг. Тобто центральні органи державного управління намагаються максимально розвантажити себе від локальних функцій, сконцентрувавшись на реалізації загальнонаціональних функцій. Децентралізація – це складне комплексне явище, яке включає політичну, адміністративну, економічну складові та пов'язане зі створенням можливості побудови більш ефективної моделі управління на державному, регіональному та місцевому рівнях [99, с. 79]. Відповідно процес децентралізації влади включає три вектори, а саме:

- інституційно-організаційний вектор формування нормативно-правової основи, з визначенням структури, повноважень та функцій суб'єктів державного управління та органів місцевого самоврядування за принципом субсидіарності;

- інфраструктурний вектор спрямований на проведення оптимізації мережі установ та закладів, що надають суспільні послуги, для підвищення ефективності використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування;

- фінансовий вектор формування механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування для задоволення потреб населення певної території.

Інституційно-організаційний вектор забезпечує організаційно-правову самостійність органів місцевого самоврядування та розмежування повноважень між різними рівнями влади в процесі складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетів органів місцевого самоврядування. Забезпечує звітність і контроль, визначає відносини між різними рівнями влади на принципах співробітництва та субсидіарності. Згідно з чинним законодавством органам місцевого самоврядування надано право на:

- затвердження місцевого бюджету та програм соціально-економічного розвитку відповідних територій;

- встановлення ставок для місцевих податків, зборів і пільг;

- утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди;



- прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень;
- прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;
- встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету;
- прийняття рішень щодо відчуження комунального майна;
- затвердження місцевих програм приватизації.

Фінансовий вектор децентралізації спрямований на реформування системи фінансового забезпечення та розмежування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування на виконання делегованих державою повноважень від фінансових ресурсів для виконання власних повноважень, шляхом запровадження субвенційного механізму [164].

Децентралізація у сфері фінансового забезпечення передбачає: розмежування доходів місцевих бюджетів через закріплення за кожним рівнем місцевих бюджетів переліку доходів, достатніх для належного і якісного виконання встановлених завдань і функцій, та право самостійно встановлювати їх розміри; розмежування видатків місцевих бюджетів за принципом субсидіарності, за яким надання суспільної послуги максимально наближається до безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання послуги. Крім того, державні органи влади можуть делегувати частину своїх повноважень органам місцевого самоврядування у вигляді видаткових зобов'язань і джерел формування фондів державних фінансових ресурсів або надавати фінансову допомогу у вигляді трансфертів.

Фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування є основним засобом реалізації програм та стратегії соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень. Враховуючи цілісність, множинність, єдність та функціональність, система фінансового забезпечення місцевого самоврядування має свою організаційну структуру, яка поки не до

кінця з'ясована. Основні завдання бюджетної децентралізації подано на рисунку 1.3.

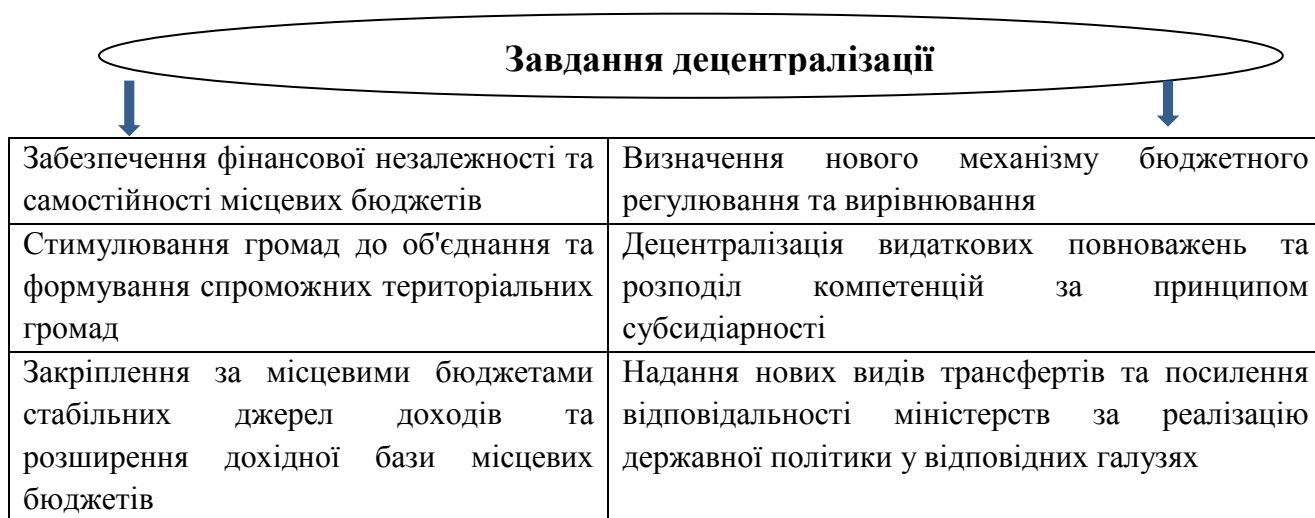


Рис. 1.3. Завдання децентралізації у сфері фінансового забезпечення ОМС

На думку В.В. Зайчикової, система фінансового забезпечення місцевого самоврядування визначається як сукупність правових норм, фінансових інститутів, інструментів та фінансових відносин між органами державної влади, суб'єктами місцевого самоврядування та підприємницької діяльності й громадянами, в процесі надання суспільних благ та його ресурсного забезпечення [54, с. 3]. Тобто складовими елементами системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування є: фінансові інститути (місцевий бюджет, бюджет розвитку, місцеві податки і збори, комунальний кредит, комунальна власність); фінансові інструменти як способи формування доходів і здійснення видатків (муніципальні цінні папери, кредити, державні соціальні стандарти, нормативи видатків, коригуючі коефіцієнти, трансферти та ін.); правове забезпечення, що врегульовує діяльність органів місцевого самоврядування, центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також особливості залучення приватного сектора та громадян.

Метою фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування є формування фінансових ресурсів для виконання покладених на них функцій та

забезпечення сталого розвитку територій, покращення добробуту територіальних громад, інфраструктури територій, рівня надання адміністративних та соціальних послуг, з урахуванням пропорційності кількості мешканців та розвитку кожної адміністративно-територіальної одиниці (рис. 1.4).



Рис. 1.4. Структурні елементи системи фінансового забезпечення

Суб'єктами, які мають визначальний вплив у функціонуванні системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, є: законодавчі та виконавчі органи влади (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів, місцеві державні адміністрації); суб'єкти господарювання (юридичні особи; фізичні

особи (громадяни України, іноземці та особи без громадянства); філії та представництва господарських організацій), міжнародні організації.

Фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування виконує такі функції: інституційну (діяльність органів місцевого самоврядування ґрунтується на нормативно-правовому законодавстві; органи місцевого самоврядування повинні мати власні, тільки їм притаманні повноваження, що визначаються Конституцією та відповідними законами); регулюючу (регулювання дохідної бази місцевих бюджетів з метою зменшення диспропорцій регіонального розвитку територій); розподільчу (розподіл фінансових ресурсів за напрямками та пріоритетами соціально-економічного розвитку територій); контролюючу (контроль процесів формування й використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування); стимулюючу (створення умов, за яких органи місцевого самоврядування будуть зацікавлені у збільшенні обсягів фінансових ресурсів) [197, с. 120]; алокаційну (забезпечення надання населенню товарів та послуг, які не може надати ринкова економіка, фінансування суспільних благ) [105, с. 199]; управлінську (забезпечує організацію та управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування в процесі надання суспільних послуг); соціальну – через фінансування органів місцевого державного управління, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, культури і мистецтва, фізичної культури і спорту, місцевої поліції, розвитку житлово-комунального господарства і благоустрою населених пунктів, місцевого транспорту і дорожнього господарства, управління комунальним майном, природоохоронних програм і збереження пам'яток архітектури місцевого значення та ін. [146].

Система фінансового забезпечення місцевого самоврядування функціонує на принципах, які є основою для формування відносин та правил взаємодії елементів системи загалом. Оскільки бюджет є головним фінансовим ресурсом органів місцевого самоврядування, вважаємо, що в основу принципів їх фінансового забезпечення мають бути покладені принципи побудови бюджетної системи.

Принцип єдності передбачає забезпечення бюджетних відносин уніфікованими інструментами фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування щодо реалізації бюджетних повноважень, формування та використання коштів місцевих бюджетів. При цьому враховується, що власні повноваження органів місцевого самоврядування в галузі бюджету будуть реалізовані з урахуванням бюджетної політики державних органів влади. Тобто органи місцевого самоврядування на власний розсуд здійснюватимуть видатки в напрямках, що є для них найперспективнішими, але не створюючи економічних дисбалансів розвитку інших територій країни.

Дотримання принципу збалансованості визначає професіоналізм й правильність при формуванні проекту бюджету та здійснення тактичного і стратегічного фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Адже саме невиконання такого принципу призводить до недофінансування програм соціально-економічного розвитку регіону.

Принцип самостійності та самодостатності фінансового забезпечення дає можливість органам місцевого самоврядування провадити власну послідовну видаткову політику. Органи місцевого самоврядування можуть визначати напрями використання коштів у межах повноважень, що на них покладаються, при цьому отримуючи відповідні джерела наповнення місцевого бюджету, що дає їм стимул сформувати та максимально використати власні доходи. На практиці цей принцип реалізується у межах компетенцій закріплених за кожним органом влади. Компетенція (лат. – взаємно прагну, відповідаю) – сукупність предметів відання, завдань, повноважень, прав і обов'язків державного органу або посадової особи, що визначаються законодавством. У загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначено Конституцією України, ст. 143 якої передбачає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону тощо.

Деталізується та конкретизується компетенція місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

На думку Т. Далевської, слід розрізняти поняття «фінансова самодостатність територіальних громад» та «фінансова самостійність». Фінансова самостійність місцевого самоврядування означає здатність приймати управлінські рішення, повноцінно використовувати бюджетно-податковий потенціал, наявність широкого спектра видаткових та функціональних повноважень і необхідного обсягу фінансових ресурсів. При цьому фінансова самодостатність місцевого самоврядування означає здатність задоволення потреб територіальної громади в межах сформованого бюджету місцевого самоврядування. Фінансова самодостатність є передумовою формування фінансової самостійності та забезпечення фінансової стійкості територіальної одиниці [44, с. 23].

Принцип повноти фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування включає всі можливі види надходжень до місцевих бюджетів для виконання фінансових зобов'язань.

Принцип обґрунтованості фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування означає, що при складанні прогнозу фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування необхідно використовувати реальні економічні показники регіонального розвитку та макроекономічні дані розвитку економіки країни (ВВП, величина інфляції, показники державного боргу, сальдо платіжного балансу, рівень безробіття, тощо).

Принцип ефективності та результативності фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування полягає у реалізації пріоритетів місцевих програм та досягненні цілей, запланованих у бюджеті на визначений період. Також повинна здійснюватися оцінка ефективності використання коштів шляхом зіставлення планових і результативних показників та оцінка досягнутих результатів з обсягом витрат, що для цього були здійснені, крім того має враховуватися інноваційний напрям розвитку економіки. Для досягнення стратегічних цілей використовується програмно-цільовий метод у

бюджетному процесі. Концепцію застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі України було затверджено розпорядженням КМУ від 14 вересня 2002 року № 538-р «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі». Відповідно затверджені групи результативних показників оцінки бюджетної програми: показники витрат, показники продукту, показники ефективності, показники якості (результату). Також здійснюється аналіз ефективності виконання програми за головними розпорядниками бюджетних коштів.

Принцип субсидіарності фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування покладений в основу формування місцевих бюджетів, відповідно до положень Європейської хартії про місцеве самоврядування. Термін субсидіарність походить від латинського «subsidiarius», що означає «служити для допомоги», «призначатися для допомоги». Згідно з нормами права європейських країн, застосування принципу субсидіарності означає не тільки наближення до споживача. За цим принципом влада вищого рівня може надавати допомогу або брати на себе функції органів влади нижчого рівня тоді, коли вони можуть виконуватися там більш ефективно, ніж органи місцевого самоврядування. Тому при розмежуванні повноважень у системі ОМС різних рівнів необхідно враховувати не лише територіальне наближення надання послуг до споживача, а й фінансову спроможність ОМС, оскільки виконання низки функцій потребує значних фінансових ресурсів [177, с. 70].

Принцип пріоритетності фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування полягає у виключно цільовій спрямованості фінансових ресурсів, відповідно до нормативних документів, а також цілей бюджетних програм. Саме пріоритетність колегіально закріплюється рішенням сесії місцевої ради під час прийняття бюджету, унеможливаючи маніпуляції щодо виконання статей бюджету. Згідно з Бюджетним кодексом України передбачається відповідальність учасників бюджетного процесу за нецільове використання коштів.

З визначення принципу справедливості і неупередженості фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування зрозуміло, що при розподілі фінансових ресурсів необхідно враховувати специфіку розвитку регіонів та дотримуватися пропорційного інноваційного їх розвитку, щоб уникнути утворення депресивних територій.

Дотримуючись принципу публічності та прозорості фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування відповідно органи влади зобов'язані оприлюднювати (надавати інформацію, публічно представляти) бюджет і хід бюджетного процесу, звіти про виконання місцевих бюджетів в установлені Бюджетним кодексом України терміни та у визначених засобах масової інформації. Водночас допускається виключення окремих видатків із інформації про виконання бюджету, якщо це стосується державних інтересів і пов'язано зі зберіганням державної таємниці.

Загалом можна виділити такі головні принципи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, як: фінансової спроможності, субсидіарності та збалансованості, ефективності та пріоритетності. Принцип збалансованості доповнює принцип спроможності, адже збалансованість передбачає, що повноваження на здійснення видатків відповідають обсягу надходжень бюджету, а спроможність включає в себе не тільки фінансове забезпечення реалізації функцій, що покладаються на ОМС, а й наявність відповідної інфраструктури, кваліфікованих кадрів, технічного, інституційного та правового забезпечення, що дає змогу реалізації повноважень ТГ з максимальним наближенням надання послуг до їх безпосереднього споживача.

Загальні основи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування визначено у ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування (1985 р.), в якій зазначено:

– обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим Конституцією або законом;

– частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів відповідно до закону;



- захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження бюджетного вирівнювання з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести [53].

Згідно зі ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування», «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» [146]. Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування є матеріальною основою фінансового забезпечення розвитку адміністративно-територіального утворення, які формуються в процесі розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту за допомогою певних фінансових інструментів, що характеризує систему фінансового забезпечення. Основними джерелами фінансового забезпечення виконання функцій органів місцевого самоврядування є: доходи місцевих бюджетів, муніципальні позики, фінансові ресурси комунальних підприємств, фінансові ресурси домогосподарств, інвестиційні субвенції фінансування регіональних програм з ДФРР, цільові фонди і міжбюджетні трансферти. Тому їх можна віднести до складових системи фінансового забезпечення.

Органи місцевого самоврядування можуть одержати фінансові ресурси лише після їх перерозподілу суб'єктами господарювання і домогосподарствами через податкові і неподаткові методи. В процесі розподілу фінансових ресурсів органи місцевого самоврядування, на відміну від суб'єктів господарювання та домогосподарств, повинні враховувати потреби населення певної території. Тому фінансові ресурси органів місцевого самоврядування – це централізовані фонди фінансових ресурсів, створені в результаті розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту, що необхідні органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій і завдань, з метою забезпечення соціально-економічного розвитку територіальної громади.

На нашу думку, фінансові ресурси є важливим елементом системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування та відображають сукупність фінансових відносин, які виникають у процесі розподілу та перерозподілу ВВП, за допомогою законодавчо визначеного механізму (методів та інструментів), що акумулюються у фондovій формі, або передаються і можуть бути використані органами місцевого самоврядування для виконання своїх функцій та задоволення інтересів громадян територіальної одиниці. Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування можна класифікувати за такими ознаками: місцем та джерелами формування, терміном управління та рівнем, сферою обслуговування та напрямками використання (табл. 1.4).

Таблиця 1.4

Класифікація фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування\*

Ознака	Види фінансових ресурсів
За джерелами формування	– власні, передані, позичені
За місцем формування	– сформовані на території територіальної громади – доходи місцевих бюджетів, цільові фонди місцевого самоврядування, доходи від діяльності комунальних підприємств, – створені на інших територіях країни – трансферти, інвестиції, благодійна допомога, гранти
За терміном	– регулярні (податкові надходження, орендна плата, лізингові платежі), – нерегулярні (міжнародні трансферти та гранти, допомоги), – разові (продаж землі, кошти від приватизації комунального майна)
За рівнем управління	– макро – на рівні держави, – мезо – на рівні адміністративно-територіальних утворень, – мікро – на рівні територіальної громади
За сферою обслуговування	– бюджет ОМС, муніципальні цільові фонди, муніципальний кредит, – комунальні підприємства, суб'єкти господарювання.
За бюджетною класифікацією доходів/видатків	– доходів: податкові й неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, трансферти, цільові фонди, муніципальні позики
	– видатків: за економічною ознакою, за функціями; за програмою; за головним розпорядником бюджетних коштів
За напрямками забезпечення	– соціальні видатки, – видатки на економіку та інфраструктуру), – екологічні видатки .

\*Складено авторами

Загалом фінансові ресурси органів місцевого самоврядування – це матеріальні носії фінансових відносин, а саме: конкретні фонди грошових

коштів, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування певної територіальної одиниці і використовуються на розвиток цієї території. Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування складаються із двох частин: фінансові ресурси, які безпосередньо перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування; фінансові ресурси інших форм власності, які впливають на розвиток території і відповідно на обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Фінансовими ресурсами, якими можуть розпоряджатися органи місцевого самоврядування, є: кошти місцевого бюджету, муніципальні фонди, муніципальні цінні папери; інші кошти комунальної власності. Ознаками ресурсів фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування можна вважати такі:

- законодавчо визначені джерела формування, методи акумуляції напрями використання фінансових ресурсів;
- наявність фінансових відносин між органами місцевого самоврядування та суб'єктами (в кожному конкретному випадку визначається суб'єкт або розпорядник бюджетних коштів);
- забезпечують виконання власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування.

З позиції інституційного підходу систему фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування формують фінансові інститути, до яких належать: місцеві бюджети; місцеві податки і збори; цільові фонди органів місцевого самоврядування; комунальний кредит; місцеві позики; місцеве господарство; об'єкти комунальної власності [105, с. 18].

Однією з форм реалізації системи фінансового забезпечення є фінансовий механізм. Поняття фінансового механізму колектив авторів підручника «Фінанси» за редакцією С. І. Юрія та М. В. Федосова визначає як «комплекс фінансових методів і важелів впливу на соціально-економічний розвиток суспільства» [208]. Аналогічно це поняття трактують О.Р. Романенко, В.М. Опарін: «фінансовий механізм – сукупність форм, методів і важелів фінансового впливу на соціально-економічний розвиток суспільства.

Погоджуючись із наведеними поняттями, слід доповнити його у частині виділення фінансових інструментів.

Складовими елементами фінансового механізму є фінансове прогнозування, планування, управління фінансами та постійний фінансовий контроль, фінансові показники і нормативи, стимули й санкції, ліміти, норми, резерви, фінансове законодавство» [114, с. 55]. О. П. Кириленко вважає, що «фінансовий механізм – це сукупність конкретних форм і методів забезпечення розподільчих та перерозподільчих відносин, утворення доходів, фондів грошових коштів» [72, с. 41]. Автор акцентує увагу на елементах фінансового механізму та формуванні фондів грошових коштів результаті розподільчих і перерозподільчих відносин.

За визначенням В. Д. Базилевича та В. Ю. Ільїна, фінансовий механізм – це сукупність економіко-організаційних та правових форм і методів управління фінансовою діяльністю держави у процесі створення й використання фондів фінансових ресурсів з метою забезпечення різноманітних потреб державних структур, господарюючих суб'єктів і населення [102]. На думку М. М. Артуса, фінансовий механізм – це система доцільно спрямованих заходів впливу на процес відтворення у формі методів, інструментів і важелів у межах нормативно-правового забезпечення з метою соціально-економічного розвитку суспільства; а також задля забезпечення узгодження інтересів держави з інтересами суб'єктів господарювання [2, с. 59]. Таке трактування конкретизує структурні елементи фінансового механізму, визначає мету та необхідність забезпечення узгодження інтересів держави і суб'єктів господарювання.

О. Д. Василик та К. В. Павлюк вважають, що фінансовий механізм – комплекс спеціально розроблених і законодавчо закріплених у державі форм і методів створення й використання фінансових ресурсів для забезпечення економічного розвитку та соціальних потреб громадян [21, с. 102]. В. М. Радіонова, Ю. Я. Вавілов, Л. І. Гончаренко в зміст поняття фінансовий механізм включають види, форми і методи організації фінансових відносин, способи їх кількісного визначення, сукупність способів організації фінансових

відносин, які застосовуються суспільством з метою забезпечення сприятливих умов для економічного і соціального розвитку.

Зміст категорії трактується через комплекс форм і методів створення й використання фінансових ресурсів задля забезпечення економічного розвитку та соціальних потреб населення. О. М. Ковалюк вважає, що фінансовий механізм – це система фінансових форм, методів, важелів та інструментів, які використовують у фінансовій діяльності держави і підприємства за відповідного нормативного, правового та інформаційного їхнього забезпечення, а також за відповідної фінансової політики на мікро- і макрорівні [79, с. 22]. Вказується взаємозв'язок фінансової політики з функціонуванням фінансового механізму. О. Бречко, Ю. Барський вважають, що фінансовий механізм – це сукупність методичних, організаційних, нормативних і правових форм, методів, інструментів, важелів та положень, на основі яких розробляються заходи, що за умови відповідного нормативно-правового та інформаційного забезпечення визначають функціонування фінансово-економічних відносин у державі, практичне застосування яких направляється для досягнення визначених цілей і завдань, у процесі формування, розподілу й використання цільових централізованих і децентралізованих фондів грошових ресурсів [17, с. 34; 6, с. 40].

Трактування цього поняття, крім визначених елементів, деталізує призначення фінансового механізму та фондів грошових ресурсів, виокремлюються централізовані і децентралізовані фонди грошових ресурсів (Додаток Ш). На наш думку, механізм фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування – це сукупність методів, форм, інструментів, норм права для фінансування та задоволення суспільних потреб мешканців певної території, досягнення визначених цілей програм соціально-економічного розвитку за рахунок власних або залучених коштів.

Для розуміння функціонування механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування та визначення його характеристик необхідним є дослідження елементів фінансового механізму. До складових

механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування слід віднести: фінансові методи, форми, інструменти, важелі, нормативно-правове забезпечення, організаційне та інформаційне забезпечення (табл. 1.5, рис. 1.5). За традиційними підходами, до визначення методів механізму фінансового забезпечення слід віднести: фінансове планування та прогнозування, фінансове регулювання, фінансовий контроль, оперативне і стратегічне управління [51]. В. Г. Дем'янишин зазначає, що, на відміну від методів, форми бюджетного механізму пов'язані з рухом бюджетного фонду. Кожна з форм має свої структурні елементи, а саме: 1) мобілізація доходів (податкова; неподаткова; міжбюджетних трансфертів); 2) використання коштів: бюджетне фінансування; бюджетне кредитування; бюджетне резервування); 3) міжбюджетні відносини; 4) фінансування бюджету [47, с. 238].

Таблиця 1.5

Методи механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування\*

Метод	Характеристика
Фінансового планування і прогнозування, програмування	Визначення джерел формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та напрямів їх ефективного використання для забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку території
Фінансового вирівнювання та регулювання	Врахування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, з метою мінімізації диспропорцій розвитку територій при виконанні місцевих бюджетів
Фінансовий контроль	Зіставлення фактичних показників виконання місцевих бюджетів із запланованими та виявлення резервів з метою підвищення ефективності управління бюджетними коштами
Оперативне управління	Маневрування наявними фінансовими ресурсами, залучення додаткових джерел фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування
Стратегічне управління	Визначення обсягів фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування на перспективу, для реалізації цільових програм, пов'язаних із соціально-економічним розвитком території

\*Складено авторами



Рис.1.5. Структура механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування

Механізм фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування

реалізується у таких формах: мобілізація доходів (формування доходів місцевих бюджетів); бюджетне фінансування (отримання коштів з бюджету на безповоротній та безоплатній основі (асигнування з бюджету, трансферти та ін.); кредитування – тимчасове надання коштів органам місцевого самоврядування на принципах повернення, платності, терміновості, забезпеченості [209, с. 12]; бюджетне резервування (формування бюджетних резервів); міжбюджетне вирівнювання (визначення обсягів міжбюджетних трансфертів).

Практичне застосування вищезазначених методів та форм передбачає використання відповідних інструментів і важелів. До фінансових інструментів органів місцевого самоврядування належать: інструменти, які забезпечують мобілізацію фінансових ресурсів і становлять базу фінансового забезпечення (доходи, податки, неподаткові надходження, міжбюджетні трансферти, кредити, місцеві запозичення); інструменти, які забезпечують використання фінансових ресурсів (витрати, видатки, бюджетні асигнування, субвенції, субсидії, дотації, місцеві запозичення).

Основним ресурсом системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування є бюджет. Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування» 1997 р. «бюджет місцевого самоврядування – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування» [146]. «Бюджет об'єднаної територіальної громади розробляється з урахуванням особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним законодавством», ст. 8 п.10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [142]. Бюджет – це грошові відносини, що складаються в органів державної влади і місцевого самоврядування з юридичними та фізичними особами з метою перерозподілу національного доходу. Місцеві бюджети – це фонди фінансових ресурсів, що формуються і витрачаються на відповідній території.

Сутність місцевих бюджетів необхідно розглядати у двох аспектах: як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів для



розпорядження нею ОМС і як систему фінансових відносин, що складається між місцевим та державним бюджетами та всередині сукупності місцевих бюджетів. За економічним змістом місцеві бюджети відображають сукупність розподільчих і перерозподільчих відносин щодо формування та використання територіального централізованого фонду грошових коштів у законодавчо визначеному форматі [74]. Основними інструментами бюджетного забезпечення органів місцевого самоврядування є податкові надходження (податок на доходи фізичних осіб, акцизний податок, місцеві податки та збори, екологічний податок, рентні платежі). Види доходів місцевих бюджетів визначено згідно з чинним законодавством та методом акумулювання і подано у таблиці 1.6.

Таблиця 1.6

Види доходів місцевих бюджетів\*

Ознака	Вид надходжень
За Бюджетним кодексом	
Загальний фонд	<ul style="list-style-type: none"> <li>– м. Києва, міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів ТГ;</li> <li>– АР Крим та обласних бюджетів; районних бюджетів</li> </ul>
Спеціальний фонд	<ul style="list-style-type: none"> <li>– надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів</li> <li>– кошти від відшкодування втрат с/г і лісогосподарського виробництва;</li> <li>– концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності;</li> <li>– власні надходження бюджетних установ;</li> <li>– надходження до цільових фондів;</li> <li>– цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища; субвенції, повернення кредитів та інші</li> </ul>
За методом акумулювання	
Власні доходи	– мобілізовані місцевою владою самостійно на основі власних рішень і за рахунок джерел, визначених місцевою владою;
Закріплені доходи	– доходи, які закріплюються законодавством за певним бюджетом на стабільній, довгостроковій основі;
Передані доходи	– доходи, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів або з одного місцевого бюджету до іншого

\*Складено автором

Фінансові інструменти тісно пов'язані між собою і наділені сукупністю важелів, які безпосередньо здійснюють вплив на обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та регулюють їх використання.

Фінансові важелі забезпечують регуляторну діяльність у фінансовому

механізмі та підвищують або обмежують роль певного фінансового інструменту, відповідно до завдань фінансової політики на місцевому рівні. Фінансовими важелями є: ставки сплати податків, нормативи зарахування до місцевих бюджетів загальнодержавних податків і зборів, орендну плату, нормативи витрачання коштів у бюджетних установах, ставки заробітної плати, проценти за кредит, розміри соціальних виплат, прожитковий мінімум, нормативи бюджетної забезпеченості, дотації, субсидії. Мобільність важелів фінансового забезпечення дає можливість органам місцевого самоврядування коригувати параметри місцевих бюджетів залежно від умов та результатів суб'єктів господарювання, стану розвитку певної території.

У контексті фінансової децентралізації здійснюється розширення повноважень та функцій органів місцевого самоврядування, що супроводжується зростанням ролі інституту місцевих податків та зборів. Згідно з теорією оподаткування, місцеві податки та збори перебувають у безпосередньому зв'язку з місцевими суспільними послугами. В законодавстві України передбачено повноваження органів місцевого самоврядування, що безпосередньо впливають на формування доходних джерел. Згідно з пунктом 10.2<sup>1</sup> ст. 10 Податкового кодексу України місцеві ради обов'язково установлюють єдиний податок і податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі). Незрозумілим у цій нормі є «установлення місцевими радами податку на майно в частині транспортного податку», адже його ставка фіксована та визначена ПКУ, а перелік об'єктів оподаткування (легкових автомобілів), що відповідають визначеним критеріям, формується Міністерством економіки України.

Отже, роль місцевих рад у встановленні такого податку відсутня, а визначення податку як місцевого є лише формальним, однак згідно з п. 10.4. установлення місцевих податків та зборів, не передбачених Податковим кодексом, забороняється, що позбавляє можливості запровадження самооподаткування місцевими органами самоврядування. Натомість

передбачена можливість встановлювати радами об'єднаних територіальних громад ставок окремих податків (табл.1.7).

Таблиця 1.7

Податки, ставки яких можуть встановлювати органи місцевого самоврядування\*

Податок	Ставка
Єдиний податок	не більше 10 % розміру прожиткового мінімуму для першої групи платників єдиного податку
	не більше 20 % розміру мінімальної заробітної плати для другої групи платників єдиного податку
Податок на нерухоме майно	не більше 1,5 % розміру мінімальної заробітної плати за 1 кв. бази оподаткування
Плата за землю	не більше 3 % від їх нормативної грошової оцінки за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено
	не більше 5 % від нормативної грошової оцінки одиниці площі по АР Крим або по області за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких не проведено
	розмір орендної плати не менше за розмір земельного податку та не більше 12 % нормативної грошової оцінки землі
Туристичний збір	до 0,5 % – для внутрішнього туризму
	до 5 % – для в'їзного туризму від розміру мінімальної заробітної плати, для однієї особи за одну добу тимчасового розміщення
Збір за паркування (земельні ділянки під паркінги, стоянки, комунальні гаражі, відповідно до плану формування території)	до 0,075 % мінімальної заробітної плати за 1 кв. площі за кожний день провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів

Складено автором [124]

Встановлення ставок податків місцевими радами дає їм можливість проводити власну політику місцевого оподаткування відповідно до їхнього плану економічного розвитку території. Передбачене Податковим кодексом обов'язкове встановлення місцевих податків не виключає встановлення мінімальних ставок цих податків.

Визначення лише верхньої межі, без фіксації мінімальної ставки оподаткування дає місцевим радам право на власний розсуд встановлювати

місцеві податки, навіть за 0 % ставкою. Таким чином, органи місцевого самоврядування можуть стимулювати розвиток підприємництва, мінімізуючи ставки єдиного податку, або ж стимулювати туристичну галузь. Проте, такі рішення можуть значно зменшити обсяг доходів і використовуватися місцевими радами в популістських цілях. Саме тому, важливим є формування місцевої податкової культури у відносинах між органом самоврядування і місцевою громадою та розуміння фінансового спрямування бюджетних платежів.

Також варто зауважити, що багато платежів зараховуються до місцевих бюджетів на основі укладених правових договорів: рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів. Тому органи місцевого самоврядування повинні особливо враховувати умови таких договорів при їх укладанні та продовженні, адже вся повнота фінансової відповідальності за прийняті рішення лежить саме на місцевій раді [104, с. 34].

Стягнення податків на майно можна розглядати як з позиції вигоди, так і з позиції платоспроможності. Відповідно, в основу місцевого оподаткування покладено такі принципи:

✓ еквівалентності, тобто вигоди, які отримують власники майна від послуг, що надають органи місцевого самоврядування (захист прав власності та забезпечення громадського порядку, будівництво місцевих комунікацій та інших муніципальних послуг), мають бути еквівалентними обсягу сплачених податків до бюджету територіальної громади [99, с. 559];

✓ платоспроможності та справедливості. Доцільність майнового оподаткування ґрунтується на тому, що частина доходів платника податків з тих чи інших причин не є об'єктом оподаткування податку на доходи фізичних осіб і не оподатковується (наприклад доходи від використання нерухомості,

землі, незадекларовані доходи, «тіньові доходи»). Оподаткування майна має відповідати вимогам горизонтальної та вертикальної справедливості. Горизонтальна справедливість передбачає оподаткування за єдиною ставкою об'єкта оподаткування для осіб з однаковим майном. Вертикальну справедливість можна досягнути шляхом оподаткування майна за прогресивною шкалою залежно від вартості майна;

✓ фінансової ефективності та фінансової спроможності – надходження від майнових податків мають стати стабільним джерелом надходжень до місцевих бюджетів для виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій, витрати на адміністрування податку не повинні перевищувати надходжень від нього [16, с. 124];

✓ забезпеченості – при несплаті майнових податків оподатковане майно може стати об'єктом податкової застави, на який може бути накладено адміністративний арешт і від продажу якого можна отримати надходження, необхідні аби погасити податковий борг;

✓ результативності, майнове оподаткування стимулює власників краще використовувати наявні активи або продавати їх більш ефективним власникам, це приводить до підвищення ефективності використання майна, водночас для органів місцевого самоврядування створюється підґрунтя для формування додаткових стимулів збільшувати привабливість своїх територій для проживання та ведення бізнесу, адже це, в свою чергу, збільшує ринкову вартість земель та нерухомості на цій території [49].

До фінансових стимулів механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування належать: бюджетні стимули, до яких включають податкові пільги, податкові канікули, відтермінування сплати податків, списання податкової заборгованості, бюджетні кредити, перенесення термінів сплати податків, фінансова підтримка та допомога, премії.

Для належного рівня організації та функціонування механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування застосовують фінансові санкції: штрафи та пені за несвоєчасну сплату податків, санкції за

порушення податкового та бюджетного законодавства, зменшення або призупинення фінансування, вилучення коштів до бюджету, відміна пільг.

Загалом основу фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування становлять бюджетні ресурси, які поділяються на внутрішні та зовнішні. До бюджетних джерел органів місцевого самоврядування належать кошти місцевого та державного бюджетів, що спрямовуються на забезпечення сталого розвитку регіону чи територіальної громади і не тягнуть за собою боргових зобов'язань.

Згідно з чинним законодавством України формами фінансового забезпечення виконання функцій органів місцевого самоврядування є бюджетне фінансування та кредитування (табл. 1.8).

Кредитні ресурси органів місцевого самоврядування, залежно від способу здійснення запозичень та сфери застосування, мають такі основні інструменти:

- кредити, які залучаються органами місцевого самоврядування від банківських та інших фінансових установ і використовуються для фінансування відносно недорогих та короткострокових проектів;

- облігаційні позики, що передбачають емісію муніципальних облігацій та використовуються для фінансування важливих суспільних потреб: розвиток систем електропостачання, водопостачання та водовідведення, транспортних мереж, будівництво житла, закладів освіти, охорони здоров'я, культури, спорту тощо. Через розміщення облігацій органами місцевого самоврядування на внутрішньому чи зовнішньому фондовому ринку на умовах строковості, платності та поверненості [174, с. 65];

- безоблігаційні позики передбачають залучення до місцевих бюджетів фінансових ресурсів від фінансових інституцій, позики на покриття тимчасових касових розривів, що виникають за загальним фондом і бюджетом розвитку місцевих бюджетів у фінансових установах на строк до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду. Порядок їх отримання та погашення визначається Міністерством фінансів України. Безоблігаційні позики можуть

залучатись на різний термін, у т. ч. для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів;

Таблиця 1.8

Джерела фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування\*

Внутрішні	Зовнішні
<i>Бюджетне фінансування</i>	
<p>Власні кошти місцевих бюджетів:</p> <p>1) податкові (регулярні): податки та збори, оренда об'єктів комунальної власності;</p> <p>2) неподаткові: власні кошти бюджетних установ, плата за ліцензії і державну реєстрацію, адміністративні штрафи та штрафні санкції та ін.;</p> <p>3) доходи від операцій з капіталом: продаж землі та об'єктів комунальної власності</p>	<p>Кошти з державного бюджету:</p> <p>1) трансферти (цільові субвенції (фінансування державних та регіональних цільових програм));</p> <p>2) кошти державних цільових фондів (ДФРР (фінансування проектів ТГ));</p> <p>3) кошти міжнародних фондів та організацій (трансферти, кредити)</p>
<i>Кредитування</i>	
Кредити банків та інших фінансових установ (фінансування короткострокових проектів)	Кредити міжнародних фінансових організацій банків та інших фінансових установ
Облігаційна позика міст обласного значення та міських ТГ (фінансування довгострокових капітальних вкладень, розміщення на внутрішньому фондовому ринку за погодження Міністерства фінансів)	Місцеві гарантії, які виникають за кредитами (позиками) від Міжнародних фінансових організацій
Казначейські позики (середньострокові позики з ЄКР для покриття короткострокових касових розривів)	Облігаційна позика міст обласного значення та міських ТГ (фінансування довгострокових капітальних вкладень, розміщення на зовнішньому фондовому ринку за погодженням Мінфіну)
Безоблігаційна позика (муніципальний кредит) до місцевих бюджетів та установ	

\*Складено автором [174]

– казначейські позики на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів. Такі позики не надаються у разі розміщення коштів місцевого бюджету на депозитах та/або обслуговування коштів місцевого бюджету в частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків [19].

Місцеві гарантії також є інструментом фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, адже надаються суб'єктам господарювання, що

належать до комунального сектору економіки та здійснюють на території громади реалізацію інвестиційних проектів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури.

Додатковим джерелом фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування є грантові кошти у вигляді міжнародної технічної допомоги міжнародних донорських організацій, благодійних фондів, які використовуються для фінансування потреб місцевого розвитку.

Крім зазначених джерел фінансування, можна використовувати механізм міжмуніципального співробітництва, який ґрунтується на співпраці між територіальними громадами, спрямованій на забезпечення їх сталого розвитку завдяки об'єднанню ресурсів різних муніципалітетів, котрий може бути реалізований у вигляді угод про співпрацю між містами чи територіями шляхом створення спільного координаційного органу або комунального підприємства.

Отже, основу механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування становлять бюджетні ресурси, що формуються з внутрішніх і зовнішніх джерел. Методами фінансового забезпечення виконання функцій органами місцевого самоврядування є бюджетне фінансування та кредитування. Бюджетне фінансування включає кошти державного та місцевих бюджетів, кредитування – кредити, облігаційні та казначейські позики. Додатковим джерелом фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування є грантові кошти та кошти з фінансування спільних програм і проектів.



## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### 2.1. Формування фінансової бази органів місцевого самоврядування

Бюджетна децентралізація відображає рівень фінансової забезпеченості органів місцевого самоврядування, фінансової незалежності та фінансової автономії регіонів, адміністративно-територіальних одиниць, територій, місцевих бюджетів, діяльності органів місцевого самоврядування, територіальних органів влади [33, с. 144]. Основу системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування становить місцевий бюджет (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Показники місцевих бюджетів України у 2003–2021 роках\*

Рік	Доходи місцевих бюджетів, млн грн		Частка доходів місцевих бюджетів у ВВП, % (без урахування трансфертів)
	без урахування міжбюджетних трансфертів	з урахуванням міжбюджетних трансфертів	
2003	22 577,4	34 306,5	8,4
2004	22 784,9	39 604,3	6,6
2005	30 316,2	53 677,3	6,9
2006	39 865,5	74 015,8	7,3
2007	58 349,0	103 004,0	8,1
2008	73 872,1	132 985,7	7,8
2009	71 035,7	133 215,8	7,8
2010	80 515,8	158 282,0	7,4
2011	86 655,3	181 530,3	6,7
2012	100 813,8	225 273,4	7,2
2013	105 171,1	221 019,4	7,2
2014	101 101,1	231 702,0	6,5
2015	120 480,2	294 460,2	7,1
2016	170 747,8	366 143,1	8,4
2017	229 495,4	502 098,3	7,7
2018	263 482,1	562 421,8	7,4
2019	300 229,3	560 531,3	7,5
2020	311 304,80	471 481,90	7,4
2021	378 013,20	580746,5	6,9

\*Складено [228 ]

У 2014-2015 рр. система формування доходів місцевих бюджетів зазнала негативного впливу спадної макроекономічної динаміки внаслідок анексії АР Крим, тимчасової окупації східних частин Донецької та Луганської областей. Після економічної кризи темпи зростання ВВП відновилися у 2016 р. і становили 2,4 %, у 2017 р. – 2,5 %, у 2018 р. – 3,4 %, у 2019 р. – 3,3 %. Дані таблиці 2.1 свідчать, що з 2010 р. по 2013 р. доходи місцевих бюджетів України збільшилися з 80,5 млрд грн до 105,1 млрд грн, у 2014 р. внаслідок гібридної війни та фінансово-економічної кризи відбулося зниження сукупних показників доходів місцевих бюджетів до 101,1 млрд грн. Позитивна динаміка надходжень до місцевих бюджетів спостерігається з 2015 р. Так, у 2021 р. доходи місцевих бюджетів зросли майже у 3 рази і сягнули 378,0 млрд грн (табл. 2.2). Протягом 2017 – 2021 рр. середній рівень виконання місцевих бюджетів становив 108,5 %, (найбільше перевиконання на 22,3 % було у 2015 р., а недовиконання на 5,6 % – у 2014 р.).

Таблиця 2.2

Показники виконання доходів місцевих бюджетів України  
у 2014–2021рр.\*

Показник	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Планові показники доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) затверджено місцевими радами, млрд грн	105,9	98,4	146,1	210,1	249,9	287,7	315,6	362,9
Фактичне виконання доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів), млрд грн	101,1	120,5	170,7	229,5	263,5	300,2	311,3	377,9
Рівень виконання доходів місцевих бюджетів, %	95,50	122,39	116,83	109,26	105,41	104,33	98,6	104,1
Абсолютне відхилення	-4,8	22,0	24,6	19,4	13,5	12,5	-4,3	15,0
Індекси зміни доходів порівняно з попереднім роком, %	96,4	119,2	141,7	134,4	114,8	113,9	104,0	121,0
Індекси споживчих цін (грудень до грудня попереднього року, %)	124,9	143,3	112,4	113,7	109,8	104,1	105,0	110,0

\*Складено [228]

Основним завданням реформування системи місцевого самоврядування є встановлення оптимального співвідношення між централізацією і децентралізацією. Використовуючи показники для оцінки фінансової децентралізації слід звернути увагу на рівень перерозподілу бюджетних ресурсів через ВВП та співвідношення показників місцевих бюджетів і зведеного бюджету України. Так, питома вага акумульованих доходів місцевих бюджетів України (без урахування трансфертів) протягом 2003–2021 р. перебувала на рівні 7,5 % від ВВП (максимальне значення у 2019 р. – 8,4 %, мінімальне у 2014 р. – 6,5 %). Тобто в період кризи показник перерозподілу доходів місцевих бюджетів через ВВП був приблизно на рівні доходів Словенії (5,7 %) і Польщі (6,99 %) [89, с. 56]. Хоча середній показник по країнах Європейського Союзу становить 11,8 % [217, с. 85].

В умовах реформування територіальної організації влади, зважаючи на розширення дохідної бази місцевих бюджетів, відбулося збільшення частки місцевих бюджетів у загальному обсязі зведеного бюджету України. Протягом 2014 – 2021 рр. питома вага доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України збільшилася з 22,17 % до 22,7 % (рис. 2.1).

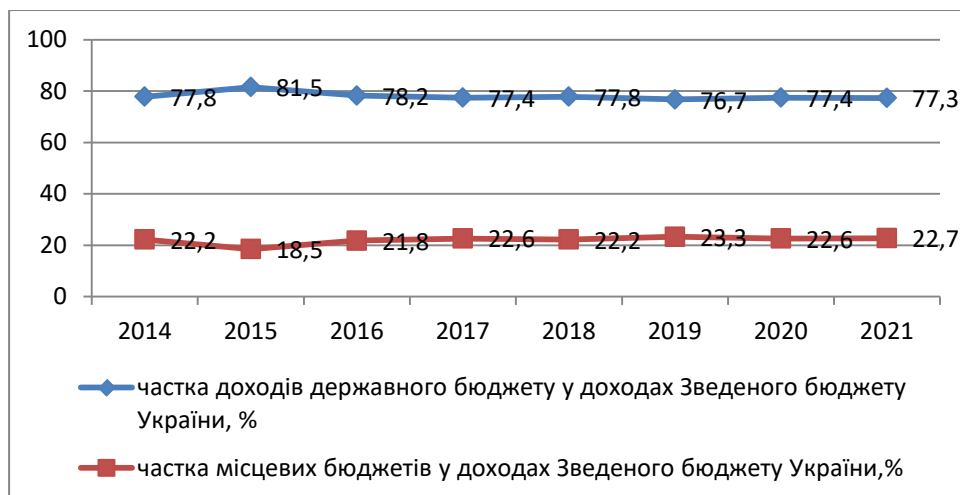


Рис. 2.1. Питома вага доходів державного та місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України, у 2014–2021 рр., %

Частка податкових надходжень у загальних податкових надходженнях держави також зросла з 23,76 до 25,28 %. Тобто місцеві бюджети отримують

лише одну четверту бюджетних ресурсів країни за рахунок поадтків. Незважаючи на позитивну динаміку показників фінансової децентралізації, середній показник питомої ваги доходів у видатках місцевих бюджетів за досліджуваний період становить 46,17 %, що свідчить про те, що органи місцевого самоврядування в основному виконують повноваження, які делегують їм органи державної влади, крім того, отримують додатково дотації для виконання власних повноважень. Підтвердженням цієї тези є середній показник питомої ваги міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів 48,9 %, хоча загальний показник з 2014 р. по 2021 рр. знизився з 56,37 до 35,0 % відповідно (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Показники фінансової децентралізації за доходами місцевих бюджетів  
України у 2014–2021 рр., %\*

Показник, %	Динаміка (посилення /послаблення) децентралізації	Рік							
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Рівень перерозподілу доходів місцевих бюджетів через ВВП	↑	6,5	7,1	8,4	7,7	7,4	7,5	7,4	6,9
Питома вага доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету	↑	22,2	18,5	21,8	22,6	22,3	23,3	22,6	22,7
Питома вага доходів у видатках місцевих бюджетів	↑	45,2	43,5	49,3	46,8	38,4	53,9	65,1	66,4
Питома вага власних та закріплених доходів місцевих бюджетів до загального обсягу місцевих бюджетів	↑	43,6	40,9	46,6	45,7	46,8	53,6	65,9	65,0
Частка податкових доходів місцевих бюджетів у податкових доходах держави	↑	23,7	19,4	22,6	24,2	23,6	25,3	25,1	23,8
Питома вага доходів від місцевих податків і зборів	↑	8,0	22,4	24,8	22,9	23,2	24,5	26,5	25,9
Частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів	↓	56,4	59,1	53,4	54,3	53,2	46,4	34,1	35,0

\*Складено [228]

Крім того, для оцінки фінансової децентралізації важливим показником є обсяг доходів місцевих та державного бюджету на одного мешканця. Дані рис. 2.2 свідчать, що обсяг бюджетного забезпечення на одного мешканця України з державного бюджету майже у 3 рази перевищує відповідний показник з місцевих бюджетів. Для прикладу, у 2019 р. обсяг бюджетного забезпечення на одного мешканця України з державного бюджету становив 23476,74 грн, з місцевого бюджету – 7122,34 грн (додаток Б).



Рис. 2.2. Обсяг доходів місцевих та державного бюджету на одного мешканця, грн (без урахування міжбюджетних трансфертів)

Для детального розуміння механізму формування фінансової бази і дослідження можливої фінансової самостійності та незалежності органів місцевого самоврядування проведемо аналіз структури місцевих бюджетів (з урахуванням /без урахування міжбюджетних трансфертів) та інструментів впливу на обсяг бюджетних надходжень. Згідно з бюджетною класифікацією доходів, основними групами, що формують фінансову базу органів місцевого самоврядування, є податкові надходження та міжбюджетні трансферти. Питома вага податкових надходжень за досліджуваний період збільшилась з 37,69 % у 2014 р. до 48,27 % у 2019 р., або на 10 %, а міжбюджетних трансфертів відповідно зменшилась з 56,37 % до 46,44 %, незначну питому вагу становлять неподаткові надходження (4,66–5,29 %) та доходи від операцій з капіталом (0,49–0,52 %) (додаток В). Отже, в контексті фінансової децентралізації суттєво

зросла роль податкових надходжень у формуванні доходів місцевих бюджетів. За досліджуваний період їх обсяг збільшився майже у 3 рази, а у структурі доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) вони становили в межах 86,38–90,11 %.

Наведені вище дані демонструють наслідки впроваджених змін до Бюджетного і Податкового кодексів [124] та Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” [135] від 28.12.2014 р. № 79-VIII. Вищезазначеними законодавчими актами: 1) запроваджено нову систему розмежування доходів та видатків між місцевими бюджетами різних рівнів; 2) збільшено перелік джерел наповнення місцевих бюджетів; 3) встановлено нормативи відрахувань від загальнодержавних податків та зборів за видами місцевих бюджетів з урахуванням повноважень відповідних органів місцевого самоврядування (Додаток А); 4) розширено базу оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до неї комерційного (нежитлового) майна; 5) замінено методика визначення дотації вирівнювання на нову систему вирівнювання через розрахунок податкоспроможності територій за двома податками; 6) розширено права та повноваження органів місцевого самоврядування у сфері боргової політики (спрощено процедуру надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій, надано право здійснювати місцеві зовнішні запозичення усім міським радам містам обласного значення, тоді як до цього часу діяли обмеження для міських рад міст з чисельністю менше 300 тисяч жителів).

Зміни нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та зборів до місцевих бюджетів різних рівнів та переліку місцевих податків та зборів вплинули на структуру податкових надходжень. Так, у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів збільшилася питома вага місцевих податків і зборів з 9,2 % у 2014 р. до 25,9 % у 2021 р. і зменшились податок на доходи фізичних осіб з 71,63 % до 65,8 %, рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів з 16,67 % до 2,5 % відповідно (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Структура податкових надходжень місцевих бюджетів України  
у 2014–2021 рр., %\*

Групи надходжень	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Зміна структури, %
Податкові надходження в т.ч.	100	100	100	100	100	100	100	100	-
Податки на доходи, на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	71,9	60,3	57,8	58,3	63,4	64,9	65,7	65,8	-6,1
Податок на доходи фізичних осіб	71,6	55,9	53,7	55,1	59,4	61,2	62,3	61,2	-10,4
Податок на прибуток підприємств	0,3	4,3	4,0	3,2	4,	3,8	3,4	4,6	4,3
Податки на власність	0,5	-	-	-	-	-	-	-	-
Рентна (збори) плата та плата за використання інших природних ресурсів	16,7	2,2	1,7	1,2	2,1	1,9	1,6	2,5	-14,2
Внутрішні податки на товари та послуги	0,2	7,8	7,9	6,5	5,9	5,1	5,5	5,2	5,0
Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів	-	-	-	0,7	0,7	0,5	0,6	0,6	
Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)	-	-	-	2,8	2,7	2,2	2,3	2,2	
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів	0,2	7,8	7,9	2,9	2,5	2,3	2,1	2,4	2,2
Місцеві податки і збори	9,2	27,5	28,7	26,2	26,2	27,2	26,5	25,9	16,7
Інші податки та збори	1,5	2,2	3,8	7,8	2,3	0,8	0,7	0,6	-0,9
Екологічний податок	1,4	1,6	2,3	1,5	0,9	0,8	0,73	0,6	-0,9

\*Складено за даними [228]

За обсягами надходжень основним серед податкових надходжень є податок на доходи фізичних осіб. За досліджуваний період його обсяги зросли у 2,6 раза, з 62557,2 млн грн у 2014 р. до 346713,2 млн грн у 2021 р. На збільшення обсягу надходжень від податку на доходи фізичних осіб до

місцевих бюджетів вплинуло зростання фонду плати праці і середньомісячної заробітної плати в розрахунку на одного штатного працівника, що відбулося через законодавчі зміни. З 2017 р. підвищено мінімальну заробітну плату у 2 рази з 1600 до 3200 грн (у 2021 р. – 6500 грн).

Надходження податку на прибуток підприємств до місцевих бюджетів збільшились з 259,5 млн грн у 2014 р. до 16092 млн грн у 2021 р. На обсяг надходжень податку на прибуток підприємств вплинули такі фактори: збільшення фінансових прибутків підприємств (за даними податкової звітності); збільшення цін виробників та ін.

Надходження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів до місцевих бюджетів у 2021 р. становило 17849,2 млн грн проти 158,7 млн грн надходжень 2014 р. (до 2017 р. показники з урахуванням акцизного податку з роздрібного продажу пального). Згідно з Законом України від 20.12.2016 №1789 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», для компенсації втрат місцевих бюджетів, пов'язаних зі скасуванням акцизного податку з роздрібного продажу пального, до бюджетів місцевого самоврядування було передбачено спрямування частини (13,44 %) акцизного податку з виробленого та ввезеного пального. Надходження екологічного податку до місцевих бюджетів за 2021 рік становили 1228,8 млн грн, 2,3 % було більше, ніж у 2014 р.

Особливе місце в системі доходів місцевих бюджетів займають місцеві податки та збори. Питання визначення сутності, видів, об'єктів місцевого оподаткування висвітлені у працях В. Андрущенка, О. Буряка, В. Вишневського, В. Зайчикової, Ю. Іванова, М. Карліна, О. Кириленко, А. Крисоватого, В. Письменного, А. Соколовської, І. Сторонянської, В. Федосова та інших авторів [152, с. 66]. У процесі фінансової децентралізації проблеми місцевого оподаткування потребують ґрунтовного дослідження та окреслення нових можливостей органів місцевого самоврядування для посилення їх фінансового забезпечення. Прийняття Податкового кодексу (2010 р.) кардинально змінило склад місцевих податків та зборів, а саме - зменшено їх



перелік та введено два податки та три збори: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; єдиний податок. До місцевих зборів віднесено: збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір. Проте слід зазначити, що більшість зарубіжних країн не тільки не зменшує, а навпаки збільшує кількість місцевих податків та зборів [124]. Законом України від 28 грудня 2014 року № 71-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо податкової реформи» внесено суттєві зміни у місцеве оподаткування. З січня 2015 року податок на майно тепер об'єднує три податки: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортний податок і плату за землю. Місцеві ради вирішують питання щодо встановлення ставки податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору.

Розглянемо основні показники, що характеризують стан місцевого оподаткування в Україні. З 2015 р. місцеві податки і збори стали другим за обсягом джерелом наповнення місцевих бюджетів. У 2019 р. їхня частка у загальній структурі доходів місцевих бюджетів з урахуванням податків на майно та єдиного податку сягнула 25,9 %, що майже у 10 разів більше за показник 2014 р. У структурі місцевих податків до 2014 р. спостерігалось абсолютне домінування єдиного податку. Однак з 2015 р. докорінно змінилася структура надходжень місцевих податків і зборів. Фіскальна вага єдиного податку зменшилася з 88,3 % у 2012 р. до 47,94 % у 2019 р., а частка податку на майно зросла з 0,3 % у 2013 р., 51,2 % – у 2019 р. (табл. В.2 Додаток В).

Відповідно змінилася й структура надходжень майнового податку. Протягом 2015–2021 рр. найбільшу частку становила плата за землю 80,39–93,33 %, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки – 2,8–18,0 %, транспортний податок – 0,85–6,76 % (табл. 2.5). Тобто без плати за землю частка майнових податків у місцевих платежах залишилася б на рівні, менше ніж у 2013 р. Зміни податкового законодавства у 2015 р., а саме віднесення

плати за землю до податку на майно, забезпечили збільшення питомої ваги майнових податків у ВВП майже до 1% за даними 2018 року. Значно більший цей показник у зарубіжних країнах. Наприклад, у Франції податки на майно складають 3,2 % від ВВП, у Великобританії – 3,1 %, у Греції – 2,7 % [221, с. 38].

Таблиця 2.5

Динаміка та структура надходжень від майнового оподаткування до місцевих бюджетів України у 2015–2021 рр. млн грн\*

Показник	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Відхилення 2021 р. до 2015р.	
								млн грн	рази
Податок на майно	16011,1	24989,4	29056,1	31272,0	37993,9	37433,4	43242,7	27231,6	2,7
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	745,7	1418,9	2425,7	3636,0	4882,3	5758,9	7820,7	7075	5,5
Земельний податок	14831,4	23323,6	2638,5	27321	30543,1	31471,6	35263,6	20432,2	2,4
Транспортний податок	434,0	246,8	245,9	314,9	2568,5	202,8	758,3	324,3	1,7
Питома вага									
Податок на нерух. майно, відмінне від земельної ділянки	4,66	5,68	8,35	11,63	12,85	15,4	18,0	13,34	
Земельний податок	92,63	93,33	90,81	87,37	80,39	84,1	81,3	-11,33	
Транспортний податок	2,71	0,99	0,85	1,01	6,76	0,5	1,7	-1,01	
Разом	100	100	100	100	100	100	100	-	-

\*Складено за даними [228]

Основними причинами зростання надходжень податку на майно з 2015р. є: включення до податку на майно плати за землю й транспортного податку та введення нових коефіцієнтів індексації нормативної грошової оцінки для обчислення плати за землю [222, с. 125]. Розширення бази оподаткування податку на нерухоме майно у 2015 р. через оподаткування комерційної

нерухомості, зменшення пільг та запровадження оподаткування елітних будинків та квартир стимулювало нарощення фіскального потенціалу [98].

На збільшення земельного податку вплинули: скасування пільги (75% ставки) для земельних ділянок залізниць; збільшенням ставки податку для земель під споруди залізничного транспорту (з 1% до 3% від НГО); погашення заборгованості (17,5 млн грн). На збільшення податку на нерухоме майно вплинули: збільшення кількості платників; підвищення розміру мінімальної заробітної плати, прив'язку до якого мають ставки цього податку.

Основними недоліками системи майнового оподаткування є те, що при розрахунку податку на нерухоме майно не враховується рівень урбанізації території, на якій розташований об'єкт оподаткування. Існуючий підхід оподаткування площі нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки, не враховує ступінь його фізичного зносу; не дотримано принципу соціальної рівності та невдосконалено механізм оподаткування нежитлової нерухомості суб'єктів господарювання (використання нежитлової нерухомості для одержання прибутку) та фізичних осіб (господарські споруди на дачах і у приватному секторі, що використовуються на неприбуткові господарські цілі) [50]; існують можливості щодо ухилення від сплати транспортного податку, оскільки фіскальна служба не повною мірою володіє інформацією про об'єкти та платників податку, тому його соціальна роль може бути знівельованою [98].

Згідно зі ст.190 Цивільного кодексу майном вважається окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки [211]. Це дає підстави ототожнювати податки на майно з податками на власність. У ст.139 Господарського кодексу зазначено, що майно – це «сукупність речей та інших цінностей (включаючи нематеріальні активи), які мають вартісне визначення, виробляються чи використовуються у діяльності суб'єктів господарювання та відображаються в їх балансі, або враховуються в інших передбачених законом формах обліку майна цих суб'єктів.

До майнових цінностей належать основні фонди, оборотні засоби, кошти (гроші у національній та іноземній валюті, призначені для здійснення товарних

відносин, які виникають між суб'єктами господарювання), товари, цінні папери [211]. З перелічених форм обліку майна об'єктом оподаткування є основні фонди, за винятком операцій з нерухомістю (спадщина, дарування, продаж, які в Україні належать до оподаткування доходів фізичних осіб).

На відміну від України, у багатьох країнах до складу майнових податків належать податки: на окремі види майна, на чисті активи, на передачу прав власності на майно, на приріст капіталу (табл. 2. 6).

Таблиця 2.6

Основні види майнових податків\*

Види майнових податків	
Податки на окремі види майна	Оподаткування нерухомості, землі, транспортних засобів та інших видів майна
Податки на чисті активи	Оподаткування вартості персональних активів платників податків, зменшених на суму зобов'язань за такими активами (земля, будинки, транспортні засоби, товарно-матеріальні цінності, коштовності, антикваріат, нематеріальні активи (акції, облігації, патенти)
Податки на передачу прав власності на майно	Оподаткування майна, яке перейшло у власність (податок на спадщину, податок на дарування, податок на купівлю-продаж)
Податок на приріст капіталу	Оподаткування різниці між ціною реалізації майна та вартістю його придбання, зменшеної на суму витрат на його утримання

\*Складено автором [152]

Тому, на нашу думку, податкове законодавство розпорошує і не повною мірою враховує об'єкти оподаткування майна через закріплення такого податку до інших податкових платежів. Отже, майнові податки не відіграють провідної ролі у формуванні фінансової бази органів місцевого самоврядування, однак спостерігається тенденція до збільшення обсягів надходжень від них до місцевих бюджетів за рахунок включення з 2015 р. до податку на майно плати за землю та транспортного податку.

Незначну роль у формуванні доходів місцевих бюджетів відіграють неподаткові надходження (табл. 2. 7).

Їхній обсяг протягом 2014–2021 рр. збільшився майже у 2 рази, з 12257,5 млн грн до 27183,0 млн грн. У структурі цих надходжень найвагомішу частку (66,96 – 78,22%) мають власні надходження бюджетних установ. Їх обсяг

збільшився з 9588,1 млн грн. у 2014 р. до 18889,5 млн грн у 2021 р. через збільшення надходжень від плати за послуги, що надаються бюджетними установами, згідно з їх основною діяльністю, та коштів, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів.

Таблиця 2. 7

Динаміка структури неподаткових надходжень у доходах  
місцевих бюджетів України у 2014–2021 рр. \*

Вид надходжень	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Зміна структури, %
Неподаткові надходження	100	100	100	100	100	100	100	100	-
– доходи від власності та підприємницької діяльності	2,75	2,37	8,12	0,90	6,64	6,25	7,36	6,17	3,49
– адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності	12,92	14,13	15,37	1,53	16,37	17,78	19,18	17,67	4,86
– інші надходження	6,11	7,63	8,50	10,39	8,56	9,02	11,92	6,66	2,91
– власні надходження бюджетних установ	78,22	75,87	68,01	65,27	68,44	66,96	61,54	69,49	-11,27

\*Складено автором за даними [228]

Незначну роль у формуванні фінансової бази органів місцевого самоврядування відіграють адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності, які протягом 2014–2021 рр. становили 12,92–17,78%, та доходи від власності та підприємницької діяльності – 2,75–6,25 %, це свідчить про низький рівень ділової активності органів місцевого самоврядування (додаток Ж).

Проведений аналіз фінансової бази органів місцевого самоврядування дає підстави стверджувати, що зміни механізму формування місцевих бюджетів сприяли зростанню надходжень до бюджетів різних рівнів, збільшилася частка власних та закріплених доходів і зменшилася частка міжбюджетних трансфертів. Протягом 2014–2021 рр. місцеві бюджети в середньому становили 25 % бюджетних ресурсів країни. Основу фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування становили податкові

надходження, серед яких податок на доходи фізичних осіб і місцеві податки та збори, середній показник питомої ваги яких складає 59,5 % і 24,3 % відповідно. Обсяг податків, який розподіляють через місцеві бюджети України, вищий, ніж у розвинутих країнах Європи.

Загалом, основними чинниками зростання доходів місцевих бюджетів є: законодавчі зміни системи розмежування доходів між бюджетами різних рівнів, нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та зборів, переліку місцевих податків та зборів, збільшення бази оподаткування через підвищення розміру мінімальної заробітної плати.

## **2.2. Особливості фінансового вирівнювання спроможності органів місцевого самоврядування**

Проблеми фінансового вирівнювання спроможності органів місцевого самоврядування в Україні розглядали у своїх працях такі українські вчені, як: О. Гончаренко, Г. Возняк, В. Зайчикова, В. Кравченко, О. Кириленко, М. Карлін, І. Луніна, Б. Малиняк, В. Русін, В. Письменний, С. Слухай, Ю. Субботович, І. Чугунов, В. Швець та інші. Однак в більшості проведених досліджень система фінансового вирівнювання розглядалася без врахування проблем, які виникають у процесі реалізації реформи територіальної організації влади в Україні, що вимагає подальших наукових пошуків у сфері дослідження еволюції системи фінансового вирівнювання спроможності органів місцевого самоврядування, визначення шляхів зміцнення системи місцевого самоврядування України.

Необхідність функціонування системи фінансового вирівнювання спроможності органів місцевого самоврядування зумовлена природно-кліматичними, історичними, географічними, економічними чинниками та існуванням диспропорцій рівнів соціально-економічного розвитку, фіскальних

дисбалансів територій. Про необхідність удосконалення механізму фінансового вирівнювання місцевих бюджетів наголошується в документах, що визначають регіональну політику держави, в програмах діяльності уряду, в основних напрямках бюджетної політики, у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [202], Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки та інших. Підставою для здійснення фінансового вирівнювання спроможності органів місцевого самоврядування є:

1) необхідність гарантування передбачених Конституцією України прав громадян України із забезпечення єдиних державних соціальних стандартів і надання громадських послуг по всій території країни [99];

2) розподіл повноважень між органами державної влади та місцевим самоврядуванням, відповідно до розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи, що часто є обтяжливими для місцевої влади;

3) асиметрія податкового потенціалу та податкоспроможності територій.

Практика організації фінансового вирівнювання в Україні та зарубіжних країнах свідчить про існування двох видів фінансового вирівнювання (вертикального, горизонтального) та форм (вирівнювання доходів місцевих бюджетів, вирівнювання видатків, абсолютне вирівнювання (доходів і видатків), вирівнювання за визначеними критеріями).

За визначенням О.П. Кириленко, фінансове вирівнювання – це приведення у відповідність витрат місцевих бюджетів до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків за окремими територіями [105, с. 267]. Вертикальне вирівнювання спрямоване на забезпечення необхідними джерелами доходів місцевих бюджетів для фінансування видатків, відповідно до чинного порядку розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Горизонтальне вирівнювання забезпечує ліквідацію відмінностей у бюджетній забезпеченості або податкоспроможності однотипних видів місцевих бюджетів. Найбільш поширеними методами вирівнювання є: 1) метод відсоткових

відрахувань від загальнодержавних податків та зборів; 2) надання фінансової допомоги місцевим бюджетам у вигляді бюджетних трансфертів [105, с. 279].

За період незалежності в Україні використовувалися різні підходи, методи та інструменти регулювання доходів та видатків місцевих бюджетів, що дає можливість виокремити етапи еволюції системи фінансового вирівнювання (табл. 2.8).

Таблиця 2.8

Етапи еволюції системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів в Україні\*

	Етап	Метод та інструмент
1991-2001 рр.	I. Первісне формування та становлення системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів	Метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків (податку на прибуток підприємств, прибуткового податку з громадян, податку на додану вартість, акцизний збір)
2001-2010 рр.	II. Реформування системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів; розмежування в ідаткових повноважень; <ul style="list-style-type: none"> <li>розмежування дохідних джерел між державним бюджетом та місцевими бюджетами;</li> <li>формульний підхід до обчислення міжбюджетних трансфертів, що враховує як потребу у видатках певного бюджету, так і спроможність цього бюджету;</li> <li>відокремлення фінансування соціальних програм через цільову субвенцію;</li> <li>механізм вирівнювання видаткового потенціалу</li> </ul>	Метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків: податку на доходи фізичних осіб (прибуткового податку з громадян, плати за землю)  Надання фінансової допомоги бюджетам у вигляді трансферту (дотації вирівнювання)  Вирівнювання видаткових потреб, запровадження формульного підходу
2010-2014 рр.	III. Удосконалення системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів;	
2015 р. – до нині	IV. Реформування системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів у контексті процесів децентралізації (запровадження горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій)	Метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків: податку на доходи фізичних осіб, податку на прибуток  Вирівнювання податкоспроможності територій  Надання фінансової допомоги бюджетам в обсязі певної визначеної суми (базової дотації)

\*Складено [105]



Перший етап (1991–2001 рр.) характеризувався прийняттям законодавчо-нормативних документів щодо формування бюджетів, бюджетної системи та системи бюджетного регулювання.

В період становлення незалежної України поняття «вирівнювання» вперше наведено у Законі України «Про бюджетну систему України» (1995 р.), де у ст. 16 зазначено, що «до проекту Закону про Державний бюджет України Кабінетом Міністрів України додається техніко-економічне обґрунтування відрахувань, дотацій і субвенцій до місцевих бюджетів, яке повинно містити: розрахунки необхідних витрат для вирівнювання економічного, соціального, екологічного стану та ефективного використання природних умов адміністративно-територіальних одиниць» [132].

Цей період характеризується щорічним впровадженням певних елементів міжбюджетного регулювання із застосуванням методу регульованих доходів через встановлення нормативів відрахування: 1992 р. – використання диференційованих ставок відрахувань від загальнодержавних податків та надання певної суми фінансової допомоги збалансування місцевих бюджетів; 1993 р. та 1995 р. – застосування групових нормативів для податку на доходи й акцизного збору та індивідуальних відрахувань від ПДВ; 1994 р. – використання єдиних відрахувань від загальнодержавних податків і впровадження нового виду міжбюджетних трансфертів – вилучення коштів із областей реципієнтів.

До 2001 р. система фінансового вирівнювання мала низку недоліків: дохідні і видаткові повноваження місцевих органів влади змінювалися щороку, також щорічно Законом України «Про Державний бюджет» змінювалися нормативи відрахувань від загальнодержавних податків. Місцеві органи влади не були зацікавлені у збільшенні власних надходжень. Система «бюджетної матрьошки» створювала умови для політичних «торгів»; існувала часткова невідповідність основних законів, що визначали повноваження органів місцевого самоврядування (Конституція України, Закон «Про місцеве

самоврядування» та положення Бюджетного кодексу). Загалом така система стимулювала місцеві органи влади до зниження наявних дохідних джерел і завищення видаткових потреб з метою одержання якнайбільшого обсягу трансфертів [26, с. 46].

Другий етап (2001–2010 рр.) реформування системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів характеризувався такими ознаками: наповненням реальним змістом загальноприйнятої бюджетної термінології (у Бюджетному кодексі України визначено терміни «дотація вирівнювання» і «коефіцієнт вирівнювання»; критерії розмежуванням видаткових повноважень та закріплення відсоткових відрахувань від доходних джерел між державним бюджетом та місцевими); запровадженням формульного підходу до визначення дотації вирівнювання та казначейської системи обслуговування бюджетів різних рівнів [18]. В основу системи фінансового вирівнювання покладено розрахунок міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання або вилучення коштів до бюджету вищого рівня у разі перевищення розрахункових доходів над видатками) з урахуванням таких показників: обсяг доходів і видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів; кількості споживачів суспільних послуг; нормативів бюджетної забезпеченості за напрямками використання бюджетних коштів.

Третій етап (2010–2014 рр.) характеризувався удосконаленням системи розмежування доходів та видатків місцевих бюджетів і забезпеченням розширення дохідної бази місцевих бюджетів, реформуванням системи місцевого оподаткування. Зміну системи розмежування доходів місцевих бюджетів подано у Додатку Л. Використання формульного підходу до розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам.

Четвертий етап (2015 р. – дотепер) – це етап реформування системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів у контексті процесів децентралізації, які спрямовані на підвищення самостійності місцевих бюджетів; формування фінансово спроможних територіальних громад через механізм переходу бюджетів ТГ на прямі міжбюджетні відносини з державним

бюджетом. Позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися [133; 124]. Відтак, з 2015 року відмінено формульний підхід визначення дотації вирівнювання та запроваджено нову систему горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за територіальним критерієм. Бюджетний кодекс передбачає такі види дотацій: 1) базова – трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій; 2) реверсна – кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій; 3) додаткові – формуються в окремих випадках у Державному бюджеті України (наприклад, у разі необхідності передачі коштів на подолання наслідків стихійних лих – пожеж, повеней) [19].

Згідно з Бюджетним кодексом горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів здійснюється за двома рівнями бюджетів (окремо для обласних бюджетів та бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, ТГ) з урахуванням таких параметрів: 1) кількість населення; 2) надходження податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб (для обласних бюджетів); 3) надходження податку на доходи фізичних осіб (для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та ТГ) [19].

Критерієм рівня дотаційності місцевого бюджету є індекс його податкоспроможності, який визначає рівень податкоспроможності конкретного бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по всіх бюджетах у розрахунку на одну особу. Значення середнього рівня надходжень податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток на 1 жителя для розрахунку базової та реверсної дотацій на 2020 р. подано у додатку 3.

Реформа системи фінансового вирівнювання спроможності органів місцевого самоврядування триває, за цей період створено 1469 ОТГ, які мають

прямі взаємовідносини з Державним бюджетом. Основним завданням реформи є забезпечення фінансової самостійності та незалежності місцевого самоврядування за рахунок власних фінансових ресурсів для вирішення нагальних питань місцевого значення. Однак статистичні показники свідчать про значні дисбаланси фінансової спроможності ТГ та недосконалість системи горизонтального вирівнювання в Україні. У 2020 р. базову дотацію з державного бюджету отримали 1032 місцевих бюджети, у тому числі: 19 обласних бюджетів, 38 бюджетів міст обласного значення, 356 районних бюджетів та 619 бюджетів ОТГ, реверсну дотацію перераховували 235 місцевих бюджетів, у тому числі: 5 обласних бюджетів, 53 бюджети міст обласного значення, 38 районних бюджетів та 139 бюджетів ОТГ.

Динаміку і структуру міжбюджетних трансфертів у 2014–2019 рр. у системі місцевих бюджетів характеризують дані табл. 2.9.

Таблиця 2.9

Динаміка і структура міжбюджетних трансфертів у 2014–2019 рр.  
у системі місцевих бюджетів України\* млн грн

Рік	Всього доходів	Трансферти	Трансферти, в т.ч.:			Реверсна дотація
			дотація		субвенції	
			всього	базова дотація		
2014	231702,0	130600,9	64434,4		66166,5	2117,9
2015	294460,2	173979,9	7276,8	5261,8	166703,1	2667,7
2016	366143,1	195395,3	6836,6	4744,2	188558,7	3049,0
2017	502098,3	272602,9	21998,5	5815,4	250604,4	3895,1
2018	562421,8	298939,7	25166,0	8182,6	273773,6	5403,9
2019	560531,3	260302,0	25857,5	10367,3	234444,5	6814,5
Відхилення 2019 до 2014 рр.						
тис. грн	328829,3	129701,1	-38576,8	-	168277,9	4701,1
рази	2,4	2,1	0,4	-	3,7	3,2
Питома вага, %						
2014	100	56,37	49,34	-	50,66	0,91
2015	100	59,08	4,18	3,02	95,82	0,91
2016	100	53,37	3,5	2,43	96,5	0,83
2017	100	54,29	8,07	2,13	91,93	0,78
2018	100	53,15	8,42	2,74	91,58	0,96
2019*	100	46,43	9,93	3,98	90,06	1,21

\*Складено за даними [228]

Обсяг міжбюджетних трансфертів у 2019 р. становив 260302,0 млн грн, що на 129701,1 млн грн більше, ніж у 2014 р., хоча частка трансфертів у структурі зменшилася з 56,4 % у 2014 р. до 49 % у 2019 р.

У структурі міжбюджетних трансфертів у 2014 р. (до реформування бюджетного законодавства) дотація вирівнювання становила 49,34 %, субвенції 50,66 %. В 2015 р. відбулися зміни системи вирівнювання місцевих бюджетів. До 2015 р. дотація вирівнювання забезпечувала збалансування доходів та видатків, які враховувалися при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; починаючи з 2015 р., здійснюється лише горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств (лише для обласних бюджетів) та податку на доходи фізичних осіб (крім бюджетів міст районного значення, сільських і селищних).

Протягом 2015–2019 рр. відбулися суттєві зміни структури міжбюджетних трансфертів – питома вага дотації становила 3,5–9,93 % (в тому числі базової дотації зменшилася до 2,13–3,02 %), субвенції зросли до 91,58–96,50%. Показники структури міжбюджетних трансфертів місцевих бюджетів України наведено у табл. 3. 2. Додатку 3.

Із введенням нової системи горизонтального бюджетного вирівнювання протягом 2015–2019 рр. для 10,2–11,3 % місцевих бюджетів вирівнювання не здійснювалося, зросла частка місцевих бюджетів – донорів з 15,2 % до 16,2 %.

За досліджуваний період найбільші обсяги базової дотації отримували районні бюджети, на другому місці були бюджети об'єднаних територіальних громад, а найменші обсяги отримували бюджети міст (районів у містах). Так, у 2019 р. базову дотацію з державного бюджету у 2019 р. отримали 935 місцевих бюджетів, у тому числі: 19 обласних бюджетів, 53 бюджети міст обласного значення, 353 районні бюджети та 510 бюджетів ОТГ.

Найбільші обсяги реверсної дотації у 2019 році перерахували бюджети міст обласного значення, а найменші – бюджети ОТГ та районні бюджети. Щодо інших видів дотацій, то протягом 2015–2019 рр. місцеві бюджети з державного бюджету отримували: стабілізаційну дотацію; додаткові дотації (на

здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я; забезпечення утримання соціальної інфраструктури міста Славутича; компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності та літакобудування; на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я (у 2018–2019 рр. лише для обласних бюджетів).

В основному донорами в системі фінансового вирівнювання були міста обласного значення, відповідно, найбільшими реципієнтами – районні бюджети. Найбільші обсяги дотацій з державного бюджету отримують об'єднані територіальні громади, які є реально бідними територіями або органи місцевого самоврядування, керівництво яких не зацікавлене у розвитку бізнесу в громаді, оскільки недонадходження за податком на доходи фізичних осіб компенсується базовою дотацією.

Крім медичної та освітньої субвенцій, з державного бюджету місцевим бюджетам надаються такі види субвенцій: субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад; субвенції на виплату допомоги сім'ям з дітьми; субвенції на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати; субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій.

Протягом 2015–2021 рр. одним із джерел фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування та інструментом перерозподілу грошових потоків між бюджетами різних рівнів були офіційні трансферти від ЄС (табл. 2.10), урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ, обсяг яких скоротився з 81854,6 млн грн до 36043,5 млн грн або на 66 %.

Для ліквідації диспропорцій регіонального розвитку та збільшення інвестиційних ресурсів на підтримку ОТГ з 2015 р. у складі Державного бюджету створено Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), обсяг якого становить не менше 1 % прогнозного обсягу доходів загального фонду

проекту Державного бюджету України. За період функціонування ДФРР суттєво збільшилися видатки на одну особу в середньому по країні з 56,73 грн у 2015 р. до 130,92 грн у 2019 р. (Додаток П). Аналогічна ситуація спостерігається у кожній області.

Таблиця 2.10

Динаміка надходжень до місцевих бюджетів України трансфертів від ЄС та урядів іноземних держав у 2015–2021 рр. \* тис грн

Вид надходження	Рік							Відхилення	
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	тис. грн	%
Офіційні трансферти (від ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ)	81854,6	88845,2	23802,4	94181,4	44299,0	146398,6	36043,5	-45811,1	44,03 %
Гранти (дарунки), що надійшли до бюджетів усіх рівнів	11987,6	34567,6	15221,3	94710,	43180,9	145356,1	34608,8	22621,2	2,9 рази
Надходження в рамках програм допомоги ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ у т.ч.:	69867,0	54277,6	8581,2	528,6	1118,9	1042,5	1434,6	-52843	2,05
– надходження в рамках програм секторальної бюджетної підтримки ЄС	-	-	-	1,2	0	-	-		
– інша допомога, надана ЄС	69867,0	54277,6	8 100,4	49,0	435,2	-	-		
– надходження в рамках програм допомоги урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ	-	-	480,8	480,8	683,7	1042,5	1434,6		

\*Складено за даними [228]

Згідно з бюджетним законодавством кошти ДФРР спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що мають на меті розвиток регіонів і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних регіональних стратегіях розвитку [19].

Отже, незважаючи на реформування та позитивні аспекти запровадження горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, у системі міжбюджетного регулювання є певні недоліки, а саме:

- найбільш фінансово спроможними, як до реформи системи міжбюджетного регулювання, так і після, були міста обласного значення. Тому зведення в одну групу всіх місцевих бюджетів (міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад) призводить до надмірного вилучення коштів з одних бюджетів (міст обласного значення) та необґрунтованого збільшення підтримки для інших;
- недосконалим є управління субвенціями як на державному, так і на місцевому рівні (капітальні трансферти надходять до місцевих бюджетів переважно наприкінці бюджетного періоду і спрямовуються на фінансування поточних питань певної місцевості, що свідчить про розпорощення бюджетних коштів) [101];
- надання міжбюджетних трансфертів відбувається за відсутності чіткого розмежування функціональних і бюджетних повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- запроваджена система фінансового вирівнювання обмежена лише двома податками, тому не стимулює до розширення податкової бази місцевих бюджетів та не здійснює вирівнювання видаткових потреб населення однотипних територій;
- недоліком є те, що на стадії виконання державного та місцевих бюджетів відбувається періодичний, непрогнозований перерозподіл бюджетних ресурсів, а саме зміна видів трансфертів, затвердження нових субвенцій в Державному бюджеті України.



### **2.3. Тенденції та проблеми фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування**

Визначальним чинником фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування є нормативно-правове регулювання. Згідно з Конституцією Україна є унітарною, суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. У ст. 143 Конституції України зазначено, що «органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності». Бюджетним кодексом здійснено розподіл повноважень між центральною і місцевою владою шляхом закріплення видатків за різними рівнями бюджетної системи, з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача.

Нині рівень фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування є реальним відображенням наслідків змін законодавчо-нормативної бази, трансформаційних процесів, секторальних реформ та територіальної організації влади в Україні. Відповідно до цих критеріїв видатки поділяються на три групи (табл. 2.11).

Для оцінки стану фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування можна використовувати низку кількісних та якісних показників: рівень перерозподілу обсягу видатків місцевих бюджетів через ВВП; індекси зміни показників, показники видатків на одного мешканця загалом та за окремими напрямками (на управління, соціальну сферу, економічний розвиток) та ін.

## Рівні та критерії розмежування видатків місцевих бюджетів\*

Групи видатків	Характеристика видатків
Видатки державного бюджету	✓ видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші передбачені законом, які не можуть бути передані на виконання АР Крим та місцевому самоврядуванню
Видатки обласних бюджетів	✓ видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання АР Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності
Видатки бюджетів ТП	✓ видатки на реалізацію прав та обов'язків АР Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України
З бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп	

\*Складено автором [19]

За призначенням видатки місцевих бюджетів відіграють важливу роль не тільки в соціально-економічному розвитку територій, й забезпечують макроекономічну стабільність, реалізацію державних програм і, відповідно, через перерозподіл ВВП є важливим інструментом макроекономічного регулювання. Частка перерозподілу ВВП через видатки місцевих бюджетів України у 2021 р. становила 10,2 % (у 2014 р. – 14,3 %). За період з 2003–2021 рр. цей показник коливався в межах від 11,2 до 17,02 % (табл. 2.12).

Зростання частки перерозподілу видатків місцевих бюджетів через ВВП свідчить про посилення фінансової децентралізації та збільшення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні. За рівнем перерозподілу видатків місцевих бюджетів до ВВП країни можна об'єднати у три групи: 1) країни з високим рівнем фінансової децентралізації (понад 15%) – Данія, Фінляндія, Швеція, Італія, Іспанія, Бельгія, Канада; середнього рівня – (10–15 %) – Польща, Велика Британія, Франція, Чехія; значення такого показника нижче 10 % свідчить про низький рівень фінансової децентралізації – до таких країн відносять Угорщину, Болгарію, Естонію, Люксембург, Грецію, Кіпр, Словаччину, Литву [30, с. 127]. Тобто, починаючи із 2016 р. за цим показником Україну можна віднести до країн з високим рівнем децентралізації.

## Видатки місцевих бюджетів України у 2003–2021 рр.\*

Рік	Видатки місцевих бюджетів, млн грн		Частка видатків у ВВП без урахування трансфертів, %
	без урахування міжбюджетних трансфертів	враховуючи міжбюджетні трансфери	
2003	31 401,6	33 770,1	11,7
2004	38 803,6	40 396,8	11,2
2005	52 074,7	53 537,9	11,8
2006	72 364,2	73 939,9	13,3
2007	96 511,2	100 863,8	13,4
2008	126 906,2	134 607,3	13,4
2009	127 142,3	134 911,2	13,9
2010	152 020,3	158 645,1	14,0
2011	178 269,2	180 987,7	13,7
2012	221 232,8	222 575,3	15,7
2013	218 236,1	219 845,4	15,0
2014	223 508,9	225 626,9	14,3
2015	276 939,8	280 084,0	14,7
2016	346 343,6	350 515,1	17,0
2017	490 122,9	496 090,7	16,4
2018	563277,4	570 583,7	15,8
2019	557530,6	566 255,6	14,0
2020	467451,60	478109,6	11,1
2021	556894,30	569470,4	10,2

\*Складено за даними [228]

Упродовж 2014–2019 рр. спостерігалася позитивна тенденція до зростання обсягів видатків місцевих бюджетів з 223508,8 млн. грн. до 557530,6 млн грн, або у 2,5 раза, (табл. Р.1 Додаток Р). При цьому планові показники видатків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) були суттєво завищені, що свідчить про неефективне планування і, відповідно, недовиконання у 2014 р. становило 13,7 %, у 2019 р. – 5,9 %.

Позитивна динаміка виконання місцевих бюджетів України за видатками спостерігалася до 2018 року. Однак дані таблиці 2.13 свідчать, що в Україні існує проблема недовиконання місцевих бюджетів, оскільки за досліджуваний період рівень виконання видатків становило 86,27–94,02 %. Тобто окремі завдання соціально-економічного розвитку залишаються не профінансовані повною мірою.

Показники виконання видатків місцевих бюджетів України  
у 2014–2019 рр., (млн грн)

Показник	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р.
Обсяг видатків зведеного бюджету	523125,7	679871,4	835832,1	1056973,1	1250189,5	1372350,6
Обсяг видатків державного бюджету	299616,8	402931,4	489488,5	566850,1	686912,1	814820,1
Фактичні показники видатків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів)	223508,8	276939,9	346343,6	490123,0	563277,4	557530,6
Планові показники видатків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів)	259085,6	283946,5	362951,8	518604,8	593410,9	592966,9
Абсолютне відхилення	-35576,8	-7006,6	-16608,2	-28481,8	-30133,5	-35436,3
Рівень виконання видатків місцевих бюджетів, %	86,3	97,5	95,4	94,5	94,9	94,0
Індекси зміни видатків місцевих бюджетів порівняно з попереднім роком		123,9	125,0	141,5	114,9	98,9
Індекси споживчих цін (грудень до грудня попереднього року, %)	124,9	143,3	112,4	113,7	109,8	104,1

\*Складено за даними [228]

У 2019 р. індекс зміни видатків, порівняно з 2018 р., становив 98,98% при індексі зміни споживчих цін 104,1% та індексі зміни власних та закріплених доходів місцевих бюджетів 113,9 %, індексі зміни видатків державного бюджету 118,6 %.

Крім того, у 2019 р. майже на 5 % зменшилася питома вага видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, а за досліджуваний період з 42,73 % у 2014 р. до 40,63 % у 2019 р. Ця ситуація свідчить про зміну тенденції з позитивної на негативну під впливом політичних та економічних чинників.

Аналогічна ситуація склалася й за показником бюджетної забезпеченості одного мешканця (табл. 2.14). Позитивна тенденція спостерігалася до 2018 р. У 2019 р. обсяг видатків місцевих бюджетів на одного мешканця був на 58 грн

менше, ніж у 2018 р., хоча з державного бюджету цей показник збільшився на 3141 грн. Це свідчило про посилення централізації в управлінні бюджетними ресурсами.

Наведені дані свідчать, що загальний обсяг видатків місцевих бюджетів характеризувався сталою динамікою до зростання. Слід зазначити, що у 2019р. спостерігалось зменшення частки перерозподілу ВВП через видатки місцевих бюджетів, спрямованих на економічну діяльність (-0,62 %), на житлово-комунальне господарство (-0,48 %), на державне управління (-0,02%) та на інші функції (-0,21 %), порівняно із аналогічним показником 2008 р.

Особливості функціонування місцевих бюджетів та вплив децентралізації на формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування реально відображається у складі та структурі їхніх видатків.

Таблиця 2.14

Динаміка виконання основних показників видатків місцевих бюджетів  
та зведеного бюджету України у 2014–2019 рр.\*  
(без урахування міжбюджетних трансферів), грн

Показник	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Відхилення, 2019 до 2014
Обсяг видатків державного бюджету на одного мешканця	6852,77	9406,37	11472,03	13344,87	16250,97	19391,71	12539,71
Обсяг видатків місцевих бюджетів на одного мешканця	5112,04	6465,12	8117,17	11538,55	13326,02	13268,54	8156,5
Питома вага видатків державного бюджету у зведеному бюджеті, %	57,27	59,27	58,56	53,63	54,94	59,37	2,1
Питома вага видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, %	42,73	40,73	41,44	46,37	45,06	40,63	-2,1
Загальний фонд							
Державний бюджет	57,4	61,4	61,4	55,82	57,41	61,99	4,59
Місцевий бюджет	42,6	38,6	38,6	44,18	42,59	38,01	-4,59
Спеціальний фонд							
Державний бюджет	58,5	41,9	39,3	42,02	42,48	46,33	-10,17
Місцевий бюджет	43,5	58,1	60,7	57,98	57,52	53,67	10,17

\*Складено за даними [228]

Показники динаміки та структури видатків місцевих бюджетів України за функціональною класифікацією свідчать, що процеси децентралізації позитивно вплинули на фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування. Дані таблиці 2.15 свідчать, що найбільше зросли видатки на: економічну діяльність, видатки на громадський порядок, безпеку та судову владу; видатки на охорону навколишнього природного середовища; видатки на освіту; трансферти.

Таблиця 2.15

Структура видатків місцевих бюджетів за функціональною ознакою за 2019-2021 рр. млрд грн\*

Показники	Виконано			Затверджено			Рівень виконання, %		
	2019 р	2020 р	2021 р	2019 р	2020 р	2021 р	2019 р	2020 р	2021 р
Загальнодержавні функції	34,91	40,97	45,96	36,94	43,76	48,51	94,52	93,61	94,75
Частка, %	6,17	8,57	8,07	-	-	-	-	-	-
Громадський порядок, безпека та судова влада	1,30	1,83	1,74	1,37	2,01	1,87	94,95	91,37	93,26
Частка, %	0,23	0,38	0,31	-	-	-	-	-	-
Економічна діяльність	81,85	93,93	112,36	96,25	111,08	136,39	84,74	84,55	82,38
Частка, %	14,46	19,65	19,73	-	-	-	-	-	-
Охорона навколишнього природного середовища	3,41	2,42	2,42	4,97	3,77	3,43	68,65	64,23	70,54
Частка, %	0,60	0,51	0,42	-	-	-	-	-	-
Житлово-комунальне господарство	34,38	32,13	56,73	36,55	34,97	62,99	92,94	91,86	90,06
Частка, %	6,07	6,72	9,96	-	-	-	-	-	-
Охорона здоров'я	89,82	50,87	33,11	92,9	53,67	34,94	96,68	94,77	94,75
Частка, %	15,86	8,78	5,81	-	-	-	-	-	-
Духовний та фізичний розвиток	21,58	21,88	27,39	22,83	23,8	28,96	94,52	91,94	94,58
Частка, %	3,81	4,58	4,81	-	-	-	-	-	-
Освіта	187,10	199,43	249,08	197,11	213,19	260,90	94,92	93,54	95,46
Частка, %	33,04	41,71	43,74	-	-	-	-	-	-
Соціальний захист та соціальне забезпечення	103,16	23,99	28,07	112,56	25,49	29,23	91,64	94,14	96,02
Частка, %	38,75	5,02	4,93	-	-	-	-	-	-
Міжбюджетні трансферти	8,73	10,66	12,58	8,82	10,78	12,69	98,81	98,87	99,1
Частка, %	1,54	2,23	2,21	-	-	-	-	-	-
<b>Усього</b>	<b>566,24</b>	<b>478,11</b>	<b>569,43</b>	<b>611,09</b>	<b>522,52</b>	<b>619,89</b>	<b>92,66</b>	<b>91,5</b>	<b>91,85</b>

\*Складено [228]

Протягом досліджуваних років найбільшу частку займають видатки на освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення, економічну діяльність, охорону здоров'я. Так, у 2021 р. найбільшу частку займають видатки на освіту – 43,74 %, економічна діяльність – 19,73 %, загальнодержавні функції – 8,07 %,

найменшу - громадський порядок, безпека та судова влада – 0,31%, охорона навколишнього середовища – 0,42%. У 2019 р. видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення займають - 38,75 %, освіту – 33,04 %, охорону здоров'я – 15,86 %, громадський порядок, безпека та судова влада – 0,23 %, охорона навколишнього природного середовища – 0,6 % , міжбюджетні трансферти – 1,54 %. Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення суттєво знизились – з 38,75 % у 2019 р. до 4,93 % у 2021 р. Протягом 2019-2021 рр. по всіх показниках спостерігається недовиконання плану видатків місцевих бюджетів України. В 2021 р. план був виконаний на 91,85 %, в 2020 р. – на 91,50 %, в 2019 р. – на 92,66 %.

Особливості функціонування місцевих бюджетів та вплив децентралізації на формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування реально відображається у складі та структурі їхніх видатків.

Аналіз показників структури видатків місцевих бюджетів України дає підстави стверджувати, що упродовж 2014-2019 рр. майже  $\frac{3}{4}$  видатків місцевих бюджетів спрямовувалася на соціальні цілі (освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, духовний та фізичний розвиток). Однак питома вага цих видатків у структурі місцевих бюджетів зменшилась на 10,48 %, із 82,52 % у 2014 р. до 72,04 % у 2019 р. Проте динаміка зміни обсягів видатків демонструвала певні коливання. У 2019 р., порівняно з 2018 р., попри збільшення загального обсягу видатків, було зменшено фінансування закладів охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення. Що стосується інших видатків, то їх обсяги та питома вага мають позитивну динаміку. Так, за досліджуваний період питома вага видатків з місцевих бюджетів на економічну діяльність та ЖКГ збільшились на 8,8 % (з 12,05 % у 2014 р. до 20,85 % у 2019 р.); управління та безпеку – на 1,45 % (з 5,04 % у 2014 р. до 6,49 % у 2019 р.); видатки на охорону навколишнього середовища – на 0,21 % (з 0,40 % у 2014 р. до 0,61 % у 2019 р.).

Використовуючи економічну класифікацію видатків, проведемо більш детальний аналіз за предметно-цільовим призначенням коштів місцевих

бюджетів. За досліджуваний період питома вага поточних видатків зменшилась з 93,82 % у 2014 р. до 80,03 % у 2021р. (табл. 2.16).

Таблиця 2.16

Структура видатків місцевих бюджетів України за економічною класифікацією за 2014-2021 рр., %

Показник	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Поточні видатки	93,82	88,51	84,98	85,01	84,02	82,37	79,37	80,03
Оплата праці та нарахування на зарплату	41,29	37,74	33,18	25,99	27,14	31,66	43,23	44,49
Використання товарів і послуг	18,84	19,77	17,64	25,36	25,40	21,22	16,91	16,09
Обслуговування боргових зобов'язань	0,00	0,00	0,09	0,02	0,11	0,15	0,31	0,35
Поточні трансферти	9,75	6,55	5,46	7,11	7,82	13,59	16,68	17,01
Соціальне забезпечення	23,19	23,69	28,47	26,42	23,50	15,70	2,16	2,01
Інші поточні видатки	0,08	0,16	0,13	0,11	0,05	0,06	0,08	0,08
Капітальні видатки	6,18	11,49	15,02	14,99	15,98	17,63	20,63	19,97
Придбання основного капіталу	4,45	8,62	10,53	8,42	9,33	10,48	12,36	11,55
Капітальні трансферти	0,0	0,08	2,29	3,17	5,71	6,70	8,27	8,42
Всього видатків	100	100	100	100	100	100	100	100

\*Складено [228]

Серед поточних видатків соціальні видатки (видатки на оплату праці та нарахування на зарплату, соціальне забезпечення, поточні трансферти) становили понад 50 %. Видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв у галузі освіти та охорони здоров'я передано на місцевий рівень без надання стабільних джерел надходжень для міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад, тоді як для районного та обласного рівнів було передбачено значний ресурс, який не відповідає обсягу їх повноважень. Крім того, на рівень місцевих бюджетів передається фінансування оплати пільг населенню за житлово-комунальні послуги та погашення заборгованості за такими послугами, що утворилася за попередні роки.

Капітальні видатки збільшилися з 6,18 % у 2014 р. до 19,97 % у 2021 р. Починаючи з 2015 року, суттєво збільшилися капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям), органам державного управління та



населенню. Відповідно до чинного бюджетного законодавства місцеві органи влади є самостійними у визначенні напрямів використання коштів місцевих бюджетів. Однак у структурі їхніх видатків значну питому вагу становлять видатки, які фактично залежать від політичних рішень та постанов Кабінету Міністрів України, зокрема розміри мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму, або рівень підвищення заробітної плати в бюджетній сфері, надання трансфертів місцевим бюджетам з Державного бюджету, або ДФРР (Додаток П).

Враховуючи реалії впливу економічної кризи на формування фінансової бази органів місцевого самоврядування, доцільно розглянути інструменти залучення коштів до місцевого бюджету та показники місцевого боргу (Додаток Н). Відповідно до Бюджетного кодексу України, місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку та використовуються для оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань, спрямованих на задоволення інтересів населення територіальних громад. Загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого обласною радою чи міською територіальною громадою боргу (без урахування гарантійних зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій) станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 200 % (для міста Києва – 400 %) середньорічного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку [19]. Показники динаміки місцевого боргу та боргового навантаження свідчать, що протягом 2014–2019 рр. обсяг місцевого боргу на одиницю населення зменшився з 545,69 грн до 428,71 грн, відповідно рівень боргового навантаження на місцеві бюджети зменшився з 23 % у 2014 р. до 6 % у 2019 р., на ВВП з 1,52 % до 0,45 %. Це відбулося через суттєвого зменшення зобов'язань за цінними паперами місцевих бюджетів – з 5383,2 млн грн у 2014 р. до 1573,0 млн грн у 2019 р. (табл. 2.17; 2.18)

У структурі місцевого боргу значну частку займають позики банків та фінансових установ і позики за рахунок ресурсів ЄКР, водночас незначну

Таблиця 2.17

Показники місцевого боргу та боргового навантаження  
у 2014–2019 рр.\*

Рік	Загальний обсяг місцевого боргу, млн грн	Доходи місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів млн грн)	Населення, тис. осіб	ВВП млн грн	Обсяг місцевого боргу на одиницю населення, грн	Рівень боргового навантаження (%)	
						місцевий бюджет	ВВП
2014	23 858,8	101101,1	43722	1566728	545,69	23,60	1,52
2015	14 937,7	120480,2	42836	1979458	348,72	12,40	0,75
2016	12 374,5	170747,8	42668	2383182	290,02	7,25	0,52
2017	12749,9	229495,4	42477	2982920	300,16	5,56	0,43
2018	15358,7	263482,1	42269	3558706	363,36	5,83	0,43
2019	18014,2	300229,3	42019	3974564	428,71	6,00	0,45

\*Складено автором [228]

Таблиця 2.18

Показники динаміки структури місцевих боргів у 2014–2019 рр., \*

Рік	Позики			Зобов'язання за		Разом	
	банків та фінансових установ	за рахунок ресурсів ЄКР	між рівнями бюджетів до прийняття Бюджетного кодексу	цінними паперами місцевих бюджетів	взаємними розрахунками		
2014	млн грн	9336642	9020728,30	8695,4	5383253	109461,9	23858780,2
	%	39,13	37,81	0,04	22,56	0,46	100,00
2015	млн грн	2753536	9009358,7	8492,3	3056916	109461,9	14937764,6
	%	18,43	60,31	0,06	20,46	0,73	100,00
2016	млн грн	3114530	9009358,70	8209,2	133000	109461,9	12374559,60
	%	25,17	72,81	0,07	1,07	0,88	100,00
2017	млн грн	3493992	9005792,40	7838,8	133000	109275,7	12749898,8
	%	27,40	70,63	0,06	1,04	0,86	100,00
2018	млн грн	5363588	9005084,40	7820,3	873000	10975,7	15358768,8
	%	34,92	58,63	0,05	5,68	0,07	100,00
2019	млн грн	7319990	9004181,20	7724,8	1573000	109275,7	18014172,1
	%	40,63	49,98	0,04	8,73	0,61	100,00

\*Складено автором за даними [228]

частку займають зобов'язання за цінними паперами місцевих бюджетів, що свідчить про низький рівень платоспроможності органів місцевого

самоврядування. У країнах ЄС за рахунок позичок формується 10–15 % доходів місцевих бюджетів (наприклад, у Сан-Марино 69 %; у Нідерландах – 19 %; у Бельгії – 13 %; на Кіпрі – 12 %; у Чехії – 11 %; в Іспанії та Франції – 10 %; лідером ринку місцевих облігацій є США [100]).

Отже, проведений аналіз свідчить, що починаючи з 2015 року, зміна підходів й перерозподіл джерел формування та використання бюджетного ресурсу поглибили диспропорції та збільшили розбалансування місцевих бюджетів через зростання соціальних гарантій та стандартів забезпечення населення і передачу на місцевий рівень фінансування витрат на оплату комунальних послуг бюджетних установ, оплату праці їх працівників, капітальні видатки.

## РОЗДІЛ 3

### ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ВОЛИНСЬКОЇ ОБЛАСТІ

#### **3.1. Методичні підходи до оцінки фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування**

В умовах фінансової нестабільності в країні та обмеженості фінансових ресурсів, коли необхідність їх ефективності та оптимальності використання вимагає пошуку нових підходів, які б наблизили нинішню систему влади в Україні до світових норм та стандартів, проблематика системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування набуває особливої актуальності.

З метою забезпечення ефективності формування та використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування необхідно провести комплексну оцінку фінансового забезпечення та спроможності органів місцевого самоврядування за п'ятьма етапами (рис. 3.1).

Перший етап «Дослідження чинників, що впливають на стан фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування» включає: аналіз норм чинної законодавчої бази, соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, дослідження чинників, що впливають на формування фінансового та інвестиційного потенціалу, інвестиційну привабливість території. Відносно сталими чинниками (номінальними) є: природні умови та природні ресурси (особливості клімату); економіко-географічне положення; інфраструктурне забезпечення; рівень інноваційного та технологічного розвитку; трудові ресурси та кадрове забезпечення; рівень соціально-економічного розвитку; соціоекологоекономічні та історико-культурні особливості території.

I етап	<i>Дослідження чинників, що впливають на стан фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування</i>	
	Нормативно-правове та кадрове забезпечення	Чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток території
	Конституція України, Бюджетний Кодекс, Податковий кодекс та інші	Природно-ресурсний потенціал, трудовий потенціал виробничий потенціал, інвестиційно-інноваційний розвиток, інфраструктура, екологічний стан  Показники (валовий регіональний продукт, рівень зайнятості, рівень середньої заробітної плати; фонд оплати праці, обсяг прибутку, т.д.)
II етап	<i>Оцінювання рівня бюджетної децентралізації</i>	
	Показники	– рівень перерозподілу доходів (видатків) місцевих бюджетів через ВВП; – співвідношення обсягу доходів (видатків) місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету; – обсяг податкових доходів місцевих бюджетів порівняно із загальним показником податкових доходів у державі та інші
III етап	<i>Аналіз фінансової бази та стійкості бюджетів місцевого самоврядування</i>	
	Аналіз та динаміка виконання бюджету	Показники структури забезпеченості бюджетними ресурсами
		Показники стану бюджету: незалежності, ділової активності, податкової самостійності, податкового покриття
	Аналіз стійкості місцевих бюджетів	збалансованості, фінансової самостійності, ефективності
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• стійкий</li> <li>• нормальний</li> <li>• нестійкий</li> <li>• критичний</li> </ul>
<i>Інтегральний показник рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів</i>		
IV етап	<i>Оцінка фінансового забезпечення та спроможності органів місцевого самоврядування:</i>	
	Оцінки рівня фінансової спроможності територіальних громад	<ul style="list-style-type: none"> <li>• високий</li> <li>• середній</li> <li>• низький</li> </ul>
	Визначення рівня фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.	– високий – середній – задовільний – критичний
	Рейтингова оцінка рівня фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування	– групування місцевих бюджетів за рейтинговою шкалою (високий, середній, нижче середнього та низький рівні)
V етап	<i>Виявлення проблем та обґрунтування шляхів удосконалення системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування</i>	
	Визначення інструментів і методів збільшення та розширення фінансової бази	
	Підвищення рівня фінансового забезпечення та спроможності органів місцевого самоврядування	
	Напрями удосконалення фінансового вирівнювання	

Розроблено автором

Рис. 3.1. Етапи комплексної оцінки фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування

Змінними чинниками (внутрішніми) є: прозорість діяльності органів влади; ефективне посередництво органів місцевого самоврядування (налагодження контактів і співпраці між представниками бізнесу і потенційними інвесторами); можливість встановлювати місцеві податки та

збори; формування місцевих програм територіального розвитку; надання адміністративних послуг. Наявність позитивних сталих чинників часто не є ключовим у формуванні інвестиційної привабливості, що свідчить про значну вагу внутрішніх чинників та відповідальність органів місцевого самоврядування за використання фінансового потенціалу. Навіть при несприятливих номінальних показниках органи місцевого самоврядування мають можливості трансформації внутрішніх чинників у фактори розвитку території, що підтверджують рейтингові дослідження, які також значною мірою впливають на покращення іміджу та інвестиційної привабливості громад.

Відповідно на другому етапі комплексної оцінки «Оцінювання рівня бюджетної децентралізації» використовуємо низку кількісних та якісних критеріїв: рівень перерозподілу обсягу доходів (видатків) місцевих бюджетів через ВВП; співвідношення обсягу доходів (видатків) місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету; обсяг податкових доходів місцевих бюджетів порівняно із загальним показником податкових доходів у державі; питома вага доходів від місцевих податків і зборів; частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів; питома вага власних і закріплених доходів у структурі доходів місцевих бюджетів; питома вага доходів у видатках місцевих бюджетів [217, с. 85].

Функціонування органів місцевого самоврядування значною мірою залежить від наявності в розпорядженні органів місцевого самоврядування матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для виконання їх функцій.

Третій етап «Аналіз фінансової бази та стійкості бюджетів органів місцевого самоврядування» передбачає характеристику загальних показників формування і використання коштів місцевих бюджетів та оцінку фінансової стійкості місцевих бюджетів. Під час аналітичної роботи слід провести горизонтальний аналіз (для порівняння поточних показників бюджету з аналогічними показниками за минулий період) та вертикальний аналіз (для визначення структури бюджету) (табл. С.6).

Основним завданням дослідження стану фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування є виявлення потенційних можливостей покращення фінансової бази та обґрунтування напрямів використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Для аналізу стану місцевих бюджетів слід розраховувати фінансові коефіцієнти, що характеризують збалансованість, самостійність та незалежність місцевого бюджету, ділову активність органів місцевого самоврядування та ін. (табл. С.7).

За методикою дослідження стійкості місцевого бюджету, розробленою Л. А. Костирко, Н. Ю. Велентейчик, передбачено розрахунок інтегрального показника, який враховує сукупний вплив інтегральних оцінок за визначеними такими блоками: збалансованості, фінансової самостійності, ефективності бюджету (табл. С.8).

За використанням трендового аналізу досліджуються абсолютні та відносні зміни динаміки бюджетних показників і розвитку міжбюджетних відносин, кількісні та якісні сторони впливу окремих чинників на процес формування і використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Узагальнюючи підходи науковців до аналізу фінансової бази органів місцевого самоврядування, нами об'єднано показники для аналізу місцевих бюджетів у п'ять груп: показники виконання, структури, динаміки; збалансованості та бюджетного регулювання; муніципального боргу.

Третій етап «Оцінка фінансового забезпечення та спроможності органів місцевого самоврядування» включає:

- ✓ оцінку рівня фінансової спроможності органів місцевого самоврядування;
- ✓ визначення рівня фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування;
- ✓ рейтингова оцінка рівня фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Для деталізації аналізу ми пропонуємо дослідження фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування проводити за напрямками використання бюджетних ресурсів, із застосуванням таких показників:

- рівня бюджетної забезпеченості (співвідношення індексу доходів бюджету до індексу видатків);
- видатки бюджетів у розрахунку на одного мешканця за напрямками використання коштів;
- капітальні видатки загального фонду на одного жителя (табл.3.1);
- ранжування різних рівнів місцевих бюджетів (табл. 3.2).

Узагальненим показником для оцінки фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування є рівень бюджетної забезпеченості

$$БЗ_i = ІДБ_i / ІВБ_i \quad (3.1)$$

де  $ІДБ_i$  – індекс доходів бюджету  $i$ -ї ОТГ (зведеного бюджету району);  
 $ІВБ_i$  – індекс видатків бюджету  $i$ -ї ОТГ (зведеного бюджету району).

Індекс доходів є співвідношенням власних та закріплених доходів на одного мешканця ОТГ (району) до аналогічного показника по області :

$$ІДБ_i = (ДБ_i / Н_i) / (ДБ_{обл} / Н_{обл}) \quad (3.2)$$

де  $ДБ_i$  – доходи бюджету  $i$ -ї ОТГ (зведеного бюджету району);  
 $Н_i$  – кількість мешканців  $i$ -ї ОТГ (зведеного бюджету району);  
 $ДБ_{обл}$  – загальні доходи зведеного бюджету області ;  
 $Н_{обл}$  – кількість мешканців області .

Аналогічно розраховується індекс видатків місцевого бюджету:

$$ІВБ_i = (ВБ_i / Н_i) / (ВБ_{обл} / Н_{обл}) \quad (3.3)$$

де  $ВБ_i$  – видатки бюджету  $i$ -ї ОТГ (бюджету району);  
 $Н_i$  – кількість населення  $i$ -ї ОТГ (бюджету району);  
 $ВБ_{обл}$  – загальний обсяг видатків зведеного бюджету області;  
 $Н_{обл}$  – кількість мешканців області .



Співвідношення обсягу власних бюджетних коштів з визначеними напрямами їх використання дозволить оцінити фінансові можливості органів місцевого самоврядування у забезпеченні сталого розвитку території.

Таблиця 3.1

Групи показників оцінки фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування \*

Група показників	Назва показників
Загальні показники бюджетної забезпеченості	Співвідношення власних і закріплених доходів місцевих бюджетів в його видатках (характеризує ступінь забезпеченості власними джерелами фінансування; рівень державною регіону)
	Показник доходів бюджету на одного мешканця
	Показник видатків бюджету на одного мешканця
	Рівень бюджетної забезпеченості
	Індекс доходів бюджету
	Індекс видатків бюджету
Показники капітальних видатків	Капітальні видатки / Загальна сума видатків місцевого бюджету
	Поточні видатки / Загальна сума видатків місцевого бюджету
	Капітальні видатки місцевого бюджету в розрахунку на 1 мешканця
Показники бюджетної забезпеченості за напрямами	<p>Видатки на управління</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ кількість службовців органів місцевого самоврядування на 1000 мешканців;</li> <li>✓ витрати місцевого бюджету на 1 службовця;</li> <li>✓ витрати місцевого бюджету на фінансування органів місцевого самоврядування в розрахунку на 1 мешканця</li> </ul>
	<p>Показник видатків бюджету на соціальну сферу на одного мешканця</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ обсяги видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення в розрахунку на 1 мешканця;</li> <li>✓ обсяги видатків місцевого бюджету на освіту на 1 учня;</li> <li>✓ обсяги видатків місцевого бюджету на 1 дитину у дошкільному закладі;</li> <li>✓ обсяги видатків місцевого бюджету на охорону здоров'я в розрахунку на 1 мешканця;</li> <li>✓ обсяги видатків місцевого бюджету на культуру в розрахунку на 1 мешканця</li> </ul>
	<p>Показник видатків бюджету на економічний розвиток на одного мешканця</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ обсяги видатків місцевого бюджету на проведення робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією на 1 мешканця;</li> <li>✓ обсяги видатків місцевого бюджету на будівництво в розрахунку на 1 мешканця;</li> </ul>

	✓ обсяги видатків місцевого бюджету на житлово-комунальне господарство в розрахунку на 1 мешканця
	Показник видатків бюджету на природоохоронну діяльність на одного мешканця

\* Складено автором [104]

Показник оцінки рівня бюджетної забезпеченості (БЗ) в цілому по ОТГ (району) розраховується за формулою:

$$БЗ = (БР/ПФ) \times 100 \%, \quad (3.4)$$

де БР – загальний обсяг бюджетних ресурсів, спрямованих для реалізації місцевих бюджетних програм на певний період;

ПФ – потреба у фінансових ресурсах для реалізації місцевих бюджетних програм на визначений період, розрахований на основі фінансового нормативу бюджетної забезпеченості [26, с.39].

Бюджетні коефіцієнти можна використовувати як індикатори фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування певної ТГ для порівняння з аналогічними показниками інших територій, для виявлення динаміки, структури та тенденцій фінансового стану території та проведення рейтингової оцінки фінансового забезпечення (табл. 3.2).

Отримані результати рейтингової оцінки рівня фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування групуються відповідно за встановленою шкалою. Для того, щоб визначити відносне значення рейтингової шкали, слід використати формулу визначення групувального інтервалу:

$$r = \frac{R_{max.} - R_{min.}}{n}, \quad (3.5)$$

де  $R_{max.}$  – максимальне значення рейтингової оцінки рівня фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування за визначений період;

$R_{min.}$  – мінімальне значення рейтингової оцінки рівня фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування за визначений період;

$n$  – кількість груп поділу органів місцевого самоврядування за результатами отриманої рейтингової оцінки фінансового забезпечення.

Методичні рекомендації щодо оцінки рівня спроможності територіальних громад підготовлено Директоратом з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Мінрегіону і містять основні показники, які визначають соціально-економічну спроможність територіальних громад, а саме:

Таблиця 3.2

Рейтингова оцінка фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування

Показник	Середнє значення показника бюджетного коефіцієнта				Бал
	зведеного бюджету	Обласного бюджету	міст обласного значення	бюджету районів/ТГ	
Показник забезпеченості власними доходами	>0,3	>0,3	>0,3		+1
	<0,3	<0,3	<0,3		0
Індекс доходів бюджету	> 0,6	> 0,6	> 0,6		+1
	<0,6	<0,6	<0,6		0
Індекс видатків бюджету	> 0,8	> 0,8	> 0,8		+1
	<0,8	<0,8	<0,8		0
Коефіцієнт бюджетного забезпечення управління	Коефіцієнт зростає. Темпи росту випереджають темпи інфляції				+1
	Коефіцієнт зростає. Темпи росту нижче рівня інфляції Коефіцієнт знижується або не зростає				0
Коефіцієнт бюджетного забезпечення соціального захисту	Коефіцієнт зростає. Темпи росту випереджають темпи інфляції				+1
	Коефіцієнт зростає. Темпи росту нижче рівня інфляції Коефіцієнт знижується або не зростає				0
Коефіцієнт надходжень спецфонду бюджету	Коефіцієнт зростає. Темпи росту випереджають темпи інфляції				+1
	Коефіцієнт зростає. Темпи росту нижче рівня інфляції Коефіцієнт знижується або не зростає				0
Коефіцієнт бюджетного забезпечення соціально-культурного розвитку	Коефіцієнт зростає. Темпи росту випереджають темпи інфляції				+1
	Коефіцієнт зростає. Темпи росту нижче рівня інфляції / Коефіцієнт знижується або не зростає				0
Коефіцієнт бюджетного забезпечення розвитку інфраструктури	Коефіцієнт зростає. Темпи росту випереджають темпи інфляції				+1
	Коефіцієнт зростає. Темпи росту нижче рівня інфляції/ Коефіцієнт знижується або не зростає				0
Коефіцієнт бюджетного забезпечення охорони здоров'я	Коефіцієнт зростає. Темпи росту випереджають темпи інфляції				+1
	Коефіцієнт зростає. Темпи росту нижче рівня інфляції / Коефіцієнт знижується або не зростає				0
Всього балів					9

\*Складено автором

1) нерозривність та географічна цілісність території територіальної громади; 2) на території територіальної громади розташований загальноосвітній навчальний заклад I-III ступенів, проектною потужністю не менш як 250 учнів. Оцінка рівня спроможності територіальних громад здійснюється на основі критеріїв оцінки з урахуванням граничних значень, які становлять: чисельність населення; площа; індекс податкоспроможності; частка місцевих податків та зборів (табл. С.9).

У разі, якщо індекс податкоспроможності перевищує 2,0, значення показників (у тому числі граничне) критерію «Чисельність населення» збільшуються на 200 осіб за кожне перевищення індексу податкоспроможності на 0,1 від показника 2,0. У разі, якщо чисельність населення перевищує 20000 осіб, допускається зниження граничного значення критерію «Індекс податкоспроможності» на 0,01 за кожне перевищення чисельності населення на 1000 осіб від показника 20000 осіб.

Проте, Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до методики формування спроможних територіальних громад» від 24 січня 2020р. № 34, критерії до оцінки спроможності ТГ були змінені (табл. С. 10).

Відповідно на п'ятому етапі комплексної оцінки «Напрями удосконалення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування» необхідно визначити шляхи удосконалення системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Залежно від отриманих результатів система удосконалення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування може бути визначена за такими напрямками: шляхи зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів; підвищення ефективності використання коштів бюджету; раціональність використання бюджетних коштів та прийняття якісних управлінських рішень; впровадження фінансування, орієнтованого на результат.

Запропонована система оцінки фінансового забезпечення, дозволяє зробити об'єктивні висновки про спроможність територіальних громад та

ефективність виконання функцій органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Систематична оцінка фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування є необхідною для своєчасного коригування обсягу бюджетних ресурсів відповідно до зміни соціально-економічного розвитку території в умовах децентралізації.

### **3.2. Особливості фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування у Волинській області**

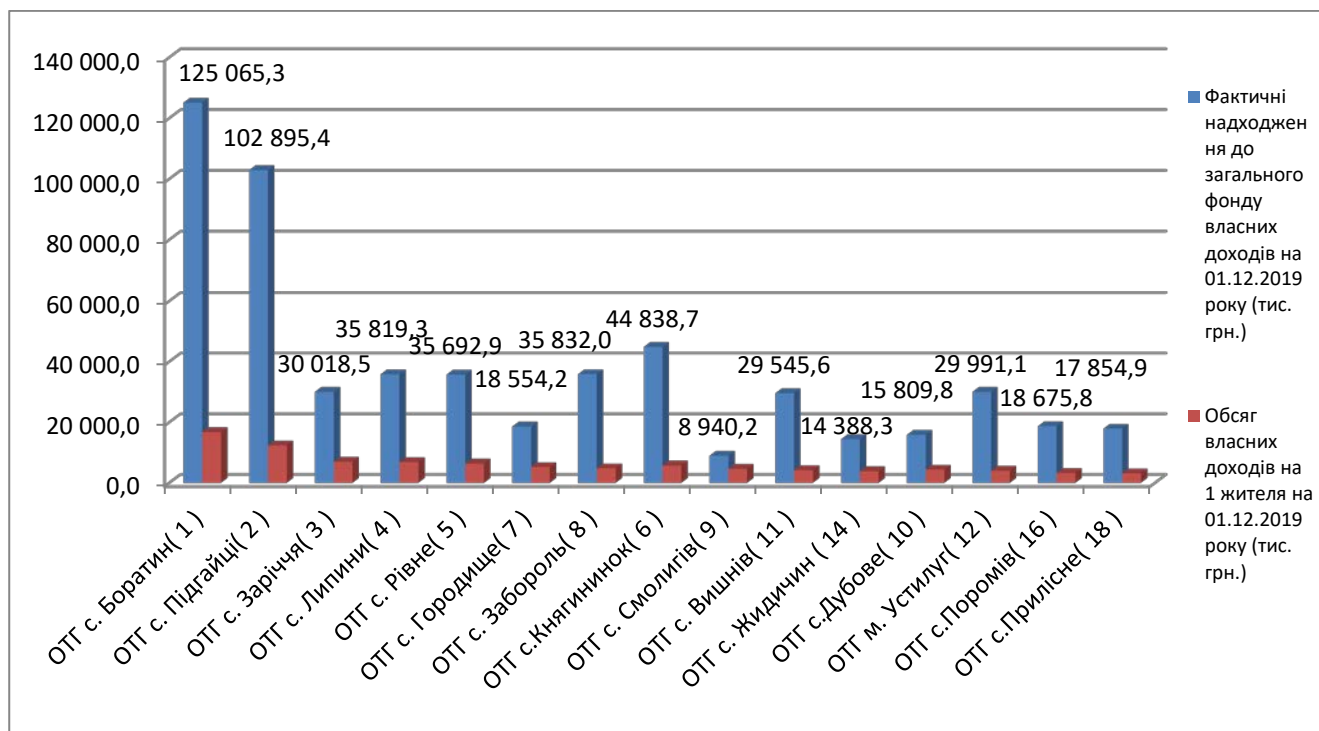
Місцеві бюджети Волинської області в 2014 р. включали 379 сільських бюджетів, 22 селищних, 7 бюджетів міст районного значення, 16 районних бюджетів, 4 бюджети міст обласного значення та обласний бюджет. Всього система місцевих бюджетів області налічувала 429 бюджетів. У понад 300 сіл і селищ області кількість населення складала менше 2000 осіб. Відповідно малозаселені громади не здатні акумулювати достатньо фінансового ресурсу для розвитку своїх територій. Станом на 2021 р., у зв'язку з впровадженням реформи децентралізації та реформуванням адміністративно-територіального устрою, змінилася структура місцевих бюджетів Волинської області. До складу місцевих бюджетів області входить 1 обласний бюджет, 4 районних бюджети та 54 бюджети територіальних громад.

За звітними даними департаменту фінансів Волинської обласної державної адміністрації проведено аналіз окремих показників самодостатності ТГ Волинської області, на їх основі чого складено рейтингову оцінку за 4 показниками: обсяг власних доходів на одного жителя; обсяг капітальних видатків на одного жителя; питома вага видатків на утримання апарату у власних ресурсах (відсотків); рівень дотаційності.

За цією оцінкою можна визначити те, на скільки самодостатніми стали громади Волинської області після утворення ОТГ відносно один одного. При розрахунку рейтингових показників визначальним фактором є величина

власних доходів місцевих бюджетів. Проте, залежно від кількості населення, громади зі значно більшим обсягом власних доходів у перерахунку на забезпечення одного жителя доходами мають менший показник.

На гістограмі (рис. 3.1) відображені найбільш фінансово самодостатні ОТГ Волинської області. Залежно від кількості населення, громади зі значно більшим обсягом власних доходів в перерахунку на забезпечення одного жителя доходами мають менший показник.



Примітка: число в дужках біля кожної ОТГ відображає лише рейтингову оцінку за показником обсяг власних доходів на 1 жителя

Рис. 3.1. Обсяг власних доходів до загального фонду бюджету ОТГ Волинської області у 2019 р.

Для прикладу, ОТГ Заріччя з власними доходами в сумі 30018,5 тис. грн, знаходиться на третій позиції, а ОТГ Княгининок з власними доходами у сумі 44838,7 тис. грн на шостій позиції. Тому, доцільно використовувати саме вагові показники за кількістю населення, оскільки абсолютне значення величини доходів не дає порівняльної картини. Досить різними є показники обсягу капітальних видатків на одного жителя в аналізованих ОТГ. При цьому в ОТГ з низьким обсягом капітальних видатків на одного жителя часто високий рівень

дотаційності (велика частка базової дотації в бюджеті громади 20 % і більше). Це свідчить про недостатність надходжень власних доходів до бюджету, що знижує ОТГ у рейтингу фінансово самодостатніх громад області.

Дані рис. 3.2 свідчать про кардинальні диспропорції капітальних видатків у громадах області. Частка капітальних видатків у видатках бюджетів ОТГ варіює у межах від 1–33%. Зі створенням ОТГ щороку зростала величина бюджетів ОТГ з одночасним зменшенням частки доходів районних бюджетів. По суті відбулося перетікання доходів районних бюджетів в доходи бюджетів ОТГ. Частка доходів обласного бюджету та бюджетів міст обласного значення була на сталому рівні (рис. 3.3).

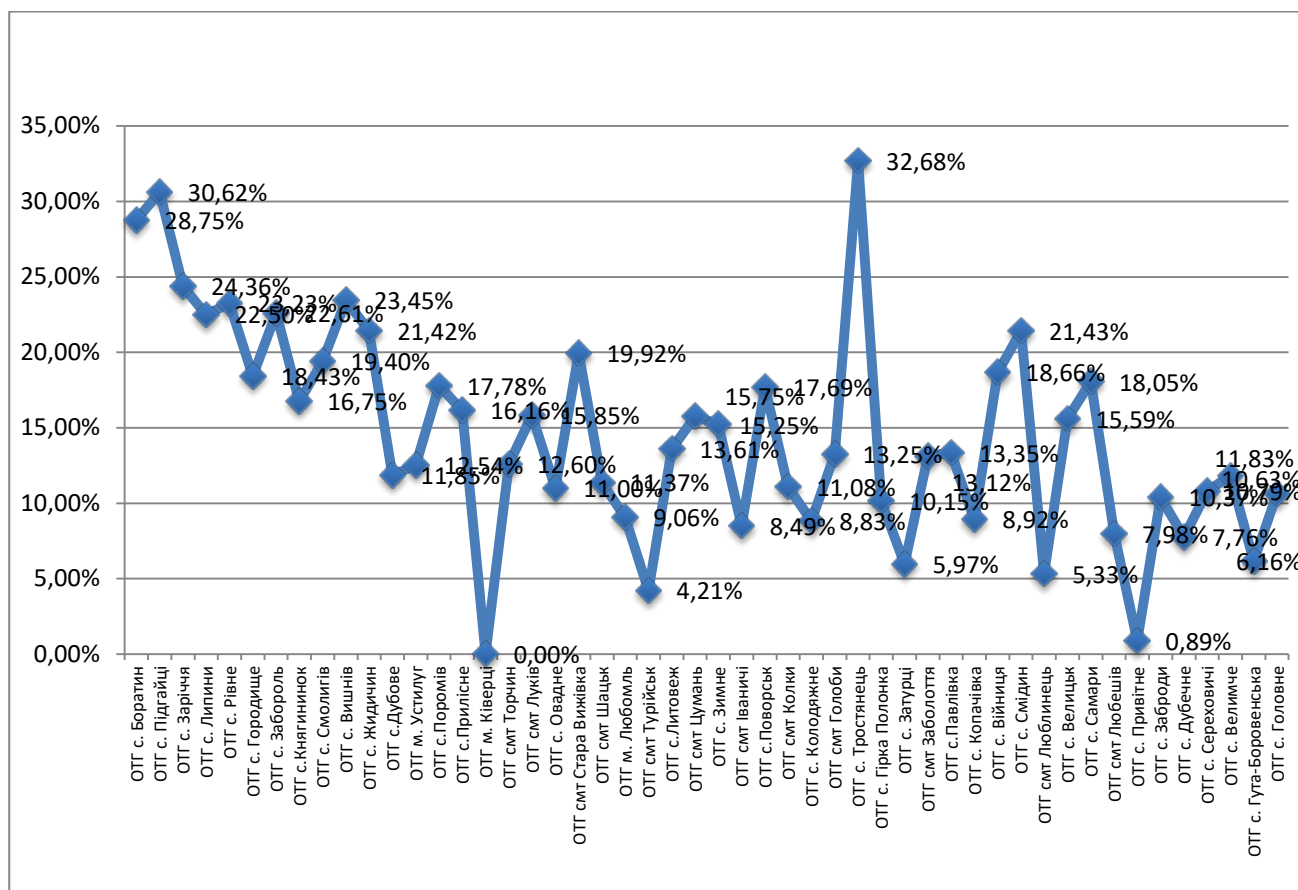


Рис. 3.2. Частка капітальних видатків ОТГ Волинської області за 2019 р.

Підтверджуються позитивні зміни від децентралізації, але все ще недостатньо, щоб говорити про самостійність місцевих бюджетів. У 2014 р.

місцеві бюджети на 74,7 % були залежні від трансфертів з державного бюджету (41,6 % дотації та 33,1 % субвенції), проте в 2015 р. частка трансфертів зменшилася до 72,2 %, але кардинально змінилася їх структура: 67,3 % субвенції, а дотації склали лише 4,9 % (табл. 3.3).

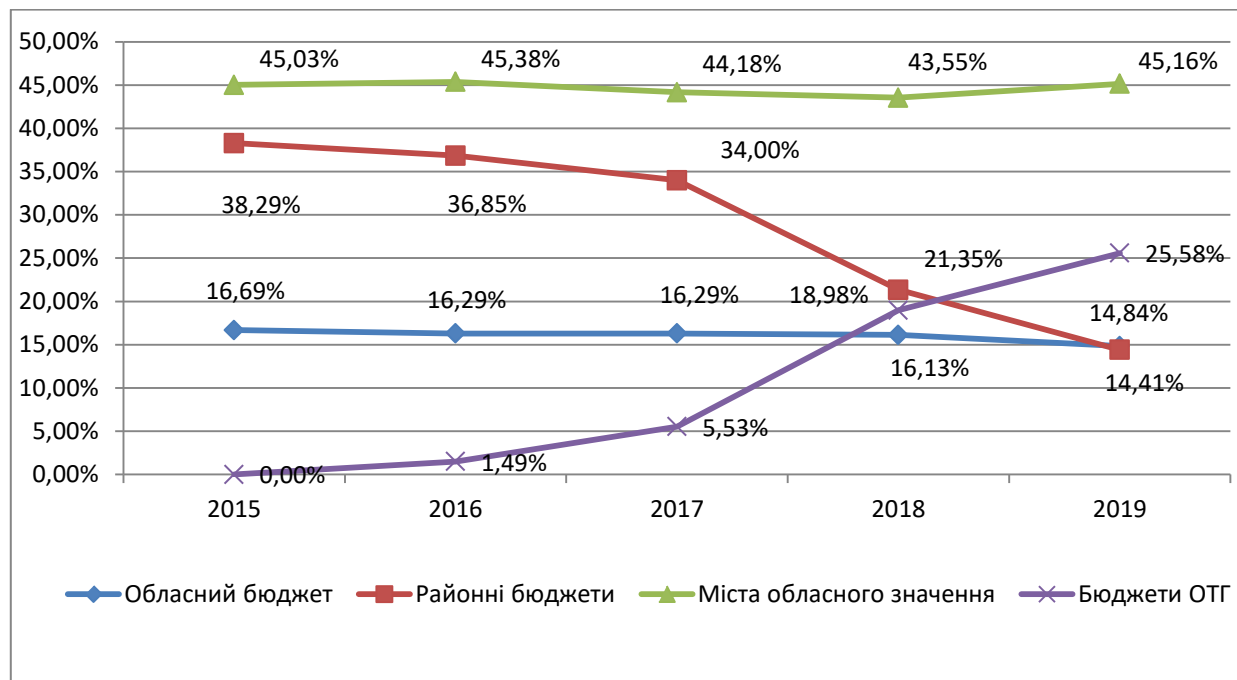


Рис.3.3 Динаміка власних надходжень доходів місцевих бюджетів Волинської області, %

Таблиця 3.3  
Структурні зміни доходів місцевих бюджетів Волинської області за 2014–2019 рр., %

Показник	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Власні і закріплені доходи	25,3	27,8	32,5	34,7	33,4	37,0
Дотації	41,6	4,9	3,9	6,5	7,2	8,2
Субвенції	33,1	67,3	63,6	58,8	59,4	54,8
Всього	100	100	100	100	100	100
Доходів місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів), %						
Податкові надходження	80,94	75,52	81,23	85,75	84,51	89,05
Неподаткові надходження	17,11	22,70	17,09	13,09	13,14	9,59
Доходи від операцій з капіталом	1,29	1,50	1,41	1,00	0,92	1,09

\*Складено автором [228]



Такі зміни трансфертної політики були спричинені новим підходом до формування фінансово спроможних територіальних громад через механізм переходу бюджетів ТГ на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися [6; 7].

З 2014 р. відбулася стрімка зміна структури надходжень до місцевих бюджетів у загальному обсязі доходів (без врахування міжбюджетних трансфертів). Частка податкових надходжень зросла в 2019 р. на 8,11 %, неподаткових зменшилася на 7,52 %. Доходи від операцій з капіталом варіюють у межах до 1,5 % в період з 2014–2019 рр. З рис. 3.4 бачимо стійкий тренд значного зростання податкових надходжень до місцевих бюджетів у 2014–2019 рр., водночас у неподаткових надходженнях після приросту на 84,3 % в 2015 р. значно змінилися темпи росту ( табл. 3.4).

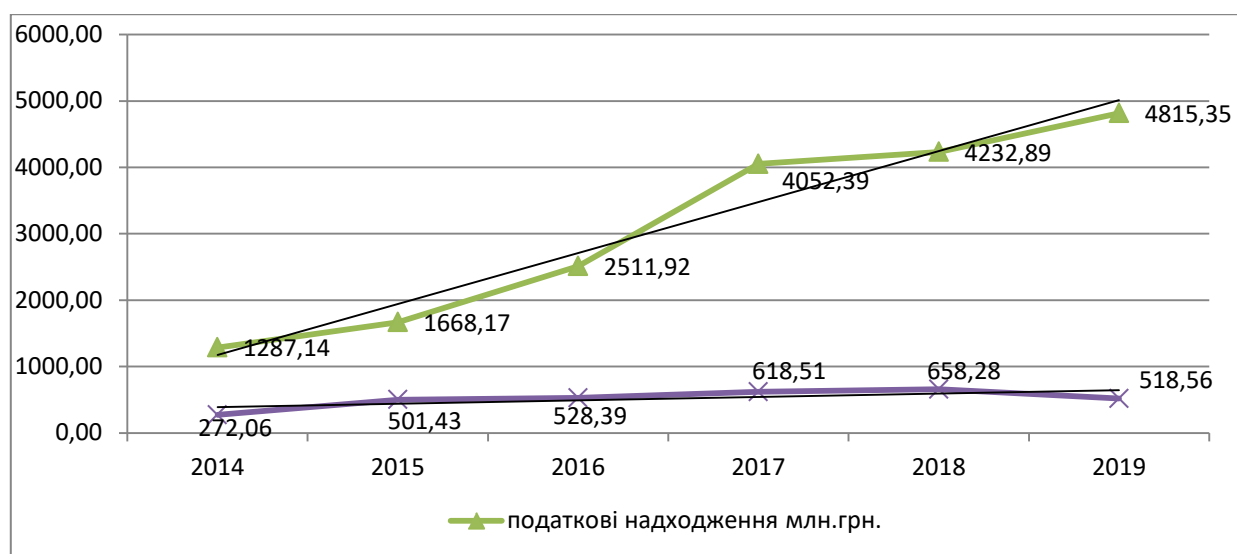


Рис. 3.4. Динаміка податкових та неподаткових надходжень до місцевих бюджетів Волинської області у 2014–2019 рр.

Варто зазначити, що надходження ПДФО, як ключової складової наповнення місцевих бюджетів Волинської області, починаючи з 2014 р.

суттєво зменшувалися в наступні роки, та не досягли рівня 2014 р. Так, у 2014 р. частка ПДФО становила 60,85 %, а середнє значення ПДФО за період 2014–2019 рр. склало 51,25 %. Таке падіння є особливо негативною тенденцією, адже це перерозподіляє навантаження з формування доходів місцевого самоврядування на інші категорії надходжень, у тому числі і податкові, див. рис. С1 Додаток С.

Таблиця 3.4

Динаміка темпів зростання доходів місцевих бюджетів Волинської області у 2015–2019 рр.\*

Показник	2015	2016	2017	2018	2019
Інфляція (індекс споживчих цін), %	148,70	113,90	114,40	110,90	107,90
Індекси зміни податкових надходжень порівняно з попереднім роком, %	129,60	150,58	161,33	104,45	113,76
Індекси зміни неподаткових надходжень порівняно з попереднім роком, %	184,31	105,38	117,06	106,43	78,77

\*Складено автором [56]

До 2015 р. до місцевих бюджетів зараховувався лише податок на прибуток підприємств комунальної власності. Починаючи з 2015 р., 10 % податку на прибуток підприємств зараховується до загального фонду бюджету АР Крим та обласних бюджетів. Однак протягом 2014–2019 рр. саме податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності має стійку тенденцію до зменшення. Так, у 2015 р. його частка склала 32,78 %, а в 2019 р. – лише 2,37 % обсягу сплаченого податку на прибуток до бюджетів області. Спостерігається тенденція до зменшення обсягів надходження екологічного податку, попри актуальність вирішення проблем кліматичних та природних змін. Обсяги надходження цього податку до бюджетів області також незначні, адже річна сума надходжень до всіх бюджетів області варіює за період 2014–2019 рр. від 5 до 7 млн грн, що достатньо лише для вирішення локальних проблем.

Особливою складовою неподаткових надходжень місцевих бюджетів Волинської області є благодійні внески, гранти та дарунки, що також складають значну частину доходів місцевих бюджетів. В 2015 р. частка благодійних

внесків грантів і дарунків у структурі неподаткових надходжень склала 32,29 %, а в загальній структурі доходів місцевих бюджетів без врахування міжбюджетних трансфертів – 7,35 % (рис.3.5). Упродовж 2015–2019 рр. відбулося поступове зменшення обсягів благодійних внесків, грантів та дарунків в абсолютному та відносному вимірах. Благодійна допомога, що надається як у грошовій, так і в натуральній (матеріальні цінності, роботи, послуги) формах, зараховується як дохід спеціального фонду. Причому цільове використання грошової допомоги може бути визначене благодійником, але якщо такого не вказано, то кошти використовуються згідно з ч.4 ст. 13 БКУ. При надходженні допомоги в натуральній формі формується довідка зміни до кошторису, де в надходженнях відображається вартість отриманого майна чи послуги, а у видатках за кодами економічної класифікації – відповідні суми видатків за кожним кодом.

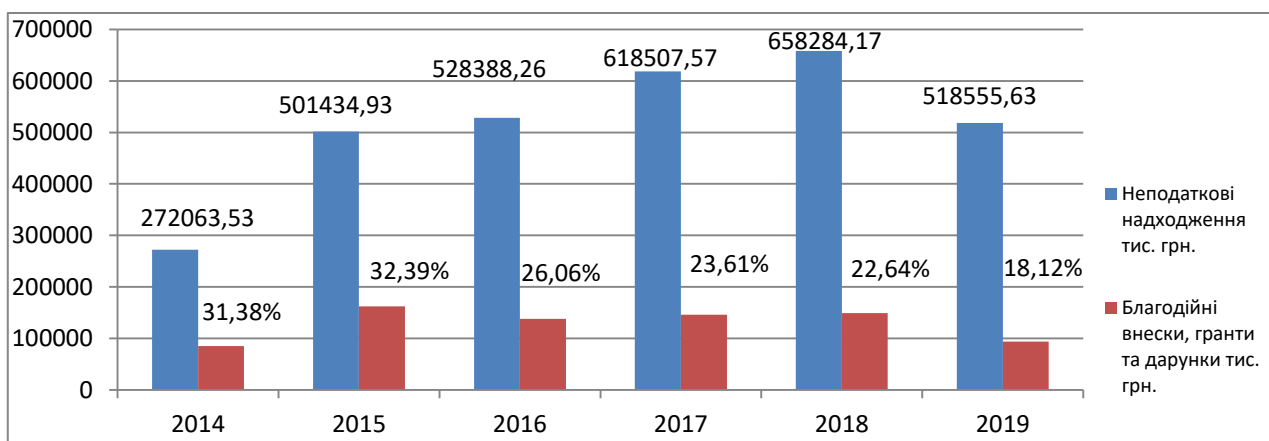


Рис. 3.5. Частка благодійних внесків, грантів та дарунків у структурі неподаткових надходжень місцевих бюджетів Волинської області

Найбільшу частку в структурі видатків загального фонду бюджетів області становили видатки районних бюджетів (рис. 3.6). Проте, як і з власними доходами місцевих бюджетів області, зберігається тенденція зменшення частки видатків районних бюджетів щороку з одночасним нарощенням частки видатків бюджетів ТГ. Графіки видатків загального фонду обласного бюджету та бюджетів міст обласного значення відображають незначну варіацію показників.

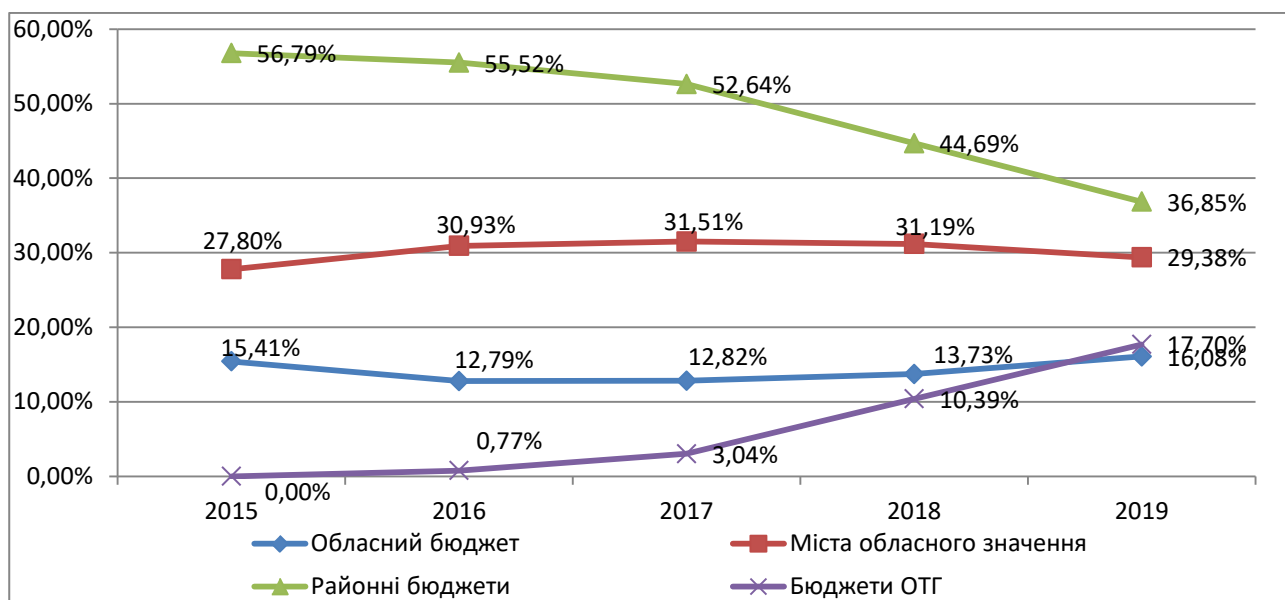


Рис. 3.6. Розподіл загального фонду видатків між видами місцевих бюджетів Волинської області

Дані рис. 3.7. і 3.8 свідчать про відсутність сталої структури видатків місцевих бюджетів Волинської області. Найбільша волативність видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, діапазон зміни майже у два рази – з 34,03 % у 2016 р., до 17,12 % у 2019 р. Причиною цього є недостатній обсяг доходів місцевих бюджетів, що підтверджується дефіцитом місцевих бюджетів, який виникає в процесі виконання бюджетів. До 2018 р. місцеві бюджети області були профіцитними.

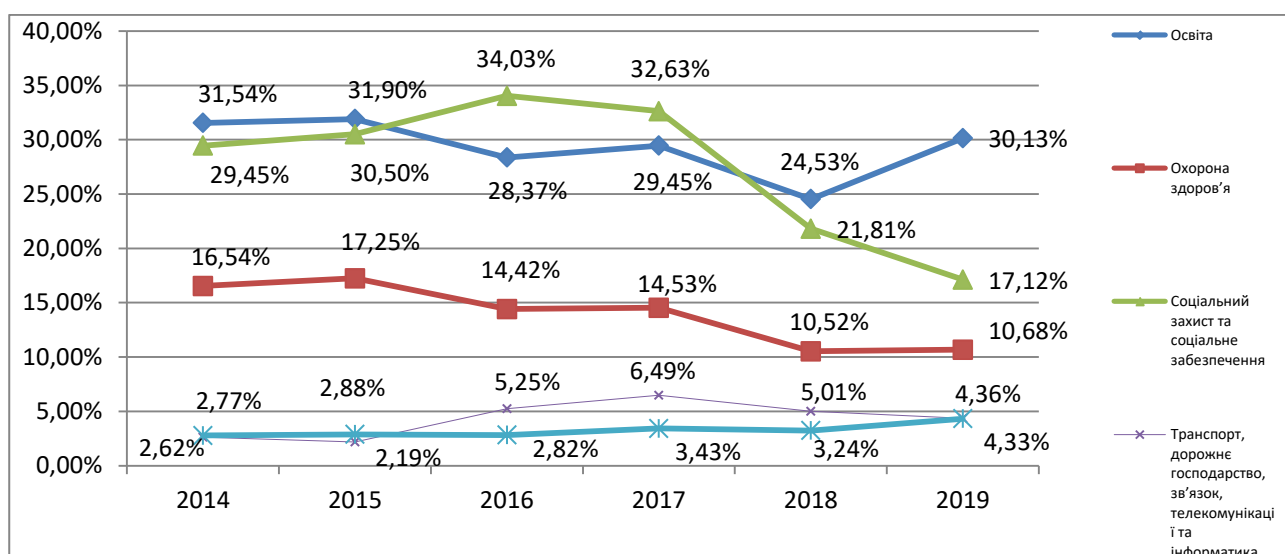


Рис. 3.7. Структура видатків місцевих бюджетів Волинської області у 2014 –2019 рр.

Дані табл. 3.5 характеризують ефективність планування та виконання місцевих бюджетів. Однак у 2018 р. рівень виконання бюджетів місцевими радами за доходами склав лише 96,7 %. Причиною стало недонадходження коштів від перевиконання митних платежів у межах проведення експерименту з розвитку автомобільних доріг загального користування, ділянок вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, що суміщаються з автомобільними дорогами загального користування області, та зараховуються до обласного бюджету (за 2017 рік було 766,3 млн грн таких надходжень, а за 2018 рік – 154,3 млн грн).

У 2019 р. рівень виконання бюджетів за доходами становив 98,4 %, а рівень виконання видатків бюджетів у 2018-2019 рр. лише 91,1 % та 93,0 % відповідно.

Таблиця 3.5

Рівень виконання доходів та видатків місцевих бюджетів Волинської області за 2014–2019рр., % \*

Показник	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Виконання доходів затвердженими місцевими радами (включно з трансфертами) з урахуванням змін за рік	101,7	105,5	104,9	104,0	96,7	98,4
Виконання видатків затвердженими місцевими радами з урахуванням змін у т.ч.	96,7	98,8	98,4	96,1	91,1	93,0
– за рахунок власних надходжень	25,0	28,8	32,9	36,0	33,2	37,0
– за рахунок трансфертів	75,0	71,2	67,1	64,0	66,8	63,0

\*Складено автором [56]

За 2019 рік місцеві бюджети області за доходами загального фонду (без врахування трансфертів з державного бюджету) виконані (з урахуванням змін) на 102,8 %. Можна зробити висновок, що невиконання місцевих бюджетів області як за доходами, так і за видатками відбулося через недонадходження трансфертів з державного бюджету. Разом з тим, спостерігається тенденція перерозподілу здійснення видатків місцевих бюджетів за рахунок власних надходжень [171].

За досліджуваний період зменшилася частка видатків з місцевих бюджетів Волинської області на охорону здоров'я з 16,54 % у 2014 р. до 10,68 % у 2019 р. Починаючи з 2014 р., у межах проведення медичної реформи та запровадження субвенційного механізму фінансування медичних установ, було скорочено кількість фактично зайнятих посад у закладах охорони здоров'я шляхом реорганізації та оптимізації лікувальних закладів, поліклінік та амбулаторій у центри первинної медико-санітарної допомоги. З початку медичної реформи все більша частина видатків на охорону здоров'я здійснювалася за рахунок власних доходів місцевих бюджетів області. З 2017р. замість фінансування установ розпочали фінансування медичних послуг, що надаються населенню, але обсяг фінансування галузі не зменшився.

З 2018 р. найбільша частка видатків на охорону здоров'я (більше 50 %) становить багатопрофільна стаціонарна медична допомога населенню. З переходом фінансування первинної медичної допомоги населенню із Національної служби здоров'я України (умовою фінансування є підписаний договір між НСЗУ та закладом), частка цієї статті у структурі витрат галузі зменшилася до мінімуму – 1,71 %. Однак на місцеві органи влади покладається фінансування комунальних послуг цих закладів.

На сталому рівні, з незначними змінами, залишилися видатки на освіту, що складають третину всіх видатків місцевих бюджетів Волинської області. Реальний обсяг фінансування освіти зростає з кожним роком, причому структура видатків є відносно сталою. Основні статті видатків (більше 80 %): надання загальної середньої освіти, дошкільна освіта, підготовка робітничих кадрів (професійно-технічна освіта). Видатки на культуру та мистецтво у структурі видатків Волинської області зменшувалися протягом 2014–2019 рр. на 1,27 %, проте абсолютне їх значення зростає щороку. Попри застереження щодо неспроможності органів місцевого самоврядування утримувати заклади культури, мережа закладів культури по області за цей же період майже не змінилася, за винятком зростання кількості бібліотек на 100 одиниць, що були виведені із централізованих бібліотечних систем районів і передані на

утримання з бюджетів об'єднаних територіальних громад, а також кількість закладів клубного типу зменшилася на 6 одиниць у зв'язку з їх реорганізацією через об'єднання.

Частка видатків на транспорт та дорожнє господарство у Волинській області в 2017 р. складала 234,3 % показника 2014 р. Значне зростання пояснюється виділенням інфраструктурної субвенції для розвитку ОТГ. Проте у громад є об'єктивна необхідність модернізувати та оптимізувати наявну інфраструктуру через значне укрупнення території громади та отримання на баланс нових об'єктів. Тому вважаємо, що ця тенденція буде зберігатися й надалі.

З рис. 3.8 бачимо, що з 2014 р. структура видатків місцевих бюджетів Волинської області зазнала значних змін. Значно зменшилися видатки на житлово-комунальне господарство (на 2,25 % у 2019 р. порівняно з 2014 р.), а також видатки на культуру та мистецтво (на 1,27 %). Зростає обсяг видатків на будівництво з 1,22 % у 2014 р., до 3,17 % у 2019 р. Протягом аналізованого періоду частка видатків на фізичну культуру і спорт майже не змінювалася і варіює від 0,67 % до 0,82 %.

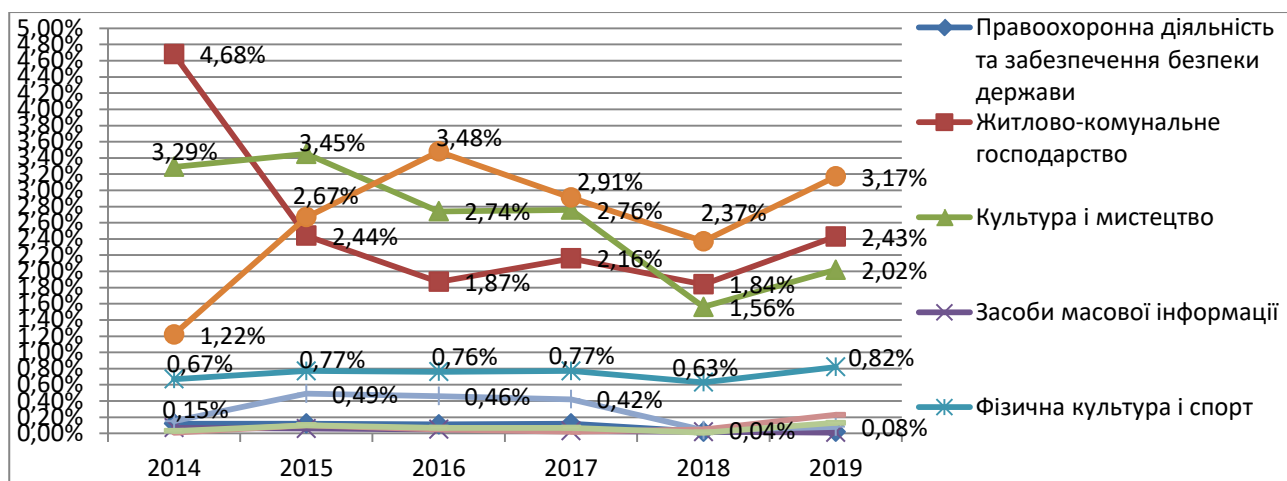


Рис. 3.8. Динаміка зміни структури видатків місцевих бюджетів Волинської області за період 2014–2019 рр.

Кількість дитячо-юнацьких спортивних шкіл збільшилася за цей період з 25 до 27 на початок 2019 р. Видатки за функціями на: охорону навколишнього

природного середовища; засоби масової інформації; сільське лісове, рибне господарство та мисливство; правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави (утримання підрозділів муніципальних формувань охорони громадського порядку); запобігання та ліквідацію надзвичайних ситуацій (основна частина видатків – утримання підрозділів місцевої пожежної охорони), – кожна окремо функція становить менше 0,2% у загальній структурі та фінансується за залишковим принципом.

Видатки бюджету розвитку місцевих бюджетів Волинської області здійснюються в основному з обласного бюджету та бюджетів міст обласного значення. За відсутності ресурсу від відчуження землі та комунального майна, а також пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту, невеликі територіальні громади майже не здійснюють таких видатків.

З обласного бюджету та бюджету міста Луцька здійснюється половина всіх видатків спеціального фонду, разом з містами обласного значення частка видатків зростає до 70 % (рис. 3.9). Причиною такої нерівномірності є відсутність диференціації джерел ресурсу спеціального фонду, який формується з власних надходжень бюджетних установ (більше 90 % фонду).

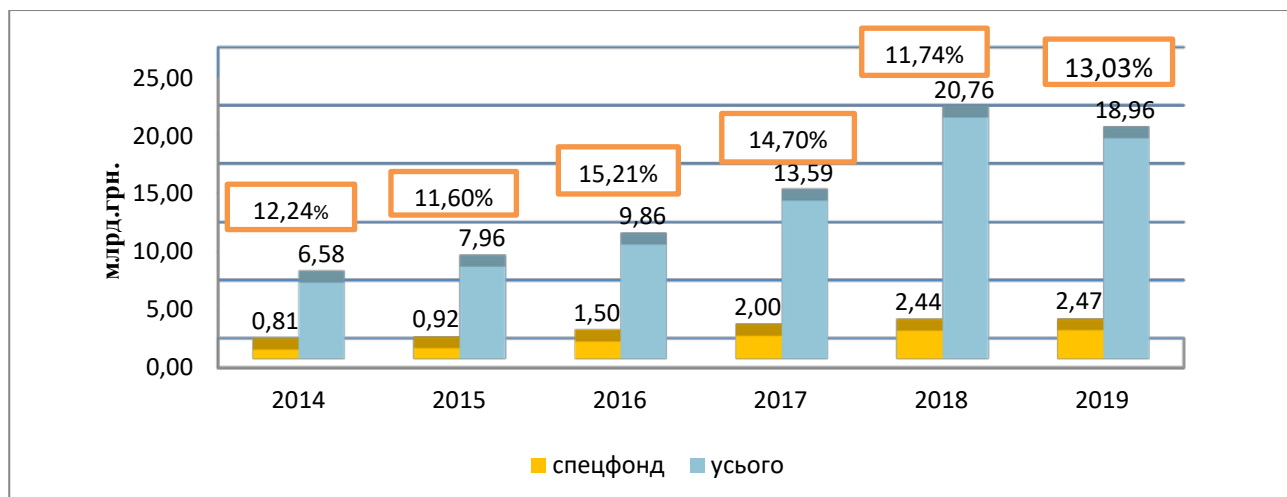


Рис. 3.9. Зміна структури фактичного виконання видатків спеціального фонду місцевих бюджетів Волинської області за 2014–2019рр.

Зрозуміло, що великі міста мають більшу концентрацію бюджетних



установ, порівняно з невеликими громадами, що збільшує розрив в можливості до розвитку території та стимулює громади до залучення ресурсу з державного бюджету, міжнародних організацій. Щороку зростає обсяг видатків спеціального фонду, причому частка його в загальному обсязі видатків не перевищує 16 %.

Витрати на утримання органів місцевого самоврядування зросли у 2019р. на 351,83 % порівняно з 2014 р., в розрахунку на одну штатну одиницю витрати зросли у 3,58 разів (табл. 3.6). Зросла також штатна чисельність працівників на 869,25 одиниць за аналізований період. Додаткові штатні одиниці вводилися для формування виконавчих комітетів утворених ОТГ, а також введення додаткових посад рішенням місцевих рад. Зростання витрат на утримання відбулося зі збільшенням чисельності працівників та зростаннях їх рівня оплати праці з нарахуваннями.

Таблиця 3.6

Видатки місцевих бюджетів Волинської області на утримання органів місцевого самоврядування у 2014–2019 рр. \*

Показник	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Витрати на утримання органів місцевого самоврядування, грн	175940,90	220444,4	264065,0	444791,7	650535,0	794945,0
Штатних одиниць	3321,25	3353	3500,75	3716	4058,5	4190,5
Витрати органів місцевого самоврядування в розрахунку на 1 штатну одиницю, грн	52,97	65,75	75,43	119,70	160,29	189,70
Частка видатків на утримання ОМС у структурі видатків місцевих бюджетів, %	2,68	2,77	2,68	3,27	3,13	4,19

\*Складено автором [56]

Місцеві органи самоврядування наразі мають недостатній обсяг власного фінансового ресурсу, щоб в повному обсязі виконати покладені на них повноваження. Проте з державного бюджету здійснюється субвенція на ремонт автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах (за 2019 р. місцеві бюджети Волинської області отримали 491476,6 тис. грн), додаткова дотація на

здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я (за 2019 р. місцеві бюджети Волинської області отримали 576902,9 тис. грн), субвенція з державного бюджету на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (за 2018 р. місцеві бюджети Волині отримали 114629,2 тис грн, а в 2019 р. – 46330,7 тис грн).

Основним індикатором успіху запровадження нового механізму формування та використання коштів місцевих бюджетів є фінансова спроможність. За умови коли територіальна громада є фінансово неспроможною, то з державного бюджету отримує базову дотацію та субвенції. Основним завданням органів місцевого самоврядування фінансово неспроможними територіальних громад є пошук додаткових джерел фінансування соціально-економічного розвитку відповідної території та підвищення рівня економічного потенціалу території. У Волинській області функціонує 54 територіальних громад. У 2020-2021рр. в середньому по області за розрахунками базової та реверсної дотації надходження податку на доходи фізичних осіб на одного жителя складають 2684,1 грн, або 88 % від рівня бездотаційності. Найбільш спроможними територіями області за надходженням податку на доходи фізичних осіб на 1 жителя є: Луцька міська громада – 4 653,1 грн; Боратинська сільська – 6 094,9 грн; Підгайцівська сільська та Володимир-Волинська міська громади відповідно 5555,3 та 4620,1 грн. Особливим прикладом для аналізу є Любешівська ТГ, яка об'єднала всі громади району з територією 1108,96 км<sup>2</sup> та населенням 28 469 осіб. Громада займає 26,47 % території Камінь-Каширського району Волинської області. Чисельність її населення становить майже 23 % від кількості усіх мешканців району. Однак велика кількість населення громади є чинником зменшення податкоспроможності. Так по Любешівській селищній територіальній громаді надходження податку на доходи фізичних осіб на одного жителя складають 1301,7 грн, або 42,7 % від рівня бездотаційності.

Розглянемо, особливості формування доходів та видатків бюджету Любешівської селищної територіальної громади у 2020-2021 рр., а також структуру їх доходів і видатків на основі відкритих даних. Любешівська селищна територіальна громада - територіальна громада в Україні, в Камінь-Каширському районі Волинської області, до складу якої входить смт Любешів і 41 сіл. Любешівська територіальна громада має сільськогосподарський профіль. На території Любешівської ТГ функціонують та забезпечують надходження до бюджету такі підприємства: ДП «Любешівське лісомисливське господарство», ДП «СЛАП «Любешівагроліс» та ТзОВ «Сосна».

Дані таблиці 3.7, свідчать, що рівень виконання доходів бюджету Любешівської ТГ у 2020 р. становив 103,26 %, у 2021 р. – 101,35 %.

Таблиця 3.7

Структура доходів бюджету Любешівської селищної територіальної громади за 2020-2021 рр., \* тис. грн

Статті доходів*	Затверджено		Виконано		Рівень виконання (%)	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Податкові надходження,	55162,32	69996,46	62838,23	73777,28	113,91	105,4
<i>Частка, %</i>	-	-	25,86	26,03	-	-
Неподаткові надходження	3810,22	4480,67	3678,1	4669,69	96,53	104,21
<i>Частка, %</i>	-	-	1,51	1,65	-	-
Доходи від операцій з капіталом	166,48	316,8	547,75	464,07	329,02	146,48
<i>Частка, %</i>	-	-	0,23	0,16	-	-
Цільові фонди	0,0	0,0	6,2	0,0	-	-
Офіційні трансферти	176197,44	204882,83	175941,97	204489,56	99,85	99,83
<i>Частка, %</i>	-	-	72,4	72,16	-	-
Всього доходів	235336,46	279616,75	243012,24	283400,6	103,26	101,35

Джерело: [56]

Податкові надходження збільшилися на 0,17 % або 10 939,05 тис. грн. У структурі податкових надходжень податок та збір на доходи фізичних осіб у 2020 р. становив 58,81 %, у 2021 р. - 59,56 %; податок на прибуток підприємств – 0,10 %; місцеві податки – 25,47 - 29,81 % відповідно. Внутрішні податки на товари та послуги у 2020 р. становили 4,35 %, у 2021 р. – 5,08 %; рентна плата та плата за спеціальне використання лісових ресурсів 5,14 %, 5,43 % відповідно.

У структурі неподаткових надходжень доходи від власності та підприємницької діяльності у 2020 р. займали – 17,56 %, у 2021 р. 24,31 %; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності 25,7%; власні надходження бюджетних установ 53,06 % та 43,0 % відповідно. За рахунок міжбюджетних трансфертів (базової дотації, освітньої субвенції та інших) з бюджету селищної територіальної громади здійснюється понад 70 % усіх витрат. Протягом 2020-2021 рр. найбільшу частку займали видатки на освіту (72,83, 76,24 %); загальнодержавні функції (10,74, 7,75%), соціальний захист та соціальне забезпечення (4,10; 4,09 %), економічна діяльність (3,34, 4,73%). Найменшу частку займають видатки на охорону навколишнього середовища (0,09; 0,14%), на громадський порядок, безпеку та судову владу (1,26; 1,17%). Загалом, слід відмітити, що Любешівська ТГ не має можливості в достатньому обсязі формувати доходи бюджету, рівень фінансової забезпеченості органів місцевого самоврядування залежить від міжбюджетних трансфертів з державного бюджету; незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів. Тому, для підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування вимагає розроблення відповідного нормативно-правового забезпечення та фінансового регулювання, основними інструментами якого є ставки місцевих податків та зборів, нормативи бюджетної забезпеченості та ін. [151].

Водночас відбувається процес передачі додаткових повноважень і відповідальності за функціонування закладів та надання населенню гарантованих послуг, а також дотримання конституційних прав громадян, зокрема: передача у власність громад земель сільськогосподарського призначення державної власності, право утворення громадами ЦНАПВ та їх утримання, передача в комунальну власність закладів охорони здоров'я, професійно-технічних навчальних закладів, що робить органи місцевого самоврядування повністю відповідальними за функціонування об'єктів комунального майна та їх утримання з місцевого бюджету.

Отже, органи місцевого самоврядування отримали нові повноваження, однак формування фінансового ресурсу для їх реалізації фактично здійснюється з Державного бюджету. Як наслідок, можливе несвоєчасне та не в повному обсязі надходження трансфертів, відтермінування капітальних проектів на кінець календарного року, коли неможливо виконати технічні умови будівництва. Тому необхідно збільшити власний фінансовий ресурс громад, що дасть змогу місцевим радам розпоряджатися коштами самостійно, без попередніх рішень з центру.

### **3.3. Комплексна оцінка фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування**

Реформа територіальної організації влади та процес бюджетної децентралізації в Україні відбувається у складних соціально-економічних та політичних умовах, що вимагає детального вивчення результатів децентралізації в контексті виявлення вже існуючих проблем фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. За результатами комплексного аналізу фінансової стійкості місцевих бюджетів Волинської області за трьома групами показників – фінансової збалансованості, фінансової самостійності та ефективності бюджету сформовано інтегральний показник фінансової стійкості місцевих бюджетів області.

Інтегральний показник стійкості місцевих бюджетів розраховується за формулою:

$$\text{ІПфс} = \text{УСПфз} \times \text{гфз} + \text{УСПфсам} \times \text{гфсам} + \text{УСПеб} \times \text{геб}, \quad (3.6)$$

де ІПфс – інтегральний показник фінансової стійкості місцевого бюджету;

УСПфз, УСПфсам, УСПеб – укрупнені стандартизовані показники за блоками фінансової збалансованості; фінансової самостійності; ефективності місцевих бюджетів;

гфз, гфсам, геб – вага укрупненого стандартизованого показника за блоком фінансової збалансованості, фінансової самостійності та ефективності бюджету.

Група показників збалансованості місцевих бюджетів показує достатність власних ресурсів та залежність від міжбюджетних трансфертів при здійсненні бюджетних видатків. Коефіцієнт бюджетного покриття зростав у період 2014–2017 рр. У 2018 р. відбувся спад до рівня 2014 р. Пропонуємо градацію значення коефіцієнта для громад у межах від 0,3 до 0,6 вважати середнім рівнем фінансової незалежності, вище – 0,6 фінансово незалежними та нижче 0,3 – фінансово залежними. Адже показник нижче 0,3 вказує на те, що при реалізації видаткових повноважень можна розрахувати на власні кошти менше, ніж на 30 %. Місцеві бюджети Волинської області за аналізований період є фінансово залежними, за винятком 2016–2017рр., коли показник дорівнював 0,313 та 0,348 відповідно (табл. 3.7).

Коефіцієнт стійкості є відношенням величини трансфертів до власних доходів. Рекомендований показник менше 0,3 означає, що величина власних доходів повинна більше ніж втричі перевищувати обсяг трансфертів. На практиці ж, за проаналізований період по Волинській області, маємо зворотню ситуацію. Величина показника з 2,955 – у 2014 р., зменшилася до 1,692 – у 2019 р., що свідчить про позитивну тенденцію до зменшення.

Коефіцієнт загальної податкової стійкості показує, яку частку бюджетних видатків здійснюють за рахунок податкових доходів місцевих бюджетів. Рекомендоване значення показника ( $\geq 0,2-0,5$ ). У Волинській області цей показник у 2015–2019 рр. перебував у межах 0,210–0,298, проте в 2014 р. він становив 0,196.

Коефіцієнт покриття видатків міжбюджетними трансфертами показує величину міжбюджетних трансфертів на одну гривню бюджетних видатків. Рекомендоване значення  $< 0,3$ . Попри позитивну динаміку до зменшення цього показника щороку з 2014 р. по 2019 р., величина показника значно перевищує рекомендації: у 2014 р. – 0,715, у 2019 р. – 0,483, засвідчує значну трансфертну залежність місцевих бюджетів Волинської області.

Проаналізуємо фінансову самостійність. Коефіцієнт бюджетної залежності показує частку трансфертів в загальному обсязі доходів.

Рекомендоване значення  $\leq 0,10$  є майже недосяжним. Для прикладу, у Волинській області цей показник зменшився з 0,747 у 2014 р. до 0,629 у 2019 р. Власні доходи місцевих бюджетів зростають швидшими темпами, ніж величина міжбюджетних трансфертів, тому й зменшується показник бюджетної залежності. Також у 2019 р. обсяг міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам Волинської області зменшився в абсолютному вимірі порівняно з 2018 р. на 8,41 %.

Таблиця 3.7

Інтегральний показник фінансової стійкості місцевих бюджетів  
Волинської області у 2014–2019 рр.\*

Блок	Коефіцієнт	Значення коефіцієнтів без урахування їх значущості в групі					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Фінансової збалансованості	Бюджетного покриття	0,242	0,278	0,313	0,348	0,241	0,285
	Стійкості бюджету	2,955	2,597	2,080	1,884	1,995	1,692
	Загальної податкової стійкості	0,196	0,210	0,255	0,298	0,204	0,254
	Покриття видатків міжбюджетними трансфертами	0,715	0,721	0,652	0,655	0,481	0,483
УСПфз		0,974	0,907	0,792	0,767	0,697	0,652
Фінансової самостійності	Бюджетної залежності	0,747	0,722	0,675	0,653	0,666	0,629
	Частка дотації у загальній сумі трансфертів	0,557	0,067	0,057	0,099	0,109	0,126
	Податкової самостійності	0,809	0,755	0,812	0,857	0,845	0,890
	Стійкості дохідної бази	0,980	0,982	0,983	0,988	0,977	0,986
УСПфсам		0,766	0,628	0,626	0,642	0,642	0,649
Ефективності бюджету	Дефіцитності місцевого бюджету	-0,758	-0,722	-0,687	-0,652	-0,759	-0,715
	Бюджетної результативності	1,526	2,118	2,968	4,546	4,831	5,233
	Бюджетної забезпеченості населення	6,311	7,633	9,469	13,068	20,023	18,352

Показник стабільності дохідної частини бюджету	0,274	0,291	0,391	0,455	0,424	0,526
УСПеб	1,578	2,014	2,643	3,809	5,362	5,123
Інтегральний показник фінансової стійкості місцевого бюджету (ІПфс)	1,087	1,147	1,292	1,638	2,078	1,992

\*Складено автором [56]

Частка дотації вирівнювання у загальній сумі трансфертів є незначною, адже основна сума трансфертів – це субвенції. Починаючи з 2014 р., їх частка змінюється від 0,067 до 0,126 та відповідає рекомендованій нормі.

Коефіцієнт податкової самостійності показує частку податкових надходжень у бюджетних доходах без урахування трансфертів. Обчислені значення цього коефіцієнта є досить високими – від 0,755 до 0,890. Це свідчить про збільшення податкових надходжень та орієнтування місцевих органів влади на максимізацію податкових надходжень з наявної податкової бази.

Коефіцієнт стійкості дохідної бази відображає те, на скільки змінюється величина суми податкових та неподаткових доходів у загальній сумі доходів без урахування трансфертів. Крім того, величина показує на скільки з року в рік місцеві бюджети залучають ресурс від операцій з капіталом. Значення показника варіює в межах 0,980–0,988, що вказує на високу стійкість місцевих бюджетів.

Для з'ясування ефективності бюджету слід визначити коефіцієнти дефіцитності місцевого бюджету, бюджетної результативності, бюджетної забезпеченості населення, показник стабільності дохідної частини бюджету. Коефіцієнт дефіцитності місцевого бюджету показує частку того, наскільки вистачає, чи не вистачає бюджетних доходів без врахування трансфертів для здійснення бюджетних видатків. Розуміючи, що бюджети є дотаційними, цей показник буде відповідати рекомендованому значенню  $\leq 0$ .



Коефіцієнт бюджетної результативності відображає обсяг доходів на одну особу, за середньою чисельністю наявного населення області за рік. Динаміка цього показника по Волинській області 2014 р. – 1,526 тис грн, 2015 р. – 2,118 тис грн, 2016 р. – 2,968 тис грн, 2017 р. – 4,546 тис грн, 2018р. – 4,831 тис грн, 2019 р. – 5,233 тис грн. Бачимо, що показник з 2014р. збільшився більше ніж у три рази, що пов'язано зі зростанням інфляції та девальвацією національної валюти.

Коефіцієнт бюджетної забезпеченості населення, на відміну від коефіцієнта результативності, відображає, скільки видатків на 1 особу здійснено, за середньорічної чисельністю наявного в області населення за рік. Показник зріс з 6,311 тис. грн у 2014 р. до 20,023 тис. грн у 2018 р., а в 2019 р. зменшився до 18,352 тис. грн, що корелюється зі зменшенням в абсолютному виразі міжбюджетних трансфертів саме в цей рік. Стрімка динаміка зростання видатків на одиницю населення також значною мірою пов'язана з інфляційними та девальваційними процесами. Проте, збільшення цього показника є позитивною тенденцією.

Показник стабільності дохідної частини бюджету є зіставленням обсягу податкових доходів і міжбюджетних трансфертів. Рекомендоване значення цього показника  $\geq 1$ . Це означає, що частка податкових доходів повинна переважати обсяг трансфертів місцевим бюджетам. На практиці маємо інший результат: від 0,274 у 2014 р. до 0,526 у 2019 р. Бачимо, що показник стабільності дохідної частини бюджету зростає через швидші темпи росту величини податків порівняно з трансфертами місцевим бюджетам.

Для кожної групи по роках розраховуємо узагальнений стандартизований показник, застосовуючи коефіцієнт значущості. Ці показники відображають комплексну оцінку збалансованості, фінансової самостійності та ефективності бюджету, що дає змогу побачити динаміку по роках (рис.3.10).

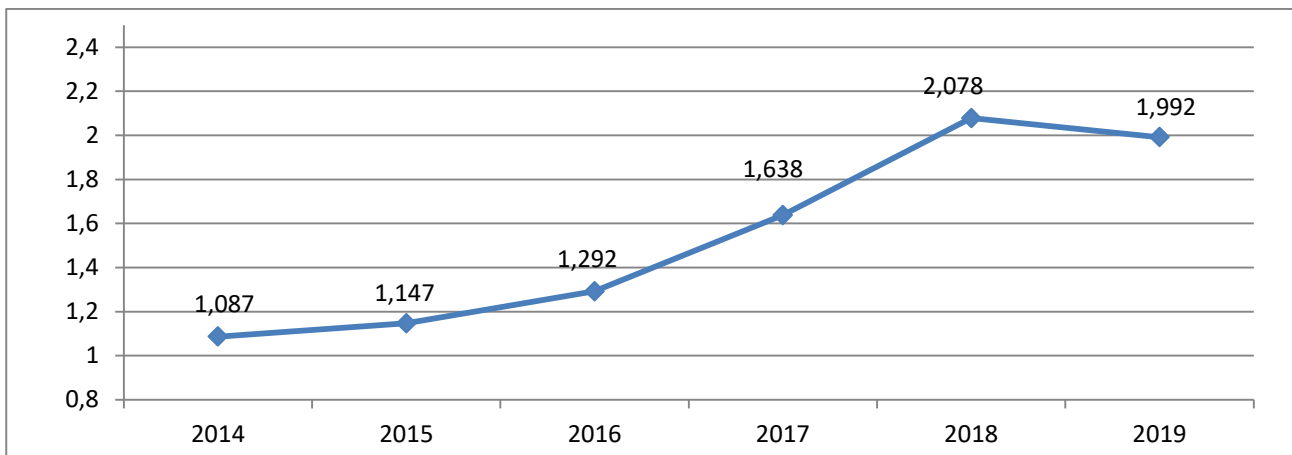


Рис. 3.10. Динаміка зміни інтегрального показника фінансової стійкості місцевих бюджетів Волинської області

Узагальнений стандартизований показник збалансованості зменшується з 0,974 у 2014 р. до 0,652 у 2019 р. Це свідчить про незбалансованість місцевих бюджетів Волинської області та недостатній обсяг власних доходів. Узагальнений стандартизований показник фінансової самостійності місцевих бюджетів також зменшується з 0,766 до 0,649 у 2014–2019 рр. Це ще раз підтверджує їхню трансфертну залежність та недостатній обсяг власних надходжень, внаслідок чого виникає велика диспропорція між обсягом трансфертів і величиною власних надходжень, величиною податкових надходжень. Узагальнений показник ефективності бюджету зростає протягом усього проаналізованого періоду та перевищував у 2019 р. більше ніж у три рази, аналогічний показник 2014 р. Головними причинами таких змін є зменшення дефіцитності місцевого бюджету, нарощення величини податкових надходжень, а головне – збільшення обсягу величини доходів та видатків на одиницю населення. Саме через значне зростання узагальнених показників ефективності бюджету щороку зростає інтегральний показник фінансової стійкості місцевих бюджетів.

З проведених розрахунків можна зробити висновок, що місцеві бюджети Волинської області є фінансово стійкими впродовж усього періоду 2014–2019 рр., що підтверджується інтегральними показниками, які  $>1$ , та вважається

середньоукраїнським рівнем згідно з методикою. Досягнення такої величини інтегрального показника фінансової стійкості відбулося, переважно через значний обсяг бюджетної результативності та бюджетної забезпеченості, які, в свою чергу, мають у своїй структурі великий обсяг трансфертних ресурсів. Це приводить до висновку, що місцеві бюджети Волинської області фінансово стійкі, але насамперед за рахунок ресурсів з центру. Тому можна говорити про стійкість як наявність забезпечення фінансовими ресурсами. Якщо ж проаналізувати решту показників блоків, то основний акцент ставиться на необхідності перерозподілу наявного ресурсу з трансфертного в доходи місцевих бюджетів. Це дасть змогу збалансувати та виконати рекомендовані значення показників усіх груп комплексного інтегрального аналізу фінансової стійкості. Попри це, варто виділити проблеми, що впливають на фінансову стійкість бюджетів:

1) недостатній обсяг власних доходів, що ставить певні обмеження в прийнятті рішень ОМС;

2) кількаразове переважання обсягу трансфертів над власними доходами (коефіцієнт стійкості) ставить під сумнів виконання бюджетних видатків у повному обсязі та провокує щорічну залежність місцевих бюджетів від виконання державного бюджету;

3) позитивними є тенденції до зменшення обсягу трансфертів при здійсненні бюджетних видатків, а також зменшення дефіцитності місцевого бюджету, хоча вони все ще не відповідають рекомендованим значенням.

Основним завданням реформи децентралізації є формування фінансово спроможних територіальних громад та забезпечення сталого розвитку територіальних утворень. Визначення переваг та недоліків об'єднання територіальних громад, пріоритетів розвитку, усунення проблем неможливе без дослідження їх фінансової спроможності та оцінки фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. У спроможних територіальних громадах органи місцевого самоврядування мають забезпечити надання всіх необхідних

громадянам публічних послуг, тобто бути спроможним адміністративним центром [4].

Спроможні територіальні громади – «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [81].

Відповідно до розроблених Мінрегіоном рекомендацій оцінки рівня спроможності територіальних громад, що мають інформаційно-аналітичний характер та використовувалися для попереднього визначення потенційних до об'єднання громад, оцінено економічну спроможність ОТГ Волинської області. Якщо загальна оцінка становить: 1) від 1,2 до 1,8 – територіальна громада має низький рівень спроможності; 2) від 1,9 до 3,2 – територіальна громада має середній рівень спроможності; 3) від 3,3 до 4 – територіальна громада має високий рівень спроможності.

Із 40 ОТГ, які були створені у Волинській області до 2019 р., низький рівень спроможності (1,8) має лише Велимченська ОТГ (за шкалою від 1,9 середній рівень спроможності). У ній найнижчий рівень податкоспроможності (0,12), тобто це означає, що сума сплачених до бюджету податків в перерахунку на одного жителя громади складає лише 12% від аналогічного середнього показника за всіма зведеними бюджетами міст обласного значення, районів і бюджетах об'єднаних територіальних громад в Україні. Так, податкове забезпечення на одного жителя міст обласного значення, районів і бюджетів об'єднаних територіальних громад за 2018 рік складало 4,664 тис. грн, відповідно податкове забезпечення на одного жителя Велимченської громади – 0,579 тис. грн.

У пропонованій методиці також визначається частка місцевих податків і зборів у доходах бюджету територіальної громади як співвідношення між

обсягом надходжень місцевих податків і зборів за останній звітний бюджетний період та обсягом надходжень бюджету територіальної громади за рахунок закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки, які сплачені на території громади та коштів бюджету територіальної громади у частині доходів загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів за останній звітний бюджетний період. Цей показник визначає, наскільки незалежним є наповнення загального фонду місцевого бюджету з місцевих податків і зборів.

Проте, якщо аналізувати інший показник Велимченської ОТГ, частка місцевих податків і зборів у загальному фонді бюджету становила 19,74 %, тобто значення місцевих податків і зборів є вагомим у бюджеті громади, і відповідає оцінці 0,6. Також варто зазначити, що майже всі утворені ОТГ мають населення більше 3 тис. осіб, винятком є Смолигівська ОТГ – 1984 осіб, що фактично відповідає адміністративним параметрам селища, а не спроможної ОТГ. Однак є приклади громад, де кількість населення та територія не є ключовим фактором. Адже для визначення спроможності громади потрібно оцінити витрати та доходи громад, а також можливість акумулювання ресурсів.

За цією методикою визначено, що у 12 ОТГ Волинської області високий рівень спроможності, у 27 ОТГ – середній рівень спроможності та одна ОТГ з низьким (табл. С.1 Додаток С). Серед громад з високим рівнем спроможності винятковими є показники Боратинської ОТГ, індекс податкоспроможності якої у 3,65 разів більший, ніж середній показник з усіх зведених бюджетів міст обласного значення, районів і бюджетів об'єднаних територіальних громад в Україні. Так, згідно з методикою якщо індекс податкоспроможності перевищує 2,0, то значення показників (у тому числі граничне) критерію «Чисельність населення», збільшуються на 200 осіб за кожне перевищення індексу податкоспроможності на 0,1 від показника 2,0.

Тобто, за визначеною методикою, уряд допускає перевищення податкоспроможності в ОТГ порівняно з середнім показником по Україні удвічі, але кожне перевищення на 0,1 від показника 2,0 збільшує границі до

оцінки спроможності цієї ОТГ за населенням. Перевищення на 1,65 податкоспроможності ОТГ змінює порогові показники оцінки населення на 3300 осіб. Свідчить, що податкове забезпечення ОТГ настільки велике, що може задовільнити витрати місцевого самоврядування на додаткові 3300 осіб. Такий дисбаланс у податковому забезпеченні ОТГ зумовлений особливостями адміністрування податків, передусім загальнодержавного податку ПДФО (60 %, його зараховується в загальний фонд бюджету ОТГ), який сплачується за місцем реєстрації юридичної особи підприємств, що є податковими агентами для своїх працівників. Так, 130116,7 тис. грн (114363,0 тис. грн ПДФО) податкових надходжень Боратинської ОТГ припадає на 7651 особу населення громади. Це також дозволяє громаді розміщувати тимчасово вільні кошти на депозитах та отримати плату за це у сумі 1317,0 тис. грн. Саме завдяки розміщенню на території громади великих виробничих потужностей таких підприємств, як «Kromberg&Schubert», «Волинь-Зерно-Продукт», «Гнідавський цукровий завод», та інших дало змогу акумулювати настільки великий обсяг податкових надходжень. Також варто зазначити, що підприємство «Kromberg&Schubert» є найбільшим бюджетоутворюючим підприємством області, на якому працюють робітники з різних районів. Основна частина податку попри це сплачується до бюджету ОТГ Боратин, зокрема ПДФО, частка якого в доходах загального фонду місцевого бюджету складає більше ніж 86 %. При цьому виникає ситуація, коли велика кількість працівників цих підприємств проживають в інших громадах, де мають отримувати відповідні послуги та благоустрій від місцевого самоврядування [205].

Якщо аналізувати частку ПДФО у загальному фонді місцевих бюджетів по всіх 40 ОТГ, то можна констатувати, що у більшості громад цей показник перевищує 50 %, лише у 6 громад – менший 40 % (Колодяжне, Княгининок, Вишнів, Рівне, Копачівка, Сереховичі, для яких характерним є високі надходження акцизу, за винятком Сереховичів). Порівняно невеликі надходження ПДФО компенсувалися акцизним податком, що вплинуло на загальну структуру доходів місцевого бюджету. Цей приклад свідчить, що

розміщення на території громади автомобільної заправної станції є бюджетоутворюючим фактором, що ставить в певну залежність доходи бюджету громади від результатів господарської діяльності заправних станцій та попиту населення на підакцизні товари.

Особливим прикладом є Любешівська ОТГ, що об'єднала майже всі громади району з територією 1108,96 км<sup>2</sup> та населенням 28469 осіб. Згідно з методикою, якщо чисельність населення перевищує 20000 осіб, то допускається зниження граничного значення критерію «Індекс податкоспроможності» на 0,01 за кожне перевищення чисельності населення на 1000 осіб від показника 20000 осіб. Тобто велика кількість населення громади є чинником зменшення податкоспроможності, що логічно за методикою розрахунку даного критерію. Перевищення на 8469 осіб дозволяє знизити граничне значення критерію «Індекс податкоспроможності» на 0,08.

Водночас маємо приклади громад, де кількість населення та територія не є ключовим фактором. Адже для визначення спроможності громади потрібно оцінити витрати та доходи громад, а також можливість акумулювання та залучення ресурсів. Тому громади з вдалим вибором спеціалізації праці та налагодженими економічними зв'язками мають всі передумови для самодостатності [109]. За проведеною оцінкою, такі рекомендації щодо базових параметрів використовувалися для формування громад і перспективних планів при об'єднанні громад. Крім того, для забезпечення надання населенню якісних гарантованих послуг враховувалися додаткові фактори. Сформовані перспективні плани нових ОТГ стали вимогою часу завершення реформи до кінця 2020 р., проте за новою методикою формування спроможних територіальних громад визначено постановою Кабінету Міністрів України № 34 від 24 січня 2020 р. [56; 57].

Використовуючи нову методику розроблену Кабінетом Міністрів України, нами було проаналізовано спроможність територіальних громад Волинської області за 2020 р. Так, з утворених 54 громад лише Сереховичівська територіальна громада мала низький рівень спроможності, 15 мали високий

рівень спроможності, решта 38 громад – із середнім рівнем спроможності (табл. С.2, С.3 Додаток С).

Отже, дані оцінювання не дають однозначної відповіді щодо спроможності громади, а лише визначають її потенційні можливості, адже специфіка територій та потреб громад зумовлює різні виклики перед ТГ, здатність самостійно вирішити які характеризує громаду як спроможну. Тому в рекомендаціях вводяться додаткові параметри, такі як: нерозривність та географічна цілісність території територіальної громади, бо розриви території (анклави, ексклави) є підставою для верифікації меж громади. Так, з 1469 затверджених територій територіальних громад в Україні 66 мають розриви території. За попереднім аналізом сформованих ТГ станом на 2020 р., 4 громади Волинської області мають територіальні розриви.

Відповідно до методики передбачено визначення кількості закладів на балансі спроможної територіальної громади, зокрема: заклади середньої освіти, дошкільної освіти, позашкільної освіти, культури, фізичної культури, охорони здоров'я, соціального захисту, правоохоронної діяльності, пожежної безпеки, центри надання адміністративних послуг, пожежної безпеки, приміщення для місцевої ради, що визначає можливість органу місцевого самоврядування надати відповідну суспільну послугу, а відсутність певного закладу означає відсутність у громаді відповідної послуги, і фактично визначає неспроможність органу місцевого самоврядування.

Серед сформованих в Україні станом на 2020 р. ТГ в 42 громадах чисельність учнів у закладах загальної середньої освіти менше 300, 9 громад мають лише 1 школу, 28 громад утримують лише один заклад дошкільної освіти, 20 громад не мають закладів, що надають первинну медичну допомогу. Зокрема, у Волинській області Велицька, Поворська, Сереховичівська – мають лише 1 заклад дошкільної освіти; в Копачівській громаді відсутні заклади первинної медичної допомоги.

Тому ми вважаємо за доцільне разом з оцінкою спроможності територіальних громад, проводити загальну оцінку рівня фінансового



забезпечення ОМС ТГ, використовуючи для цього п'ять базових параметрів:

–  $I_d$  – індекс доходів загального фонду (без трансфертів) місцевого бюджету на одного жителя громади. Він визначається як відношення доходів загального фонду бюджету громади на одного жителя до зваженого на аналогічний середній показник всіх бюджетів ТГ по країні в розрахунку на одного жителя. Значення показника 1 означає, що обсяг доходів у розрахунку на одного жителя громади дорівнює середньому значенню по країні. Пропонуємо, використовувати вагову значимість цього показника на рівні 0,23;

–  $I_v$  – індекс видатків на одного жителя розраховуємо як відношення обсягу видатків загального фонду ТГ до аналогічного середнього показника по всіх ТГ країни. Вагова значимість показника – 0,24;

–  $I_{\text{пдфо}}$  – індекс ПДФО – відношення обсягу забезпечення цим податком на одиницю населення аналізованої громади до відповідного середнього значення по всіх громадах країни (сукупний обсяг сплаченого ПДФО до бюджетів всіх ТГ / чисельність населення ТГ країни). Вагова значимість показника – 0,23;

–  $D_i$  – дотаційність бюджету ТГ – відношення обсягу отриманої базової дотації до обсягу доходів загального фонду. Для врахування такого показника в інтегральну оцінку фінансового забезпечення використовуємо відповідну вагову градацію: при дотаційності 0–25 % – 0,15; 25–50 % – 0,1; >50 % – 0,05;

–  $V_y$  – витрати на апарат управління – відношення витрат на утримання органів місцевого самоврядування до обсягу доходів загального фонду (без врахування трансфертів). Вагова значимість отриманих результатів: 0 – 10 % – 0,15; 10 % – 20% – 0,1; >20% – 0,05.

Для отримання загальної оцінки фінансового забезпечення певної громади, підсумовуємо всі вагові значення інтегрального показника. Так, значення показника на рівні 1 дорівнює середньому значенню фінансового забезпечення територіальної громади по країні. Пропонуємо виділяти такі

групи громад за результатами оцінки: високого, середнього, задовільного, критичного рівня фінансового забезпечення (табл. 3.8):

Таблиця 3.8

Типи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування \*

Значення показника	Тип фінансового забезпечення
>0,9	– високого рівня фінансового забезпечення. Рівень фінансового забезпечення в громаді близький до середнього значення по країні, або перевищує його.
0,6-0,9	– середній рівень фінансового забезпечення.
0,3-0,6	– задовільний рівень фінансового забезпечення.
0-0,3	– критичний рівень фінансового забезпечення. На відміну від спроможності, що визначає більшою мірою потенційні можливості, значення показника менше 0,3 підтверджує відсутність власних фінансів у громаді і може бути підставою для розгляду об'єднання такої громади з фінансово забезпеченою або ж використання трансфертних механізмів регулювання.

\*Складено автором

Інтегральна оцінка фінансового забезпечення органів Волинської області за 2020 р. за наведеною методикою показала, що загальна оцінка спроможності за методикою, розробленою Мінрегіоном, не відповідає результатам оцінки фінансового забезпечення. Значна кількість громад із задовільним значенням показника фінансового забезпечення, що наближається до рівня 0,3 ризикує перейти в критичну зону (таблиці С.4, С.5 Додаток С).

Отже, доцільно використовувати таку методику в динаміці для об'єктивної оцінки ситуації та прийняття зважених рішень у процесі децентралізації. Проте є велика кількість громад із задовільним рівнем фінансового забезпечення, що вказує на суттєві відмінності між уже сформованими громадами, тому необхідним є нарощення дохідних джерел місцевих бюджетів і формування громад на основі їх реальної фінансової спроможності.

Багато новостворених ТГ так і не відповідають критеріям спроможності. Через це постає питання укрупнення новостворених громад із приєднанням неспроможних до спроможних громад, або здійснення перерозподілу доходів між вже створеними ТГ від фінансово спроможних на користь неспроможних громад,

що повинно нормативно визначатися центральною владою на основі нових підходів [176].

Також на основі методики поданої в п.3.1. проведена рейтингова оцінка фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування Волинської області за 2016–2020 рр. Так, у 2016 р. більшість районних бюджетів і бюджетів міст обласного значення мали високі рейтингові показники, однак у 2018–2020 рр. майже всі районні бюджети мали незадовільні показники, що пояснюється значним зменшенням і доходів, і видатків з районних бюджетів, через що більшість видатків за сферами використання зменшувалися в абсолютному виразі, або ж темпи їх зростання не перевищували темпи інфляції.

З 2017 р. відбулося значне зменшення надходжень доходів районних бюджетів, для багатьох бюджетів відбулося падіння доходів у кілька разів, порівняно з 2020 роком. Видатки районних бюджетів у 2020 р. зменшилися до своїх мінімальних значень за весь аналізований період. Рейтинги обласного бюджету та бюджетів міст обласного значення також зазнали незначного погіршення, що спровоковано більшою мірою економічною кризою 2019 р.

З 2018 р. відбулося стрімке падіння індексу доходів районних бюджетів. Значення цього показника сягнули мінімальних значень в 2018 р. у таких районних бюджетах: Володимир-Волинський – 0,005, Іваничівський – 0,05, Луцький – 0,11, Любешівський – 0,04, Любомльський – 0,05, Старовижівський – 0,07 та збереглися станом на 2020 р. Аналогічний напрям зміни індексу видатків районних бюджетів, де критичні значення в 2020 р. характерні для бюджетів районів: Володимир-Волинського – 0,02, Іваничівського – 0,13, Ковельського – 0,19, Луцького – 0,16, Любешівського – 0,15, Любомльського – 0,14. Показники індексу видатків решти районів також зменшуються, але не до таких критичних значень.

Відповідно до отриманих даних зростає показник бюджетної забезпеченості районних бюджетів через більш значне падіння обсягу здійснених видатків з районних бюджетів порівняно зі зміною власних доходів. Результати рейтингової оцінки фінансового забезпечення органів місцевого

самоврядування за період 2016–2020 рр. свідчать про загальне погіршення показників фінансового забезпечення (табл. 3.9).

Такий рейтинг дає можливість комплексної оцінки загального тренду фінансового забезпечення місцевих бюджетів та порівняльної характеристики їх відносно один одного.

Для групування отриманих даних відносної рейтингової оцінки фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування використовуємо формулу (3.5), групувальний інтервал рівний 7. Тому показники згруповано за такими інтервалами, групами. Розподіл місцевих бюджетів Волинської області за рейтинговою оцінкою фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, подано у табл. 3.10.

Таблиця 3.9

Рейтингова оцінка рівня фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування за 2016–2020 рр.

Вид бюджету	Бали за показниками					Загальна сума балів	Загальний рейтинг
	2016	2017	2018	2019	2020		
Обласний	2	5	3	4	0	14	6
Міста обласного значення	7	7	4	5	4	27	1
Вол.-Волинський р-н	0	5	1	1	0	7	10
Горохівський р-н	3	6	2	3	3	17	3
Іваничівський р-н	6	5	2	1	0	14	6
Кам.-Каширський р-н	4	5	4	2	2	17	3
Ківерцівський р-н	3	6	2	1	1	13	7
Ковельський р-н	2	2	0	1	2	7	10
Локачинський р-н	3	6	3	2	1	15	5
Луцький р-н	6	9	3	1	1	20	2
Любешівський р-н	3	7	0	1	0	11	9
Любомльський р-н	5	7	1	1	0	14	6
Маневіцький р-н	3	3	1	2	3	12	8
Ратнівський р-н	2	6	2	2	2	14	6
Рожищенський р-н	4	7	1	2	2	16	4
Старовижівський р-н	3	6	2	2	0	13	7
Турійський р-н	4	6	0	3	3	16	4
Шацький р-н	3	0	3	3	2	11	9
Всього по районах	3	6	2	1	3	15	-

\*Складено автором

З 2021 р., відповідно до реформування адміністративно-територіального устрою, на території Волинської області утворено чотири райони: Володимир-Волинський, Камінь-Каширський, Ковельський, Луцький. План надходжень та видатків загального фонду з районних бюджетів на 2021 р. кардинально відрізняється від аналогічного показника за 2020 р. У 2020 р. обсяг надходжень загального фонду районних бюджетів склав 771078,6 тис. грн, проти 1333,5 тис. грн у 2021р. Відповідно видатки районних бюджетів у 2020р. становили 2219496,2 тис. грн, проти 28729,3 тис. грн. у 2021 р.

Таблиця 3.10

Групування місцевих бюджетів Волинської області за рейтинговою оцінкою фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування\*

Група	Вид бюджетів	Рівень фінансового забезпечення, характеристика
27 балів і більше	Луцьк Ковель Нововолинськ Володимир-Волинський	Високий рівень, характеризується досягненням визначених пріоритетів територіального розвитку, регіон фінансово незалежний
20–26 балів	Луцький р-н	Середній рівень, в основному цілі розвитку території досягнуті, однак окремі напрямки потребують додаткових фінансових ресурсів
13–19 бали	Горохівський р-н, Іваничівський р-н, Кам.-Каширський р-н, Ківерцівський р-н, Локачинський р-н, Любомльський р-н, Ратнівський р-н, Рожищенський р-н, Старовижівський р-н, Турійський р-н	Нижче середнього рівня, бюджет отримує допомогу з державного бюджету.  Для підвищення фінансової стабільності території важливим є коригування програм соціально-економічного розвитку та здійснення додаткових вкладень фінансових ресурсів з державного бюджету
12 балів і менше	Вол.Волинський р-н, Ковельський р-н, Любешівський р-н, Маневицький р-н, Шацький р-н.	Низький рівень. Повноваження органів місцевого самоврядування переважно здійснюються за рахунок базової дотації та субвенцій, тобто у структурі надходжень більшу частку займають міжбюджетні трансферти

\*Складено автором

Оскільки районні ради позбавлені фінансового забезпечення, то логічним є перегляд їхніх повноважень та законодавче закріплення їх розмежування між усіма рівнями місцевого самоврядування, з окресленням конкретної сфери відповідальності та обсягів ресурсів їх фінансового забезпечення.

Таким чином, комплексна оцінка фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування Волинської області проведена використовуючи показники інтегральної оцінки фінансової стійкості, спроможності та рівня фінансового забезпечення, рейтингової оцінки фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, показала що: 1) фінансова стійкість місцевих бюджетів Волинської області забезпечуються за рахунок значних обсягів міжбюджетних трансфертів; 2) проведене оцінювання спроможності територіальних громад Волинської області за методикою Кабінету Міністрів України не дає однозначної відповіді щодо спроможності громади, а скоріше визначають її потенційні можливості, про що свідчить інтегральна оцінка фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування Волинської області за 2020 р., за якою значна кількість громад із задовільним значенням показника фінансового забезпечення; 3) методом груповального інтервалу розраховано значення рейтингової шкали та визначено групи місцевих бюджетів Волинської області: високого рівня, що характеризується досягненням визначених пріоритетів територіального розвитку, – всі бюджети міст обласного значення; середнього рівня, що характеризується фінансуванням основних напрямів 1; нижче середнього рівня – характеризується значним переважанням трансфертів з державного бюджету у структурі доходів – 10; низький рівень – характеризується значною залежністю від трансфертів з державного бюджету – 5 районів.

## РОЗДІЛ 4

### НЕОБХІДНІСТЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### 4.1. Врахування досвіду країн – членів Вишеградської групи у реформуванні фінансування органів місцевого самоврядування для України

Для удосконалення фінансування органів місцевого самоврядування в Україні насамперед важливо взяти до уваги досвід країн Вишеградської групи (Польщі, Чехії Словаччини, Угорщини). Особливістю місцевого самоврядування в країнах Вишеградської групи є те, що воно базується на принципі субсидіарності, який прописаний у Європейській хартії місцевого самоврядування [215]. Він полягає в тому, що кожному проблему людина повинна в першу чергу старатися розв'язати самотужки; якщо ж це виходить за її можливості, то вона може звернутися за допомогою до родини, сусідів, місцевої влади чи регіональної влади (у випадку, якщо місцева влада не має для цього ресурсів). У крайньому випадку людина може звернутися за допомогою навіть до центральної влади. Подібний принцип зараз використовується й щодо фінансування органів місцевого самоврядування в Польщі. Зокрема, 90 % публічних питань у Польщі вирішуються на місцевому рівні за кошти місцевих бюджетів та під відповідальність місцевих чиновників, які при цьому дуже залежать від громадського контролю.

На наш погляд, серед країн Вишеградської групи для України найбільш підходить механізм фіскальної децентралізації в Польщі, яку влада цієї країни готувала 10 років, основним принципом якої був принцип централізованого реформування органів місцевого самоврядування. В Україні ж використали принцип добровільного об'єднання територіальних громад (ТГ), що призвело до появи надмірно заможних ТГ та фінансово неспроможних громад, яких є значна кількість. У Польщі з 01.01.1999 р. проведена успішна децентралізація і значно розширені права територіальних громад – гмін щодо отримання доходів

і здійснення видатків [188, с. 142]. Всього у Польщі нараховується 2489 гмін. Середня польська гміна має населення близько 10-15 тис. мешканців. Сільські гміни мають у середньому 3 тис. мешканців, гміни великих міст – кілька сотень тисяч мешканців. Вони покликані задовольнити потреби місцевої громади в суспільних послугах. Для цього гміна має закріплені джерела доходів у вигляді податків та зборів. Окрім цього вона має в своєму арсеналі фіксований відсоток загальнодержавних податків (27,6 % прибуткового податку з громадян, 5 % податку на прибуток підприємств).

У Законі Польщі «Про доходи одиниць територіального самоврядування» всі джерела доходів гмін поділено на обов'язкові та необов'язкові. До обов'язкових доходів гмін відносяться:

1. Надходження з податків від нерухомого майна; сільського господарства; лісового господарства; транспортних засобів; господарської діяльності фізичних осіб, сплачуваного у формі податкової карти; спадщини і дарчих;
2. Надходження зі зборів: гербового збору; експлуатаційного; ринкового; адміністративного; місцевого.
3. Додаток гміни до податку на доходи з фізичних осіб.
4. Додаток гміни до податку з доходів юридичних осіб.
5. Доходи бюджетних одиниць гмін та внески від одиниць позабюджетної економіки.
6. Доходи з майна гмін.
7. Загальна субвенція.
8. Субвенція на освітні завдання.
9. Дорожня субвенція.
10. Цільові дотації з державного бюджету на завдання, пов'язані з діяльністю урядової адміністрації, що доручені гмінам.
11. Відсотки з коштів гмін, що нагромаджені на банківських рахунках.

Заслуговує на увагу в Україні порядок визначення та збирання окремих місцевих податків та зборів Польщі. Зокрема, податок на нерухомість підпадає під дію Акту про місцеві податки та збори. Законодавча основа оцінка суми



податку також включає резолюції ради гміни. Податок на нерухомість зобов'язані сплачувати: фізичні, юридичні особи та підприємства без статусу юридичної особи. Відповідно до зазначеного Акту об'єктом оподаткування є одиниця майна, приватна власність або безстроковий документ на нерухомість, а також майно чи приватна власність об'єктів будування, які безпосередньо не пов'язані з землею. База оподаткування житлової одиниці – її корисна площа (у квадратних метрах); для будівлі це вартість, яка становить основу для розрахунку амортизації і фіксованих доходів економічної особи; для землі – її площа. Суми ставок податку у сфері статутної компетенції встановлюються для окремого податкового року радою гміни шляхом прийняття відповідної резолюції. Змінилися також спосіб оцінки податку та кінцеві терміни сплати. Для фізичних осіб оцінка проводиться згідно рішення відповідних податкових органів, для юридичних – шляхом самооцінки.

Сільськогосподарський податок був запроваджений 1 січня 1985 року положеннями Акту про сільськогосподарський податок. Він базується на доходах та замінює оподаткування обороту й доходу сільського господарства. Суб'єктами оподаткування можуть бути фізичні та юридичні особи, а також особи без статусу юридичних осіб, які на 1 січня даного податкового року є власниками чи користувачами об'єктів сільського господарства. Об'єктом цього податку є землі сільського господарства, що охоплюють територію сільськогосподарських угідь, територію озер та площу під будівлями, які мають відношення до утримання господарства. Базою сільськогосподарського податку виступає сільськогосподарська площа, визначена у перевідних гектарах. Перевідний гектар – це одиниця виробництва, яка відображає здатність сільського господарства до створення прибутків. Перерахування дійсної площі сільського господарства у перевідні гектари здійснюється за допомогою «масштабу», визначеного у статуті. Значення «масштабу» залежить від типу сільськогосподарської землі, її класу та розміщення землі сільського господарства в одному з чотирьох податкових районів. Ставка податку встановлюється для окремого податкового року відповідно до площі в 1

перевідний гектар у формі фінансового еквіваленту 2,5 ц жита на перші три квартали попереднього податкового року.

Податок на лісове господарство регулюється відповідно до Акту про ліси. Платниками цього податку виступають фізичні та юридичні особи, а також організації без статусу юридичної особи, які є користувачами лісів, що належать Державній скарбниці або гміні. Базою оподаткування цим податком виступає кількість гектарів лісу, визначена у перевідних гектарах. Вона також залежить від площі головних порід дерев і від їх класифікації за якістю. Ставка податку на площу 1 перевідного гектара на один рік визначена як еквівалент 0,200 м. кв. деревини хвойних порід дерев.

Податок зі спадщини та дарування регулюється Актом про спадщину та дарування. Об'єктами оподаткування є також ті об'єкти, що розташовані за кордоном, чи права власності, яких реалізуються за кордоном, якщо на момент передачі спадщини чи укладення контракту особа, котра їх отримує, є громадянином Польщі або має постійне місце проживання у Польщі. Базою оподаткування є вартість отриманих речей чи прав власності після утримання позик та зобов'язань (чиста вартість, яка встановлюється відповідно до стану справ та прав власності на день отримання) та ринкові ціни на день створення податкового зобов'язання. Сума встановлюється залежно від податкової групи, до якої належить особа – одержувач. Віднесення до однієї з трьох податкових груп відбувається відповідно до особистих відносин між особою – одержувачем та особою, від якої отримуються речі та права власності. Під час встановлення суми податку застосовуються звільнені від оподаткування суми й податкова шкала, що діють на день створення податкового зобов'язання. Звільнена від оподаткування сума і вартість речей та прав власності у податковій шкалі, визначеній статутом, підлягають переоцінці.

До необов'язкові доходи гмін відносяться:

1. Субвенція, що компенсує втрачені доходи з пільг та звільнень, що встановлені законом, з сільськогосподарського податку.

2. Цільові дотації на дофінансування власних завдань гмін.

3. Цільові дотації на завдання, що реалізуються гміною на основі домовленостей з органами урядової адміністрації або іншими самоврядними одиницями.

4. Цільові дотації з державного бюджету на усунення безпосередніх загроз для безпеки та громадського порядку.

5. Дотації із цільових фондів.

6. Спадщина і дарчі внески для гмін.

7. Податок з власників собак.

8. Відсотки з позик, наданих гміною.

9. Пролонгована оплата та відсотки за несвоєчасно виконані фінансові зобов'язання.

10. Відсотки та дивіденди на вкладений капітал.

11. Доходи з штрафів та примусових платежів.

12. Важливим джерелом доходів гмін у Польщі є гранти з фондів ЄС, які насамперед надаються для вирішення екологічних проблем на місцях.

Специфічною групою зворотних доходів, які, з економічного погляду, названо доходами гмін, є кредити, позики та облігації. Суть їх у тому, що вони складають не лише доходи, але також майбутні витрати обов'язкового характеру. Використання зворотних доходів пов'язане з конкретними витратами, тобто з виплатою нарахованих відсотків. Відповідно до Закону «Про громадські фінанси цю групу доходів» можна використати на: погашення бюджетного дефіциту протягом року, за умови виплати до кінця року; фінансування витрат, не передбачених у запланованих доходах. Це, в основному, стосується фінансування багаторічних інвестицій. Відповідно до першого критерію, загальна сума, передбачених у даному бюджетному році сум виплати кредитних часткових платежів, викупу цінних паперів, а також потенційних виплат сум, які гміна зобов'язана сплатити відповідно до даних запорок і гарантій, не може перевищувати 15 % запланованих доходів. Другий критерій обмежує розмір загальної заборгованості гміни на кінець бюджетного року до 60 % доходів.

Бюджет гміни повинен охоплювати всю фінансову діяльність гміни. Це означає, що фінансова діяльність організацій та установ гміни повинна бути відображена в бюджеті. Завдання, які стоять перед гмінами, передусім стосуються культури, освіти, соціальної та медичної допомоги, а також планування забудови території, забезпечення водопостачання, електропостачання, будівництва кладовищ і озеленення території. Поряд з цими поточними завданнями гміна виконує роботи й за дорученням уряду. Це так звані «тверді» замовлення, до виконання яких залучаються ділові кола. Слід відзначити, що виконання урядових завдань (громадських замовлень) відбувається прозорим шляхом, за умов повної гласності, щоб громадськість мала змогу перевірити відповідність витрат цільовому призначенню коштів і одержати інформацію про напрями співробітництва бізнесменів з органами місцевої влади, що важливо застосувати в Україні. Оскільки на гміну покладені функції контролю, нагляду, проблеми водо-, електро-, тепло- і газопостачання, то питання розв'язуються здебільшого змішаним способом, тобто гміна вибирає виконавця, орієнтуючись при цьому на вартість робіт. Наприклад, питання водопостачання чи будівництво систем водоочищення і стічних вод дуже важливі і складні, пов'язані, зокрема, з коливанням ринкових цін. Тому, доручаючи їх вирішення приватним фірмам, органи влади повинні вибирати ті з них, де ціни найнижчі.

Вивіз сміття, будівництво сміттєсховищ місцева влада розподіляє між підприємствами різних форм власності: комунальними, приватними і державними. До сфери шляхового господарства, будівництва транспортних розв'язок найчастіше залучаються спеціалізовані фірми, здебільшого не місцеві. Якщо ці роботи виконують приватні підприємства, то завдання місцевої влади забезпечити ретельний нагляд за виконанням робіт. У великих містах органи місцевого самоврядування іноді здійснюють доплату за проїзд у громадському транспорті. В деяких гмінах практикується диференційований підхід до комунальних оплат населення залежно від рівня забезпеченості. Окремі приватні фірми займаються впорядкуванням кладовищ і меморіалів.

В Україні важливо звернути увагу й на Закон Про громадські замовлення в Польщі, який був ухвалений в 1994 р. Цей Закон регулює цільові витрати, забороняє здійснювати їх без тендерів, широко розповсюджених у Польщі. Система державних замовлень передбачає і певну свободу дій місцевих керівників влади. Наприклад, за цим законом бургомістр може використовувати гроші без якихось спеціальних погоджувальних процедур у сумі, яка в перерахунку на українські гривні становить близько 15 тис. Проте, якщо виконання замовлення вимагатиме більших коштів (наприклад, 150 тис. грн.), то бургомістр вже не має права на самостійне рішення щодо їх використання. У вказаному законі також обумовлена місцевих фірм стосовно фірм з інших міст під час проведення тендерів на одержання і виконання громадського замовлення. У цьому випадку працює спеціальна комісія, в якій можна оскаржити результати того чи іншого конкурсу. Завдяки різним процедурам, запропонованим Світовим банком, такі тендери відбуваються на дуже високому рівні і приносять позитивні результати. Зокрема, вони сприяють зниженню цін, прозорому використанню публічних фінансів. Після вступу Польщі до ЄС 01.05.2004 р. всі публічні закупівлі в країні регулюються відповідними Директивами ЄС.

Керівництво гмін, розташованих біля великих міст старається створити умови для переселення заможних громадян з цих міст до них, оскільки це збільшує частку відрахувань від податку на доходи фізичних осіб в їх бюджети. Для цього у приміських гмінах створюються аквапарки, спасалони, відпочинкові комплекси з широким набором послуг для відпочиваючих тощо.

Високі податки і значні соціальні відрахування призводять до того, що значна частина малих і середніх підприємств на місцях ведуть свою діяльність у тіньовій економіці. Частка цієї економіки у ВВП Польщі досить висока – від 14 до 27% (за різними оцінками). Тому уряд країни планує значно зменшити фінансовий тиск на малі і середні підприємства, щоб вивести їх діяльність з «тіньової» економіки. Це повинно дати додаткові надходження для бюджетів органів місцевого самоврядування.

Для України цікавим буде досвід Польщі щодо певних пільг (зокрема, податкових) та дотацій для іноземних інвесторів. Особливо це характерне для спеціальних економічних зонах (СЕЗ), тому вони збільшують свою присутність на польському ринку. СЕЗ у Польщі використовуються насамперед як інструмент регіонального вирівнювання, стимулювання розвитку відсталих регіонів, у яких, згідно з нормативами ЄС, щодо надання регіональної допомоги обсяг ВВП на душу населення не перевищує 75 % по країні. Більшість прямих іноземних інвестицій провідних світових корпорацій, які надходять у Польщу й спрямовуються у виробничий сектор, розміщуються саме на територіях цих зон. Спеціальні економічні зони являють собою виділені в адміністративному плані частини території країни, призначені для ведення на них економічної діяльності суб'єктами господарювання на більш привабливих умовах. Підприємці, які виявили бажання працювати в СЕЗ, повинні отримати спеціальний дозвіл на ведення такої діяльності.

Основними законодавчими актами, які унормовують діяльність СЕЗ у Польщі є закони від 20 жовтня 1994 р. та від 30 квітня 2004 р., підприємцям у цих зонах надається державна допомога у вигляді таких пільг: звільнення від податку на прибуток (для юридичних осіб), податку на доходи (для фізичних осіб), місцевих податків та зборів, зокрема від земельного податку й податку на нерухоме майно; установлення пільгових цін на придбання земельних ділянок із повністю підготовленою інфраструктурою для виробництва (чого так не вистачає в Україні для залучення як іноземних, так і українських інвесторів); надання безкоштовних адміністративних послуг щодо реєстрації та ведення бізнесу, дотації на працевлаштування безробітних тощо. Кожен польський підприємець може одночасно використовувати різні форми державної допомоги, але її загальна сума не може перевищувати максимально допустимого розміру, установленого державою для окремо взятого регіону. На наше переконання, це робиться для того, щоб уникнути нездорової конкуренції між регіонами, що проявилось в Угорщині. Водночас, уряд цієї країни поставив перед собою завдання з

стимулювання залучення прямих іноземних інвестицій в економічно відсталі східні райони.

Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування в Угорщині складаються із власних доходів, податкових надходжень від розщеплень податків та державних прямих трансфертів. До місцевих податків в Угорщині відносяться податки на нерухомість та землю, податки на ділянки та будівлі, податок на надання туристичних послуг, прибутковий податок з комерційної діяльності, комунальний податок. Заслуговує на увагу в Україні той факт, що з 1989 р. прибутковий податок з доходів громадян, який стягується за місцем їх проживання, надходить до відповідного місцевого бюджету. Таким чином, розвиток тієї чи іншої територіальної громади значною мірою залежить від фактичної сплати прибуткового податку населенням цієї громади. Місцевий індустріальний податок сплачується в місцеві бюджети за ставкою 2 %. Деякі місцеві органи влади скорочують цю ставку на 0,5 чи на 1 %, щоб залучити бізнес на свою територію.

Всі функції муніципалітетів в Угорщині діляться на обов'язкові та факультативні. До обов'язкових функцій муніципалітетів відносяться наступні: дошкільна та початкова освіта, базові послуги з охорони здоров'я, освітлення вулиць, місцеві дороги, виплата соціальної допомоги та допомоги по безробіттю, догляд за кладовищами, забезпечення питною водою, захист прав етнічних та національних меншин. Важливо, що угорським законодавством встановлено, що перелік обов'язкових функцій доповнюється залежно від розміру фінансового забезпечення муніципалітету. Значні кошти отримують органи місцевого самоврядування в Угорщині з фондів ЄС. Так, місто Дебрецен отримало від Євросоюзу грант на розвиток екологічно чистого міського транспорту. Мерія Дебрецена також виграла грант ЄС на 22 млрд форинтів на капітальну реконструкцію міських каналізаційних та очисних споруд.

Муніципалітети в Чехії отримують такі доходи: доходи від комунального майна, підприємств та фінансових активів, податок на нерухомість, розщеплення прибуткового податку з громадян, частку надходжень від податку на доходи підприємців, які розмістили свої підприємства на території

муніципалітету, 20 % від прибуткового податку з підприємців на території округу, 20 % від прибуткового податку з підприємств країни – пропорційно чисельності мешканців. Останнє важливо взяти до уваги в Україні при удосконаленні розподілу податку на прибуток підприємств між рівнями влади. Крім того, муніципалітети в Чехії отримують від центрального уряду цільові гранти для фінансування делегованих повноважень у сфері соціальної допомоги: на утримання інтернатів для престарілих, центрів догляду за дітьми, спеціалізованих установ соціальної сфери та установ охорони здоров'я. Також надаються цільові гранти на утримання пожежних бригад, фінансування місцевого транспорту, дитячих садків та початкових шкіл. Ці гранти розподіляються на душу населення, але й передбачають необхідність вкладення муніципалітетом власних коштів.

Послуги, які надають муніципалітети в Чехії, поділяються на обов'язкові та добровільні. До переліку обов'язкових функцій муніципалітетів належать: дошкільна освіта та 9-ти річна школа (при цьому оклади вчителів виплачуються з державного бюджету); соціальні послуги окремими жителям (допомога пенсіонерам на проживання; будинки для осіб похилого віку та інвалідів, дитячі будинки); житлове господарство; водопостачання, збирання та переробка сміття, громадські парки, місцевий транспорт; газо- та електропостачання; експлуатація місцевих доріг; охорона громадського порядку та безпека. До необов'язкових функцій муніципалітетів відносяться: послуги в культурній сфері (бібліотеки, заклади культури), організація відпочинку тощо.

Для доходів муніципальних бюджетів Словаччини до початку XXI ст. було характерним те, що вони, по-перше, значною мірою були прив'язані до муніципальної власності (доходи від неї становили досить значну їх частку), і по-друге, дуже залежали від нестабільних податкових розщеплень. На початку XXI ст. реформаторським урядом М. Дзурінди була проведена фіскальна децентралізація, згідно якої держава значну частину податків передала на місця. Зокрема, найменша адміністративна одиниця (аналог громади в Україні) стала отримувати 70 % податків на прибуток, ще 24 % стало надходити до



бюджетів країв і лише 6 % стало направлятися до державного бюджету. Загалом, податкові надходження місцевих бюджетів в країні складають до 15 % всіх доходів. У Словаччині з 2001 р., в поточному бюджеті громад не допускається дефіцит бюджету. У зв'язку зі вступом Словаччини місцеві органи влади отримали можливість користуватися коштами з фондів ЄС. Водночас поки проблемою для країни є суттєвий розрив у рівнях розвитку Західної та Східної Словаччини, що вимагає значної допомоги від держави східним регіонам. Зараз понад 60 % населення Словаччини вважають, що проведення децентралізації було ефективним кроком в удосконаленні органів місцевого самоврядування.

Органи місцевого в країнах Вишеградської групи можуть отримувати певні кошти з фондів ЄС, які належним чином контролюються відповідними органами Євросоюзу. Ці ресурси надаються ЄС з урахуванням принципу компліментарності, суть якого полягає у недопущенні ситуації, коли бюджетні видатки інтеграційного угруповання, спрямовані на внутрішній перерозподіл факторів виробництва, повинні доповнювати, а не замінювати відповідні політики держав-членів цього угруповання. В іншому випадку в безпосередніх розпорядників коштів зникатиме мотивація ефективного освоєння цих коштів [15, с. 87-88].

В ЄС значна увага приділяється фінансуванню екологічних проєктів на місцевому рівні. Як показує аналіз практики, найбільший шанс отримати належне екологічне фінансування з фондів ЄС можуть отримати ті прикордонні українські територіальні громади, які готують спільні екологічні проєкти з громадами з сусідніх країн Євросоюзу. Зокрема, для прикордонних територіальних громад Волинської області такими проєктами з прикордонними гмінами Польщі можуть бути грантові заявки на покращення водозабезпечення та водовідведення в басейні річки Західний Буг, на зменшення викидів вуглекислого газу домогосподарствами в районі Шацького національного природного парку, на сортування та переробку сміття, на переробку біовідходів та виробництва біогазу тощо. Зокрема, важливим чинником зменшення викидів

парникових газів у поліських районах Волинської області могло б стати переведення у них бюджетних установ, домогосподарств та підприємств на газ (зокрема й на біогаз, враховуючи значні запаси біомаси в регіоні) замість спалювання дров, вугілля та торфу. Але це вимагає значного фінансового ресурсу, частину якого міг би покрити ЄС із своїх фондів. Водночас, подібний проект вимагає співфінансування (такі вимоги ЄС до подібних проектів) з Державного бюджету України, з місцевих бюджетів, за рахунок коштів зацікавлених підприємств та організацій. Тому у нашій країні не тільки на державному, а й на рівні територіальних громад вкрай необхідно розвивати приватно-публічне партнерство в екологічній сфері, надаючи відповідні фінансові стимули для підприємств та установ, а також фінансово заохочуючи їх до проведення енергозберігаючих заходів і зменшення викидів парникових газів. Для цього доцільно б було використати кошти від екологічного податку, частина якого поки залишається у місцевих бюджетах. Тому ми виступаємо категорично проти направлення всіх екологічних платежів в Український кліматичний фонд, який планується створити у нашій країні в перспективі (подібний законопроект вже існує). Тим більше, практика показує, що кошти від екологічного податку, які направляються зараз до Державного бюджету України, далеко не завжди направляються на фінансування екологічних проектів. Тому ми пропонуємо надати статус екологічного збору екологічному податку (і, відповідно, вуглецевому податку), щоб припинити нецільове використання цих коштів

#### **4.2. Шляхи удосконалення механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування**

Реформа децентралізації в Україні, розпочата в 2014 році, була вимогою часу та мала об'єктивне обумовлене підґрунтя. Історичним поштовхом до її впровадження стала «Революція гідності», що також сформувало запит на

реформи та активізувало громадянське суспільство до безпосередньої участі в них.

Напрями щодо удосконалення системи фінансового забезпечення подано у таблиці 4.6

Таблиця 4.6

Напрями, методи та інструменти удосконалення системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації\*

Завдання	Методи та інструменти
<i>Підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування</i>	
Збільшення та розширення фінансової бази органів місцевого самоврядування	Зміна нормативів відрахувань від податку на доходи фізичних осіб та закріплення за місцевими бюджетами податку на додану вартість, податку на прибуток Запровадження прогресивної шкали оподаткування доходів фізичних осіб Адміністрування податку на доходи фізичних осіб здійснювати за місцем фактичного проживання фізичних осіб Зміна бази оподаткування податку на нерухоме майно (оподатковувати ринкову вартість нерухомого майна) та сформувати реєстр платників майнових податків у місцевій раді
<i>Фінансового вирівнювання бюджетів територіальних громад</i>	
Удосконалення механізму фінансового вирівнювання та міжбюджетного регулювання	За бюджетами територіальних громад закріпити 10 % податку на прибуток підприємств та враховувати при визначенні дотації; Удосконалення розрахунку базової та реверсної дотації Удосконалення механізму визначення та відбору проектів фінансування з ДФРР
<i>Впровадження новітніх форм фінансування органів місцевого самоврядування</i>	
Використання механізму муніципального співробітництва та місцевих запозичень	Розширення форм співпраці через розвиток державно-приватного партнерства Розвиток ринку місцевих запозичень
Власні ініціативні проекти громадян	Впровадити нові інструмент: є бюджет участі та краудфаундинг
<i>Підзвітності інституту громадськості</i>	
Забезпечення відкритості та контролю при формуванні і використанні фінансового ресурсу	Вчасне виявлення порушень щодо законності, ефективності витрачання ресурсів та притягнення винних осіб до відповідальності Формування інституту громадського контролю: підвищення рівня взаємодовіри від місцевого населення
Удосконалення організаційно-правового забезпечення	На законодавчому рівні врегулювати повноваження між органами місцевого самоврядування територіальних громад, районною радою і виконавчими органами влади

\*Складено авторами

Ключовим питанням, яке мала вирішити реформа – це розподіл повноважень та ресурсів, між центром, і на місцях. Існували два можливі шляхи впровадження реформи: деконцентрація повноважень з центру та передача їх разом з ресурсами на рівень обласних адміністрацій, або посилення ролі місцевого самоврядування шляхом децентралізації. Оскільки Україна – унітарна держава, то більш доцільним вважається децентралізація та посилення спроможності місцевого самоврядування [45].

Реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади передбачала подолання залежності територій від центру; ліквідацію інфраструктурної та фінансової слабкості громад; зменшення рівня дотаційності громад; підвищення рівня інвестиційної привабливості територій. За результатами реформи, органи місцевого самоврядування мають мати рівні можливості для використання інструментів покращення свого фінансового забезпечення, що дозволить формувати самодостатні території.

Аналіз фінансового забезпечення, проведений у другому розділі наукового дослідження, дає змогу констатувати недостатність дохідної бази органів місцевого самоврядування в Україні. Попри зростання абсолютного значення доходів місцевих бюджетів, Україна залишається країною з низьким рівнем децентралізації < 30 %. Як вказується в розділі 2.1, частка місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) у зведеному бюджеті за період 2015 – 2019 рр. залишилася на рівні 22–23 %. Також щороку збільшується кількість видів субвенцій. У 2020 р. місцеві бюджети отримували з державного бюджету 53 види субвенцій, у 2019 – 42 види субвенцій. У 2018 р. місцеві бюджети отримували 34 види субвенцій, а в 2017 р. – 27.

Отже, прослідковується тенденція щодо постійного збільшення кількості субвенцій, які надходять з державного бюджету місцевим. Це свідчить про суттєву волатильність державної трансфертної політики, яка не завжди формується в інтересах органів місцевого самоврядування та ускладнює планування соціально-економічного розвитку територій.

Розподіл інфраструктурної субвенції, як одного зі стимулів до об'єднання громад, відповідно до площі території та кількості сільських жителів, не враховував специфічних особливостей регіонів. Відбувалося зменшення обсягу субвенції щороку в розрахунку на одну громаду через збільшення кількості створених ОТГ. Загалом з 2016 по 2019 рік включно Уряд виділив для об'єднаних громад 6,5 млрд грн на розвиток інфраструктури: в 2016 р.– 1 млрд грн на 159 ОТГ, в 2017 р. – 1,5 млрд грн на 367 ОТГ, у 2018 р. – 1,9 млрд грн на 665 ОТГ, в 2019 р. обсяг субвенції складає 2,1 млрд грн на 806 ОТГ [139].

Нині не досягнутооптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. В період економічної кризи та пандемії COVID-19 органи місцевого самоврядування здійснювали з власних доходів бюджету видатки на підвищення заробітних плат медичних працівників, закупівлю засобів індивідуального захисту, медикаментів, медичного обладнання, перепрофілювання лікарень та їх відділень, а також інші видатки, не передбачені їхніми повноваженнями, зокрема на соціальний захист населення. Така ситуація, з одного боку, довела можливість органів місцевого самоврядування забезпечити виконання цих повноважень, а з іншого – ще раз підкреслила обмеженість їхнього фінансового забезпечення та необхідності нарощення дохідної бази [59].

Основними фінансовими інструментами формування доходів місцевих бюджетів є податкові надходження, тому доцільно розглянути можливі шляхи збільшення та розширення фінансової бази органів місцевого самоврядування через зміну підходів до розмежування податкових надходжень між державним і місцевими бюджетами або зміну системи адміністрування податків. За результатами аналізу доходів місцевих бюджетів нами визначено, що ПДФО є головним джерелом податкових надходжень місцевих бюджетів, а його частка, як правило, перевищує 50 % доходів місцевих бюджетів без врахування міжбюджетних трансфертів. Проте, через реформу децентралізації, змінився розподіл зарахування ПДФО. З Додатка Ф бачимо, що зміни розподілу

зарахування ПДФО між місцевими та державним бюджетом сприяли фактичному вилученню 25 % ПДФО з бюджетів місцевого самоврядування, та 10 % з бюджету м. Києва. Тобто, до 2015 року за місцевими бюджетами було закріплено 100 % ПДФО (крім м. Києва), після реформування – 75 % зараховується до місцевих бюджетів, а 25 % – до державного бюджету. Районні бюджети залишилися взагалі без такого джерела надходжень.

Відповідно до податкового законодавства, адміністрування ПДФО здійснюється за місцем реєстрації юридичної особи підприємств. Це концентрує податковий ресурс у бюджет тієї громади, в якій територіально розміщується підприємство. Однак, для забезпечення принципу еквівалентності – еквіваленту отримання соціальної послуги до величини сплаченого податку, потрібно зараховувати ПДФО за місцем фактичного проживання особи. Адже, працюючи в одній територіальній громаді та сплачуючи ПДФО до її бюджету, громадяни як правило постійно проживають в іншій, де користуються соціальними послугами та благоустроєм, що створює в одній громаді надлишок можливості для виконання своїх повноважень, а в громаді фактичного проживання особи – обмеженість бюджетного ресурсу. Для цього необхідно лише створити реєстри фактичного проживання осіб, сформованого роботодавцями, та передати їх в податкові органи, яким треба лише зараховувати ПДФО в бюджет громад фактичного проживання особи.

Крім того, для забезпечення соціальної справедливості, з досвіду країн ЄС, в Україні при здійсненні заходів з фіскальної децентралізації необхідно змінити підходи до оподаткування доходів фізичних осіб та системи місцевого оподаткування. Насамперед це стосується лінійного податку на доходи фізичних осіб, який стягується за ставкою 18 %. На нашу думку, доцільним був би перехід до прогресивної шкали оподаткування доходів фізичних осіб за такими рівнями:

- мінімальна ставка ПДФО має складати не більше 10 %, розмір оподаткованого доходу (в межах більше мінімальної заробітної плати – до

середньої заробітної плати в регіоні). Неоподаткований дохід має відповідати прожитковому мінімуму та мінімальній заробітній платі;

- базова ставка – 15 %, розмір оподаткованого доходу (в межах середньої заробітної плати у регіоні (Україні) – до 2-х середніх заробітних плат в регіоні (Україні)).

- середня ставка – 20 %, розмір оподаткованого доходу становить більше 2-х середніх заробітних плат у регіоні (Україні);

- підвищена ставка більше 25 %. Застосовувати при отриманні більше 3-х середніх заробітних плат у регіоні.

Такий підхід, забезпечить реалізацію принципу соціальної справедливості, підвищить купівельну спроможність населення, в загалом позитивно вплине на соціально-економічний розвиток регіону та країни. Крім цього, також необхідним є реформування системи оплати праці, що в сукупності сприятиме детінізації доходів підприємств та зменшить обсяг неофіційної зайнятості населення.

Великі податки з широкою податковою базою розглядаються у низці зарубіжних країн як спільні, що розподіляються в різні рівні бюджетної системи (наприклад у Німеччині, Австрії, Канаді, Іспанії і деяких інших країнах). Так, у Німеччині до спільних податків належать податок із корпорацій, податок із доходів фізичних осіб і податок на додану вартість; в Австрії – податок із доходів та податок на додану вартість; в Іспанії – податок із доходів фізичних осіб, податок на додану вартість. Переваги та недоліки кожного такого податку, на відміну від роздільних податків, що зараховуються тільки в той чи інший рівень бюджетної системи, однаково позначаються на різних видах бюджетів [201, с. 94 ].

Враховуючи досвід зарубіжних країн, одним із методів для підвищення рівня фінансової спроможності є розмежування частини ПДВ між центром і регіонами. На нашу думку, за місцевими бюджетами доцільно закріпити частину ПДВ, щоб підвищити обсяг його надходжень у регіонах. Оскільки він повністю зараховується до доходів Державного бюджету України, то

пропонуємо передати в доходи бюджетів ТГ частину ПДВ. Це посилило б зацікавленість у підвищенні рівня сплати цього податку в регіонах та зменшило б корупцію при його відшкодуванні. Для визначення обсягу ПДВ ( $Q_{\text{пдв}}$ ), що зараховуватиметься до бюджету громади, використаємо формулу:

$$Q_{\text{пдв}} = \left( (Q_{\text{пдфо}} \times \frac{100}{18} - Q_{\text{пдфо}}) \times 20\% \right) \times 10\%, \quad (4.7)$$

де  $Q_{\text{пдфо}}$  – обсяг фактично сплаченого ПДФО до бюджету громади;  
 18 % – базова ставка ПДФО;  
 20 % – базова ставка ПДВ.

Пропонуємо 10 % ПДВ, розрахованого від обсягу фактичного сплаченого ПДФО до бюджету громади, зараховувати в бюджет громади. Тобто, з суми сплаченого ПДВ по області в бюджет кожної громади зараховувати відповідну суму ПДВ, розрахованої індивідуально для кожної громади за вказаною формулою. Формула відображає обсяг доходів, який ми зворотно обчислюємо, маючи фактичний обсяг сплати ПДФО. За умови сплати ПДФО за місцем реєстрації особи, така формула є об'єктивною та гарантує справедливе зарахування податку в бюджет відповідної громади. Враховуючи тенденцію зростання обсягу ПДФО, прогнозуємо зростання обсягу зарахування ПДВ за формулою (4.7) (див. табл. 4.7). У подальшому вважаємо за можливе збільшення частки зарахування ПДВ за формулою до бюджету громади.

Таблиця 4.7

Обсяг потенційних надходжень ПДВ до місцевих бюджетів  
 Волинської області (2014–2019 рр.), млн грн\*

Податок	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ПДВ	88,168	84,490	130,883	193,133	245,666	293,270

\*Розраховано автором

Сума податку з об'єкта/об'єктів нерухомості, які перебувають у власності фізичних осіб, обчислюється контролюючим органом за місцем податкової адреси (місцем реєстрації) власника такої нерухомості. Проте відомості щодо об'єкта нерухомого майна органи державної фіскальної служби отримують від



органів державної реєстрації прав на нерухоме майно, а також органів, що здійснюють реєстрацію місця проживання фізичних осіб. Через неузгодженість інформації у реєстрах нерухомості, органи фіскальної служби отримують неповну, або неточну інформацію при зміні власника майна чи цільового використання. Через це місцеві бюджети втрачають частину доходу та не в змозі прогнозувати обсяг надходження податку і встановити об'єктивну ставку. Тому, доцільно було б сформувати реєстр власників нерухомого майна громади в місцевій раді, адже саме вона найбільше зацікавлена в повноті даних.

Обсяги надходжень транспортного податку у доходах місцевих бюджетів Волинської області збільшувалися в період з 2015 до 2019 року. Проте, купівельна спроможність нових автомобілів є переважно у мешканців великих міст та обласних центрів. Тому, доцільно переглянути підходи до справляння цього податку.

Важливим бюджетоутворюючим податком місцевих бюджетів є податок на землю. При ефективному адмініструванні податку територіальні громади матимуть значні доходи в своїх бюджетах, однак сьогодні проблемою є встановлення меж населених пунктів та питання реєстрації прав власності на землю.

Отже, для збільшення надходжень до місцевих бюджетів від майнових податків необхідно удосконалити механізм оподаткування, а саме: для визначення обсягу податку на нерухоме майно та земельного податку слід встановити ставки у відсотках від ринкової вартості об'єкта оподаткування, що дозволить спростити процес адміністрування податку. Крім того, до майнових податків віднести нерегулярні податки, тобто податки на передачу власності (податок на спадщину; податок на дарування (які на сьогодні оподатковуються як доходи фізичних осіб).

Також дискусійним є новий порядок розмежування та сплати екологічного податку до місцевих бюджетів, оскільки у місцевої влади тепер втрачається економічна мотивація до боротьби з підприємствами–забруднювачами навколишнього середовища, що суперечить політиці сталого розвитку в Україні.

Крім того, не всюди є подібні підприємства, що призводить до значної диференціації в доходах місцевих громад.

Запропоновані зміни підвищать спроможність територіальних громад, межею перерозподілу бюджетних ресурсів між центром і регіонами України в найближчі роки повинна стати пропорція 50 на 50 % із збільшенням останньої в 2023 р. до співвідношення 35 на 65 % на користь місцевих бюджетів.

Важливим покращенням системи фінансового забезпечення є удосконалення механізму фінансового вирівнювання та бюджетного регулювання. Згідно з положеннями Бюджетного кодексу держава надає новоствореним територіальним громадам медичну та освітню субвенцію, проте за допомогою реверсної дотації вона вилучає у фінансово спроможних територіальних громад значну частину податку на доходи фізичних осіб, що знижує зацікавленість місцевої влади у збільшенні надходжень від цього податку та створенні додаткових робочих місць. Тому пропонуємо 65 % реверсної дотації залишати в регіоні, що дасть можливість збільшити видатки місцевих бюджетів на фінансування програм регіонального розвитку. Для удосконалення системи бюджетного вирівнювання доцільно враховувати досвід зарубіжних країн. Наприклад, у Німеччині в основі міжбюджетних відносин лежить розподіл частини ПДВ між розвинутими та менш розвинутими регіонами. Польський досвід показує, що розподіл податкових надходжень між розвинутими та дотаційними регіонами ґрунтується на врахуванні рівня доходів на одиницю населення в різних регіонах, що також можна використати в Україні. Однак треба враховувати рівень розвитку територіальних громад.

Передача додаткових доходів (зокрема частини податку на прибуток підприємств у бюджети територіальних громад) – важлива, але недостатня умова децентралізації. Практика справляння податку на прибуток підприємств до прийняття Бюджетного Кодексу в 2001 р. засвідчила, що місцева влада тоді була зацікавлена у збільшенні обсягів його надходжень, оскільки частина податку зараховувалася до місцевих бюджетів. Нині система фінансового вирівнювання обмежена лише двома податками, тому пропонуємо до бюджетів територіальних

громад включити 10 % податку на прибуток підприємств, на основі чого здійснювати розрахунок індексу податкостроможності територіальних громад. Це збільшить зацікавленість органів місцевого самоврядування у функціонуванні прибуткових підприємств на території громади, підвищить рівень надходжень не тільки до місцевих бюджетів, а й до державного, зменшить кількість дотаційних територіальних громад.

Цільове фінансування з ДФРР – також вагомий інструмент фінансового забезпечення ОМС. Важливим аспектом є дотримання законодавчо встановлених вимог щодо розробки та реалізації проекту органами місцевого самоврядування. Потребує удосконалення механізм визначення та відбору проектів фінансування з цього фонду. Розподіл 20 % фінансових ресурсів фонду між депресивними регіонами України не вирішує відповідної проблеми, а кількість таких регіонів, навпаки, зростає з часу створення ДФРР. Створення ДФРР мало на меті акумулювання частини коштів ДБУ на вирішення потреб розвитку регіонів, розподіл їх на підставі прозорих процедур і забезпечення реалізації проектів розвитку в регіонах [133; 178]. Проте більшість реалізованих проектів – це проекти соціального спрямування, а також програми і заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць. Варто зазначити, що у формулі розрахунку розподілу фінансового ресурсу з ДФРР рівень соціально-економічного розвитку, стан соціальної інфраструктури, якість гарантованих послуг не враховуються.

Напрями покращення фінансування з Державного фонду регіонального розвитку:

- підвищення якості сформованих проектів, що формуються місцевими органами самоврядування, та відповідність їх встановленим конкурсним критеріям. Збільшення їх інвестиційної направленості на розвиток територій, відповідність регіональній стратегії розвитку, можливості позитивного ефекту на збільшення доходів місцевих бюджетів;

- встановлення чіткого порядку освоєння фінансування з ДФРР та своєчасність виділення бюджетного фінансування відповідно до проекту. Адже

існує проблема зменшення кількості проектів та ступеня їх завершеності. Так, у 2015 році було затверджено 836 проектів — завершено 532, у 2020 році затверджено лише 461 проект [186];

- дотримання регіональними комісіями конкурсного відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку умов, порядку та строків визначення переможців та подання їх на розгляд у Міністерство регіонального розвитку, зменшення політичної складової в процесі відбору;

- залучення до формування та вибору проектів представників місцевого населення, громадських організацій, представників бізнесу, експертів з управління проектами;

- залучення кваліфікованих кадрів у структурі місцевих рад для формування проектів та технічної документації. Надання певних гарантій у реалізації потенційних проектів, адже місцева рада повинна закладати 10 % фінансування проекту на наступний рік, а також виготовляти технічну документацію – (умова участі в конкурсі), вартість якої досить висока.

Важливим напрямком покращення фінансового забезпечення ОМС є поширення практики використання механізму муніципального співробітництва та місцевих запозичень.

До форм співпраці з іншими суб'єктами господарювання, які можуть використовуватися органами місцевого самоврядування, відносимо: державне приватне партнерство та співробітництво територіальних громад. Ці інструменти дають можливість об'єднати та мобілізувати ресурси для реалізації важливих суспільних проектів для мешканців визначених територій.

Державно-приватне партнерство включає систему відносин між органом публічної влади (управління) та приватною організацією, у якій останній надається більша роль у плануванні, фінансуванні й реалізації певної послуги для населення, аніж при використанні традиційних процедур співпраці (наприклад тендеру). Захист комунальних інтересів гарантується через інституційні основи, положення нормативних актів та укладених договорів [126]. Державно-приватне партнерство набуло практики використання в останні роки

та є одним з інструментів задоволення зростаючих потреб громад в якісних послугах та інфраструктурі, на тлі обмеженості рівня їх фінансових ресурсів. Економічними причинами його використання є: бюджетний дефіцит, інфраструктурний дефіцит, проблеми реалізації інвестиційних проектів на місцевому рівні. Інструмент державного приватного партнерства відносно новий. Механізм його впровадження та використання потребує більш детального вивчення органами місцевого самоврядування. Саме тому створюються пілотні проекти, для ілюстрації позитивного досвіду та нових можливостей. Так, станом на 2018 рік було відібрано 6 міст для реалізації пілотних проектів ДПП, за підтримки Програми “U-LEAD з Європою” [143].

Наведені проекти державно-приватного партнерства є прикладом досягнення синергетичного ефекту в результаті такої співпраці (рис. 4.4). Органи місцевого самоврядування так вирішують нагальні соціальні та економічні проблеми, використовуючи досвід та капітал зацікавленого інвестора. А це дає можливість акумулювати бюджетний ресурс за рахунок економії на витратах та використати їх на інші пріоритетні проекти (Додаток Т) [22; 129].

<b>Результати використання державно-приватного партнерства</b>	
Отримання додаткових ресурсів – фінансових, матеріальних, набуття управлінського досвіду, розвиток новаторських форм проектного фінансування, економія бюджетних коштів	Доступ до нових технологій, залучення іноземних інвестицій
Реалізація суспільно важливих проектів, що була б неможливою за інших умов	Підвищення якості і обсягу суспільних послуг і товарів, зниження витрат їх надання
Ефективне управління та використання об’єктів комунального майна	Підвищення ефективності комунальної інфраструктури
	Збереження контролю і впливу на загальну стратегію розвитку об’єкта
	Збереження/створення робочих місць

Складено автором на основі [ 22]

Рис. 4.4. Результати використання державно-приватного партнерства

Отже, органам місцевого самоврядування варто розглядати ДПП як форму підвищення ефективності бюджетного фінансування. В 2014 р. був ухвалений Закон України «Про співробітництво територіальних громад», які передбачає відносини між двома або більше територіальними громадами, та здійснюються

на договірних засадах у визначених законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень. Інструмент співробітництва громад, як правило, використовується громадами сусідами, що дозволяє їм визначити спільні напрями розвитку власних територій, забезпечити виконання функцій, які кожен окремо не в змозі здійснити, забезпечити виконання суспільних послуг, мінімізуючи видатки. Залежно від поставленої мети, громади вибирають найбільш оптимальну форму співробітництва, що значною мірою впливає на результативність та ефективність такої співпраці. Фінансування договірних зобов'язань здійснюється з місцевого бюджету наступного року після підписання договору. Також допускається самооподаткування і фінансування з інших не заборонених законодавством джерел (державного бюджету, міжнародної технічної та фінансової допомоги, кредитних ресурсів).

За період з 2015 р. до вересня 2020 р. (проведення виборів за новим АТУ) механізмом муніципального співробітництва скористалося 1380 громад, які уклали 620 договорів (рис. 4.4). З дня набуття повноважень територіальними громадами після виборів 2020 р. станом на 9 квітня 2021 р. було укладено 46 договорів, за участі 87 територіальних громад.



Складено автором на основі [ 229]

Рис. 4.4. Укладені договори про муніципальне співробітництво територіальних громад за 2015-2020 рр.

Найбільша кількість укладених договорів у сфері освіти, охорони здоров'я, та соціального забезпечення 180, або 29,03 % від загальної обсягу. Позитивом є те, що приклади укладання таких договорів та їх реалізація присутні у кожній області України. Лідерство серед областей щодо використання інструменту співробітництва громад займають: Полтавська – 109 договорів (17,58 % від загальної кількості укладених договорів по Україні), Вінницька – 100 договорів (16,13 %), Львівська – 60 договорів (9,68 %), Сумська – 58 (9,35 %), Житомирська – 44 (7,10 %).

Договори співробітництва територіальних громад реалізуються як поточні однорічні проекти, так і довгострокові – строком на п'ять і більше років. До зміни адміністративного устрою та формування нових громад були сформовані сталі звички у населення щодо отримання суспільних послуг незалежно від органу місцевого самоврядування, який їх надає. Це провокувало суперечності між місцевими радами щодо доцільності забезпечення надання послуг, зокрема, встановлення фінансових нормативів витрат на медичні та освітні послуги за громадян, що не проживають у громаді. Приклад Чернігівської міської ради, де послуги з освіти та охорони здоров'я для мешканців інших місць повинні надаватися безкоштовно за умови укладення договору про здійснення міжбюджетних трансфертів між міською радою та відповідним органом місцевого самоврядування, жителі якого отримують послуги [144]. Тому, механізм муніципального співробітництва громад дає можливість нормативного врегулювання відносин між ОМС та забезпечення отримання суспільних послуг населенню.

Вагоме значення для фінансового забезпечення ОМС мають благодійні внески, гранти та дарунки, кошти від міжнародних організацій, донорських установ, обсяг яких часто залежить від ефективного управління територією місцевим органом самоврядування та налагодженням співпраці у межах програм і проектів. Така співпраця направлена загалом на сприяння реформи децентралізації та передбачає: підтримку формування територіальних громад, сприяння економічному розвитку сільських територій, підтримку місцевих

ініціатив, розвиток пріоритетних для громад галузей, модернізацію інфраструктури та покращення надання послуг у громадах, регіональний розвиток.

Важливим інструментом нарощення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування є місцеві запозичення. Як показує досвід зарубіжних країн, місцеві запозичення здійснюються для фінансування розвитку чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань, спрямованих на задоволення інтересів населення територіальних громад. Проте встановлений законом вичерпний перелік місцевих рад, що отримали право місцевої позики, а також здійснення витрат погашення місцевого боргу з бюджету розвитку (величина якого в одних громадах значно відрізняється від інших) напряду обмежує кількість потенційних місцевих рад, які можуть використати інструмент місцевих запозичень. Розвиток ринку місцевих запозичень та гарантій в поєднанні з формуванням органом місцевого самоврядування власної боргової політики дасть змогу територіальним громадам:

- використати можливості власного інвестиційного потенціалу, шляхом формування позитивного інвестиційного клімату, що стимулюватиме як внутрішніх інвесторів, так і залучення зовнішніх запозичень, у тому числі від міжнародних організацій;
- реалізувати інвестиційні проекти, які дадуть конкретний економічний ефект через створення нових робочих місць, зростання ВРП, модернізації інфраструктури, що покращує можливості для розвитку бізнесу;
- сформувати позитивний кредитний рейтинг, що надає позитивного іміджу і місту, так і місцевим органам влади [52].

Отже, розвиток ринку місцевих позик та удосконалення механізму його регулювання зменшить наявні ризики та приведе до зменшення вартості запозичень з одночасним збільшенням їх термінів. Тобто місцеві громади отримають стратегічний ресурс для реалізації таких потрібних капітальних



інфраструктурних проєктів, спрямованих на забезпечення якісних суспільних послуг населенню.

Ще одним з ключових напрямків покращення системи фінансового забезпечення є відкритість та контроль при формуванні і використанні фінансових ресурсів ОМС. Це повинно передбачати як елементи самоконтролю (власні органи контролю, публічні звіти, доступ до інформації щодо діяльності органів місцевого самоврядування), так і моніторинг державними органами.

Ефективний бюджетний контроль покликаний вирішити низку проблем: незаконні витрати; витрати, не за цільовим призначенням; недоотримані вигоди та недостачі коштів та матеріальних цінностей; понаднормове списання коштів, завищення вартості робіт, послуг; втрати від неефективного управління комунальним майном; недостатній рівень ефективності бюджетних програм; низький рівень прогнозованості доходів бюджету. Науковці та експерти з питань місцевих фінансів виділяють причини таких порушень: низький внутрішній контроль та рівень бюджетної дисципліни розпорядників і одержувачів бюджетних коштів; незаконна передача комунального майна; обмеженість та не повсюдність громадського контролю, недостатній рівень доступності та відкритості інформації щодо діяльності ОМС, невідповідність затверджених програм показникам реального фінансового стану, некомпетентність відповідальних осіб при виконанні рішень ОМС, вплив корупційної складової під час прийняття рішень. Ефективність вирішення цих проблем значно зросте із впровадженням інституту громадського бюджетного контролю. Рівень використання інструментів громадського контролю визначає ступінь відкритості місцевої влади та рівень взаємодовіри від місцевого населення. Тому необхідним є подальший розвиток та впровадження інструментів громадського контролю (табл. 4.8).

Окремим інструментом фінансового забезпечення ОМС можна виділити власні ініціативні проєкти громадян, що визначають як напрямок використання фінансових ресурсів, так і джерела їх формування. Такими інструментами є бюджет участі та краудфандинг.

Інструменти громадського контролю за формуванням та використанням  
фінансових ресурсів ОМС\*

Відкритість інформації та прозорість діяльності ОМС	Взаємодія ОМС з громадськістю
Оприлюднення рішень про місцевий бюджет Оприлюднення паспортів бюджетних програм місцевого бюджету Оприлюднення кварталних та річних звітів про виконання бюджету на офіційному сайті ТГ Обговорення в ЗМІ представниками ОМС та експертами проектів та звітів про місцевий бюджет Запит на публічну інформацію Звернення громадян	Загальні збори громадян Статистичні та соціологічні дослідження Консультативно-дорадчі органи ОМС: громадська рада, молодіжна рада, громадське об'єднання Включення громадських делегатів до процесу розгляду, затвердження та виконання місцевих бюджетів Громадські слухання, консультації Місцеві ініціативи Громадська експертиза Створення органів самоорганізації населення

\* Складено автором [52]

Бюджет участі є формою реалізації прямої демократії щодо розподілу бюджетного ресурсу, визначення напрямку та обсягу фінансування відповідно до волі мешканців. Об'єктом голосування та змагальності в такому виборчому процесі є місцеві проекти, зареєстровані відповідно до ініціативи місцевих жителів. Громадські бюджети, які стали переможцями у результаті здійснення вибору мешканцями міста, є обов'язковими до виконання виконавчими органами міської ради у тій формі, що становила предмет голосування. Краудфаундінг передбачає процес залучення фінансових ресурсів, для втілення перспективних ідей та соціальних проектів. Кошти збираються за ініціативи місцевого населення, які часто приймають участь у його фінансуванні, тобто є в ролі доброчинцями. Цей інструмент почали використовувати в Україні з 2015 р. Поширена практика використання офіційних онлайн платформ для залучення доброчинців [86].

Наступним важливим завданням є узгодження в організаційно-правовому полі відносин між органами місцевого самоврядування ТГ та районною радою і виконавчими органами влади. Проблеми, що потребують вирішення, такі:

1) питання розподілу повноважень між районними органами виконавчої влади та органами ТГ, що створює об'єктивні передумови для конкуренції повноважень та появи на цьому ґрунті відповідних компетенційних конфліктів;

2) передача об'єктів комунальної власності територіальних громад районів у власність ТГ та перехід на прямі міжбюджетні відносини бюджетів ТГ та державним, нівелює доцільність існування районних рад у такому виді, в якому вони існували донині;

3) низький фаховий рівень працівників органів місцевого самоврядування, брак фінансових ресурсів та необхідної інфраструктури спричиняє ситуацію коли місцеві ради ТГ не створюють власні галузеві виконавчі органи, а їх функції виконують (як і раніше) відповідні районні органи виконавчої влади [85].

З огляду на недосконалість та неузгодженість окремих норм законодавчої бази щодо розподілу повноважень та компетенцій між органами державної влади та місцевим самоврядуванням у системі фінансового забезпечення, виникають проблеми при визначенні відповідального щодо вирішення конкретного питання, оскільки 80 % повноважень місцевого самоврядування (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні») дублюються такими ж повноваженнями державних адміністрацій (Закон України «Про місцеві адміністрації») [113, с. 146 - 153.]. Тому обласні і районні адміністрації виконали свою історичну роль в адміністративно-плановій системі відносин і запровадження інституту префектів з функцією контролю за дотриманням законів та координації роботи структур центральних органів виконавчої влади, що є вимогою сьогодення.

Важливим напрямом удосконалення інструментів фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування є встановлення відповідності соціальних стандартів та фінансових нормативів бюджетної забезпеченості у галузях охорони здоров'я, освіти, спорту, культури, соціального захисту і соціального забезпечення. Відповідно до бюджетного законодавства фінансові нормативи бюджетної забезпеченості встановлюють шляхом ділення

загального прогнозного обсягу бюджетних видатків на певну мету з усіх місцевих бюджетів на сукупний контингент отирмувачів громадських послуг [105, с. 253]. По суті, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – це середні бюджетні видатки на одного жителя чи споживача послуг у межах України. Але середні бюджетні видатки в межах наявних ресурсів не можуть вважатися нормативами, тому норматив виконує суто розрахункову функцію та визначає не потребу, а можливості держави щодо фінансового забезпечення. Норматив бюджетної забезпеченості на місцевому рівні є найважливішим інструментом політики міжбюджетного регулювання для забезпечення фінансового вирівнювання та визначення обсягів субвенцій.

У зв'язку з цим, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості можна розглядати нині не як інструмент нормативного планування видатків місцевих бюджетів на основі науково обґрунтованого визначення потреби у бюджетних ресурсах, а лише як інструмент для здійснення перерозподільчих процесів. На думку Т. Г. Бондарук, фінансування з розрахунку на одну особу передбачає відшкодування витрат організації на надання стандартизованих послуг конкретним категоріям споживача за єдиними нормативами, що розраховуються в адміністративному порядку, зокрема відповідно до затверджених галузевих нормативів фінансових витрат на надання муніципальних послуг [11, с. 558].

Згідно з Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» нормативи фінансування – це показники поточних і капітальних витрат з бюджетів усіх рівнів на забезпечення задоволення потреб на рівні, не нижчому від державних соціальних стандартів і нормативів [76].

Під час розрахунку нормативу бюджетної забезпеченості слід зважати на те, що його величина має забезпечувати відшкодування матеріальних та прирівняних до них витрат бюджетних установ і створення необхідної матеріально-технічної бази та відображати потребу фінансових ресурсів, розрахованих відповідно до нормативів, визначених Законом України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” (ст. 21):

– нормативи фінансування поточних витрат на одного жителя, а для окремих видів соціальних послуг – на одну особу, яка підлягає певному виду обслуговування;

– нормативи фінансування поточних витрат на утримання мережі закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, організацій, установ соціально-культурного, житлово-комунального та побутового обслуговування;

– нормативи державних капітальних вкладень на будівництво закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, організацій, установ соціально-культурного, житлово-комунального та побутового обслуговування [76].

У свою чергу, основою для розрахунку нормативу бюджетної забезпеченості повинен бути державний соціальний стандарт у відповідній сфері (освіти, культури, охорони здоров'я тощо). Він є гарантією високого рівня життя певної якості і засвідчує зобов'язання держави забезпечити надання громадянам за рахунок бюджетних ресурсів певного набору суспільних благ. Переваги соціальних стандартів такі: їх затвердження дає змогу повною мірою перейти до подушного фінансування витрат на соціальні потреби, що сприяє підвищенню ефективності використання державних коштів; вони дають змогу підвищити рівень обґрунтованості обсягів бюджетних видатків на соціальні потреби; соціальні стандарти передбачають встановлення головних критеріїв якості послуг, тощо.

Підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування щодо надання соціальних гарантій жителям відповідних територіальних громад. Згідно з чинним законодавством урядом передано на рівень територіальних громад повноваження щодо здійснення соціальної допомоги незахищеним категоріям громадян. Передача цих функцій на місцевий рівень при значній асиметрії економічного розвитку та потенціалу територій призведе до нарощення асиметрії в обсязі та якості соціальних послуг, рівні життя громадян. Різні можливості у фінансовому забезпеченні, демографічні та територіальні диспропорції регіонів є підставою перегляду уніфікованого

підходу щодо встановлення повноважень органам місцевого самоврядування одного рівня.

Переміщення, трансферт корупційних ризиків з державного рівня на місце. В результаті фінансової децентралізації, через залежність службовців від місцевої політичної еліти, інертність місцевого населення до прийнятих управлінських рішень, обмеженість місцевих засобів інформації – це сприятливі чинники для корупції. Однак проведені дослідження зв'язку між корупцією та децентралізацією в 59 країнах встановили, що чим більша частка місцевих видатків у сукупному бюджеті, тим нижчим є рівень корупції, що ще раз доводить доцільність реформи [226].

Неузгодженість між різними рівнями влади та нездатність органів місцевого самоврядування забезпечити ефективне використання бюджетних інвестицій. Як зазначає один з ідеологів реформи А. Ткачук, відсутність чіткого плану заходів реалізації реформи та головне розумінням очікуваних результатів від інвестицій призводить до ухвалення необґрунтованих рішень та витрачання значних обсягів бюджетного ресурсу, який і так є досить обмеженим. Для прикладу, Рожищенська районна рада витратила 5 млн грн на ремонт будівлі амбулаторії яка надавала послуги жителям району, після ліквідації району, амбулаторія мала перейти на баланс ТГ Рожище, але громада відмовилася від цього, мотивуючи тим, що вже утримує власну лікарню, а ремонт в амбулаторії зроблений на не належному рівні. Аналогічна ситуація і з закладами освіти. Наприклад, у селі Проскурівка Ярмолинецького району Хмельницької області незадовго після проведених капітальних заходів із енергозбереження (утеплення фасадів, горищного перекриття, заміни вікон і дверей) школу закрили через відсутність набору учнів початкових класів, а також через відсутність старших класів. Тобто ОДА прийняла рішення про бюджетні інвестиції, не враховуючи демографічну ситуацію та перспективні плани розвитку території. В результаті, бюджетні ресурси витрачені неefективно, соціальний ефект від їх освоєння для місцевого населення дорівнює нулю [199].

Законодавчо створена ситуація, коли новостворені органи публічної влади, обрані жителями територіальних громад, наділені певними повноваженнями та обмеженими фінансовими ресурсами. Ліквідація районних рад у процесі укрупнення районів в Україні, які утримували велику кількість об'єктів соціальної інфраструктури (районні лікарні, будинки культури, спортивні та мистецькі школи, соціальні служби), що надавали послуги для всіх жителів району, поставило під сумнів їх подальше функціонування. Такі об'єкти інфраструктури передали на баланс сформованим громадам правонаступникам, на території яких вони розміщені. Однак через фінансову неспроможність об'єднані громади часто розглядають цю інфраструктуру як просто нерухомість, яку можна здати в оренду або продати, а новоутворені районні ради після реформи отримали обмежене фінансове забезпечення. Відтак в результаті оптимізації почався процес ліквідації бюджетних установ, або їх реорганізація. Боротьба місцевих рад великих міст з районними радами призвела до того, що районні ради втратили частину повноважень та були позбавлені фінансових ресурсів відповідно до змін Бюджетного кодексу України. Ця ситуація потребує оперативного законодавчого врегулювання.

Виникнення неузгодженості та складності в реалізації єдиної державної політики, через формування пріоритетів розвитку регіональними елітами та намаганням впливати на прийняті рішення не тільки на місцях, й на державному рівні, що є загрозою національної безпеки. Це проявляється в процесі поглиблення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських настроїв у окремих регіонах; посилення безвідповідальності чиновників та місцевих еліт і зростання незадоволення населення регіонів владою, включаючи центральну, яка демонструватиме неспроможність захистити інтереси та права регіональних громад; небезпека відцентрових тенденцій через український низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами [189, с. 23].

Зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень через низький рівень компетентності посадових осіб місцевого самоврядування

та недосконалість системи виборів депутатського корпусу на місцях [95]. Негативним проявом реформування територіальної організації влади є обмеження жителів периферії територіальної громади представництва своїх інтересів в органах місцевого самоврядування територіальної громади, оскільки старости (голови сільських рад), які до реформи обиралися жителями поселень, призначаються головою територіальної громади.

Недосконалий механізм взаємодії між центральною виконавчою владою, зокрема відповідними профільними міністерствами щодо впровадження секторальних реформ у галузі освіти, медицини, соціального захисту та місцевими органами самоврядування щодо впровадження узгоджених відповідних стандартів та алгоритмів реформ [48].

Відсутність чіткої системи якості надання послуг населенню (зокрема, з початкової та середньої освіти, охорони здоров'я) в умовах розширення податкової автономії місцевих бюджетів поглиблює міжрегіональні відмінності у доходах, а відтак – у рівні та якості бюджетних послуг. Це провокує збільшення обсягів трансфертного фінансування. Проте, для багатих регіонів і територіальних громад існує загроза того, що зростання податкових надходжень дасть поштовх зростанню видатків, яке потім буде складно загальмувати, що, у свою чергу, може ускладнити фінансування місцевих видатків у періоди погіршення економічної ситуації [94, с. 64].

Неврегульованість процесу фінансування закладів освіти за рахунок освітньої субвенції. Обсяги субвенцій є значно меншими відповідних видатків місцевих бюджетів на освіту. Кошти субвенції використовуються лише на оплату поточних видатків навчальних закладів, а на потреби капітальних видатків може використовуватись лише за умови задоволення у повному обсязі потреби у поточних видатках на бюджетний період та за умови відсутності простроченої бюджетної заборгованості за захищеними видатками. Проте передбачається можливість використання залишків коштів за освітньою субвенцією у наступному бюджетному періоді [186].



З прийняттям Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» у ст. 27 було передбачено передачу таких нових зобов'язань на органи місцевого самоврядування: видатки на підготовку робітничих кадрів у професійно-технічних закладах, та інших закладах розташованих в містах обласного значення здійснюються з бюджетів цих міст, заклади на інших територіях з обласного бюджету та бюджету міста Києва. Водночас відповідні заклади мають передатися на баланс комунальної власності відповідних громад. У 2016 р. по всій Україні лише 302 заклади, а це 48 % від підпорядкованих Міністерству освіти і науки України, документально оформили заклади у власність. Як результат, дефіцит бюджету професійно-технічних навчальних закладів склав за 2016 р. – 1,15 млрд грн (27,7 % їхніх загальних фінансових витрат), що покривалося за рахунок стабілізаційної дотації з державного бюджету [111].

Зазначені проблеми реформи децентралізації та фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування вказують на складність її впровадження через її комплексний характер та залежність від законодавчих змін у різних сферах суспільного життя.

Отже, удосконалення системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації має бути спрямоване на: збільшення та розширення фінансової бази органів місцевого самоврядування; удосконалення механізму фінансового вирівнювання та міжбюджетного регулювання; використання механізму муніципального співробітництва та місцевих запозичень; впровадження власних ініціатив і проектів громадян; забезпечення відкритості та контролю при формуванні і використанні фінансового ресурсу; нормативного врегулювання відносин між органами місцевого самоврядування ТГ та районною радою і виконавчими органами влади.

#### **4.3. Пріоритети фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану**

Базовими нормативно-правовими документами, що регламентують діяльність ТГ в умовах воєнного стану є Бюджетний кодекс України [19], Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [146], «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[142], «Про правовий режим воєнного стану»[141]. В період воєнного стану саме уряд України має повноваження для того, щоб вносити зміни у формування та виконання місцевих бюджетів.

Слід зазначити, що в умовах воєнного стану фінансово-економічне становище ТГ суттєво змінилося. Однією з проблем, з якою стикнулися органи місцевого самоврядування є релокація бізнесу та внутрішнє переміщення громадян із східної частини України у західні та центральні регіони. Для покращення даної ситуації Всеукраїнська Асоціація ОТГ зробила звернення до органів державної влади з проською виділити додаткові дотації з державного бюджету для місцевих бюджетів з метою покриття втрати доходів бюджетів ТГ через надання пільг, що встановила держава.

До запровадження воєнного стану в Україні територіальні громади повинні були затвердити місцевий бюджет на наступний рік разом із депутатами місцевої ради. Однак, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 року № 252 такий документ затверджується рішеннями виконавчих комітетів відповідних місцевих рад або розпорядженнями місцевих державних або військових адміністрацій [127]. Такі рішення про місцеві бюджети мають бути затверджені до 25 грудня 2022 року. Дані зміни запроваджені для того, щоб оперативної та ефективно приймати управлінські рішення щодо безперервної діяльності різноманітних закладів та установ, які є життєво необхідні для жителів ТГ. Також, відповідно до бюджетної програми «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів

щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України» та регіональної програми «Надання підтримки внутрішньо переміщеним та/або евакуйованим особам у зв'язку із введенням воєнного стану на 2022 рік» здійснюються виділення субвенцій з державного бюджету до місцевих задля всебічної підтримки внутрішньо переміщених громадян. Такі бюджетні субвенції можуть виділятися на реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів житлового фонду комунальної власності для надання в тимчасове користування внутрішньо переміщеним особам; придбання у комунальну власність житла для надання в тимчасове користування внутрішньо переміщеним особам, а також для фінансової підтримки внутрішньо переміщених громадян через кошти резервного фонду місцевих бюджетів.

9 липня Верховна Рада України прийняла законопроект № 7426, що вдосконалює порядок та спосіб виконання повноважень органами місцевого самоврядування. Тобто це можливість перенаправити кошти із спеціального фонду до загального для того, щоб забезпечити територіальну оборону ТГ та підтримати місцеву інфраструктуру.

Також, успішно запроваджено механізм, що дозволяє автоматично зараховувати акцизний податок від реалізації роздрібною торгівлю тютюнових виробів, тютюну та промислових замінників тютюну, рідин, що використовуються в електронних сигаретах до бюджетів органів місцевого самоврядування з 1 травня 2022 року. Так, Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень» від 30 листопада 2021 року № 1914-IX передбачено, що наразі обов'язок сплачувати акцизний податок з продажу тютюнових виробів переноситься із суб'єктів роздрібною торгівлі на виробників та імпортерів. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до загального фонду відповідних бюджетів місцевого

самоврядування» від 9 березня 2022 р. № 246 встановлено частки, відповідно до яких акцизний податок з пального (13,44 %) буде автоматично надходити до місцевих бюджетів.

Скасовано вимогу щодо обов'язкового публікування звіту місцевих бюджетів у відповідних газетах, скасовано всі норми щодо складання та схвалення прогнозів місцевих бюджетів, до надходжень бюджетів місцевого самоврядування віднесено 70 % адміністративного збору за державну реєстрацію у сфері містобудівної діяльності [115].

10 березня 2022 року Уряд Постановою №240 ухвалив зміни до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. № 590.

Внесеними змінами доповнено перелік видатків загального та спеціального фондів державного та місцевих бюджетів, що можуть здійснюватись в умовах воєнного стану, а саме із місцевих бюджетів дозволяється здійснювати видатки:

- на придбання пального, запчастин та ремонт автомобільного транспорту;
- пов'язані з наданням підтримки внутрішньо переміщеним та/або евакуйованим особам;
- забезпечення продуктами харчування, видатки, пов'язані з наданням підтримки внутрішньо переміщеним та/або евакуйованим особам, придбання миючих та дезінфікуючих засобів (зокрема для закладів соціального захисту) [204].

Варто відзначити, що на період воєнного стану перерахування реверсної дотації до державного бюджету з бюджетів ОТГ Казначейство не здійснює.

До 1 січня 2023 року відтерміновано реалізацію положення про нарахування штрафу обсягом 100 неоподаткованих мінімумів доходів громадян та пені у розмірі 0,1 % від суми простроченого платежу акцизного податку з роздрібного продажу тютюнових виробів, що зараховуються до місцевих бюджетів.

Постанова Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 року № 590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» визначає пріоритетні напрямки видатків Казначейства. Основними з них є:

1) видатки на національну оборону, безпеку і заходи правового режиму воєнного стану;

2) оплата праці працівників бюджетних установ:

- обслуговування боргу, здійснення гарантійних зобов'язань;
- виплата пенсій, надбавок до пенсій;
- забезпечення соціальних виплат, купівля медикаментів, води тощо

3) інші видатки.

Під час війни Росії проти України в 2022-2023 рр. фінансова ситуація багатьох органів місцевого самоврядування, як і держави загалом, суттєво погіршилася. Достатньо сказати, що за різними експертними оцінками втрати нашої країни від війни склали на початок 2023 р. від 600 млрд до 1 трлн дол США, а спад ВВП у 2022 р. склав близько 30 %. Насамперед це стосується тих, українських територій яких були в окупації та у прифронтовій зоні, у яких зараз не вистачає фінансових ресурсів на своє відновлення. Їх постійно обстрілюють російські війська, знищуючи об'єкти інфраструктури, передусім енергетичні об'єкти та житло громадян. За оцінками експертів, російські війська повністю знищили або пошкодили об'єкти інфраструктури на суму близько 140 млрд дол США. Це призвело до зупинки або обмеження роботи багатьох підприємств та установ у цих регіонах, а також у великих містах на півночі, в центрі, на півдні та на заході України (Київ, Харків, Дніпро, Запоріжжя, Дніпро, Одеса, Миколаїв, Львів та інші). Відповідно, ні держава, ні місцеві органи самоврядування не отримують належних надходжень від суб'єктів господарювання. Крім того, значна частина населення на місцях втратила роботу або мігрувала за кордон, що негативно відображається на надходженнях до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб, інших податків та зборів. Податкові та інші пільги, надані державою бізнесу на початку війни

Росії проти України, також негативно позначилися на фінансовому стані органів місцевого самоврядування (насамперед це стосується екологічного податку та податку на землю), оскільки вони не були компенсовані державою. Різко збільшилися витрати органів самоврядування й на розміщення вимушено переселених осіб (ВПО) та їх працевлаштування, хоча держава й надає цим особам певну допомогу. Але значна частина витрат на їх утримання лягла на місцеву владу та місцеве населення, яке забезпечує ВПО багатьма продуктами харчування, одягом, взуттям, паливом тощо. Також зросли витрати органів місцевого самоврядування на обладнання бомбосховищ та укриттів насамперед у бюджетних організаціях.

Частина підприємств та установ була переведена із небезпечних регіонів України у відносно безпечні регіони нашої країни, що негативно позначилося на доходах тих органів місцевого самоврядування, звідки відбулася релокація цих структур. Вкрай погано позначається на фінансовому стані працюючих суб'єктів господарювання необхідність припинення роботи під час повітряних тривог та виведення персоналу в укриття. Крім того, значні витрати понесли ці підприємства на створення та обладнання цих укриттів та на закупівлю резервного електрообладнання на випадок планового та позапланового відключення електроенергії. Все це зменшує прибутковість таких підприємств та відповідні відрахування до місцевих бюджетів. Так, за даними Європейської Бізнес Асоціації, 53 % її членів зараз працюють з обмеженнями, а 3 % взагалі перестали працювати. Крім того, за даними опитування, яке провела вказана організація серед керівників підприємств, виявилось, що 40 % опитаних повідомили, що їх витрати на забезпечення автономного живлення складають до 50 тис дол, ще 22 % повідомили, про свої витрати у діапазоні 50-100 тис дол, 24 % опитаних повідомили про витрати в розмірі 100-200 тис дол, а 14 % опитаних вже витратили більше 200 тис дол США на вказані цілі [100].

Так, за 11 місяців 2022 р. В Україну імпортували близько 354 тис генераторів на 355 млн дол США. Бензинові генератори потужністю до 7,5 кВт – найпопулярніші серед українців. Такі генератори складають 80 % з усіх

увезених генераторів і вони використовуються насамперед на підприємства малого та середнього бізнесу та в домогосподарствах. Одним із виходів з енергетичної блокади, що застосовує зараз Росія проти України, у довгостроковій перспективі може стати розвиток «зеленої» енергетики на всіх рівнях, зокрема й на рівні органів місцевого самоврядування.

Негативно на фінансовому стані багатьох підприємств на місцях позначилася й мобілізація до української армії висококваліфікованих фахівців, що призвело до скорочення часу їх роботи та випуску відповідної продукції. Певна кількість автомобілів і автобусів підприємств та бюджетних установ була направлена на потреби фронту, що ускладнило їх діяльність та змусило збільшувати витрати на підвезення працівників на роботу. Частина підприємств малого й середнього бізнесу (МСП) припинила свою діяльність, бо суттєво знизилася купівельна спроможність населення через інфляцію, яка в 2022 р досягла рівня майже 30 % (в 2023 р. її рівень складе 28%) та безробіття. Крім того, значно зросли витрати МСП на придбання електрогенераторів та іншого обладнання, щоб не припиняти свою роботу під час відключень електроенергії. Все це лягло на збільшення витрат МСП та зменшення ними сплати податків та зборів до місцевих бюджетів. Водночас, позитивно вплинула на діяльність МСП, інших підприємств та установ України матеріальна та фінансова допомога за кордону. Насамперед це стосується надання електрогенераторів, автомобілів, автобусів та іншого обладнання для продовження їх діяльності. Зокрема, Об'єднані Арабські Емірати передали Україні 2500 генераторів на 100 млн дол США. Протягом грудня 2022 р. партнери передали Україні близько 5 тис генераторів, ще приблизно 8 тис очікується в січні 2023 р. Натомість, правоохоронним органам необхідно звернути уваги на факти продажу гуманітарної допомоги та автомобілів для сил оборони, які були ввезені на пільгових умовах.

Суттєво вплинули на поставки генераторів та іншого енергетичного обладнання в Україну державні податкові пільги для нього (відміна сплати ввізного мита та ПДВ). З листопада 2022 р. наша держава встановила податкові

пільги на ввезення електрогенераторів, трансформаторів, акумуляторів, електродвигунів, газогенераторів, водонагрівачів, обігрівачів та іншого подібного важливого обладнання для проходження опалювального сезону, та подолання періодичних блекаутів, до чого ведуть постійні обстріли російськими агресорами об'єктів енергетики нашої країни. Водночас, важливо не допускати перепродаж цього енергетичного обладнання втридорога, що дозволяють собі окремі підприємці, які ввозять подібне обладнання за кордону на пільгових умовах. Про ці факти постійно говорять у соціальних мережах, на що повинні відреагувати відповідні державні органи.

На значні суми органи місцевого самоврядування України отримали гуманітарну допомогу від закордонних партнерів нашої країни, міжнародних гуманітарних організацій, міст-побратимів, відомих зарубіжних політиків і митців та окремих громадян, що дало можливість місцевій владі частково вирішити фінансові та гуманітарні проблеми, породжені війною Росії проти України. Крім того, ряд країн прислало необхідну техніку, спеціалістів та будівельні матеріали для відновлення ряду міст та сіл нашої країни, які найбільше постраждали від російської агресії (Буча, Гостомель, Ірпінь, Бородянка, Тростянець та ряд інших). Зокрема, за кошти Польщі будуються модульні містечка для проживання переселенців у Львівській області. Деякі країни та міжнародні організації надали житлові модулі для ряду поселень у Київській області, мешканці яких залишилися взагалі без житла. Окремі зарубіжні підприємницькі структури почали не тільки відновлювати житло, а й переробляти розбиті будівельні конструкції на вторинні будівельні матеріали, щоб не забруднювати ними навколишню територію (подібне вже робиться в Гостомелі), оскільки й так екологічна шкода, нанесена російськими окупантами навколишньому середовищу нашої країни, оцінюється в суму більше 40 млрд дол США. Позитивним є й той факт, що значну допомогу у відновленні зруйнованого житла у Київській та інших областях нашої країни надають українські та зарубіжні волонтери. Певну допомогу місцевій владі у розмінуванні її територій надають фахівці Державної служби з надзвичайних



ситуації (ДСНС), що дасть можливість місцевим аграрним підприємствам належним чином провести посівну компанію у 2023 р., оскільки у 2022 р. багато з них це не змогло зробити через мінування значної кількості сільськогосподарської землі (особливо на сході та півдні України), що негативно позначилося як на їхніх доходах, так й на доходах органів місцевого самоврядування. Дещо у відшкодуванні втрат сільськогосподарських підприємств робить й Українська держава, але належних фінансових ресурсів у неї поки не вистачає, оскільки майже половина бюджету направляється на фінансування сил оборони нашої країни.

Для відшкодування витрат на житло Українська держава запропонувала офіційний механізм подачі заявок на компенсацію за зруйноване житло під час війни Росії проти України [91].

Це можна зробити в електронному вигляді через портал Дія, в паперовому вигляді – через ЦНАПи, органи соціального захисту населення чи через нотаріуса. Наступний етап – впровадження відповідного закону, на основі якого будуватиметься робота з виплати компенсацій (проект закону вже розроблений). Згідно цього закону при кожній громаді чи військовій адміністрації буде створена спеціальна комісія, яка буде аналізувати та забезпечувати обстеження зруйнованого об'єкту. На основі цього вона прийматиме рішення щодо надання чи ненадання компенсації. Якщо комісія дає відповідний дозвіл, заявнику надається житловий сертифікат, на суму, яка відображає вартість зруйнованого житла. Отриманий сертифікат можна буде використати протягом п'яти років для купівлі квартири, приватного, садового чи дачного будинку у будь-якому регіоні України, окрім тимчасово окупованих територій. Якщо ж коштів житлового сертифікату не буде вистачати на бажане житло, то людина може додати свої гроші. Базовим джерелом житлової компенсації повинні стати заарештовані по всьому світі активи Росії. В цьому плані Україна має підтримку міжнародних інституцій та окремих демократичних країн. Водночас, хотілося б звернути увагу на необхідність присутності у вказаних комісіях представників місцевих громадських

організацій та найбільш постраждалих жителів громади. Інакше може повторитися ситуація з розкраданням державних коштів, як це було з використанням допомоги держави для подолання повені 2008 р. на Закарпатті, коли місцеві чиновники за хабарі виділяли значні кошти деяким жителям громади, які майже не постраждали від цієї повені. У той же час найбільш постраждалі отримували значно менші кошти, ніж повинні, оскільки корумповані представники відповідних комісій масово занижували їх витрати.

Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування можуть суттєво зрости, якщо вдасться зменшити безробіття у їхніх громадах та легалізувати підприємців, які здійснюють свою діяльність без сплати податків. На жаль, з 24.02.2022 р. Держстат України не проводить подібні обстеження по регіонах нашої країни, хоча різні групи експертів називають кількість безробітних в кілька мільйонів осіб [23].

Так, Мінекономіки вважає, що кількість безробітних у нашій країні складає 2,6 млн осіб. У певній мірі це пов'язано з тим, що в результаті бойових дій на листопад 2022 р. близько 5 млн осіб втратило роботу. На обліку в центрах зайнятості стоїть близько 200 тис осіб, а статус безробітного на листопад 2022 р. отримало всього 215 тис осіб. Подібна нестиківка з кількістю тих, хто втратив роботу та офіційно зареєстрованими безробітними пов'язана з тим, що частина з них виїхала за кордон, або працює в тіньовій економіці. Достатньо сказати, що до 24.02.2022 р. Держстат України оцінював неформальну зайнятість в 3 млн осіб, з яких 1,7 млн осіб було не зареєстрованими підприємцями. Зрозуміло, що під час війни ця кількість зайнятих в тіньовій економіці навряд чи зменшилася, тому органам місцевого самоврядування треба активніше виявляти підприємців, які не реєструються щоб не платити податки, зокрема у місцеві бюджети. Тим більше, що держава надає для підприємців мікрогранти до 250 тис грн для започаткування власної справи або розвиток бізнесу, гранти на розвиток садівництва, ягідництва та виноградарства (держава фінансує до 70 % інвестицій), гранти на створення тепличних господарств (фінансування від держави складає 50-70 %, але сума

обмежується до 7 млн грн). Держава також фінансує підприємства переробної промисловості (до 70 % вартості проекту, та інвестує в ІТ-стартапи (гранти та кредити можуть сягати від 0,75 до 8 млн грн). Ряд міжнародних структур та окремих країн (насамперед Норвегія) щорічно виділяють значні кошти на перепідготовку колишніх військовослужбовців та членів їх сімей, щоб вони могли розпочати свій бізнес на місцях, тим самим наповнювали місцеві. Така форма допомоги колишнім військовим доповнюється працею волонтерів, які допомагають колишнім військовослужбовцям з психологічної адаптації до мирного життя у громадах.

Певну допомогу у подоланні наслідків агресії Росії проти України на місцях здійснює така структура, як «Армія відновлення» [117].

Для виконання суспільно корисних робіт в рамках цього проекту залучено до праці майже 4,5 тис безробітних у 9-ти регіонах нашої країни. Наразі суспільно корисні роботи проводяться ними у Сумській, Київській, Полтавській, Донецькій, Чернігівській, Рівненській, Запорізькій, Житомирській та Волинській областях. Безробітні за виконання цих робіт отримують щонайменше 6700 грн. Крім того, оплату праці за виконання таких робіт можуть дофінансовувати з обласних бюджетів. Найчастіше безробітних залучають до розбору завалів та відновлення житлових будинків і приміщень, пошкоджених в результаті бойових дій; облаштування та укріплення блок-постів, підвальних приміщень під укриття; розчищення залізничних колій та автодоріг, будівництва захисних споруд цивільного захисту, укріплення дамб; заготівля дров для військових та населення; розвантаження та фасування гуманітарної допомоги; надання соціальних послуг в пунктах незламності. Водночас, необхідно вказати й на той факт, що певна частина безробітних відмовляється від подібних робіт. На цей факт щодо частини ВПО вказують й представники органів місцевого самоврядування, хоча їм пропонуються й робочі місця. На жаль, для частини безробітних та ВПО характерні алкоголізм, наркоманія, насилля в сім'ях, інші негативні явища. Держава, місцеві органи самоврядування та меценати виділяють певні кошти на створення

реабілітаційних центрів для вказаних громадян та колишніх військовослужбовців, але поки проблема залишається не до кінця вирішеною. Тим більше, що багато зарубіжних та українських експертів звертають увагу представників влади на місцях на загострення всіх цих проблем внаслідок демобілізації багатьох військовослужбовців після закінчення війни з Росією.

Певний позитивний вплив на підвищення ефективності фінансів органів місцевого самоврядування може здійснити розширення частки їх закупівель через систему Prozorro та Prozorro Market, хоча під час війни це зробити не дуже просто. Натомість, країни ЄС для підвищення ефективності використання публічних фінансів на всіх рівнях стараються використовувати для цього механізм публічних закупівель. По цьому шляху йде й Україна, не дивлячись на війну Росії проти нашої країни, що дає певні позитивні результати. Зокрема, в 2020 р. Україна заощадила на аукціонах Prozorro близько 43 млрд грн [203].

Тому важливо дослідити ефективність публічних закупівель не тільки на державному рівні, й на рівні обласних центрів. Так, видатки Луцької міської ради на публічні закупівлі у всіх витратах у 2017 – 2022 рр. коливалися від 0,16 % в 2017 р. до 2 % в 2020 р. та від 0,7 % в 2021 р. до 0,003 % в 2022 р. У 2022 році такий низький відсоток публічних закупівель можна пояснити тим, що в цьому році електронна система торгів була заморожена через початок війни Росії з Україною в лютому. З березня по серпень 2022 р. торги не відбувалися взагалі. З серпня 2022 року влада розпочала тендерні процедури без використання електронної системи. Станом на 01.09.2022 року міським бюджетом були здійснені витрати в сумі 430,27 тис. грн., що на 19564,68 тис. грн., або на 97,85 % менше за 2021 рік. В свою чергу це вплинуло на різке скорочення у їх структурі витрат на публічні закупівлі. Якщо б не війна Росії проти України, то можна було б передбачити їх поступове зростання у структурі видатків бюджету міста Луцька. Тому вважаємо за доцільне розширювати обсяги проведення публічних закупівель в структурі міського бюджету міста Луцька та інших обласних центрів. Не дивлячись на невеликий обсяг публічних закупівель з міського бюджету Луцька, вони доводять свою

ефективність у порівнянні з існуючим раніше порядком, коли публічні закупівлі проводилися без тендерів. Це могло призводити до корупційних діянь, які здійснення публічних закупівель на конкурсних засадах максимально мінімізувало.

Активне знищення Росією об'єктів енергетичної структури в Україні в кінці 2022 р. призвело до того, що Уряд України був змушений з початку січня 2023 р. зупинити тендерні аукціони, оскільки постійні відключення електрики у багатьох регіонах не давало можливості всім їх учасникам приймати участь у цих аукціонах. Водночас, в уряді розглядають кілька варіантів повернення аукціонів, залежно від того, наскільки ефективно покажуть себе закупівлі без трираундового аукціону, а також як буде змінюватися ситуація з енергетикою в Україні і наскільки адаптується до нового порядку закупівель бізнес. Якщо в 2023 р. все складеться позитивно, то аукціони повернуть вже цього року. Інший варіант – запровадження опціональних аукціонів, коли замовник сам обирає, чи потрібен йому аукціон. Це одна із вимог Світового Банку, оскільки було чимало дискусій чи потрібні аукціони для складних предметів закупівлі. Також розглядається варіант зробити аукціони обов'язковими для дороговартісних закупівель.

Не дивлячись на війну та постійні відключення світла, достатньо ефективно працює система Prozorro Market. З жовтня 2022 р. по січень 2023 р. в цій системі було укладено понад 6 тис договорів на понад 1,7 млрд грн. Цей каталог має значні переваги для учасників, насамперед для малого і середнього бізнесу (МСП). Раніше МСП стримували необхідність постійної підготовки тендерних пропозицій, часті оскарження результатів тендерів, наявність іноді специфічних вимог до учасників, а у Prozorro Market такого немає. Постачальник один раз проходить безкоштовну кваліфікацію в певну категорію товарів, заводить на полицю свої пропозиції і чекає на замовника. Замовник теж не формує тендерну документацію, тому немає додаткових вимог до предмета закупівлі чи до учасників. Діють стандартні кваліфікаційні вимоги. Постачальник не витрачає кошти на рекламу чи просування своєї продукції,

сплачує лише комісію залежно від суми договорів. Натомість, при участі у тендерах постачальник сплачує за участь в кожному тендері. Розмір комісії визначається Урядом України: при бюджеті закупівлі до 50 тис грн – 3 %, при бюджеті закупівлі до 200 тис – 2 %, але не більше 3400 грн, при бюджеті закупівлі від 200 тис грн – 1 %, але не більше 3400 грн.

Суттєве збільшення фінансових ресурсів в умовах війни та після неї органам місцевого самоврядування в Україні може принести створення на їх територіях індустріальних парків, оскільки держава та місцеві органи самоврядування для таких парків надали суттєві фінансові та інші пільги. Досвід Польщі показує, що вони можуть функціонувати досить ефективно. Так, у цій країні на території 14 спеціальних економічних зон працюють 77 промислових та технологічних парків. Майже всі вони були засновані у другій половині 90-х років ХХ ст., а їх площа перевищила 4 тис гектарів. За 10 наступних років у ці парки було залучено понад 20 млрд євро іноземних інвестицій. У Польщі для отримання фінансових пільг в індустріальному парку інвестор повинен вкласти в проєкт не менше 100 тис євро, до того ж 100 % цієї суми повинно бути використано на покупку обладнання. Зрозуміло, що в умовах війни Росії проти України важко очікувати надходження таких сум від іноземних інвесторів в індустріальні парки на території нашої країни. Тому важливо постаратися створити відповідні умови на відносно безпечних територіях України для створення відповідних парків та залучення до них насамперед коштів вітчизняних інвесторів. Тим більше, що українським законодавством для резидентів індустріальних парків передбачено звільнення від ПДВ і мита під час імпорту нового обладнання, а також від податку на прибуток підприємств на 10 років у разі ведення діяльності у межах такого парку. Місцеві органи надають пільгові ставки за податками на нерухомість та платою за землю. Одним із прикладів такого парку стало створення в кінці 2022 р. індустріального парку «NOVO» у Новолинську Волинської області. Його площа становить 20 га і він орієнтований на експорт, оскільки він розміщений за 20 хвилин від Польщі. Його керуючою компанією стало «Бюро

інвестиційних програм» (БІП) в місті Києві. Вже є попередні домовленості про зобов'язання увійти до цього індустріального парку підприємств зі сфери переробки, виробництва харчової продукції та логістики. За попередніми оцінками з урахуванням пільг термін окупності інвестицій у підприємство на території парку NOVO може становити 4-5 років залежно від типу бізнесу. Засновники цього парку надіються, крім всього іншого, залучити до нього насамперед релоковані підприємства із небезпечних регіонів України та з Польщі, що дозволить підвищити рівень індустріалізації Волинської області.

У післявоєнний час для відбудови економіки України та її регіонів було б доцільним використати досвід Німеччини щодо горизонтального перерозподілу ПДВ між її землями. Суть цього механізму полягає у наступному: регіони, які мають надходження від ПДВ вище нормативу передають частину цього перевищення землям, в яких надходження від цього податку значно менше нормативу. Насамперед такі кошти стали отримувати так звані Східні землі (землі колишньої НДР), що дозволило, крім всього іншого, у відносно короткі терміни підняти їх рівень розвитку.

Отже, в умовах воєнного стану територіальні громади України стикаються з багатьма проблемами та ризиками. Зараз надзвичайно важливим завданням є забезпечення оперативного та безперебійного виконання місцевих бюджетів, що забезпечує ефективне економічне зростання ТГ. Територіальні громади повинні мобілізувати весь свій потенціал для забезпечення гідного рівня життя населення громад, керуючись нормами та законодавчими актами державного регулювання.

## ВИСНОВКИ

Концептуальні основи місцевого самоврядування виражено в двох наукових теоріях: 1) громадська теорія є симбіозом теорії вільної громади та громадсько-господарської теорії, визнає що за органами місцевого самоврядування закріплене право самостійно вирішувати питання місцевого значення; 2) державницька теорія передбачає формування місцевого самоврядування як похідного інституту, повноваження якого визнаються державною владою, тобто об'єктивні можливості та межі реалізації влади місцевою громадою визначає держава.

Базовим суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, для якої характерні такі риси: приналежність місцевого населення до відповідної території проживання; об'єднання спільними інтересами; створення певної форми самоврядування; колективне забезпечення соціальних інтересів; наявність спільного власного майна та економічних і господарських взаємовідносин, що здійснюються в процесі життєдіяльності членами громади; власна соціальна, психологічна ідентифікація населення приналежності до громади; регулювання суспільних відносин правовими нормами, що є законодавчо закріпленими; визначення ролі та взаємозв'язку територіальної громади з суспільством та державою.

Принципи діяльності місцевого самоврядування слід доповнити такими, як: взаємодія органів місцевого самоврядування з трудовими колективами, громадськими організаціями і рухами; самофінансування і самозабезпечення; оптимальна децентралізація; реальна керованість територією; обов'язковість та звітність рішень органів місцевого самоврядування, прийнятих у межах закону. Дефініцію фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, запропоновано розглядати як сукупність постійних, системних економічних взаємовідносин органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами економіки щодо формування фінансових ресурсів, з використанням законодавчо закріплених методів, важелів, інструментів, а також ефективного використання сформованих ресурсів для задоволення соціальних послуг й



інтересів населення, виконання власних та делегованих повноважень, забезпечення соціально-економічного розвитку території.

Проведений аналіз фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в контексті бюджетної децентралізації та реформування територіальної організації влади показав, що у структурі доходів місцевих бюджетів відбулися позитивні зміни, збільшилася частка податкових надходжень доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету, збільшився обсяг податкових надходжень. Однак, незважаючи на позитивну динаміку показників фінансової децентралізації середній показник питомої ваги доходів у видатках місцевих бюджетів становить 46,17 %, що свідчить про те, що органи місцевого самоврядування в основному виконують повноваження, які делегують їм органи державної влади, крім того, отримують додатково дотації для виконання власних повноважень.

Досліджено, що основу фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування становлять міжбюджетні трансферти (53,78 %), що свідчить про обмежену їх самостійність та залежність від центральних органів влади. До основних чинників, що вплинули на зростання доходів місцевих бюджетів, віднесено: зміни системи розмежування доходів між бюджетами різних рівнів, нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та зборів, переліку місцевих податків та зборів, збільшення бази оподаткування через підвищення розміру мінімальної заробітної плати.

Реальний стан функціонування місцевих бюджетів та фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування відображається у складі та структурі їхніх видатків. Проведений аналіз показників структури видатків місцевих бюджетів України свідчить, що за досліджуваний період майже  $\frac{3}{4}$  видатків місцевих бюджетів спрямовувалася на соціальні цілі (освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, духовний та фізичний розвиток). Починаючи з 2015 р., суттєво збільшилися капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям), органам державного управління та населенню.

Запровадження горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів є недосконалим, оскільки: вирівнювання місцевих бюджетів через механізм міжбюджетних трансфертів відбувається без чіткого розмежування функціональних і бюджетних повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування; існуюча нині система горизонтального фінансового вирівнювання обмежена лише двома податками, тому не стимулює до розширення податкової бази місцевих бюджетів та не здійснює вирівнювання видаткових потреб населення однотипних територій.

Для дослідження фінансової спроможності та забезпеченості органів місцевого самоврядування слід використовувати комплексний аналіз фінансових результатів за групами показників, що дасть змогу отримати загальну оцінку фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, яка відображає реальний стан та може бути використана в процесі формування, планування та прогнозування місцевих бюджетів, з метою підвищення результативності бюджетних програм і проєктів.

Проведений комплексний аналіз фінансової забезпеченості органів місцевого самоврядування у Волинській області підтверджує загальну тенденцію щодо формування та використання коштів місцевих бюджетів, а саме: 1) з 2014 р. відбулася стрімка зміна структури надходжень до місцевих бюджетів: частка податкових надходжень зросла в 2019 р. на 8,11 %, неподаткових зменшилась на 7,52 %, доходи від операцій з капіталом варіюють у межах до 1,5 % за період з 2014–2019 рр.; 2) найбільшу частку у структурі видатків загального фонду бюджетів області складають видатки районних бюджетів, однак зберігається тенденція зменшення частки видатків районних бюджетів щороку, з одночасним нарощенням частки видатків бюджетів ОТГ; відсутності сталої структури видатків місцевих бюджетів Волинської області, проте майже половина видатків місцевих бюджетів спрямовано на фінансування освіти та соціального захисту.

В процесі передачі на місцевий рівень додаткових повноважень щодо надання населенню гарантованих державою послуг та відповідальності за

функціонування комунальних закладів органи місцевого самоврядування не отримали відповідні фінансові ресурси для повноцінного виконання цих повноважень.

За результатами оцінки інтегрального показника стійкості місцевих бюджетів можна зробити висновок, що місцеві бюджети Волинської області фінансово стійкі, за рахунок трансфертів з державного бюджету. Проведене оцінювання спроможності територіальних громад Волинської області за методикою Кабінету Міністрів України не дає однозначної відповіді щодо спроможності громади, а визначає її потенційні можливості, про що свідчить інтегральна оцінка фінансового забезпечення територіальних громад Волинської області за 2020 р., згідно з якою частина громад із задовільним значенням показника фінансового забезпечення наближається до критичного рівня.

Запропоновано напрями, методи та інструменти підвищення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації, зокрема: 1) для підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, рекомендовано: змінити нормативи відрахувань від податку на доходи фізичних осіб, частину податку на додану вартість та податку на прибуток зараховувати до місцевих бюджетів; адміністрування податку на доходи фізичних осіб здійснювати за місцем фактичного проживання особи; змінити базу оподаткування податку на нерухоме майно (ставки у відсотках від ринкової вартості об'єкта оподаткування) та сформувати реєстр платників майнових податків у місцевій раді; 2) для удосконалення системи фінансового вирівнювання бюджетів територіальних громад, за бюджетами територіальних громад закріпити 10 % податку на прибуток підприємств та враховувати його при визначенні дотації; 65 % реверсної дотації залишати в регіоні, що забезпечить збільшення коштів на фінансування програм регіонального розвитку; удосконалити механізм визначення та відбору проектів фінансування з ДФРР; 3) для покращення фінансування ОМС забезпечити впровадження новітніх форм фінансування органів місцевого самоврядування через використання таких

інструментів, як бюджет участі та краудфаундинг; розширити форми співпраці з іншими суб'єктами господарювання через розвиток державно-приватного партнерства; 4) посилити відповідальність та участь громадян у реалізації фінансового забезпечення територіальних громад через інститути громадського суспільства.

Визначено, що військова агресія на території України є суттєвою небезпекою для економічної безпеки України, окремих її регіонів та територіальних громад. В умовах воєнного стану зміни у системі місцевих бюджетів зумовлюють необхідність постійного дослідження першочергових завдань, які мають виконуватися органами місцевого самоврядування. Для підвищення ефективності використання коштів ОМС в умовах війни необхідно активніше використовувати механізм публічних закупівель за допомогою Prozorro Market.

Значне збільшення фінансових ресурсів в умовах війни та після неї органам місцевого самоврядування в Україні може принести створення на їх територіях індустріальних парків, оскільки держава для таких парків надала суттєві фінансові та інші пільги. Важливо, щоб ці пільги були доповнені й пільгами з боку ОМС.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абасов Г. Г. Сучасні теорії розвитку місцевого самоврядування: теоретико-концептуальні проблеми. *Юрист України*. 2011. № 4. С. 11–14. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/uy\\_2011\\_4%2817%29\\_2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/uy_2011_4%2817%29_2).
2. Артус М. М. Фінансовий механізм в умовах ринкової економіки. *Фінанси України*. 2005. № 5. С. 54–59.
3. Академічний тлумачний словник української мови URL: <http://sum.in.ua/>. (дата звернення: 12.06.2019)
4. Баб'юк І., Чепель О. Основні аспекти формування спроможних територіальних громад. *Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування*. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/miscveve-samovryaduvannya/463/> (дата звернення: 27.09.2019).
5. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. Харьков, 2000. С. 8.
6. Барський Ю. М., Чуль О. М. Фінансове забезпечення в системі соціально-економічного регулювання регіонів. *Економіка і регіон*. 2011. № 3 (30). С. 40.
7. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. URL: [http://www.cv.gov.ua/visnyk/pdf/2008\\_2/visnik\\_st\\_13.pdf](http://www.cv.gov.ua/visnyk/pdf/2008_2/visnik_st_13.pdf). (дата звернення: 23.08.2020.)
8. Безгін В. Нові райони в Україні. Як і навіщо? Українська правда. 07 квітня 2020. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2020/04/7/7246761/>.
9. Біла О. Г., Чуй І. Р. Фінанси: навч. посіб. Львів: Магнолія–2006, 2010. 390 с.
10. Бойко О. Що таке реформа субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою в Україні URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12415?page=3>. (дата звернення: 15.07.2020.)

11. Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні /НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. Київ, 2009. 608с.
12. Бориславська О. Місцеве самоврядування як форма децентралізації та гарантія демократичного політичного режиму. *Вісник Львівського університету*. Сер. юридична. 2011. Вип. 52. С. 127–133.
13. Бориченко О. В. Чернявський А. В., Остапчук Ю. Ю. Застосування методу головних компонент для оцінювання рівня енергоефективності. *Вісник Національного технічного університету «ХПІ»*. Сер.: *Нові рішення в сучасних технологіях* = *Bulletin of the National Technical University «KhPI»*. Ser.: *New solutions in modern technology*: зб. наук. пр. Харків : НТУ «ХПІ», 2018. № 16 (1292). С. 9–15.
14. Бояр А. О. Таксономія бюджетних відносин. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Сер. «Економіка». 2018. № 11(39). С. 4–8. DOI: 10.25264/2311-5149-2018-11(39)-4-8.
15. Бояр А. О. Трансформація бюджетної моделі ЄС в умовах глобальної фінансової турбулентності: монографія. Луцьк. Вежа-Друк. 2014. 256 с.
16. Блонська В. І. Майнове оподаткування як елемент податкових систем в економіках добробуту. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2009. Вип. 19.4. С.122–129.
17. Бречко О. Теоретичні аспекти фінансового механізму державного регулювання економіки регіону. *Наука молода*. 2004. № 2. С. 34.
18. Бюджетний кодекс України від 21 черв. 2001 р. Київ: Атіка, 2001. 80 с.
19. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <http://pravo.in.ua/lib.html#rz2456>.
20. Василик О. Д. Теорія фінансів: підручник. Київ: НІОС, 2001. 416 с.
21. Василик О. Д., Павлюк К. В. Державні фінанси: підручник. Київ: НІОС, 2002. 338 с.
22. Вивчення оптимальних моделей державно-приватного партнерства

для промислових парків в Яворові і Новому Роздолі. URL: <http://www.institute.lviv.ua/doc/02ppp.pdf>.

23. Винокуров Я. Мільйони українців втратили роботу через війну. Звідки вони беруть гроші на життя? URL: <https://www.epravda.com.ua/pudlications/2022/12/8/694732/>

24. Вишневська Н. В. Методичні підходи до оцінки бюджетної забезпеченості та фінансової самодостатності регіону. *Вартісні чинники регулювання реального сектору економіки України: монографія* / [Л. Г. Ліпич та ін.]; за ред. д-ра. екон. наук, проф. Л. Г. Ліпич. Луцьк: Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2010. С. 186–203.

25. Вишневська Н. В. Особливості проведення реформування місцевих бюджетів. *Наукові записки НУ «Острозька академія». Сер. «Економіка»*. 2011. Вип. 18. С. 12–18.

26. Вишневська Н. В. Бюджетна політика: регіональний аспект: монографія. Луцьк: РВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. С. 46.

27. Вовна Н. Фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування. *Економіка*. 2010. № 4 (104). С. 17–23.

28. Возняк Г. В. Особливості міжбюджетних відносин в контексті досягнення фінансової спроможності територіальних громад. *Світ фінансів*. 2017. Вип. 2 (51). С. 17–28. URL: <http://sf.wunu.edu.ua/index.php/sf/article/view/993/1001>.(дата звернення: 25.07.2019.)

29. Возняк Г. В. Роль фінансової децентралізації у забезпеченні сталого ендогенного зростання регіонів України. *Фінанси України*. 2018. № 7. С. 100–117. URL: [https://finukr.org.ua/?page\\_id=723&aid=4534](https://finukr.org.ua/?page_id=723&aid=4534). (дата звернення: 25.07.2019.)

30. Возняк Г. В., Жеребило І. В. Формування фінансово спроможних територіальних громад: ризики децентралізації. *Фінанси України*. 2020. № 1. С. 73–82. URL: [https://finukr.org.ua/?page\\_id=723&aid=4680](https://finukr.org.ua/?page_id=723&aid=4680). (дата звернення: 25.07.2019.)

31. Возняк Г. В., Жеребило І. В. Особливості прояву фінансової децентралізації на регіональному рівні: компаративний аналіз вітчизняної та світової практики. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 1 (129). С. 127.
32. Возняк Г. В. Методичні засади оцінювання фінансового потенціалу регіону. *Фінансовий потенціал регіону: механізм формування та використання*: монографія / НАН України, Інститут регіональних досліджень; за наук. ред. д. е. н. проф. М. А. Козоріз. Львів, 2012. С. 67–74.
33. Волохова І. С. Податкова децентралізація та методологія визначення її ступеня. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2012. Вип. 3 (46). Ч. 2 С. 144. URL:[https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Ffirbis-nbu.gov.ua%2Fcgi-bin%2Ffirbis\\_nbu%2Fcgirbis\\_64](https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Ffirbis-nbu.gov.ua%2Fcgi-bin%2Ffirbis_nbu%2Fcgirbis_64)
34. Воронянський О. В., Кулішенко Т. Ю., Скубій І. В. Політологія: підручник. Харків: ХНТУСГ імені Петра Василенка, 2017. 180 с.
35. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування 23–25 вересня 1985 р. *Місц. та регіон. самоврядування України*. 1994. Вип. 1–2 (6–7). С. 65–69.
36. В умовах боротьби з COVID-19 бюджетна політика має бути спрямована на підтримку місцевого самоврядування. URL: <https://auc.org.ua/novyna/amu-v-umovah-borotby-z-covid-19-byudzhetna-polityka-maye-buty-spryamovana-na-pidtrymku>. (дата звернення: 27.07.2021.)
37. Виконання Державного бюджету України (2012 – 2019). Річний звіт / Державна казначейська служба України. URL: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=185635>. (дата звернення: 26.07.2019.)
38. Глуценко А. С. Фінанси: навч. посіб. Львів: Магнолія–2006. 2014. 440 с.
39. Гринчишин І. М., Проць В. І. Тенденції формування та використання фінансових ресурсів пенсійного страхування в Україні. *Глобальні*



*та національні проблеми економіки*. 2015. Вип. 3. С. 698–701. URL: <http://global-national.in.ua/archive/3-2015/144.pdf>. (дата звернення: 25.08.2019.)

40. Гринчишин І. М. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; наук. ред.: В. С. Кравців, І. З. Сторонянська. Львів, 2020. 531 с. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/p20200001.pdf>. (дата звернення: 25.07.2021)

41. Гринчишин І. М., Біль М. М., Лещук І. В., Патицька Х. О., Попадинець Н. М. Потенціал територіальних громад: оцінювання та напрямки підвищення ефективності використання: науково-аналітична доповідь / НАН України, ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України». Львів, 2020. 97 с.

42. Гупаловська М. Б. Шляхи підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів України. *Ефективна економіка*. 2019. № 10. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=7322> (дата звернення: 22.09.2020).

43. Гургула Т. В. Фінансове забезпечення спроможності територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення. *Науковий вісник Мукачівського державного університету. Сер. Економіка*. 2017. Вип. 1 (7). С. 132–135.

44. Далевська Т. Фінансове забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад. *Світ фінансів*. 2016. Вип. 4 (49). С. 20–31.

45. Данилишин Б. М. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. С. 5-11. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek\\_2016\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2016_1_3)

46. Дем'янчук О. І. Теоретичні основи фінансового забезпечення місцевих бюджетів. *Наукові записки. Сер. Економіка*. 2011. Вип. 17. С. 34–36.

47. Демянишин В. Г. Теоретична концептуалізація та практична реалізація бюджетної доктрини України: монографія. Тернопіль, ТНЕУ, 2008. 496 с.

48. Децентралізація під мікроскопом: експертний аналіз URL: <https://decentralization.gov.ua/news/1453>.
49. Дубровський В. Черкашин В. Як удосконалити податок на нерухоме майно в Україні. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28998.pdf>. (дата звернення: 28.07.2020)
50. Дубовик О. Ю. Проблеми майнового оподаткування в Україні. URL: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/3828/1/pdf>. (дата звернення: 25.07.2018.)
51. Дяченко С. А. Розвиток методів управління місцевими фінансами в умовах реформи децентралізації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1351> (дата звернення: 06.03.2020).
52. Енциклопедія історії України: у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. Київ: Наук. думка, 2009. Т. 6: Ла-Мі. 784 с.
53. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р. *Місьцеве та регіональне самоврядування України*. 1994. Вип. 1–2 (6–7). С. 70–74. URL: <https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536>. (дата звернення: 29.02.2019.)
54. Зайчикова В. В. Системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в європейських країнах: автореф. дис. канд. екон. наук. Ірпінь, 2003. 20 с.
55. Заблоцький В. В. Компаративний аналіз історичного становлення системи місцевого самоврядування України. *Держава та регіони. Сер.: Державне управління*. 2013. № 3 (43). С. 102–107.
56. Зведений бюджет Волинської області на 2016–2019 рр. URL: <http://www.finance.voladm.gov.ua/category/c-19-21/>..(дата звернення: 25.02.2021.)
57. Звіт Рахункової палати за 2018 рік. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2018/ZVIT\\_RP\\_2018.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2018/ZVIT_RP_2018.pdf). (дата звернення: 02.06.2019.)
58. Звіт про огляд видатків бюджету у сфері регіонального розвитку в частині реалізації програм і проектів регіонального розвитку за рахунок коштів

державного фонду регіонального розвитку URL:  
<https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/derzhavniy-fond-regionalnogo-rozvitku/oglyad->.(дата звернення: 25.07.2020.)

59. Іванов Ю. Б. Іванова О. Ю. Коронавірус проти децентралізації: ризики та виклики розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах пандемії *Проблеми економіки*. 2020. № 2. (44). URL:  
[https://www.problecon.com/export\\_pdf/problems-of-economy-2020-2\\_0-pages-209\\_215.pdf](https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2020-2_0-pages-209_215.pdf). (дата звернення: 02.05.2019.)

60. Історія держави і права України: підручник. У 2-х т. / за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина. Київ: Видавничий дім «Ін Юре», 2000. Т. 1. 648 с.

61. Історія держави і права України: підручник. У 2-х т. / за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина. Київ: Видавничий дім «Ін Юре», 2000. Т. 2. 580 с.

62. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування. посібник. ІваноФранківськ: ГО «Агентство з розвитку приватної ініціативи», 2009. 96 с. URL:<https://arpi.org.ua/doc2/posibnyk.pdf>

63. Карлін М. І. Проблеми та перспективи фіскальної децентралізації в Україні в контексті світового досвіду. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2019. Вип. 3. С. 121–127. URL: <https://doi.org/10.29038/2411-4014-2019-03-121-127>.

64. Карлін М. І. Децентралізація управління місцевими фінансами в розвинутих федеративних та унітарних країнах: досвід для України. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2016. № 2 (6). С. 103–110.

65. Карлін М. І. Необхідність, межі і проблеми фіскальної децентралізації в Україні. *Економічні науки: збірник наукових праць Луцького національного технічного університету. Сер. «Регіональна економіка»*. 2016. Вип. 13 (51). С. 202–213.

66. Карлін М. І. Суспільні фінанси в умовах демократії: навч. посіб. 2-ге вид. Луцьк: Вежа-Друк, 2021. 228 с.

67. Карлін М. І., Вишнеvsька Н. В. Вплив бюджетної реформи на систему вирівнювання доходів місцевих бюджетів (на прикладі Волинської області). *Проблеми раціонального використання природно-ресурсного потенціалу регіону: фінансова політика та інвестиції*. Луцьк: Надстир'я, 2003. С. 245–256.
68. Карлін М., Проць В. Необхідність застосування нових підходів до формування фінансових ресурсів протидії зміни клімату. *Österreichisches Multiscience Journal*. 2020. № 2. Vol. 29. P. 10–15. URL: [http://aus-journal.com/wp-content/uploads/2020/07/Oster\\_29-v1.pdf](http://aus-journal.com/wp-content/uploads/2020/07/Oster_29-v1.pdf).
69. Карлін М. І. Проць Н. В., Проць В. І. Роль мінімальної заробітної плати в системі дотримання соціальної справедливості при фінансуванні бюджетних установ. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. № 3(34). С. 358–365. URL: <https://fkd.ubs.edu.ua/index.php/fkd/article/view/2932>. (дата звернення: 25.04.2021.)
70. Кашубіна Ю. Б., Царенко А. Я. Фінансові аспекти функціонування місцевого самоврядування URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4084> (дата звернення: 25.07.2020)
71. Кендюхов А. В., Толкачєв Д. О. Использование метода главных компонент для оценки конкурентоспособности машиностроительных предприятий. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2013. № 4. С. 219–227.
72. Кириленко О. П. Фінанси (Теорія та вітчизняна практика): навч. посібник. Тернопіль: Астон, 2002. 212 с.
73. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). Київ: НІОС, 2000. С. 374–412.
74. Кириленко О. П. Місцеві бюджети в економічній системі держави: Автореф. дис. д-ра екон. наук. Київ, 2002. 32 с.
75. Кириленко О., Малиняк Б., Письменний В., Горин В. та ін. Управління фінансами територіальних громад: теорія і практика; за заг. ред О. Кириленко. Тернопіль: Економічна думка, 2019. 280 с.

76. Кириленко О. П., Баранець Я. В. Досвід забезпечення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад. *Вісник THEU*. 2020. № 3. С. 54-68.

77. Кириленко О. П. Боргова політика органів місцевого самоврядування

URL:<http://dSPACE.wunu.edu.ua/bitstream/316497/11067/1/%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B3%.PDF>. (дата звернення: 25.03.2019.)

78. Кистяковский А. Ф. К вопросу о Магдебургском праве. Права, по которым судится малороссийский народ (1743 г.). Киев, 1879. С. 84.

79. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики): монографія. Львів: Вид. центр Львівського національного університету ім. І. Франка, 2002. 396 с.

80. Козак В. І, Москвін С. О. Емісія облігацій комунальних підприємств та місцевих позик: практ. посіб. Київ: DESPRO, 2017. 106 с. URL: [http://despro.org.ua/despro/Despro\\_2017\\_oblig\\_print.pdf](http://despro.org.ua/despro/Despro_2017_oblig_print.pdf). (дата звернення: 10.07.2019.)

81. Козіна В. Формування спроможних територіальних громад. *Держдслужбовець*. 2015. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2015/may/issue-5/article-7879.html>.

82. Коліушко І. Модель майбутніх районів не є істиною в останній інстанції. URL: <https://ua/news/decentralization/2048-model-majbutnih-rajoniv-ne-ye-istinoju-v-ostannij-instanciyi-intervju-z-igorem-koliushko.html>. (дата звернення: 30.11.2019.)

83. Копиленко О. Місцеве самоврядування в УНР: досвід і проблеми. *Місцеве та регіональне самоврядування України*. 1992. Вип. 2. С. 17–27.

84. Кравченко В. В. Організаційно-правові проблеми завершального етапу муніципальної реформи в Україні. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доповідей Третьої щорічної всеукраїнської науково-

практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2019 р.). Київ: ТОВ « ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС», 2019. С. 33.

85. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. Київ: Т-во «Знання», КОО, 1999. 487 с.

86. Краудфандинг: що це таке і як він працює в Україні <https://buduysvov.com/publications/kraudfandyng-shcho-ce-take-i-yak-vin-pracyuye-v-ukrayini>. (дата звернення: 25.05.2021.)

87. Крегул Ю., Батрименко В. Реформування місцевого самоврядування в Україні. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1 від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: [http://zt.knteu.kiev.ua/files/2016/1\(84\)/3.pdf](http://zt.knteu.kiev.ua/files/2016/1(84)/3.pdf). (дата звернення: 11.06.2019.)

88. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. (дата звернення: 25.07.2018.)

89. Костирко Л. А., Велентейчук Н. Ю. Зарубіжний досвід регулювання міжбюджетних відносин та можливості його адаптації в Україні. *Часопис економічних реформ*. 2016. № 1 (21). С. 56.

90. Кулай А. В. Державне регулювання фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні: монографія. Луцьк: ПрАТ «Волинська обласна друкарня», 2012. 208 с.

91. Кубраков О. Гроші за зруйноване житло. Як працюватиме новий закон. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/01/13/695932/>

92. Куценко Т. Ф. Бюджетно-податкова політика: навч.-метод. посібник. Київ: КНЕУ, 2002. 256 с.

93. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. Київ: ДНУ АФУ, 2009. 600 с.

94. Луніна І. О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ. *Економіка України*. 2014. № 11. С. 61–75. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk\\_2014\\_11\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2014_11_7). (дата звернення: 21.12.2018.)

95. Макаров Г. В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні: аналітична записка / Нац. ін-т стратегічних дослідж. при Президентові України. URL: [www.niss.gov.ua/articles/1021/](http://www.niss.gov.ua/articles/1021/)..(дата звернення: 15.07.2020.)
96. Малиновський В. Регіональне самоврядування в Україні: підходи до запровадження. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 4. С. 159.
97. Мамий Е. А. Анализ регионального бюджета: теория и практика. *Региональная экономика: теория и практика*. 2005. № 12 (27). С. 47–51.
98. Мартинюк В. Діючий стан та тенденції майнового оподаткування в Україні. URL: [http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/5\\_2018/66.pdf](http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/5_2018/66.pdf). (дата звернення: 22.06.2023)
99. Мельничук Л. М. Принцип децентралізації влади як ключовий вектор модернізаційних перетворень у системі державного управління соціальним розвитком регіонів. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 7-8. С. 77-84. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2015\\_7-8\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_7-8_12) ..(дата звернення: 21.09.2019.)
100. Михайловська С. Світло в кінці тунелю: як можна «згладити» енергетичну кризу. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/01/12/695913/>
101. Мельник К. Аналіз міжбюджетних трансфертів у 2018–2019 рр. Київ: 2018. 14 с. URL: [www.feao.org.ua](http://www.feao.org.ua). (дата звернення: 29.09.2019.)
102. Метафізика економіки: монографія / за ред. Базилевича В. Д., Ільїн В. В. Київ, 2007. 718 с.
103. Методичні рекомендації щодо оцінки рівня спроможності територіальних громад підготовлено Директоратом з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Мінрегіону. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/dobrovil-ne/metodychni-rekomendatsiyi/metodichni-rekomendatsiyi-shhodo-otsinki-rivnya-spromozhnosti-teritorialnih-gromad/> ..(дата звернення: 30.09.2020.)

104. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади: навч. посіб. / Н. В. Васильєва, Н. М. Гринчук, Т. М. Дерун, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук. Київ, 2017. 119 с.
105. Місцеві фінанси: підручник / за ред. О. П. Кириленко. Київ: Знання, 2006. 677 с.
106. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. /редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2014. 128 с.
107. Мочерний С. В. Ларіна Я. С., Устинко О. А. Економічний енциклопедичний словник: у 2-т. / за ред. С. В. Мочерного. Львів: Світ, 2005. Т.1. 616 с.
108. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, Н. К. Ісаєва, О. В. Батанов та ін.; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 720 с.
109. Населені пункти у складі ОТГ: Любешівська громада URL: <https://lubeshivska-gromada.gov.ua/structure/>.
110. На чому заробляють місцеві бюджети в країнах Європи та в Україні? URL: <https://cost.ua/744-na-chomu-zaroblyayut-mistsevi-byudzhety-v-krayinakh-evropy-ta-v-ukrayini/> (дата звернення: 25.12.2020.)
111. Новіков В. М. Модернізація професійно-технічної освіти як цільова функція розвитку ринку праці в Україні. *Соціально-трудова відносина: теорія та практика*. 2017. № 2. С. 86–99. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/stvttp\\_2017\\_2\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/stvttp_2017_2_8).(дата звернення: 18.09.2020.)
112. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки : пер. з англ. І. Дзюб. Київ : Основи, 2000. 198 с.
113. Онищенко С. В. Бюджетна децентралізація: особливості запровадження, проблеми та перспективи. *Фінанси, учет, банки*. 2016. № 1 (21). С. 146–153.



114. Опарін В. М. Фінанси (загальна теорія): навч. посіб. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ: КНЕУ, 2002. С. 56.
115. Особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14654> (дата останнього звернення 14.09.2022).
116. Оцінка фінансової спроможності 366-ти ОТГ за 2017 рік / Я. Казюк, В. Венцел, С. Демиденко, І. Герасимчук. URL: <http://decentralization.gov.ua>. (дата звернення: 14.05.2020.)
117. Павлиш О. «Армія відновлення» вже налічує майже 4,5 тисячі безробітних. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2023/01/13/695949/>
118. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: монографія. Київ: НДФІ, 2006. 584 с
119. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів: Літопис, 2002. 411 с.
120. Патицька Х. О., Бас-Юрчишин М. А., Гринчишин І. М., Лещук І. В., Максименко А. О. Центр-периферійні взаємодії у регіоні в умовах децентралізації: ідентифікація та методичні підходи до оцінювання: науково-аналітична доповідь / НАН України, ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України». Львів, 2020. 85 с.
121. Письменний В. В. Місцеве оподаткування в умовах реформування податкової системи України: монографія. Тернопіль: Економічна думка, 2011. 196 с.
122. Письменний В. В. Міжбюджетні трансфери як інструмент фінансового вирівнювання територій. *Економіка та держава*. 2017. № 6. С.24–30.
123. Пілотні проекти ДПП в Україні станом на 01.01.2018 р. URL: <http://www.rdpa.regionet.org.ua/78>. (дата звернення: 12.05.2021.)
124. Податковий кодекс України від 02 груд. 2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>. (дата звернення: 26.05.2020.)

125. Політологія: підручник URL: <https://pidruchniki.com/14001209/politologiya/politologiya>. (дата звернення: 13.10.2018.)

126. Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квіт. 2011 р. № 384. *Офіційний вісник України* від 22.04.2011 р. № 28. С. 74.

127. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 року № 252. Київ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text> (дата останнього звернення 14.05.2022).

128. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік». URL: <http://budget.rada.gov.ua/>.

129. Практичні рекомендації з підготовки та реалізації проєктів ДПП. URL: <https://drive.google.com/file/d/16U6ESANfSfWrkZIwoZaGBmc1B-6bMwke/view>. (дата звернення: 27.04.2021.)

130. Пресняков А. Е. Княжое право в Древней Руси. 1991.

131. Про адміністративні послуги. Закон України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#..>(дата звернення: 20.03.2021.)

132. Про бюджетну систему України. Закон України від 29.06.95 р. № 253/95-ВР. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/T051200?an=1>. (дата звернення: 03.05.2019.)

133. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин. Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79>.

134. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 09.02.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-viii#Text>. (дата звернення: 25.08.2020)

135. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних

громад: Закон України від 26.11.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837-viii#Text>. (дата звернення: 18.09.2020.)

136. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій: Закон України 17.11.2020 р. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromadas/legislation>. (дата звернення: 21.07.2020.)

137. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова КМУ від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL: [http://www.auc.org.ua/sites/default/files/metodikapostanova\\_214\\_vid\\_8.04.2015.pdf](http://www.auc.org.ua/sites/default/files/metodikapostanova_214_vid_8.04.2015.pdf). (дата звернення: 19.05.2020)

138. Про внесення змін до методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січ. 2020 р. № 34. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 24.02.2021.)

139. Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2019 році: Розпорядження КМУ від 24 квіт. 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2019-%D1%80#n8>. (дата звернення: 26.07.2020.)

140. Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19#Text>. (дата звернення: 17.05.2020.)

141. Про правовий режим воєнного стану: Закон України URL: [https://ips.ligazakon.net/document/T150389?an=1&ed=2023\\_07\\_09](https://ips.ligazakon.net/document/T150389?an=1&ed=2023_07_09)

142. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>. (дата звернення: 25.06.2020.)

143. Про інвестиційні програми і проекти регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2020 році за рахунок коштів ДФРР: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 лют. 2020 р. № 211-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D1%80#Text>.

144. Проект рішення Чернігівської міської ради «Про взаємовідносини з об'єднаними територіальними громадами (іншими органами місцевого самоврядування) у сфері надання послуг у 2018 році». URL: [https://chernigiv-rada.gov.ua/poekty-rishen-sesiy/sid-58/scid-11/id-50220/?fbclid=IwAR28K3wXyDLoun\\_Kbw8Ojj3m7pK8I4PIMFHcocLMsf9Y2wIVgooxyQd2gF0](https://chernigiv-rada.gov.ua/poekty-rishen-sesiy/sid-58/scid-11/id-50220/?fbclid=IwAR28K3wXyDLoun_Kbw8Ojj3m7pK8I4PIMFHcocLMsf9Y2wIVgooxyQd2gF0).

145. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. 1991. № 2. С. 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text>. (дата звернення: 22.06.2020.)

146. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. Київ: Парлам. вид-во, 1997. 100 с.

147. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квіт. 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.

148. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2007 р. № 308р. *Офіційний вісник України*. 2007. 4 чер. № 38. С. 12.

149. Про утворення та ліквідацію районів. Пояснювальна записка до проекту Постанови Верховної Ради України від 12 квіт. 2020 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=3650&sk1](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3650&sk1). (дата звернення: 21.02.2021)

150. Проць В. І. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад на прикладі Волинської області. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2017. № 4 (12). С. 102–109.

151. Проць В. І. Система фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. *Причорноморські економічні студії*. 2018. № 31. С. 126–130. URL: [http://bses.in.ua/journals/2018/30\\_2\\_2018/24.pdf](http://bses.in.ua/journals/2018/30_2_2018/24.pdf). (дата звернення: 12.08.2019.)

152. Проць В. І. Особливості майнових податків та їх роль у формування місцевих бюджетів в Україні. *Соціально-економічні дослідження в перехідний період*. 2019. № 7 (135). С. 66–70. URL: [http://ird.gov.ua/sep/sep20191\(135\)/sep20191\(135\)\\_066\\_ProtsV.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20191(135)/sep20191(135)_066_ProtsV.pdf). (дата звернення: 12.08.2019.)

153. Проць В. І. Податкові надходження як складова системи доходів місцевих бюджетів в умовах євроінтеграції. *Європейський вибір – нові можливості для прогресу та зростання фінансової системи*: зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф. Київ: Аграр Медіа груп, 2015. 326 с. С. 95–97.

154. Проць В. І. Бюджетні новації формування місцевих бюджетів у контексті бюджетної децентралізації. *Актуальні питання економічних наук*: збірник матеріалів VII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 12–13 черв. 2015 р.) / Східноукраїнський інститут економіки та управління. У 2-х ч. Запоріжжя: ГО «СІЕУ», 2015. Ч. 2. С. 58–60.

155. Проць В. І. Проблеми бідності та шляхи її подолання. *Актуальні проблеми і перспективи розвитку економіки України*: Матеріали наук-практ. Інтренет-конф. молодих науковців, аспірантів, здобувачів і студентів (14–15 листоп. 2012 р.) / відп. ред. Л. Г. Ліпич. Луцьк: Вежа-Друк. 448 с.

156. Проць В. І. Актуальні питання фінансування освіти в Україні. *Матеріали IX Міжнародної наук.-практ. конф. студентів і аспірантів «Молода наука Волині: пріоритети та перспективи досліджень»* (12–13 трав. 2015 р.): у 3 т. Т. 3. Луцьк: Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2015. С. 145–150.

157. Проць В. І. Проблеми формування ринку місцевих запозичень в Україні. *Матеріали IX Міжнародної науково-практичної конференції студентів і аспірантів «Молода наука Волині: пріоритети та перспективи досліджень»* (14–15 трав. 2014 р.): у 3 т. Т. 2. Луцьк : Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2014. С. 252–255.

158. Проць В. І. Бюджетна децентралізація: необхідність та проблеми впровадження в Україні. *Треті всеукраїнські наукові читання пам'яті*

С. І. Юрія: зб. наук. праць / за ред. д. е. н., проф. О. П. Кириленко (м. Тернопіль, 28 листоп. 2017 р.). Тернопіль: Осадча Ю. В., 2017. С. 114–117.

159. Проць В. І. Сутність та роль бюджету об'єднаної територіальної громади у забезпеченні соціально-економічного розвитку території. *Перспективи розвитку економіки України: теорія, методологія, практика: матеріали XXIII Міжнар. наук.-практ. конф. (23–24 трав. 2018 р.)* / відп. ред. Л. Г. Ліпич. Луцьк: Вежа-Друк, 2018. С. 84–86.

160. Проць В. І. Проблеми фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. *Модернізація публічних фінансів: стан та виклики сьогодення: Зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 13 берез. 2018 р.)*. Київ: Аграр Медіа, 2018. С. 149–151.

161. Проць В. І. Децентралізація в системі фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. *Сучасні проблеми економіки та фінансів: Зб. матеріалів Міжнар. науково-практ. конф. (м. Київ, 30 жовт. 2018 р.)* Київ: КНЕУ, 2018. С. 183–185.

162. Проць В. І. Особливості формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. *Розвиток територіальних громад в умовах децентралізації: правові, економічні та соціальні аспекти: Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Миколаїв, 13–14 груд. 2018 р.)*. Миколаїв: МНАУ, 2018. С. 250–252.

163. Проць В. І. Районування областей України в контексті реформи децентралізації. *The 6 th International scientific and practical conference «Science, society, education: topical issues and development prospects» (May 10–12, 2020)*. Kharkiv, 2020. С. 976–981.

164. Проць Н.В. Бюджетна система: навч. посібн. Луцьк: Вежа-Друк, 2019. 268 с.

165. Проць Н. В., Демчук Н.В. Актуальні проблеми формування місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. *Економічний часопис Волинського національного університету імені Лесі Українки*. Том. 4 № 32 (2022) С. 62-70.

166. Проць Н.В., Матвійчук Н.М. Особливості забезпечення фінансової спроможності територіальної громади (на прикладі Любешівської територіальної громади Волинської області). *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2022. № 3 (36). С.125-129 URL: <http://www.easterneurope-ebm.in.ua/index.php/vipusk-36-2022>

167. Проць Н. В., Проць В. І. Інституційне середовище реалізації бюджетної політики на місцевому рівні. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 3 (113). С. 49–50. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu\\_2015\\_3\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2015_3_7).

168. Проць Н. В., Проць В. І. Становлення та розвиток системи фінансового вирівнювання спроможності органів місцевого самоврядування в Україні. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2019. № 4 (20). С. 173–180. URL: <https://echas.eenu.edu.ua/index.php/echas/article/view/521/430>. (дата звернення: 11.05.2020.)

169. Проць Н. В., Проць В. І. Бюджетна політика на місцевому рівні для сталого розвитку території. *Формування ринкової економіки в Україні*. 2014. Вип. 31. Ч. 2. С. 193–198.

170. Проць Н. В., Руденко А. Формування та використання коштів бюджетів територіальних громад. *Економічний часопис Волинського національного університету імені Лесі Українки*. Том. 2 № 30 (2022) С.46-55. <https://echas.vnu.edu.ua/index.php/echas/article/view/752/609>

171. Пояснювальна записка до звіту про виконання місцевих бюджетів Волинської області за 2018 рік. Департамент фінансів ВОДА.

172. Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (м. Київ, 25 трав. 2018 р.): у 5 т. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. Т. 3. 128 с.

173. Райсберг Б., Лозовський Л., Стародубцева Е. Современный экономический словарь. ИНФРА-М, 1996. С. 360.

174. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. [Г. А. Борщ, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, Ю. Ф. Дехтяренко, О. С. Ігнатенко, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Юзефович]. Київ, 2017. 107 с.

175. Річний звіт про виконання бюджету області за 2020 рік. URL: <http://www.finance.voladm.gov.ua/articles/id-1887/>. (дата звернення: 10.02.2021.)

176. Ризики формування та функціонування об'єднаних територіальних громад Карпатського регіону: науково-аналітична доповідь / наук. ред. Сторонянська І. З. Львів, ІРД НАНУ. 2020. 63 с.

177. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наук. доповідь / за ред. д-ра екон. наук. О. Луніної; НАН України, ДУ «Ін.-т екон. та прогноз. НАН України». Київ, 2016. 70 с.

178. Розподіл обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2018 році: Розпорядження КМУ від 04 квіт. 2018 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-rozpod>. (дата звернення: 12.08.2019.)

179. Розрахунковий обсяг коштів ДФРР у 2015 та 2016 роках за регіонами / М-во регіон. розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. URL: <http://dfrr.minregion.gov.ua/rozrahunkoviy-obsyag-koshtiv-dfrr-u-2015-ta-2016-rokah-za-regionami>. (дата звернення: 15.02.2021.)

180. Руденко О. М., Козюра І. В., Ткаленко Н. В., Маргасова В. Г. Історія та теорія місцевого самоврядування: навч. посіб. Київ: Кондор, 2016. 226 с.

181. Русін В.М. Теоретичні аспекти фінансового забезпечення місцевого самоврядування. *Світ фінансів*. 2009. № 4. С. 83–88.

182. Русін В. М. Формування фінансових ресурсів для реалізації власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. *Розвиток*



*бюджетних перетворень в умовах економічних перетворень*: монографія. За ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина. Київ: Кондор, 2012. 376 с.

183. Руська Р. В. Економетрика: навч. посіб. Тернопіль: Тайп, 2012. 224 с.

184. Савчук А. В. Фінансове забезпечення виконання функцій держави. *Інвестиції: практика та досвід*. № 22/2013. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/22\\_2013/12.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/22_2013/12.pdf). (дата звернення: 16.11.2019.)

185. Сапожніков В. Б. Практика і проблематика фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 11. С. 69-71.

186. Семів Л. К. Шендер А. Р. Модель механізму реалізації регіональної політики розвитку ринку освітніх послуг у сфері вищої освіти в умовах глобалізації. *Регіональна економіка*. 2013. № 2. С. 25-33. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek\\_2013\\_2\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2013_2_5)

187. Сидорова А. В., Біленко Д. В., Буркіна Н. В. Бізнес-аналітика: навч.-метод. посіб. Вінниця: ДонНУ імені Василя Стуса. 2019. 104 с.

188. Система місцевих платежів в Україні: теорія, історія, перспективи: кол. моногр.; за заг. ред. М. І. Карліна, І. О. Цимбалюк. Луцьк: Вежа-Друк, 2017. 188 с.

189. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. *Віче*. 2015. № 12. С. 22–24. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche\\_2015\\_12\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_12_8). (дата звернення: 19.09.2019.)

190. Словник української мови: в 11 т. Т. 3. 1972. С. 17.

191. Стале ендегенне зростання регіонів України в умовах децентралізації: монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; ред. І. З. Сторонянська. Львів, 2019. 501 с. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/p20190009.pdf>. (дата звернення: 15.08.2021.)

192. Стащук О. В., Жук М. І. Вплив реформи децентралізації на бюджетну ефективність територій. *Економіка та суспільство*, 2021. № 25. URL: <https://cutt.ly/UnUPeP6>. (дата звернення: 12.08.2020.)
193. Стащук О. В. Бюджетна ефективність територій в умовах децентралізації. *Економічний часопис Волинського національного університету імені Лесі Українки*. 2021. № 1 (25). С. 98–104. URL: <https://doi.org/10.29038/2411-4014-2021-01-98-104>. (дата звернення: 12.08.2020)
194. Сторожук І. П. Поняття та система місцевого управління. *Університетські наукові записки*. 2011. № 4 (40). С. 245–249. URL: [www.univer.km.ua](http://www.univer.km.ua). (дата звернення: 11.09.2020)
195. Сторонянська І., Пелехатий А. Фінансове забезпечення розвитку сільських територіальних громад: монографія. Львів: ДУ «ІРД імені М. І. Долішнього НАН України», 2014. 190 с.
196. Структура місцевих бюджетів. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget/03526000000/local-incomes>
197. Сухарська Л. В. Елементи системи фінансового забезпечення розвитку територіальної громади. *Вісник НАДУ при Президентіві України* 2016. № 1. С. 119–125.
198. Тимчасовий порядок виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 01 березня 2022 р. № 175
199. Ткачук А. Чорна кішка децентралізації. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/chorna-kishka-detsentralizatsiji.html>. (дата звернення: 12.09.2019.)
200. Тлумачний словник економіста / за ред. проф. С. М. Гончарова. Київ: ЦУЛ, 2009. 264 с.
201. Тулай О. І. Зарубіжний досвід функціонування місцевих бюджетів та можливості його імплементації у вітчизняну практику. *Культура народів Причорномор'я*. 2007. № 99. С. 15–23.

202. Указ Президента України «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: [www/president.gov.ua/documents/18688.html](http://www/president.gov.ua/documents/18688.html). (дата звернення: 12.08.2020.)

203. Україна заощадила 43 млрд грн на тендерах у Prozorro і заробила 11 млрд грн на аукціонах Prozorro. Продажі у 2020 році. Інфобокс Прозорро. 22.12.2020. URL : <https://prozorro.gov.ua/>.

204. Уряд доповнив перелік пріоритетних видатків, що можуть здійснюватися з місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. Місцеві фінанси. URL: <https://auc.org.ua/novyna/uryad-dopovnyv-perelik-priorytetnyh-vydatkiv-shcho-mozhut-zdiysnyuvatysya-z-miscevyh> (дата останнього звернення 14.12.2022).

205. У чому секрет успіху Боратинської ОТГ. URL: <https://www.volyn24.com/news/157270-u-chomu-sekret-uspihu-boratynskoi-otg-ichy-pide-iaruchyk-na-mera-lucka-intervyu>. (дата звернення: 12.08.2019.)

206. Усков И. В. Бюджетная политика в условиях трансформации системы местных финансов в Украине: монография. Симферополь: ИТ «Ариал», 2012. 452 с.

207. Фінанси: підручник / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. Київ, Знання, 2008. 611 с.

208. Фінанси: вишкіл студій: навч. посіб. / за заг. ред. д. е. н., проф. С. І. Юрія. Тернопіль: Карт-бланш, 2002. С. 40.

209. Фінанси: навч. посіб. / Крутова А. С., Близнюк О. П., Лачкова Л. І. та ін. Харків: Лідер, 2013. 560 с.

210. Фінанси: навч. посіб. / за ред. І. В. Оспіщева. Київ: Знання, 2006. 415 с. С. 59.

211. Цивільний Кодекс від 16 січ. 2003 р. № 435-IV. *Законодавство України*: вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

212. Цимбалюк І. О., Вишневська Н. В. Податкові надходження місцевих бюджетів. *Наукові записки НУ «Острозька академія». Сер. Економіка*. 2011. Вип. 16. С. 437- 449.

213. Цимбалюк І. О., Шматковська Т. О., Шулик Ю.В. Tax alternatives to implement the tax capacity of internet activity in Ukraine [Податкові альтернативи щодо реалізації фіскального потенціалу Інтернет діяльності в Україні]. 2017. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. Т. 1. № 22. С. 336–344. URL: <http://fkd.org.ua/article/view/110049/105457>. (дата звернення: 12.08.2019.)

214. Циммерман Х. Муниципальные финансы: учеб. Москва: Дело и сервис, 2003. 352 с.

215. Чернишук Я. 5 рецептів самоврядування: що зробило успішною місцеву владу в Польщі. URL: <https://www.euointegrations.com.ua/eperts/2020/10/15/7115065/>

216. Шматковська Т. О., Подзійей О. О. Концептуальні засади підвищення конкурентоспроможності об'єднаних територіальних громад. *Економічний форум*. 2020. № 1(4). 77–85. URL: <https://doi.org/10.36910/6775-2308-8559-2020-4-10>. (дата звернення: 12.08.2020.)

217. Яфінович О. Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини: досвід європейських країн та проблеми України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Сер. Економіка*. 2015. № 2(167). С. 85.

218. Vogoev K. «The Dangers of Decentralization: the Experience of Yugoslavia» in Prud'homme, R., ed., *Public Finance with Several Levels of Government*, Foundation Journal Public Finance, The Hague/Koenigstein (Proceedings of the 46-th Congress of the International Institute of Public Finance, Brussels, 1990). 1991. P. 99–112.

219. Boiar A. O. Budgetary Security of the European Union: the Structure of Expenditures. *International and National Security: Politics, Information, Ecology, Economy*: monograph / ed. by A. Mytko. Kyiv: МРВР «Hordon», 2018. P. 260–280. (дата звернення: 12.12.2020.)

220. Boiar A. O. Optimizing the Structure of the European Union Budget Expenditure. *Prague Economic Papers*. 2019. № 28(3). P. 348–362. <https://doi.org/10.18267/j.per.698>. (дата звернення: 12.08.2020.)

221. Taxation Trends in the European Union / Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. P. 38. URL: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/taxation\\_trends\\_report\\_2017.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_trends_report_2017.pdf). (дата звернення: 12.09.2010.)
222. Karlin M. I., Tsymbaluk I. O., Prots N. V. Features tax reform and mechanism of hiding taxes in Ukraine. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2018. Т. 1. 24, С. 123–130. URL: <http://fkd.org.ua/article/view/128327/124686>. (дата звернення: 12.07.2020.)
223. Karlin M., Ivashko O. Reforma decentralizacji na Ukrainie: obecny stan, wyniki, perspektywy. *Studia dualne szansą na wdrażanie innowacji i rozwój gospodarki*; red. naukowa S. Skrzypek-Ahmed. Lublin: WSEiI w Lublinie, 2019. S. 153–160.
224. Karlin M., Prots N., Prots V. Fiscal decentralization in Ukraine and the experience of UE countries. *Przesiębiorczość i innowacje w edukacji, biznesie i samorządzie*; red. nauk S. Skrzypek-Ahmed, O. Ivashko. Lublin: WSEiI, 2022. S. 257–266. 0,75 д.а. URL: <https://wydawnictwo.wsei.eu/sklep/przedsiębiorczosc-i-innowacje-w-edukacji-biznesie-i-samorzadzie/>
225. Consultation document: Crowdfunding in the EU – Exploring the added value of potential EU action. URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/2013/crowdfunding/docs/consultationdocument\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2013/crowdfunding/docs/consultationdocument_en.pdf). (дата звернення: 12.08.2019.)
226. Fisman R., Gatti R. Decentralization and Corruption: Evidence across Countries. *Policy Research Working Paper*. 2000. No. 2290. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19852>.
227. Rémy Prud'homme. The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*. 1995. Vol. 10. Is. 2, August. P. 201–220. URL: <https://doi.org/10.1093/wbro/10.2.201>. (дата звернення: 12.08.2019)
228. Офіційний сайт Міністерства фінансів України URL: <https://mof.gov.ua/uk/miscevij-borg-ta-miscevij-garantovanij-borg-osn-inf>. (дата звернення: 12.04.2020.)

229. Офіційний сайт Міністерства розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/spivrobotnytstvo>

# ДОДАТКИ

## ДОДАТОК А

Нормативи розмежування основних податків місцевих бюджетів за  
Бюджетним кодексом (від 21 червня 2001р. та 08 липня 2015 р.)\*

Назва податку	Бюджети м.Київ Севастополь		Бюджети АРК, обласні		Бюджети міст обласного значення		Районні бюджети, бюджети ОТГ		Бюджети сіл, селищ, міст районного значення	
	2001	2015	2001	2015	2001	2015	2001	2015	2001	2015
Податок на доходи фізичних осіб		40	25	215	75	25	50	60	25	-
Податок на прибуток підприємств комунальних підприємств					100	100			100	100
Податок на прибуток підприємств	-	10	-	10	-	-	-	-	-	-
Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів			50		50	100		100	50	100
Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення (місцевого значення*)	-	50	-	50	-	-	-	-	-	100
Рентна плата за спеціальне використання води державного значення (місцевого значення*)	-	45	-	45	-	-	-	-	-	100*
Рентна плата за користування надрами державного значення (місцевого значення*)	-	25	-	25	-	-	-	-	-	100
Плата за землю	100		25		75	100	15		60	100
Плата за використання інших природних ресурсів державного значення (місцевого значення*)	-	100	-	-	-	-	-	-	-	100-
Акцизний податок з реалізації суб'єктами госп. роздрібною торгівлі підакцизних товарів	-	-	-	-	-	100	-	100	-	100
Екологічний податок	-	55	-	30	-	-	-	-	-	25
Місцеві податки та збори	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\*Складено автором на основі [17; 18 ]



## ДОДАТОК Б

Динаміка основних показників доходів державного та місцевих бюджетів  
України у 2014–2019 рр.\*

Показник	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Загальна сума ВВП (млн грн)	1566728	1979458	2383182	2982920	3558706	3974564
ВВП у розрахунку на одну особу, грн	35834,0	46210,2	55853,5	70224,3	84192,0	94589,8
Чисельність населення країни тис осіб (станом на 1 січня відповідного року)	43722	42836	42668	42477	42269	42019
Обсяг доходів зведеного бюджету (без міжбюджетних трансфертів)	456067,3	652031,0	782859,5	1016969,5	1184290,8	1289849,2
Обсяг доходів державного бюджету (без міжбюджетних трансфертів)	354966,2	531550,8	612111,6	787474,1	920808,7	989 619,8
Обсяг доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів)	101101,2	120480,2	170747,8	229495,4	263482,1	300 229,3
Індекси зміни обсягів доходів місцевих бюджетів, порівняно з попереднім роком		119,17	141,72	134,41	114,81	113,95
Обсяг доходів державного бюджету на одного мешканця, грн	7814,1	12382,0	14314,9	18492,0	21724,2	23476,74
Обсяг доходів місцевих бюджетів на одного мешканця	2225,6	2806,5	3993,1	5389,2	6216,2	7122,337
Питома вага доходів державного бюджету у зведеному бюджеті, %	77,83	81,52	78,19	77,43	77,75	76,72
Питома вага доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, %	22,17	18,48	21,81	22,57	22,25	23,28
Податкові надходження місцевих бюджетів	87333669,6	98218360,5	146902245,8	201005127,7	232532878,1	270545799,5
Податкові надходження зведеного бюджету	367511931,1	507635899,7	650781678,5	828158813,8	986348523,7	1070321840,8
Частка податкових доходів місцевих бюджетів у податкових доходах держави;	23,76	19,35	22,57	24,2	23,58	25,28

\*Складено автором на основі [216]

## ДОДАТОК В

Динаміка доходів місцевих бюджетів України у 2014–2019 рр., \*млн грн

Групи надходжень	Роки						Відхилення 2019/2014 р.	
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	млн грн	рази
Податкові	87333,76	98218,4	146902,2	201005,1	232532,8	270545,8	183212,0	3,09
Неподаткові	12257,5	20147,9	21859,2	25972,9	28033,5	26108,4	13850,9	2,13
Доходи від операцій з капіталом	1127,7	1628,1	1402,5	1873,5	2143,5	2928,8	1801,1	2,59
Офіційні трансферти (кошти ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, установ)	-	81,85	88,8	23,8	94,2	44,3		
Цільові фонди	382,2	403,9	495,0	619,9	678,1	601,9	219,7	1,57
Разом	101101,1	120480,2	170747,8	229495,4	263482,1	300229,3	199128,2	2,97
Міжбюджетні трансферти	130600,9	173979,9	195395,3	272602,9	298939,7	260302,0	129701,1	0,99
Усього	231702	294460,2	366143,1	502098,3	562421,8	560531,3	328829,3	2,42

\*Складено автором на основі [216]

## ДОДАТОК Д

Аналіз структури доходів місцевих бюджетів України у 2015-2019 рр.,\* %

Показник	2014.	2015	2016	2017	2018	2019	Відхилення 2019/2014
Питома вага доходів місцевих бюджетів (з міжбюджетними трансфертами)							
Власні та закріплені доходи місцевих бюджетів, у т.ч.:	43,63	40,92	46,63	45,70	46,85	53,56	9,93
Податкові	37,69	33,36	40,12	40,03	41,34	48,27	10,58
Неподаткові	5,29	6,84	5,97	5,17	4,98	4,66	-0,63
Доходи від операцій з капіталом	0,49	0,55	0,38	0,37	0,38	0,52	0,03
Цільові фонди	0,16	0,14	0,14	0,12	0,12	0,11	-0,05
Міжбюджетні трансферти	56,37	59,08	53,37	54,29	53,15	46,44	-9,93
Усього	100	100	100	100	100	100	-
Питома вага доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів)							
Податкові	86,38	81,52	86,03	87,59	88,25	90,11	3,73
Неподаткові	12,12	16,72	12,80	11,32	10,64	8,70	-3,42
Доходи від операцій з капіталом	1,12	1,35	0,82	0,82	0,81	0,98	-0,14
Офіційні трансферти (кошти ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, установ)		0,07	0,05	0,01	0,04	0,01	0,01
Цільові фонди	0,38	0,34	0,29	0,27	0,26	0,20	-0,18
Разом	100	100	100	100	100	100	

\*Складено автором на основі [216]

## ДОДАТОК Ж

Динаміка та структура неподаткових надходжень у доходах місцевих бюджетів України у 2014–2019 рр.,\* тис. грн

Вид надходжень	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Відхилення 2019 до 2014р.	
							тис грн	%
Неподаткові надходження	12257520,2	20147953,3	21859195,8	25972976,6	28033480,9	26108445,7	13850925,5	2,13
– доходи від власності та підприємницької діяльності	337480,0	478144,7	1774544,6	234089,85	1860218,9	1630751,5	1293271,5	4,83
– адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності	1583276,3	2846124,7	3360372,5	398078,9	4588819,4	4642052,1	3058775,8	2,93
- інші надходження	748685,4	1536640,3	1857392,1	2697655,1	2398880,4	2354310,1	1605624,7	3,14
– власні надходження бюджетних установ	9588078,4	15287043,6	14866 886,6	16953637,8	19185562,2	17481332,0	7893253,6	1,82
Питома вага, %								
Неподаткові надходження	100	100	100	100	100	100	Зміна структури, %	
– доходи від власності та підприємницької діяльності	2,75	2,37	8,12	0,90	6,64	6,25	3,49	
– адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності	12,92	14,13	15,37	1,53	16,37	17,78	4,86	
- інші надходження	6,11	7,63	8,50	10,39	8,56	9,02	2,91	
– власні надходження бюджетних установ	78,22	75,87	68,01	65,27	68,44	66,96	-11,27	

\*Складено автором на основі [216]

### ДОДАТОК 3

Основні параметри розрахунку базової та реверсної дотації на 2020 р.\*

Показники		Значення	
Чисельність наявного населення** (станом на 01.01.2019)		35,5 млн осіб	
Кількість облікованих внутрішньо переміщених осіб		1,3 млн осіб	
ПДФО, що зараховується до обласних бюджетів		23914,3 млн грн	
ПнП, що зараховується до обласних бюджетів		4728,2 млн грн	
ПДФО, що зараховується до бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів ОТГ		95563,3 млн грн	
Вид бюджету	Міста обласного значення, районні бюджети, бюджети ОТГ	Обласні бюджети	
Податки	ПДФО	ПДФО	ПнП
Середній рівень надходжень на 1 жителя, грн	2595,44	649,50	128,35
Значення індексу податкоспроможності < 0,9 (для отримання базової дотації), грн	2335,89	584,55	115,51
Кількість бюджетів 1032	619 ОТГ, 38 міст обласного значення, 356 районних бюджетів	19 обласних бюджетів	
Загальний обсяг базової дотації млн грн	13271,9		
Значення індексу податкоспроможності > 1,1 (для отримання реверсної дотації), грн	2854,98	714,45	141,18
Кількість бюджетів 235	53 міст обласного значення, 38 районних бюджетів та 139 бюджетів ОТГ	5 обласних бюджетів	
Загальний обсяг реверсної дотації млн грн	8761,6 (66,01 % базової дотації)		

\*Складено автором на основі [121]

\*\* чисельність наявного населення без урахування міста Києва та окупованих населених пунктів Донецької та Луганської областей, АР Крим

## ДОДАТОК К

Показники доходів місцевих бюджетів України у 2014–2019 рр.  
(без офіційних трансфертів)\*, тис. грн

Групи надходжень	2014.	2015	2016	2017	2018	2019	Зміна структури	
							тис грн	рази
Податкові надходження в т.ч.	87333669,6	98218360,5	146902245,8	201005127,7	232532878,1	270545799,5	183212129,9	3,09
Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	62816717,3	59198023,0	84850425,4	117137596,1	147458856,7	175734876,1	112918158,8	2,79
Податок на доходи фізичних осіб	62557178,1	54921180,5	78971321,5	110652727,9	138158818,7	165504424,6	102947246,5	2,65
Податок на прибуток підприємств	259539,2	4276842,4	5879103,9	6484868,1	9300037,9	10230451,5	9970912,3	39,4
<i>Податки на власність</i>	398915,9	1802,7	1362,6	1003,7	1143,8	-30,7	-398946,6	-7,69
<i>Рентна плата та плата за використ. інших природних ресурсів /Збори та плата до 2014 р.</i>	14560561,1	2154369,4	2516185,2	2471203,2	4821196,2	5277 994,2	-9282566,9	0,36
Рентна плата за спец. використ. лісових ресурсів / Збір за спец. використання лісових ресурсів	417366,7	578271,3	731091,9	613130,2	789370,5	862 824,1	445457,4	2,07
Рентна плата за спеціальне використання води	634473,0	554160,5	698996,7	750601,3	799677,6	730 813,9	96340,9	1,15
Рентна плата за користування надрами	1421366,5	1018673,0	1081673,4	1103120,2	3227912,6	3 680 412,2	2259045,7	2,59
Плата за землю	12083924,3						12083924,3	
Плата за використання інших природних ресурсів	3430,5	3264,5	4423,2	4351,5	4235,5	3944,0	513,5	1,15
<i>Внутрішні податки на товари та послуги</i>	158730,5	7684628,9	11628186,53	13155 974,1	13797391,1	13718465,5	13559735	86,4
Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів		-	-	1470452,5	1551699,3	1446375,1	1446375,1	
Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів		-	-	5 684704,1	6 353730,7	5949015,2	5949015,2	
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів	158730,5	7684628,9	11628186,5	6000817,5	5891961,1	6323075,2	6164344,7	39,83

## Продовження додатка К

Окремі податки що зараховуються до місцевих бюджетів	486,1	159,6	71,5	279,9	-730,0	287,3	-198,8	0,59
Місцеві податки і збори	8055153,4	27041185,5	42261496,7	52586841,9	61026448,5	73 575 310,1	65520156,7	9,13
Інші податки та збори	1343105,3	2 138191,5	5 644517,9	15652228,6	5 428571,9	2 238 896,9	895791,6	1,66
Екологічний податок	1216427,7	1585626,3	3368265,1	2977649,4	2141885,9	2 238 190,7	1021763	1,84
Неподаткові надходження	12257520,2	20147953,3	21859195,8	25972976,6	28033480,9	26108445,7	13850925,5	2,13
– доходи від власності та підприємницької діяльності	337480,0	478144,7	1774544,6	234089,85	1860218,9	1 630 751,5	1293271,5	4,83
– адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності	1583276,3	2846124,7	3360372,5	398078,9	4588819,4	4642052,1	3058775,8	2,93
інші надходження	748685390,1	1536640,3	1857392,1	2697655,1	2398880,4	2,3	-748685387,8	3,07
– власні надходження бюджетних установ	9588078,4	15287043,6	14866 886,6	16953637,86	19185562,2	17,4	-9588061	
Доходи від операцій з капіталом	1127689,2	1628137,1	1402487,3	1873557,6	2143460,9	2928827,6	1801138,4	2,59
Офіційні трансферти (від ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ)		81854,6	88845,2	23802,4	94181,4	44299,8	44299,8	
Цільові фонди	382196,1	403 924,7	495 071,8	619896,1	678104,0	601945,2	219749,1	1,57
Разом	101101075,1	120480230,2	170747845,8	229495360,4	263482105,4	300229317,9	199128242,8	2,97
Офіційні трансферти	130600936,4	173979997,7	195395273,6	272602946,5	298939706,4	260302024,4	129701088	1,99
Дотації	64434379,0	7276877,9	6 836579,9	21998513,0	25166047,1	25857537,2	-38576841,8	0,40
Базова дотація /дотація вирівнювання*	60480778,7	5 261877,9	4 744159,2	5 815457,1	8 182660,7	10367311,9	112918158,8	0,17
Додаткова дотація з держбюджету місцевим бюджетам для освіти та охорони здоров'я				14900000,0	16500000,0	14900000,0		
Стабілізаційна дотація		2000000,0	2000000,0	1137819,0	200000,0	203869,0		

## Продовження додатка К

Додаткова дотація з державного бюджету м. Славутича на соціальної інфраструктури		10000,0	10000,0	10000,0	10000,0	30000,0		
Додаткова дотація з місцевим бюджетам на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності та літакобудування		5 000,0	82420,7	135236,9	273386,4	356356,3		
Субвенції	66166557,4	7 276877,9	188558693,7	250604433,5	273773659,3	234444487,2		
Освітня субвенція		44085257,4	44512493,7	51487614,9	60423828,4	70355700,6	168277929,8	3,54
Медична субвенція		46177023,6	44433692,6	56220108,4	6165004,1	56108 078,8		
Усього	231702011,5	294460228,0	366143119,5	502098306,9	562421811,8	560531342,4		

\*\*Складено автором на основі [216]



## ДОДАТОК Л

### Зміни нормативів відрахування основних податків місцевих бюджетів\*

Вид бюджету	Нормативи відрахувань	
	від 08.07.2010 р.	від 08.07.2015 р.
Податок на доходи фізичних осіб		
Державний бюджет		25
м. Києва	50	40
міст обласного значення	75	15
міста районного значення, села, селища або їх об'єднання	25	0
районний бюджет	50	60
обласний	25	15
Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності		
м. Києва, міст, обласного, районного значення, села, селища	100	100
Податок на прибуток (крім податку на прибуток державної та комунальної власності)		
м. Києва, обласний бюджет	0	10
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів		
м. Києва, міст, обласного, районного значення, села, селища		100
Частина акцизного податку з виробленого та ввезеного на митну територію України пального		
м. Києва, обласного, районного значення, села, селища		13,44
Рентна плата за спеціальне ви користування води:		
державний бюджету	100	100
обласний бюджет		
Рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення		
м. Києва, міст, обласного, районного значення, села, селища		100
Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (заготівля деревини в порядку рубок головного користування)		
державний бюджету		50
м. Києва, обласний бюджет		50
Рентна плата за спеціальне використання води (крім водних об'єктів місцевого значення)		
державний бюджету		55
м. Києва, обласний бюджет		45
Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів		
державний бюджету		50
обласний бюджет		50
Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності		
державний бюджету	100	0
обласний бюджет		100

Плата за торговий патент по нафтопродуктах		
обласного бюджету	100	
Державного бюджету		100
Плата за землю:		
міста респ. і обласного значення, райони, міста районного знач. села, селища	75	100
обласний бюджет :	25	0
Транспортний податок (податок з власників транспортних засобів)		
Обласний бюджет	50	-
районні	50	-
міст, обласного, районного значення, сіл, селища,		100
Екологічний податок		
Державний бюджет		45
м. Києва		55
міст, обласного, районного значення, села, селища		25
обласний		30

\*\*Складено автором на основі [17; 18]

## ДОДАТОК М

Показники динаміки міжбюджетних трансфертів місцевих бюджетів  
України та коштів з державного бюджету, у 2014–2019 рр.,\* млн грн

Групи надходжень	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Зміна структури	
							тис грн	%
Обсяг доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетними трансфертами)	101101,2	120480,2	170747,8	229495,4	263482,1	300229,3	199128,1	296,96
Офіційні трансферти	130600,9	173979,9	195395,3	272602,9	298939,7	260302,0	129701,1	199,31
Дотації	64434,4	7276,9	6 836,6	21998,5	25166,0	25857,5	-38576,8	40,13
Базова дотація /дотація вирівнювання*	60480,8	5261,8	4744,1	5815,4	8182,6	10367,3	129701,1	17,14
Додаткова дотація з держбюджету місцевим на здійснення переданих видатків для освіти та охорони здоров'я				14900,0	16500,00	14900,0		
Стабілізаційна дотація*		2000,0	2000,00	1137,8	200,0	203,9	-1796,1	10,19
Додаткова дотація з державного бюджету бюджету м. Славутича на утримання соц. інфраструктури *	3743,2*	10,0	10,0	10,0	10,0	30,0	20	300,0*
Додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію втрат їх доходів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності та літакобудування*		5,0	82,4	135,2	273,4	356,4	20	300,0*
Субвенції	66166,6	166703,1	188558,7	250604,4	273773,7	234444,5	168277,9	354,32
Освітня субвенція		44085,3	44512,5	51487,6	60423,8	70355,7	26270,4	159,59*
Медична субвенція		46177,0	44433,7	56220,1	61650,2	56108,1	9931	121,51*
Всього доходів місцевих бюджетів (з трансферами)	231702	294460,2	366143,1	502098,3	562421,8	560531,3	328829,3	241,92
Обсяг доходів державного бюджету (з трансферами)	357084,2	534694,8	616283,2	793441,9	928114,9	998344,8	641260,6	279,58
Трансферти державного бюджету	2117,9	3144,1	4171,6	5967,7	7306,3	8725, 0	6607,1	344,98

\*Складено автором на основі [216]

## ДОДАТОК Н

Показники обсягу місцевих боргів у 2014-2019 рр., \* тис грн

Роки	Класифікація боргу	Разом	Позики банків та фінансових установ	Позики за рахунок ресурсів ЄКР	Позики, що надавалися між рівнями бюджетів до прийняття Бюджетного кодексу	Зобов'язання за цінними паперами місцевих бюджетів	Зобов'язання за взаємними розрахунками
2014	Внутрішній борг	15 089228,2	567089,4	9 020728,3	8695,4	5383253,0	109461,9
	Зовнішній борг	8 769552,0	8769552,0	-	-	-	-
	Усього	23 858780,2	9336641,5	9 020728,3	8695,4	5383253,0	109461,9
2015	Внутрішній борг	12 421749,2	237520,1	9 009358,7	8492,3	3056916,0	109461,9
	Зовнішній борг	2 516015,5	2516015,5	-	-	-	-
	Усього	14 937764,6	2753535,6	9009358,7	8492,3	3056916,0	109461,9
2016	Внутрішній борг	9 497550,1	237520,1	9 009358,7	8 209,2	133000,0	109461,9
	Зовнішній борг	2 877009,5	2877009,5	-	-	-	109461,9
	Усього	12 374559,6	3114529,6	9 009358,7	8 209,2	133000,0	109461,9
2017	Внутрішній борг	9766528,0	510620,9	9 005792,4	7 838,8	133000,0	109275,7
	Зовнішній борг	2 983370,8	2983370,8				
	Усього	12749898,8	3493991,7	9 005792,4	7 838,8	133000,0	109275,7
2018	Внутрішній борг	11950724,3	1955543,8	9 005084,3	7 820,3	873000,0	109275,7
	Зовнішній борг	3408044,5	3408044,5	-	-	-	109275,7
	Усього	15358768,8	5363588,4	9 005084,4	7820,3	873000,0	10975,7
2019	Внутрішній борг	14669693,4	3975511,6	9 004181,2	7724,8	1573000,0	109275,7
	Зовнішній борг	3344478,7	3344478,7	-	-	-	109275,7
	Усього	18014172,1	7319990,4	9 004181,2	7724,8	1573000,0	109275,7

\*Складено автором на основі [216]

**ДОДАТОК П**  
Показники державного фонду регіонального розвитку

*Таблиця П.1*

Показники використання коштів державного фонду регіонального розвитку у 2015-2019 рр. млн грн\*

Адміністративно-територіальна одиниця	2015	2016	2017	2018	2019
АР Крим	0	0	0	0	0
Вінницька обл	127030,5	139387,9	168954,6	120089,8	187842,2
Волинська обл	86604,2	84839,3	102612,2	120895,7	175806,8
Дніпропетровська обл	169385,5	173830,8	192364,0	247710,1	314171,5
Донецька обл	141319,5	180908,4	184210,9	428120,0	519187,2
Житомирська обл	109305,2	104280,70	133481,5	150916,3	214109,5
Закарпатська обл	80252,8	109060,5	130792,8	153994,9	234151,0
Запорізька обл	55381,8	52519,2	70609,9	138856,1	149377,9
Івано-Франківська обл	125287,7	115131,2	135646,9	159807,0	275625,8
Київська обл	85047,5	96500,3	89005,1	149636,8	152328,6
Кіровоградська обл	84805,3	53119,9	63357,9	71560,8	115535,6
Луганська обл	20527,7	108831,5	172352,8	255689,38	371299,7
Львівська обл	127371,3	213468,6	158445,7	188501,4	326467,0
Миколаївська обл	54712,3	58329,8	48009,5	75138,4	104577,3
Одеська обл	112075,7	132684,1	153 281,5	158233,8	188850,9
Полтавська обл	71029,3	77043,7	90675,2	107355,3	107221,5
Рівненська обл	88475,6	98699,0	124410,6	144535,8	235694,7
Сумська обл	65377,4	91447,2	94171,9	69059,1	167289,9
Тернопільська обл	95055,6	91266,8	100619,4	119614,3	212248,0
Харківська обл	133048,7	150564,9	176461,0	202491,6	277476,0
Херсонська обл	57030,3	87183,41	102856,5	125050,29	118058,8
Хмельницька обл	114480,6	107128,6	138225,6	157224,3	266663,6
Черкаська обл	67320,4	67231,92	77158,0	88437,3	124343,4
Чернівецька обл	67886,2	77362,9	98154,9	109651,7	166286,5
Чернігівська обл	83976,3	81352,2	111746,5	59843,2	190362,7
м. Київ	15435,8	142367,4	172254,6	196132,8	291089,6
м. Севастополь	0,00	0,00			
Усього	2 377023,3	2 694540,9	3 089859,9	3 798546,2	5 486066,0

\*Складено автором на основі [55]

## Показники використання коштів Державного фонду регіонального розвитку у розрахунку на одного жителя у 2015–2019 рр.\* грн

Адміністративно-територіальна одиниця	2015	2016.	2017	2018	2019
АР Крим	0	0	0	0	0
Вінницька обл	82,18	90,17	109,30	77,69	121,52
Волинська обл	83,97	82,26	99,49	117,22	170,45
Дніпропетровська обл	53,32	54,72	60,56	77,98	98,90
Донецька обл	34,20	43,78	44,58	103,62	125,66
Житомирська обл	90,47	86,31	110,48	124,91	177,21
Закарпатська обл	64,01	86,98	104,32	122,82	186,75
Запорізька об	32,82	31,12	41,85	82,29	88,53
Івано-Франківська обл	91,58	84,15	99,15	116,81	201,47
Київська обл	47,75	54,18	49,97	84,02	85,53
Кіровоградська обл	90,89	56,93	67,90	76,69	123,82
Луганська обл	9,61	50,95	80,69	119,71	173,84
Львівська обл	50,70	84,98	63,07	75,04	129,96
Миколаївська обл	48,85	52,08	42,87	67,09	93,38
Одеська обл	47,15	55,82	64,48	66,56	79,44
Полтавська обл	51,21	55,55	65,38	77,40	77,30
Рівненська обл	76,74	85,60	107,90	125,36	204,42
Сумська обл	61,20	85,61	88,16	64,65	156,61
Тернопільська обл	91,51	87,87	96,87	115,16	204,34
Харківська обл	50,05	56,64	66,38	76,17	104,37
Херсонська обл	55,48	84,82	100,06	121,66	114,85
Хмельницька обл	91,24	85,38	110,17	125,31	212,53
Черкаська обл	56,47	56,40	64,72	74,19	104,31
Чернівецька обл	75,30	85,81	108,87	121,62	184,43
Чернігівська обл	84,71	82,07	112,73	60,37	192,03
м. Київ	5,20	47,98	58,05	66,10	98,10
м. Севастополь					
В середньому по країні	56,73	64,31	73,74	90,65	130,92

\*Складено автором на основі [55]

## ДОДАТОК Р

### Показники динаміки видатків місцевих бюджетів України за 2014–2019 рр., млн грн

Код ФКВ	Показник	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Відхилення 2019 до 2015 р	
								млн грн	%
0100	Загальнодержавні функції	11020,0	14525,7	16207,7	23802,4	28591,9	34914,8	23894,8	316,83
0200	Оборона	2,0	10,6	8,4	14,1	0,00	0,00		
0300	Громадянський порядок, безпека та судова влада	245,5	319,6	386,2	634,8	1149,6	1304,6	1059,1	531,41
0400	Економічна діяльність	9226,8	19121,9	34768,9	55883,2	77160,5	81854,2	72627,4	887,14
0500	Охорона навколишнього природного середовища	884,7	1476,7	1483,8	2609,3	3000,8	3413,5	2528,8	385,84
0600	Житлово-комунальне господарство	17696,9	15678,9	17535,0	27170,5	30048,5	34382,0	16685,1	194,28
0700	Охорона здоров'я	46569,3	59550,7	63038,8	85663,0	93233,9	89817,9	43248,6	192,87
0800	Духовний та фізичний розвиток	8985,3	9609,2	11938,9	16444,0	18886,0	21583,2	12597,9	240,21
0900	Освіта	71431,7	84007,8	94611,2	136618,5	165708,0	187102,1	115670,4	261,93
1000	Соціальний захист та соціальне забезпечення	57446,4	72638,9	106364,7	141282,8	145498,0	103158,1	45711,7	179,57
	Разом	223508,8	276939,9	346346,6	490123,0	563277,4	557530,6	334021,8	249,44
	Трансферти	2117,9	3144,0	4171,6	5967,7	7306,3	8725,0	6607,1	411,96
	Всього	225626,8	280084,3	350515,2	496090,7	570583,7	566255,6	340628,8	250,97

\*Складено автором на основі [216]

## ДОДАТОК С

### Оцінка спроможності ОТГ Волинської області

*Таблиця С.1*

#### Оцінка спроможності ОТГ Волинської області за 2018 р.\*

№п/п	Назва ОТГ	За населенням	За площею	За індексу податко-спроможності	За часткою власних доходів	Загальна оцінка спроможності ТГ	Рівень спроможності
1	Боратин	0,6	0,3	1	0,3	2,2	середній
2	Велимченськ	0,6	0,3	0,3	0,6	1,8	низький
3	Велицьк	0,6	0,6	0,3	1	2,5	середній
4	Вишнів	1	1	1	0,6	3,6	високий
5	Голоби	1	0,6	0,6	1	3,2	високий
6	Головненськ	1	0,6	0,3	0,6	2,5	середній
7	Городище	0,6	0,3	1	1	2,9	середній
8	Дубечне	1	0,6	0,3	1	2,9	середній
9	Дубівськ	0,6	0,3	1	1	2,9	середній
10	Жидичин	0,6	0,3	0,6	1	2,5	середній
11	Заболоттів	1	0,6	0,3	0,6	2,5	середній
12	Забороль	1	0,3	0,6	1	2,9	середній
13	Заброди	1	0,6	0,3	1	2,9	середній
14	Зарічанськ	0,6	0,3	1	0,6	2,5	середній
15	Затурці	1	0,6	0,6	1	3,2	високий
16	Зимне	1	0,6	0,6	1	3,2	високий
17	Іваничі	1	0,3	0,6	1	2,9	середній
18	Княгининок	1	0,3	1	1	3,3	високий
19	Колки	1	0,6	0,6	1	3,2	високий
20	Колодяжне	0,6	0,6	0,6	1	2,8	середній
21	Копачівка	1	0,3	0,6	1	2,9	середній
22	Литовезьк	0,6	0,3	0,6	0,6	2,1	середній
23	Луків	0,6	0,3	0,6	1	2,5	середній
24	Любешів	1	1	0,6	1	3,6	високий
25	Люблинець	1	0,3	0,6	1	2,9	середній
26	Любомль	1	0,6	0,6	1	3,2	високий
27	Оваднів	0,6	0,6	0,6	1	2,8	середній
28	Павлів	1	0,6	0,3	1	2,9	середній
29	Поворськ	0,6	0,6	0,6	1	2,8	середній
30	Поромів	1	0,3	0,6	0,6	2,5	середній
31	Прилісне	1	0,6	0,6	1	3,2	високий
32	Рівне	1	0,6	1	0,3	2,9	середній
33	Самари	1	0,6	0,3	0,6	2,5	середній
34	Сереховичі	0,3	0,3	0,3	1	1,9	середній
35	Смідин	0,6	0,3	0,3	1	2,2	середній
36	Смолигів	0,3	0,3	1	0,6	2,2	середній
37	Турійськ	1	0,6	0,6	1	3,2	високий
38	Устилуг	1	1	0,6	1	3,6	високий
39	Цумань	1	0,6	0,6	1	3,2	високий
40	Шацьк	1	0,6	0,6	1	3,2	високий

\*Складено автором на основі [56]



Таблиця С.2

Вихідні дані для оцінки спроможності ТГ Волинської області за 2020 рік\*

№ п/п	Назва ТГ	Населення, осіб	Площа км кв	Учнів, осіб	Індекс податкоспроможності	Частка місцевих податків та зборів, %
1.	Берестечківська	9 312	223,2	1 073	0,36	27,57
2.	Боратинська	18 666	282,7	2 385	2,25	11,77
3.	Велимченська	3 752	110,9	597	0,15	3,98
4.	Велицька	4 010	211,5	509	0,24	9,87
5.	Вишнівська	7 899	498,3	1 330	0,46	11,48
6.	Володимир-Волинська	42 227	104,2	5 831	1,32	13,82
7.	Голобська	8 555	300,8	1 088	0,35	14,05
8.	Головненська	8 308	317,2	1 275	0,36	6,97
9.	Городищенська	8 994	234,7	917	0,73	27,59
10.	Горохівська	25 147	494,9	3 167	0,62	26,31
11.	Доросинівська	5 676	234,7	686	0,22	29,29
12.	Дубеченська	9 269	310,7	1 439	0,18	8,72
13.	Дубівська	5 120	204,7	1 339	0,76	13,67
14.	Заболотівська	9 485	253,3	1 475	0,33	4,86
15.	Забродівська	10 537	333,8	1 721	0,24	4,72
16.	Затурцівська	8 121	366,3	1 129	0,42	14,84
17.	Зимнівська	8 590	309,1	956	0,32	11,99
18.	Іваничівська	9 415	99,2	1 149	0,49	13,82
19.	Камінь-Каширська	55 874	1421,9	9 352	0,28	19,79
20.	Ківерцівська	23 442	473,9	3 866	0,64	13,93
21.	Ковельська	73 370	311,1	10 550	0,86	26,06
22.	Колківська	20 762	763,5	3 278	0,28	12,06
23.	Колодажненська	8 345	464,4	1 169	0,3	14,46
24.	Копачівська	5 178	178,4	785	0,34	11,42
25.	Литовезька	4 094	124	348	0,78	13,88
26.	Локачинська	13 256	344,4	1 533	0,51	25,12
27.	Луківська	5 043	161,2	793	0,38	14,37
28.	Луцька	240 292	383,1	32 782	1,38	18,35
29.	Любешівська	29 976	1239,1	5 301	0,35	8,45
30.	Люблинецька	6 388	115	1 137	0,4	14,33
31.	Любомльська	15 887	296,8	2 376	0,51	13,49
32.	Маневицька	26 729	1097,2	4 469	0,58	15,63
33.	Марянівська	9 519	229,7	1 208	0,23	36,02
34.	Нововолинська	58 182	75,2	6 691	0,62	17,43

35.	Оваднівська	5 726	355,1	669	0,57	17,81
36.	Олицька	11 810	270	1 546	0,42	26,72
37.	Павлівська	8 734	254,8	1 353	0,35	15,69
38.	Підгайцівська	20 573	285	2 810	1,76	15,15
39.	Поворська	4 461	299,3	539	0,42	9,14
40.	Поромівська	5 676	108,6	708	0,97	10,16
41.	Прилісненська	8 896	526,7	1 488	0,49	8,53
42.	Ратнівська	22 317	481,2	3 751	0,45	20,96
43.	Рівненська	5 475	333,5	747	0,75	7,57
44.	Рожищенська	26 368	461,5	3 788	0,56	25,27
45.	Самарівська	5 460	256,8	902	0,23	4,03
46.	Сериховичівська	3 218	167,6	293	0,23	17,89
47.	Смідинська	4 277	227,2	557	0,27	11,83
48.	Сошиченська	9 648	394,8	1 655	0,15	34,92
49.	Старовижівська	11 973	373,3	1 754	0,46	12,05
50.	Торчинська	13 534	286,8	1 985	0,7	14,73
51.	Турійська	18 451	869	2 779	0,53	18,09
52.	Устилузька	7 243	415,6	791	0,78	13,28
53.	Цуманська	17 655	447	2 897	0,41	9,43
54.	Шацька	16 482	761,1	2 442	0,46	16,89

\*Складено автором на основі [56]

Таблиця С.3

## Оцінка спроможності ТГ Волинська області за 2020 рік \*

№ п/п	Назва ТГ	Оцінка спроможності						
		Населення	Площа	Учнів	Індекс податко-спроможності	Частка місцевих податків та зборів	Загальна оцінка спроможності	Рівень спроможності територіальної громади
1.	Берестечківська	1	0,6	1	0,6	0,6	3,8	Середній
2.	Боратинська	1	0,6	1	1	0,3	3,9	Високий
3.	Велимченська	0,6	0,3	1	0,3	0,3	2,5	Середній
4.	Велицька	0,6	0,6	1	0,3	0,3	2,8	Середній
5.	Вишнівська	1	1	1	0,6	0,3	3,9	Високий
6.	Володимир-Волинська	1	0,3	1	1	0,3	3,6	Середній
7.	Голобська	1	0,6	1	0,6	0,3	3,5	Середній
8.	Головненська	1	0,6	1	0,6	0,3	3,5	Середній
9.	Городищенська	1	0,6	1	0,6	0,6	3,8	Середній
10.	Горохівська	1	1	1	0,6	0,6	4,2	Високий
11.	Доросинівська	0,6	0,6	1	0,3	0,6	3,1	Середній
12.	Дубеченська	1	0,6	1	0,3	0,3	3,2	Середній
13.	Дубівська	0,6	0,6	1	0,6	0,3	3,1	Середній
14.	Заболотівська	1	0,6	1	0,6	0,3	3,5	Середній
15.	Забродівська	1	0,6	1	0,3	0,3	3,2	Середній
16.	Затурцівська	1	0,6	1	0,6	0,3	3,5	Середній
17.	Зимнівська	1	0,6	1	0,6	0,3	3,5	Середній
18.	Іваничівська	1	0,3	1	0,6	0,3	3,2	Середній
19.	Камінь-Каширська	1	1	1	0,3	0,3	3,6	Середній
20.	Ківерцівська	1	1	1	0,6	0,3	3,9	Високий
21.	Ковельська	1	0,6	1	0,6	0,6	3,8	Середній
22.	Колківська	1	1	1	0,3	0,3	3,6	Середній
23.	Колодяжненська	1	1	1	0,6	0,3	3,9	Середній
24.	Копачівська	0,6	0,3	1	0,6	0,3	2,8	Середній
25.	Литовезька	0,6	0,3	1	0,6	0,3	2,8	Середній
26.	Локачинська	1	0,6	1	0,6	0,6	3,8	Середній
27.	Луківська	0,6	0,3	1	0,6	0,3	2,8	Середній
28.	Луцька	1	0,6	1	1	0,3	3,9	Високий
29.	Любешівська	1	1	1	0,6	0,3	3,9	Високий

30.	Люблинецька	0,6	0,3	1	0,6	0,3	2,8	Середній
31.	Любомльська	1	0,6	1	0,6	0,3	3,5	Середній
32.	Маневицька	1	1	1	0,6	0,3	3,9	Високий
33.	Марянівська	1	0,6	1	0,3	0,6	3,5	Середній
34.	Нововолинська	1	0,3	1	0,6	0,3	3,2	Середній
35.	Оваднівська	0,6	0,6	1	0,6	0,3	3,1	Середній
36.	Олицька	1	0,6	1	0,6	0,6	3,8	Середній
37.	Павлівська	1	0,6	1	0,6	0,3	3,5	Середній
38.	Підгайцівська	1	0,6	1	1	0,3	3,9	Високий
39.	Поворська	0,6	0,6	1	0,6	0,3	3,1	Середній
40.	Поромівська	0,6	0,3	1	1	0,3	3,2	Середній
41.	Прилісненська	1	1	1	0,6	0,3	3,9	Високий
42.	Ратнівська	1	1	1	0,6	0,6	4,2	Високий
43.	Рівненська	0,6	0,6	1	0,6	0,3	3,1	Середній
44.	Рожищенська	1	1	1	0,6	0,6	4,2	Високий
45.	Самарівська	0,6	0,6	1	0,3	0,3	2,8	Середній
46.	Сериховичівська	0,6	0,3	0,3	0,3	0,3	1,8	Низький
47.	Смідинська	0,6	0,6	1	0,3	0,3	2,8	Середній
48.	Сошичненська	1	0,6	1	0,3	0,6	3,5	Середній
49.	Старовижівська	1	0,6	1	0,6	0,3	3,5	Середній
50.	Торчинська	1	0,6	1	0,6	0,3	3,5	Середній
51.	Турійська	1	1	1	0,6	0,3	3,9	Високий
52.	Устилузька	1	1	1	0,6	0,3	3,9	Високий
53.	Цуманська	1	1	1	0,6	0,3	3,9	Високий
54.	Шацька	1	1	1	0,6	0,3	3,9	Високий

\*Складено автором на основі [56]

Вихідні дані для оцінки фінансового забезпечення  
органів місцевого самоврядування (ТГ) Волинської області за 2020 р.\*

№ п/п	Назва ТГ	Базова дотація, (%)	Витрати на апарат управління, (%)	Індекс ПДФО	Індекс доходів	Індекс видатків
1.	Берестечківська	41,29	63,55	0,3	0,35	0,91
2.	Боратинська	26,37	40,55	0,26	0,26	0,87
3.	Велимченська	27,12	36,80	0,26	0,49	0,91
4.	Велицька	-	40,99	0,28	0,28	0,76
5.	Вишнівська	10,83	28,50	0,58	0,95	1,12
6.	Володимир-Волинська	29,39	32,79	0,26	0,26	0,77
7.	Голобська	16,62	30,80	0,19	0,33	0,52
8.	Головненська	49,16	40,09	0,16	0,16	0,87
9.	Городищенська	-	34,26	0,38	0,63	1,08
10.	Горохівська	2,78	15,55	0,6	0,6	0,99
11.	Доросинівська	-	35,50	0,55	0,74	0,83
12.	Дубеченська	31,27	49,29	0,22	0,22	0,93
13.	Дубівська	29,89	44,16	0,22	0,43	0,82
14.	Заболотівська	-	29,33	0,65	0,65	0,92
15.	Забродівська	14,94	32,30	0,23	0,41	0,71
16.	Затурцівська	24,91	44,74	0,14	0,14	0,71
17.	Зимнівська	4,04	22,99	0,67	1,13	1,12
18.	Іваничівська	12,62	24,62	0,31	0,31	1,15
19.	Камінь-Каширська	52,87	43,47	0,14	0,24	0,91
20.	Ківерцівська	52,35	54,45	0,16	0,16	0,98
21.	Ковельська	-	15,33	1,36	1,73	0,9
22.	Колківська	18,93	31,28	0,33	0,33	0,86
23.	Колодяжненська		30,43	0,53	0,78	1,12
24.	Копачівська	25,02	37,46	0,22	0,22	0,69
25.	Литовезька	-	11,74	2,43	3,06	1,74
26.	Локачинська	31,93	37,62	0,24	0,24	1,03
27.	Луківська	4,62	27,43	0,52	1,27	1,39
28.	Луцька	49,82	52,00	0,12	0,12	0,57
29.	Любешівська	15,90	25,60	0,34	0,69	1,02
30.	Люблинецька	35,15	29,61	0,15	0,15	0,56
31.	Любомльська	60,63	51,06	0,11	0,2	0,92
32.	Маневицька	33,73	36,56	0,22	0,22	1,02
33.	Марянівська	47,14	45,20	0,1	0,18	0,59
34.	Нововолинська	42,35	67,57	0,09	0,09	0,63

35	Оваднівська	36,68	48,90	0,15	0,32	0,63
36	Олицька	18,04	22,85	0,24	0,24	0,8
37	Павлівська	7,98	30,40	0,19	0,3	0,57
38	Підгайцівська	13,56	41,50	0,35	0,35	0,92
39	Поворська	-	29,90	0,29	0,43	0,46
40	Поромівська	25,91	43,09	0,22	0,22	0,83
41	Прилісненська	4,70	29,32	0,34	0,48	0,61
42	Ратнівська	36,22	53,11	0,17	0,17	0,85
43	Рівненська	19,00	35,97	0,32	0,55	0,84
44	Рожищенська	52,19	62,60	0,13	0,13	1
45	Самарівська	6,10	16,95	0,42	0,68	0,96
46	Сериховичівська	-	20,34	1,01	1,01	1,08
47	Смідинська	-	13,12	0,7	1	0,54
48	Сошичненська	33,37	46,68	0,2	0,2	0,93
49	Старовижівська	19,51	29,53	0,3	0,51	0,82
50	Торчинська	25,09	31,49	0,35	0,35	1
51	Турійська	-	12,78	0,85	1,26	1,01
52	Устилузька	-	15,77	0,76	0,76	0,83
53	Цуманська	0,81	11,87	0,51	1,07	0,93
54	Шацька	12,91	20,88	0,4	0,4	0,76

Інші показники\*\*\*

\*Складено автором на основі [216; 217]

\*\*Доходи на 1 жителя ОТГ по Україні 5199,71 грн

\*\*\*Видатки на 1 жителя ОТГ по Україні 6990,72 грн

\*\*\*\*ПДФО на 1 жит. ОТГ по Україні 3145,82 грн

Таблиця С.5

Оцінка фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування (ТГ)  
Волинська область за 2020 рік \*

№ п/п	Назва ТГ	Базова дотація	Витрати на апарат управління	Індекс ПДФО	Індекс доходів	Індекс видатків	Рівень фінансового забезпечення	
1.	Берестечківська	0,1	0,05	0,07	0,08	0,22	0,52	задовільний
2.	Боратинська	0,1	0,05	0,06	0,06	0,21	0,48	задовільний
3.	Велимченська	0,1	0,05	0,06	0,11	0,22	0,54	задовільний
4.	Велицька	0,15	0,05	0,07	0,07	0,18	0,51	задовільний
5.	Вишнівська	0,15	0,05	0,13	0,22	0,27	0,82	середній
6.	Володимир-Волинська	0,1	0,05	0,06	0,06	0,19	0,45	задовільний
7.	Голобська	0,1	0,05	0,04	0,08	0,13	0,4	задовільний
8.	Головненська	0,1	0,05	0,04	0,04	0,21	0,43	задовільний
9.	Городищенська	0,15	0,05	0,09	0,15	0,26	0,69	середній
10.	Горохівська	0,15	0,1	0,14	0,14	0,24	0,76	середній
11.	Доросинівська	0,15	0,05	0,13	0,17	0,2	0,69	середній
12.	Дубеченська	0,1	0,05	0,05	0,05	0,22	0,48	задовільний
13.	Дубівська	0,1	0,05	0,05	0,1	0,2	0,5	задовільний
14.	Заболотівська	0,15	0,05	0,15	0,15	0,22	0,72	середній
15.	Забродівська	0,1	0,05	0,05	0,1	0,17	0,47	задовільний
16.	Затурцівська	0,1	0,05	0,03	0,03	0,17	0,39	задовільний
17.	Зимнівська	0,15	0,05	0,15	0,26	0,27	0,88	середній
18.	Іваничівська	0,15	0,05	0,07	0,07	0,28	0,62	середній
19.	Камінь-Каширська	0,05	0,05	0,03	0,06	0,22	0,41	задовільний
20.	Ківерцівська	0,05	0,05	0,04	0,04	0,23	0,41	задовільний
21.	Ковельська	0,15	0,1	0,31	0,4	0,22	1,18	забезпечена громада
22.	Колківська	0,15	0,05	0,08	0,08	0,21	0,56	задовільний
23.	Колодяжненська	0,15	0,05	0,12	0,18	0,27	0,77	середній
24.	Копачівська	0,1	0,05	0,05	0,05	0,16	0,41	задовільний
25.	Литовезька	0,15	0,1	0,56	0,7	0,42	1,93	фінансово забезпечена громада
26.	Локачинська	0,1	0,05	0,05	0,05	0,25	0,51	задовільний
27.	Луківська	0,15	0,05	0,12	0,29	0,33	0,95	фінансово забезпечена громада
28.	Луцька	0,1	0,05	0,03	0,03	0,14	0,34	задовільний
29.	Любешівська	0,15	0,05	0,08	0,16	0,25	0,68	середній
30.	Люблинецька	0,1	0,05	0,03	0,03	0,14	0,35	задовільний
31.	Любомльська	0,05	0,05	0,03	0,05	0,22	0,39	задовільний
32.	Маневицька	0,1	0,05	0,05	0,05	0,24	0,49	задовільний
33.	Марянівська	0,1	0,05	0,02	0,04	0,14	0,36	задовільний
34.	Нововолинська	0,1	0,05	0,02	0,02	0,15	0,34	задовільний
35.	Оваднівська	0,1	0,05	0,03	0,07	0,15	0,41	задовільний

36.	Олицька	0,15	0,05	0,06	0,06	0,19	0,5	задовільний
37.	Павлівська	0,15	0,05	0,04	0,07	0,14	0,45	задовільний
38.	Підгайцівська	0,15	0,05	0,08	0,08	0,22	0,58	задовільний
39.	Поворська	0,15	0,05	0,07	0,1	0,11	0,48	задовільний
40.	Поромівська	0,1	0,05	0,05	0,05	0,2	0,45	задовільний
41.	Прилісненська	0,15	0,05	0,08	0,11	0,15	0,54	задовільний
42.	Ратнівська	0,1	0,05	0,04	0,04	0,2	0,43	задовільний
43.	Рівненська	0,15	0,05	0,07	0,13	0,2	0,6	середній
44.	Рожищенська	0,05	0,05	0,03	0,03	0,24	0,4	задовільний
45.	Самарівська	0,15	0,1	0,1	0,16	0,23	0,73	середній
46.	Сериховичівська	0,15	0,05	0,23	0,23	0,26	0,93	фінансово забезпечена група
47.	Смідинська	0,15	0,1	0,16	0,23	0,13	0,77	середній
48.	Сошичненська	0,1	0,05	0,05	0,05	0,22	0,47	задовільний
49.	Старовижівська	0,15	0,05	0,07	0,12	0,2	0,58	задовільний
50.	Торчинська	0,1	0,05	0,08	0,08	0,24	0,55	задовільний
51.	Турійська	0,15	0,1	0,2	0,29	0,24	0,98	фінансово забезпечена група
52.	Устилузька	0,15	0,1	0,17	0,17	0,2	0,8	середній
53.	Цуманська	0,15	0,1	0,12	0,25	0,22	0,84	середній
54.	Шацька	0,15	0,05	0,09	0,09	0,18	0,57	задовільний

\*Складено автором на основі [56]



## Групи показників фінансової бази органів місцевого самоврядування \*

Група показників	Назва показників*
Загальні показники виконання	Виконання доходів (видатків) в абсолютному виразі та у відносному виразі
Показники структури	Питома вага та зміна питомої ваги окремих груп доходів (видатків)
	Питома вага доходів (видатків) заг. спец. фонду місцевого бюджету
	Питома вага доходів (видатків) бюджету розвитку місцевого бюджету / Загальна сума доходів місцевого бюджету
	Доходи бюджету розвитку місцевого бюджету / Доходи спецфонду місцевого бюджету
	Місцеві податки і збори / Загальна сума податкових надходжень місцевого бюджету
Показники динаміки	Базисний (ланцюговий) темп росту доходів
	Середньорічний темп росту доходів за період
	Зміна питомої ваги місцевих податків і зборів у загальному обсязі доходів місцевого бюджету (без урахування трансфертів)
Показники збалансованості та бюджетного регулювання	Частка доходів у видатках місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів)
	Частка окремих видів міжбюджетних трансфертів у структурі бюджету
	Зміна питомої ваги окремих видів трансфертів
	Розмір субвенцій / Загальна сума доходів місцевого бюджету
	Коефіцієнт залежності бюджету від дотації вирівнювання
	Розмір субвенцій / Загальна сума міжбюджетних трансфертів
	Розмір дотацій / Загальна сума доходів місцевого бюджету
Розмір дотацій / Загальна сума міжбюджетних трансфертів	
Показники боргового навантаження	Боргове навантаження на місцевий бюджет, на одиницю населення регіону
	Співвідношення боргу та річного планового обсягу доходів місцевих бюджетів

\* Складено автором [164]

## Показники, що характеризують стан місцевого бюджету \*

Показники	Методика розрахунку	Характеристика показника
Коефіцієнт бюджетної незалежності (самостійності)	$K_{незал.} = D_{бгт}/D \times 100\%$ ,	Коефіцієнти дотаційності (залежності) та незалежності (самостійності) можуть бути використані для вибору методів державної підтримки регіонів (відношення надходження у державний бюджет до видатків на території регіону). За величиною цих показників регіон може бути віднесений, або до регіонів-донорів, або до регіонів-реципієнтів.
Коефіцієнт бюджетної дотаційності (залежності)	$K_{зал} = T / D \times 100\%$ ,	
Коефіцієнт ділової активності	$K_{да} = D_{неп}/D_{бгт} \times 100\%$ ,	Показує результат діяльності органів місцевого самоврядування у формуванні неподаткових надходжень місцевих бюджетів
Коефіцієнт податкової самостійності	$K_{дп} = D_{под}/D_{бгт} \times 100\%$ ,	Характеризує взаємозв'язок обсягів податків, які надходять до місцевих бюджетів із загальними доходами місцевих бюджетів (без трансфертів).
Коефіцієнт бюджетного покриття:	$K_{бп} = D_{бгт}/B$ ,	Показує реальні можливості органів місцевого самоврядування забезпечити виконання бюджету за видатками за рахунок власних надходжень

Д – загальні доходи бюджету;  
 В – загальні видатки бюджету;  
 Д<sub>бгт</sub> – доходи за вирахуванням трансфертів;  
 Т – трансферти;  
 Д<sub>неп</sub> – неподаткові надходження;  
 Д<sub>под</sub> – податкові надходження;  
 Д<sub>еф</sub> – величина дефіциту бюджету;  
 Н – чисельність населення території

\*Складено автором на основі [93]

Система показників комплексного аналізу фінансової стійкості місцевого бюджету \*

Значущість групи	Ключові показники	розрахунок	Рекомендоване значення	Значущість показників
Блок аналізу 1. Аналіз збалансованості місцевого бюджету				
0,37	Коефіцієнт бюджетного покриття	$K_{бп} = БД/БВ$	↑	0,31
	Коефіцієнт стійкості бюджету	$K_{с} = МТ/ БД$	$< 60$	0,24
	Коефіцієнт податкової самостійності	$K_{зпс} = ПД/ БВ$	$\geq 0,3$	0,25
	Коефіцієнт покриття видатків міжбюджетними трансфертами	$K_{пвт} = МТ/ БВ$	$\geq 0,6$	0,21
	<i>УСП<sub>фз</sub> (укрупнений стандартизований показник за блоком фінансової збалансованості)</i>			
Блок аналізу 2. Аналіз фінансової самостійності				
0,33	Коефіцієнт бюджетної залежності	$K_{з} = МТ/ БД+МТ$	$\leq 0,10$	0,3
	Частка базової дотації у загальній сумі трансфертів	$K_{дз} = МТд/ МТ$	$< 60$	0,24
	Коефіцієнт податкової самостійності	$K_{пс} = ПД/ БД$	$\geq 0,3$	0,25
	Коефіцієнт стійкості доходної бази	$K_{сдб} = ПД+ НД/ БД$	$\geq 0,6$	0,21
	<i>УСП<sub>сам</sub> (укрупнений стандартизований показник за блоком фінансової самостійності)</i>			
Блок аналізу 3. Аналіз ефективності бюджету				
0,30	Коефіцієнт дефіцитності місцевого бюджету	$K_{дмб} = БД - БВ/БВ$	$\leq 0$	0,29
	Коефіцієнт бюджетної результативності	$K_{бр} = БД/ Ч$	↑	0,22
	Коефіцієнт бюджетної забезпеченості населення	$K_{бз} = БВ/ Ч$	↑	0,22
	Показник стабільності доходної частини бюджету	$K_{сдб} = ПД/ МТ$	$\geq 1$	0,27
<i>УСП<sub>е</sub> (укрупнений стандартизований показник за блоком ефективності місцевих бюджетів)</i>				
<i>Ш<sub>фс</sub> (Інтегральний показник фінансової стійкості місцевого бюджету)**</i>		$Ш_{фс} = УСП_{фз} \times g_{фз} + УСП_{сам} \times g_{сам} + УСП_{еб} \times g_{еб}$ , де $g_{фз}$ , $g_{сам}$ , $g_{еб}$ – вага укрупненого стандартизованого показника за блоком фінансової збалансованості, фінансової самостійності та ефективності бюджету.		
БД – бюджетні доходи (без трансфертів); БВ – бюджетні видатки; МТ – міжбюджетні трансферти з державного бюджету; ПД – податкові доходи; МТ <sub>д</sub> – сума дотацій вирівнювання; НД – неподаткові доходи; Ч – середня чисельність населення за рік.				

Складено автором [98]

**Критерії оцінки рівня спроможності територіальних громад на 2018 р.\***

Критерій оцінки /Показник	Числове значення	Рівень спроможності
<b>Чисельність населення</b>		
до 3 тисяч жителів	0,3	Низький
від 3 до 5 тисяч жителів	0,6	Середній
5 тисяч жителів і більше	1	Високий
<b>Площа</b>		
до 200 км <sup>2</sup>	0,3	Низький
від 200 до 400 км <sup>2</sup>	0,6	Середній
400 км <sup>2</sup> і більше	1	Високий
<b>Індекс податкоспроможності</b>		
до 0,3	0,3	Низький
від 0,3 до 0,9	0,6	Середній
0,9 і більше	1	Високий
<b>Частка місцевих податків та зборів</b>		
до 10%	0,3	Низький
від 10 до 20%	0,6	Середній
20% і більше	1	Високий
<b>Загальна оцінка спроможності територіальних громад</b>		
Сума числових значень за відповідними критеріями	від 1,2 до 1,8	Низький
	від 1,9 до 3,2	Середній
	від 3,3 до 4.	Високий

\*Складено автором на основі [129]

**Критерії попередньої оцінки рівня спроможності спроможних територіальних громад на 2020 р.\***

Найменування критерію /Показник	Числове значення критерію
Чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади	
до 3 тис. осіб	0,3
від 3 до 7 тис. осіб	0,6
більш як 7 тис. осіб	1
Чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади	
до 300 осіб	0,3
від 300 до 500 осіб	0,6
більш як 500 осіб	1
Площа території спроможної територіальної громади	
до 200 кв. кілометрів	0,3
від 200 до 400 кв. кілометрів	0,6
більш як 400 кв. кілометрів	1
Індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади	
до 0,3	0,3
від 0,3 до 0,9	0,6
більш як 0,9	1
Частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади	
до 20 відсотків	0,3
від 20 до 40 відсотків	0,6
більш як 40 відсотків	1
Сума числових значень за відповідними критеріями	Загальна оцінка спроможності територіальних громад
від 1,5 до 2,1	Низький
від 2,2 до 3,8	Середній
від 3,9 до 5	Високий

\*Складено автором [130]

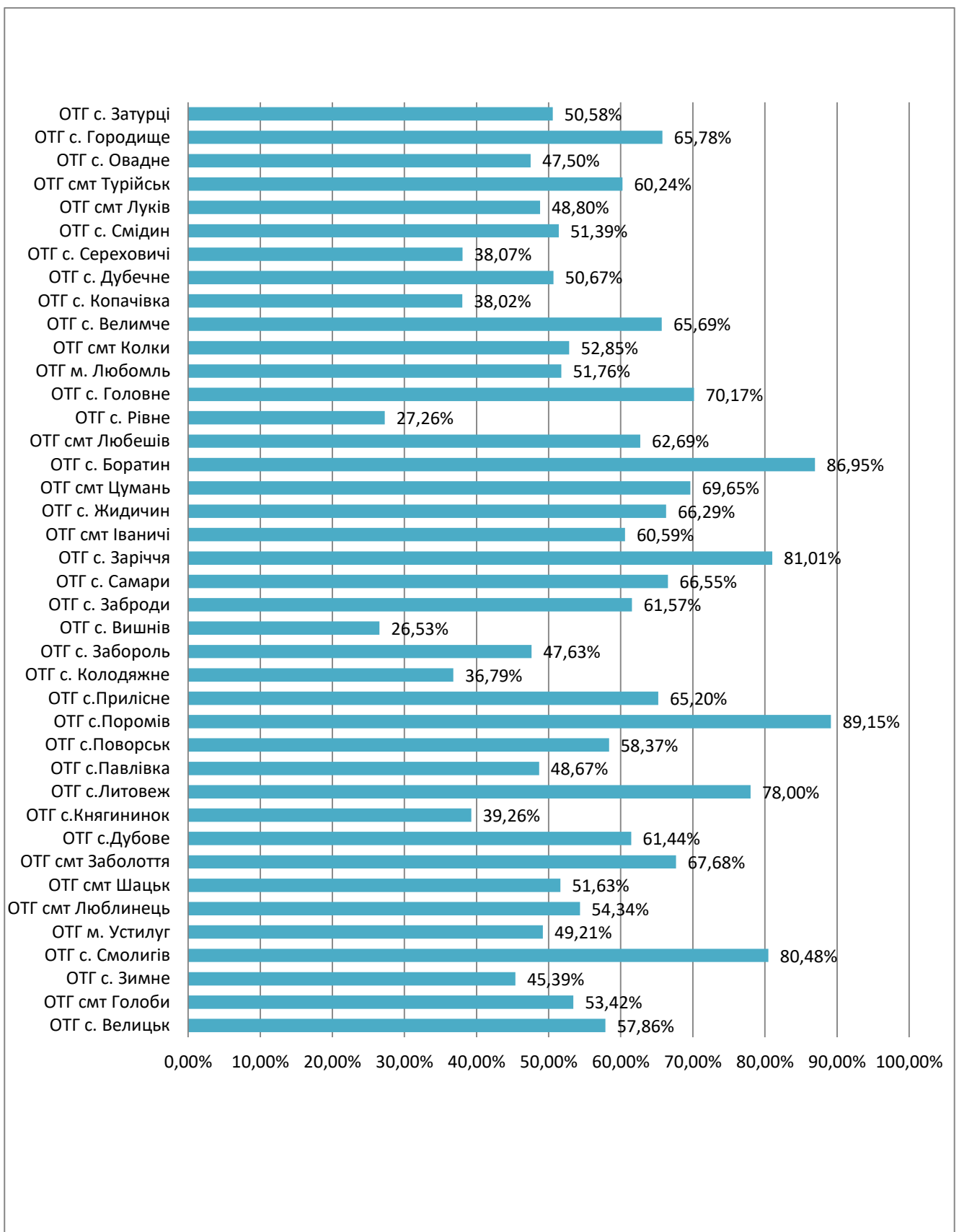


Рис.С.1 Величина ПДФО в структурі доходів загальному фонді бюджетів ОТГ Волинської області за 2018р.

## ДОДАТОК Т

### Приклади пілотних проектів державно приватного партнерства на рівні місцевого самоврядування

Місто	Об'єкт	Концепт проекту	Капітальні інвестиції, тис. грн.
Шацька ОТГ Волинської області	Шацький національний природний парк	Будівництво автокемпінгу поблизу урочища "Гряда" в смт. Шацьк	14642,00
м. Тернопіль	Малашівське сміттєзвалище	Рекультивация Малашівецького сміттєзвалища та будівництво станції дегазації	34000,00
м. Трускавець Львівської області	Трускавецька міська лікарня	Створення Центру малоінвазивної хірургії (малоінвазивні оперативні втручання в хірургії, урології, гінекології та проктології)	7000,00
м. Житомир	Частина будівлі комунального підприємства "Гагарінське" Житомирської міської ради	Створення громадської пральні на базі комунального підприємства "Гагарінське" Житомирської міської ради	3 161,96
м. Тростянець Сумської області	Парк імені П.І. Чайковського	Розвиток інфраструктури міста Тростянець шляхом будівництва вхідної групи до парку імені П.І.Чайковського	4 913 530,00
м. Долина Івано-Франківської області	ДНЗ No8 «Росинка»	Розширення кластерної мережі тепло забезпечення об'єктів бюджетної сфери	15 102,79
	ДНЗ No9 «Зірочка» та «Будинок техніки»		
	Центральна районна лікарня		
	Спеціалізована школа I- III ступенів No6 та ДЮСШ, МНВК		
	ЗОШ I-III ступенів No7		
	Долинська ЦРЛ		

Складено за даними [115]

### ДОДАТОК Ш

#### Наукові підходи до трактування категорії «фінансовий механізм» \*

Автор	Сутність категорії «фінансовий механізм»	Характеристики
М.М.Артус	система доцільно спрямованих заходів впливу на процес відтворення у формі методів, інструментів і важелів у межах нормативно-правового забезпечення з метою соціально-економічного розвитку суспільства; а також задля забезпечення узгодження інтересів держави з інтересами суб'єктів господарювання [1, с.59]	визначено структурні елементи фінансового механізму; мета «соціально-економічний розвиток суспільства» та забезпечення узгодження інтересів держави та суб'єктів господарювання
В.Опарін, О.Романенко	сукупність фінансових методів і форм, інструментів та важелів впливу на соціально-економічний розвиток суспільства [114, с.55]	- виділяє структурні елементи фінансового механізму; - зазначається мета «соціально-економічний розвиток суспільства»
С. Юрія та М. Федосова	«комплекс фінансових методів і важелів впливу на соціально-економічний розвиток суспільства» [207]	- акцентує увагу на комплекс форм і методів створення й використання фінансових ресурсів та зазначається кінцева мета «для забезпечення економічного розвитку та соціальних потреб населення»
О.Василик, Павлюк К.	комплекс спеціально розроблених і законодавчо закріплених в державі форм і методів створення й використання фінансових ресурсів для забезпечення економічного розвитку та соціальних потреб громадян [21, с.102]	- вказується взаємозв'язок фінансової політики з функціонування фінансового механізму
О.Ковалюк	система фінансових форм, методів, важелів та інструментів, які використовують у фінансовій діяльності держави і підприємства за відповідного нормативного, правового та інформаційного їхнього забезпечення, а також за відповідної фінансової політики на мікро- і макрорівні [79, с.22]”	- трактування даного поняття крім визначених елементів, деталізує призначення фінансового механізму та фондів грошових ресурсів  - виокремлюються централізовані і децентралізовані фонди грошових ресурсів
О.Бречко Ю. Барський	сукупність методичних, організаційних, нормативних та правових форм, методів, інструментів, важелів та положень, на основі яких розробляються заходи, що за умови відпо-відного нормативно-правового та інформаційного забезпечення визначають функціонування фінансово-економічних відносин у державі, практичне застосування яких направляється для досягнення визначених цілей і завдань, у процесі формування, розподілу й використання цільових централізованих і децентралізованих фондів грошових ресурсів [17, с.34] [6, с.40]	акцентується увага на елементах фінансового механізму та формування фондів грошових коштів в результаті розподільчих та перерозподільчих відносин.
О.Кириленко	сукупність конкретних форм і методів забезпечення розподільчих та перерозподільчих відносин, утворення доходів, фондів грошових коштів» [72, с.41].	- виділяються економіко-організаційні та правові форми і методи управління фінансовою діяльністю держави у процесі формування фондів фінансових ресурсів
В..Базилевич В. Льїна	сукупність економіко-організаційних та правових форм і методів управління фінансовою діяльністю держави у процесі створення й використання фондів фінансових ресурсів з метою забезпечення різноманітних потреб державних структур, господарюючих суб'єктів і населення [102]	

\*Складено автором



## ДОДАТОК Ф

### Зміни нормативів відрахувань ПДФО після впровадження реформи децентралізації,\* %

Роки	Бюджет сільських, селищних, міських ОТГ	Бюджет міста Києва	Бюджет міста Севастополя	Районний бюджет	Обласний бюджет	Державний бюджет
2014	25	50	100	50	25	50- на території міста Києва
2020	60	40	100	0	15	25 відповідно території України (крім м. Києва) 60 м.Київ

\*Складено автором на основі [18]

Для нотаток

Для нотаток

Наукове видання

**ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ,  
ПРАКТИКА ТА ПРІОРИТЕТИ**

**Монографія**

Формат 60x84 1/16. Обсяг 14,65 ум. друк. арк., 14,32 обл.-вид. арк.  
Наклад 300 пр. Зам. 87. Виготовлювач – Вежа-Друк  
(м. Луцьк, вул. Шопена, 12, тел. (066 936 25 49).  
Свідоцтво Держ. комітету телебачення та радіомовлення України  
ДК № 4607 від 30.08.2013 р.