

Міністерство освіти і науки України
Західноукраїнський національний університет
Кафедра фінансів ім. С.І. Юрія

Кравчун Ірина Анатоліївна

Фіскальна децентралізація в умовах
подолання бюджетних дисбалансів

спеціальність 072 «Фінанси, банківська справа,
страхування та фондовий ринок»
освітньо-професійна програма «Фіскальне адміністрування»
випускна кваліфікаційна робота за освітнім ступенем «магістр»

Виконала студентка гр. ФФАзм-21

Кравчун І. А.

підпис

Науковий керівник:

Д.е.н., проф. Кириленко О.П.

підпис

Випускну кваліфікаційну роботу

допущено до захисту

«___» _____ 20__ р.

Завідувач кафедри

_____ д. е. н., проф. А. І. Крисоватий

підпис

Тернопіль – 2024

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	6
1.1. Децентралізація державного управління і фінансова децентралізація	6
1.2. Розвиток фінансової децентралізації в Україні	12
Висновки до розділу 1	20
РОЗДІЛ 2. ПРАКТИКА ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ЗБАЛАНСОВАНOSTІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	22
2.1. Моніторинг збалансованості місцевих бюджетів	22
2.2. Аналіз міжбюджетних відносин в контексті фінансової децентралізації	31
2.3. Формування фінансово спроможних територіальних громад	36
Висновки до розділу 2	42
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ	44
3.1. Стратегія формування доходів бюджетів України	43
3.2. Напрями посилення фінансової бази органів місцевого самоврядування	48
Висновки до розділу 3	54
ВИСНОВКИ	55
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	58
ДОДАТКИ	65

ВСТУП

Актуальність теми. Фіскальна децентралізація виступає необхідною умовою децентралізації державного управління, як новітнього тренду в розвитку демократичних держав світу. Як свідчить зарубіжний досвід, без децентралізації практично у всіх сферах суспільного життя неможливо забезпечити динамічний розвиток країни загалом і окремих її територій. Приклад тоталітарних режимів з надзвичайно високим ступенем централізації економічних і фінансових систем показав неефективність такого устрою і необхідності проведення децентралізації, що передбачає передачу частини повноважень, завдань і функцій, а також відповідних фінансових ресурсів на базовий рівень – місцевому самоврядуванню.

В Україні процеси децентралізації тривають з часу здобуття Незалежності, хоча й нерівномірно і завжди послідовно. Низка реформ, які проводилися у різних галузях виявилися не достатньо ефективними і вимагали більш широкого підходу, а саме – децентралізації самого державного управління і в т. ч. фінансової і бюджетної сфери. Війна, розпочата росією проти України, створила труднощі для подальшого розвитку нашої держави, але не зняла з порядку денного питання подальшого розвитку децентралізаційних процесів. Більше того, досягнуті у довоєнний період успіхи у сфері децентралізації дали змогу вистояти країні в умовах нових загроз.

Питання фіскальної децентралізації активно досліджуються в науковій літературі. Українські вчені, базуючись на надбаннях світової фінансової науки, продовжують свої пошуки у сфері теорії і практики фіскальної децентралізації. У цьому зв'язку слід відзначити таких вчених, як: Вознюк Г.В., Дем'янишин В.Г., Кириленко О.П., Крисоватий А.І., Кудряшов В.П., Ливдар М.В., Лободіна З.М., Лопушняк Г.С., Малиняк Б.С., Павлюк К.В., Ткачик Ф.П. та ін.

Не зважаючи на наявний великий доробок, у сфері фіскальної децентралізації та векторів її розвитку в Україні залишається ще багато

невирішених питань, які потребують проведення нових досліджень. Це пояснює вибір теми дослідження.

Мета роботи – дослідити сутність і складові фіскальної децентралізації, розробити пропозиції щодо шляхів подальшого розвитку фіскальної децентралізації в Україні.

Завдання дослідження:

- розглянути зміст децентралізації державного управління і фіскальної децентралізації;
- прослідкувати розвиток фіскальної децентралізації в Україні;
- розглянути доходи і видатки місцевих бюджетів;
- проаналізувати міжбюджетні відносини в контексті фіскальної децентралізації;
- розглянути процес формування фінансово спроможних територіальних громад та його наслідки;
- розглянути Національну стратегію доходів до 2030 року;
- розробити пропозиції щодо шляхів подальшого розвитку фіскальної децентралізації в Україні.

Об'єкт дослідження – фіскальна децентралізація як сучасний тренд розвитку держав.

Предмет дослідження – теоретичні і практичні аспекти фіскальної децентралізації.

Інформаційна база дослідження – закони і підзаконні акти у сфері фіскальної децентралізації, матеріали офіційних сайтів органів центральної влади і місцевого самоврядування, монографічна література, статті у фахових журналах, матеріали науково-практичних конференцій, статистичні збірники, підручники і навчальні посібники.

Практичне значення роботи – матеріали дослідження можуть бути використані в роботі органів місцевого самоврядування, спрямованої на продовження процесу фіскальної децентралізації.

Наукова новизна – обґрунтовано напрями посилення фінансової бази органів місцевого самоврядування, що є однією із складових фіскальної децентралізації.

Апробація результатів дослідження проведена в процесі участі на наукових конференціях, які проводилися кафедрою фінансів ім. С. І. Юрія Західноукраїнського національного університету і публікацією 2 тез доповідей у збірниках:

Кириленко О., Кравчун І. Формування спроможних територіальних громад в Україні: методологічні основи та практичні наслідки. *Фіскальна політика України в умовах євроінтеграційних процесів*: збірн. матер. XXI Всеукр. наук.-практ. конф. студ. і молод. вчених (м. Тернопіль, 24 трав. 2024 р.). Т. 2. Тернопіль: ЗУНУ, 2024.

Кириленко О., Кравчун І. Теоретичні аспекти децентралізації державного управління і фіскальної децентралізації. *Фінансове забезпечення сталого розвитку*: збірник наукових праць. Тернопіль: ЗУНУ, 2024. Вип. 4.

Структура роботи – вступ, три розділи, висновки, список використаних джерел з 60 найменувань, 5 додатків. Загальний обсяг роботи – 69 стор.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

1.1. Децентралізація державного управління і фінансова децентралізація

Фінансова децентралізація представляє собою новітній тренд у розвитку фінансових систем розвинутих країн світу. Важливо, що фінансова децентралізація зумовлена проведенням децентралізації державного управління. Основна мета, яка була поставлена перед процесом децентралізації управління, полягає у підвищенні ефективності функціонування державного апарату, органів місцевого самоврядування, а також суттєвого покращення якості життя громадян всієї країни. З позиції населення децентралізація розглядається як найбільш надійний шлях розвитку країни, який спрямований на покращення життя усіх громадян, незалежно від місця їхнього проживання.

За визначенням енциклопедичних джерел, яке підтримують такі науковці, як Лопушняк Г.С., Лободіна З.М. та Ливдар М.В. «децентрація - це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління, скасування або послаблення централізації» [34, с. 81].

Децентралізація супроводжується низкою позитивних ефектів, зокрема вона сприяє кращій роботі органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Це досягається завдяки чіткому розподілу завдань і функцій між цими рівнями влади, справедливим перерозподілом ресурсів, які знаходяться у їх розпорядженні, а також за допомогою принципово нових підходів, які лежать в основі діяльності владних структур. Ці нові підходи, перш за все, полягають в встановленні гласності і прозорості діяльності органів влади, яка сприяє зменшенню корупційних проявів, підвищенню довіри з боку громадян до органів влади, кращому розумінню населення тих проблем, з якими стикаються державні органи і посадовці.

Ще одним важливим підходом в процесі децентралізації є практичне втілення принципу субсидіарності, згідно з яким надання суспільних послуг передається на базовий рівень. Справа в тому, що на місцевому рівні державні посадовці, а також працівники органів місцевого самоврядування найбільш наближені до жителів тієї чи іншої територіальної громади, краще розуміються на потребах і запитах населення.

В Бюджетному кодексі України принцип субсидіарності трактується як «розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання публічних послуг до їх безпосереднього споживача» [12].

Важливим позитивним ефектом децентралізації державного управління є більше залучення громадян до самого процесу управління розвитком як окремих територій, населених пунктів, так і держави загалом. В процесі проведення децентралізації відбувається розвиток форм участі громадян у суспільному житті, що сприяє їх безпосередньому залученню у процес прийняття управлінських рішень. Даний позитивний ефект децентралізації найбільш яскраво проявляється саме на рівні територіальних громад. Народні обранці, висунуті членами територіальної громади глибоко проникнуті розумінням завдань і потреб, які стоять перед територіальною громадою на сучасному етапі її розвитку.

Достатньо вагомою причиною проведення децентралізації державного управління є той економічний ефект, який досягається в процесі проведення децентралізації. Це пов'язано з більшою вартістю суспільних послуг, що надаються на загальнодержавному рівні, порівняно з підходом, згідно якого послуги та різноманітні суспільні блага здійснюється органами місцевого самоврядування та надаються на базовому рівні.

Окрім того, децентралізація державного управління в окремих випадках проводиться з метою зміцнення демократичних засад суспільного життя, також шляхом наближення місця прийняття управлінських рішень до безпосередньо

громадян територіальних громад. Важливо, що децентралізація проходить як центральна теза в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка була ухвалена Радою Європи у 1985 році [18]. В цьому важливому концептуальному документі присутні чотири основних компоненти, які, власне, і складають зміст явища децентралізації.

Перш за все, саме трактування місцевого самоуправління як права і здатності органів місцевого самоврядування вирішувати свої справи вже є суттю процесу децентралізації.

По-друге, робиться акцент також на тому, що публічна влада уособлена органами влади, які найбільш наближені до громадян. Центральним аспектом трактування місцевого самоврядування в Хартії є теза про те що органи місцевого самоврядування, для того щоб виконувати свої завдання, повинні володіти достатніми фінансовими ресурсами, якими вони здатні розпоряджатися самостійно.

Ще одна важлива теза трактування децентралізації державного управління в Хартії полягає в тому, що частина коштів, які є в розпорядженні органів місцевого самоврядування, формується за рахунок власних джерел надходжень. Вагома частина таких власних ресурсів надходить за рахунок місцевих податків і зборів. Органи місцевого самоврядування повинні володіти правами щодо запровадження місцевих податків і зборів. На нашу думку, вони також повинні бути залучені в процес їх адміністрування.

Процес проведення децентралізації державного управління, попри велику кількість позитивних ефектів, супроводжується також і низкою системних проблем, які уряди країн намагаються вирішити. До таких проблем слід віднести нерівномірність розвитку території кожної країни, в межах якої є значна диференціація бюджетів місцевого рівня за рівнем доходів, а також в контексті використання коштів. У зв'язку з цим суспільні послуги як державні, так і локального рівня є надзвичайно диференційованими, тобто надаються на різних рівнях їх якості, а також і переліку самих послуг, які одержують місцеві жителі.

Наступна проблема, яка виникає в процесі децентралізації, полягає у тому що необхідно визначити рівень децентралізації. Як з теоретичної, так і з практичної точки зору розподіл функцій і завдань між державною владою і місцевим самоврядуванням є надзвичайно складним процесом. Яка повинна бути межа децентралізації – на це питання однозначної відповіді немає і тому в окремих країнах процес повної децентралізації не здійснюється, а частіше відбувається поєднання деконцентрації і деволюції функцій і завдань державної влади.

Наступною системною проблемою процесу децентралізації є фінансове забезпечення. Поряд з тим, як складно розмежувати функції і завдання владних рівнів, так і достатньо складно визначити адекватні джерела фінансових ресурсів, які становлять основу здійснення повноважень державних і місцевих органів. Розмежування функцій і завдань, поділ доходів і витрат має вирішальне значення для того, щоби визначити рівні і ступінь відповідальності органів державної влади і органів місцевого самоврядування за якість наданих громадянам послуг.

В складі проблемних аспектів ефективного проведення децентралізації державного управління і зокрема, фінансової складової цього процесу, є встановлення відповідності між доходами, що поступають в розпорядження владних органів, і видатками, які необхідно фінансувати для надання визначеного переліку суспільних послуг. Ця проблема значно ускладнюється внаслідок того, що існують різноманітні дисбаланси на рівні місцевого самоврядування, які проявляються у незбалансованості доходів і видатків більшості бюджетів базового рівня.

Важливим питанням децентралізації державного управління є необхідність встановлення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Фінансову незалежність їх слід розуміти як незалежність у прийнятті рішень, що стосується виконання місцевих функцій, а також адекватного фінансового забезпечення для виконання цих функцій. За визначенням професора Кириленко О.П. «Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування – це

незалежність їх від загальнодержавних органів влади у прийнятті певних рішень щодо місцевих проблем і, головне, забезпечення їхнього вирішення відповідними коштами» [38, с. 139].

Таким чином децентралізація державного управління є сучасним позитивним трендом розвитку економічних систем країн; це досить складне явище, яке в своєму складі вміщує фіскальну децентралізацію. Фіскальна децентралізація стосується фінансової сторони явища децентралізації. Фіскальна децентралізація зачіпає питання формування доходів органів місцевого самоврядування і держави, здійснення видатків (відповідно до покладених завдань на органи влади різного рівня), а також відносини між державою і місцевим самоврядуванням щодо надання фінансової допомоги з центру на місцевий рівень, збалансування доходів і видатків бюджетів базового рівня. Основною формою надання коштів з центру на місця є бюджетні трансферти.

Важливість міжбюджетних трансфертів як окремого елемента фіскальної децентралізації підкреслює і той факт, що процеси децентралізації в Україні було розпочато саме з реформи міжбюджетних відносин у 2000 році. В послідуючі роки механізм міжбюджетних відносин динамічно розвивався в контексті пошуку Україною власної моделі їх організації. Прийняття першої редакції Бюджетного кодексу в 2001 році, послідуючі вдосконалення цього важливого документу і нова його редакція в 2010 році сприяли подальшому вдосконаленню організації міжбюджетних відносин в Україні.

Вчені Лопушняк Г.С., Лободіна З.М. і Ливдар М.В. вважають, що фіскальна децентралізація – це «процес передачі повноважень, фінансових ресурсів та відповідальності від центральної влади до місцевих органів влади» [34, с. 81]. Вчені справедливо підкреслюють, що фіскальна децентралізація є важливою умовою забезпечення стабільності у сенсі фінансів на рівні територіальних громад. Пишуть: «фіскальна децентралізація вважатиметься успішною, якщо її результатами буде: підвищення якості і доступності надання публічних послуг, активізація інвестиційної та підприємницької діяльності, укріплення фінансової бази місцевого самоврядування, покращення соціально-

економічного становища міст та селищ, розвиток депресивних регіонів, зростання кількості робочих місць та уповільнення міграційних процесів» [34, с. 45].

Вони також підкреслюють важливість адекватної передачі фінансових ресурсів від держави на рівень місцевого самоврядування, наголошують також і на тому, що кінцевий ефект, який може бути досягнутий в процесі фіскальної децентралізації, - це підвищення якості усіх видів послуг і зручностей, які одержує місцеве населення, забезпечення динамічного соціально-економічного розвитку населених пунктів, окремих територій і держави загалом.

Булеца Н. В., узагальнюючи погляди вчених підсумовує напрями фіскальної децентралізації:

«1) децентралізація видатків: надання органам місцевого самоврядування фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій щодо соціально-економічного розвитку регіону;

2) децентралізація доходів: закріплення за органами місцевого самоврядування доходів, достатніх для належного і якісного виконання відповідних завдань і функцій, а також надання прав самостійно встановлювати їх розміри;

3) процесуальна та організаційна самостійність: надання прав самостійно, під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль тощо» [10].

Заслуговує на увагу проведене Булецею Н.В. узагальнення поглядів вчених щодо недоліків фіскальної децентралізації, зокрема це:

«1. зниження рівня контролю над формуванням та ефективністю розподілу бюджетних коштів;

2. зростання міжрегіональної диференціації чистих фіскальних вигід – різниці між обсягом одержуваних вигід від надання суспільних благ і рівнем здійснюваних податкових платежів, що призводить до порушення принципу

територіальної справедливості, який передбачає наявність рівного доступу до суспільних благ незалежно від їх географічного розташування;

3. зниження пріоритетів державних органів влади та управління в наданні інфраструктурних інвестицій, зниження ефективності реалізації бюджетної політики на місцевому рівні;

4. обмеження державних органів влади та управління в вирівнюванні дохідних та видаткових частин бюджетів місцевого самоуправління, регулюванні соціально-економічних диспропорцій розвитку регіонів» [10].

Але, незважаючи на зазначені недоліки, фіскальна децентралізація необхідна, вона характеризує сучасний етап розвитку демократичних країн.

1.2. Розвиток фіскальної децентралізації в Україні

Розвиток фіскальної децентралізації в Україні можна прив'язати до складних процесів формування економічної системи країни, фінансової, бюджетної, податкової систем, з розвитком демократії. Запровадження децентралізації державного управління, а в її межах бюджетної і фіскальної децентралізації, можна прослідкувати за хронологією прийняття найважливіших законодавчих документів України.

До основних нормативних актів, які віддзеркалюють процес розвитку децентралізації в Україні, можна віднести:

Конституцію України (1996 р.),

Бюджетний кодекс України (2010 р.);

Податковий кодекс України (2010 р.);

Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 р.);

Закон України Про місцеве самоврядування в Україні (1997 р.);

Закон України Про місцеві державні адміністрації (1999 р.);

щорічні закони Про Державний бюджет України;

Закон України Про органи самоорганізації населення (2001 р.);

Закон України Про співробітництво територіальних громад (2014 р.);

Закон України Про добровільне об'єднання територіальних громад (2015 р.);

Закон України Про відкритість використання публічних коштів (2015 р.);

Закон України Про засади державної регіональної політики (2015 р.).

В Конституції України було закладено низку важливих положень, які визначають функціонування держави, місцевого самоврядування [28]. Визначення в основному законі країни поняття місцевого самоврядування вміщує концептуальні засади організації фіскальної децентралізації. Адже трактування місцевого самоврядування як права жителів територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення вже передбачає чіткий поділ завдань і функцій між державою і місцевим самоврядуванням, і відповідно до цього поділ дохідних джерел між державним і місцевими бюджетами, відповідну організацію міжбюджетних відносин. Крім того, в Конституції України (1996 р.) визначається матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування, яка також побудована на засадах фіскальної децентралізації.

Через рік після прийняття Конституції України виходить Закон України Про місцеве самоврядування в Україні, який конкретизує основні концептуальні положення Конституції щодо місцевого самоврядування. Важливо що в даному законі було розвинуто трактування явища місцевого самоврядування і зазначено що це не лише право, але й здатність місцевих жителів вирішувати власні питання. Поняття здатності означає, що в розпорядження органів місцевого самоврядування повинні бути передані адекватні джерела фінансових ресурсів. Крім того, органи місцевого самоврядування повинні бути наділені самостійними правами щодо організації місцевого життя.

Окрема сфера повноважень органів місцевої влади відводиться повноваженням у сфері місцевого оподаткування. Крім того, складовою самостійності місцевої влади є самостійні права у сфері бюджетного процесу. Від того, які права мають органи місцевого самоврядування, а точніше місцеві

ради та їх виконавчі структури, у сфері запровадження та адміністрування місцевих податків і зборів значною мірою залежить повноцінна реалізація принципу фінансової незалежності місцевого самоврядування.

Наступним етапом запровадження фіскальної децентралізації стало прийняття низки документів, пов'язаних з вдосконаленням бюджетної системи України. В першу чергу, це стосується започаткування реформи міжбюджетних відносин у 2000 році, ухвалення Бюджетного кодексу України у 2000 році, якими розпочинався процес бюджетної децентралізації.

Як відомо, бюджетна децентралізація полягає у передачі повноважень щодо управління бюджетними доходами та видатками для забезпечення ефективної реалізації повноважень державної влади та органів місцевого самоврядування, а також раціонального управління бюджетними ресурсами територіальних громад. Бюджетна децентралізація – це необхідна умова успішної децентралізації державних функцій.

Значення даного етапу і тих документів які приймалися на законодавчому рівні, неможливо переоцінити. Прийняття і введення в дію Бюджетного кодексу України стало епохальною подією в розвитку Української держави. Справа в тому, що до ухвалення Бюджетного кодексу України організація бюджетної системи держави значною мірою повторювала ті принципи, які були закладені ще в СРСР. Крім того, не було застосовано єдиного підходу до розподілу доходів і бюджетних видатків між бюджетами різних рівнів і видів. Міжбюджетні відносини, як важлива складова організації бюджетної системи, відзначалися суб'єктивізмом та відсутністю наукових основ в їх організації.

Не випадково, що процес бюджетної децентралізації був розпочатий саме з реформи міжбюджетних відносин. Важливими характеристиками нової системи, яка була запроваджена у 2000 році, стало запровадження єдиних підходів до визначення обсягів трансфертів, які надходили до місцевих бюджетів з Державного бюджету України. Тобто були запроваджені формульні розрахунки обсягів міжбюджетних трансфертів, які не залишали місця для суб'єктивних і необґрунтованих підходів. Порядок визначення розмірів

трансфертів передбачав оцінку податкової спроможності того чи іншого бюджету і у порівнянні з видатками, які необхідно було профінансувати з певного місцевого бюджету. Визначення податкового потенціалу територій передбачало врахування надходжень найважливіших загальнодержавних і місцевих податків і зборів, в той же час визначення розмірів видатків відбувалося з врахуванням обсягів наданих послуг, контингенту отримувачів даних послуг.

Досвід застосування формульного розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів перші ж роки його запровадження показав позитивні ефекти, які полягали у певному вирівнюванні видаткових можливостей кожного місцевого бюджету. Перші роки застосування нового порядку дали змогу в певній мірі вирівняти видатки місцевих бюджетів за основними функціями в розрахунку на одну особу наявного населення. Відбувалося поступове зближення обсягів таких видатків з середнім рівнем по Україні. Це означало що конституційні гарантії населенню України надавалися на приблизно однаковому рівні по всій території держави

Ми вважаємо, що позитивні ефекти внаслідок удосконалення міжбюджетних відносин в Україні в процесі децентралізації полягають у такому:

1. Відбулося збільшення обсягів трансфертів місцевим бюджетам, які надаються з Державного бюджету України.
2. Були запроваджені базові та реверсні дотації, спрямовані на проведення фінансового вирівнювання.
3. Втілена нова система стимулювання фінансового вирівнювання, за якої вилученню підлягає лише 50% коштів бюджетів-донорів для цілей вирівнювання.
4. З'явилися нові види цільових субвенцій місцевим бюджетам (освітня, медична, на розвиток регіонів, низка соціальних субвенцій тощо).
5. Відбулося розширення прав органів місцевого самоврядування щодо використання бюджетних трансфертів.
6. Запроваджені прямі відносини бюджетів з територіальних громад з державним бюджетом.

Окрім вдосконалення міжбюджетних відносин, проведення бюджетної децентралізації в Україні супроводжувалося й удосконаленням порядку здійснення місцевих запозичень органами місцевого самоврядування. Основні позитивні аспекти таких покращень полягали у наступному:

1. Було спрощено процедуру надання місцевих гарантій і здійснення місцевих запозичень від міжнародних фінансових організацій.

2. Надано право здійснювати зовнішні місцеві позики всім органам місцевого самоврядування.

3. Видатки з обслуговування місцевого боргу віднесено до захищених.

4. Надано гарантії захисту коштів органам місцевого самоврядування та інвесторам муніципального розвитку.

Наступним важливим кроком в процесі фіскальної децентралізації стало прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 р.), в якій була зазначена мета запланованих реформ, це «визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [29].

Основними шляхами вирішення багатьох проблем, які нагромадилися у сфері місцевого самоврядування, згідно концепції повинно бути:

«визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади» [29].

На виконання положень вищезазначеної Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, починаючи з 2015 року був розпочатий процес вдосконалення територіальної організації влади в нашій державі, уособленням якого стало об'єднання територіальних громад.

Закон України Про добровільне об'єднання територіальних громад визначив такі принципи реалізації процесу об'єднання:

- «1) конституційності та законності;
- 2) добровільності;
- 3) економічної ефективності;
- 4) державної підтримки;
- 5) повсюдності місцевого самоврядування;
- 6) прозорості та відкритості;
- 7) відповідальності» [51].

Закон визначає основні умови об'єднання територіальних громад:

«1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання;

6) об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області» [51].

Запроваджена нова система адміністративно-територіального устрою України передбачала утворення 136 адміністративних районів, замість 490 в попередній системі. А також - 1470 територіальних громад, з яких 410 міські громади, 433 селищні громади, 627 сільських громад. Для порівняння: до реформи адміністративно-територіальний устрій України включав 28664 населених пункти, з яких - 443 міста, 1960 селищ, 26261 село. Загальна кількість місцевих бюджетів України до реформи складала понад 11 000.

Об'єднання територіальних громад охопило період з 2015 по 2020 рік і лише протягом 2015-2018 років в Україні було створено 876 об'єднаних територіальних громад, в яких проживало 9 млн жителів. Середнє зростання бюджетів об'єднаних територіальних громад склало за цей час 5-7 разів; за цей час було реалізовано 6298 проектів розвитку інфраструктури в територіальних громадах, яке проводилося за рахунок відповідних субвенцій з Державного бюджету України. Було створено 123 сучасних центрів надання адміністративних послуг в ОТГ; було реалізовано 1170 спільних проектів об'єднаними територіальними громадами, спрямованими на вирішення спільних

проблем соціально-економічного розвитку. На 165,4 млрд грн зросли власні доходи місцевих бюджетів територіальних громад. Надзвичайно важливим аспектом процесу об'єднання територіальних громад стало зростання у 39 разів обсягів державної фінансової підтримки розвитку регіонів і громад. Понад 20 міжнародних проектів було реалізовано в Україні, спрямованих на розвиток децентралізації.

Метою об'єднання територіальних громад стало створення таких громад, які були би фінансово спроможні. Слід погодитися з висновком Крисоватого А.І. і Ткачика Ф.П., що «наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є запорукою того, що територіальна громада має можливість надавати більш якісні та різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати соціальні й інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва та залучення інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів» [32, с. 115].

Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 8.04.2015 р. визначає етапи формування спроможних територіальних громад:

- «1) визначення потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад та зон їх доступності;
- 2) визначення переліку територіальних громад, що входять до складу спроможних територіальних громад;
- 3) проведення оцінки рівня спроможності» [36].

Основними фінансовими наслідками об'єднання територіальних громад стало зростання за період 2014-2020 рр. доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) – у 3,1 рази, сукупних доходів з трансфертами – у 2 рази, податку а доходи фізичних осіб – у 2,8 рази, місцевих податків і зборів – у 9,4 рази.

Закон України Про співробітництво територіальних громад визначив порядок співробітництва окремих територіальних громад, його організаційно-

правові засади, принципи, форми, механізми співробітництва, стимулювання, фінансування. В законі зазначено, що «співробітництво здійснюється у формі:

1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

2) реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, об'єктів інфраструктури;

4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій, спільних об'єктів інфраструктури;

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень» [52].

Таким чином процес розвитку фіскальної децентралізації в Україні можна прослідкувати по основних нормативних документах, починаючи від Конституції України до низки пізніше ухвалених законів та інших документів. Процес розвитку фіскальної децентралізації не можна вважати завершеним; фіскальна децентралізація потребує постійного вдосконалення різноманітних фінансових інструментів, моніторингу її здійснення.

Висновки до 1 розділу

Фіскальна децентралізація стала новим трендом розвитку сучасного демократичного суспільства. Передумовою здійснення фіскальної децентралізації є децентралізація державного управління, яка супроводжується багатьма позитивними ефектами, спрямованими як на покращення життя кожного громадянина, так і на більш динамічний соціально-економічний

розвиток країни загалом. Фіскальна децентралізація складає основу децентралізації державного управління. Вона уособлює фінансовий аспект децентралізації, що полягає у розподілі доходів і видатків між бюджетами різних рівнів, забезпеченням необхідними фінансовими ресурсами органів державної і місцевої влади.

Позитивні ефекти фіскальної децентралізації надзвичайно різноманітні, проте існують і певні ризики. За час існування незалежної Української держави відбуваються зміни, які знаходяться в межах процесу фіскальної децентралізації. Порівняно нетривалий період проведення фіскальної децентралізації показав низку позитивних ефектів, які слід закріплювати і розвивати. Звичайно, що нові зовнішні виклики, такі як воєнний стан, сповільнюють процес фіскальної децентралізації. Більше того, відбувається закономірний процес повернення до більш централізованої системи управління, зокрема і побудови фінансової та бюджетної системи країни.

Найважливішими проявами процесу фіскальної децентралізації є збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів, організація міжбюджетних відносин, а також формування спроможних територіальних громад в Україні.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИКА ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ЗБАЛАНСОВАНOSTІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

2.1. Моніторинг збалансованості місцевих бюджетів

Місцеві бюджети є важливою ланкою бюджетної системи України, вони виступають основним джерелом фінансових ресурсів для органів місцевого самоврядування. У місцевих бюджетах зосереджується низка доходів, до складу яких входять податкові надходження, неподаткові надходження доходи від операції з капіталом, міжбюджетні трансферти. Видатки бюджету прив'язані до тих функцій і завдань, які виконує місцева влада в плані задоволення різноманітних потреб місцевих жителів, а також різнобічного розвитку території місцевого самоврядування, підвищення конкурентоспроможності територіальних громад. В сучасних умовах, коли Росія розпочала проти України повномасштабну війну, перед державою і місцевим самоврядуванням постали нові завдання. Звичайно, витрати на оборону належать до сфери компетенції державної влади, разом з цим з місцевих бюджетів також відбувається фінансування окремих видатків, які можна прив'язати до сучасних потреб воєнного стану в Україні, а також здійснення захисту території місцевого самоврядування.

Попередній період функціонування місцевих бюджетів в умовах централізованої економіки характеризувався значною залежністю місцевих бюджетів від державного бюджету, надзвичайною централізацією фінансової і бюджетної системи країни. Місцеві бюджети мали формальний характер і характеризувалися незбалансованістю. Хоча в таких випадках на допомогу приходила держава і відшкодовувала частину видатків місцевих бюджетів шляхом надання міжбюджетних трансфертів.

Здобуття незалежності нашою країною у 1991 році започаткувало новий етап у розвитку фінансової системи, бюджетної, податкової і митної систем та й

загалом усієї грошово-монетарної політики в державі, спрямованої на формування та розвиток інституту місцевого самоврядування. Прийняття у 1996 році Конституції України, а через рік - базового закону Про місцеве самоврядування в Україні [50] сприяло суттєвим зрушенням у функціонуванні місцевих бюджетів.

Нові підходи у формуванні та виконання місцевих бюджетів полягали в тому, що було визначено основний напрямок їхнього вдосконалення - це створення міцної фінансової бази для органів місцевого самоврядування. У період до прийняття Бюджетного кодексу України (першої редакції у 2001 році) формування місцевих бюджетів мало достатньо суперечливий характер, було позбавлене належного наукового обґрунтування, залежало від багатьох суб'єктивних чинників, значною мірою визначалося політичною ситуацією в країні. Яскравими прикладами, які віддзеркалюють зазначені недоліки є динаміка абсолютних обсягів доходів місцевих бюджетів і видатків, а також співставлення даних величин з чисельністю населення, яке проживає на території місцевого самоврядування. В розрізі всієї країни визначилися і постійно заглиблювалися значні розбіжності у дохідній базі місцевих бюджетів, в обсягах і структурі видаткової частини місцевих бюджетів. Таке становище не могло довго тривати, адже воно здатне було спричинити серйозні соціально-економічні зрушення в країні.

Важливою подією на шляху формування бюджетної системи держави, а також системи місцевих бюджетів стало ухвалення Бюджетного кодексу України (2001 р., 2010 р.), який справедливо називають фінансовою конституцією країни.

Основні позитивні зміни, які відбулися у сфері місцевих бюджетів полягали у такому:

- були встановлені прямі міжбюджетні відносини державного бюджету з місцевими бюджетами, на противагу попередній практиці, згідно якої бюджетні трансферти виділялися з вищого рівня бюджетної системи і доходили до базового рівня через обласні і районні бюджети, при цьому мала місце суб'єктивна система у розподілі державних коштів;

- була встановлена нова система вирівнювання місцевих бюджетів за закріпленими загальнодержавними податками, такими як податок на прибуток підприємств і податок на доходи фізичних осіб. Відбувалося вирівнювання середнього рівня надходжень у розрахунку на одного жителя з середнім рівнем який склався по Україні;

- були запроваджені нові види трансфертів - дотація вирівнювання, освітня, медична та інші субвенції, які вирішували важливі завдання вирівнювання доходів і видатків місцевих бюджетів.

- для зміцнення обласних бюджетів було встановлено надходження 10% податку на прибуток підприємств;

- надано право органам місцевого самоврядування вибирати установи з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевого бюджету;

- органам місцевого самоврядування була надано право самостійно визначати ставки податку на нерухоме майно для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості, надавати пільги по даному податку;

- запроваджено акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів і зарахування частини їх до місцевих бюджетів;

- впорядковано механізм вирівнювання дохідної частини місцевих бюджетів через дотації, тобто базову та реверсну дотацію;

- окремим напрямком змін стало суттєве спрощення процедур здійснення місцевих зовнішніх запозичень. Крім того видатки на обслуговування місцевого боргу було віднесено до категорії захищених видатків.

В 2010 році була прийнята нова редакція Бюджетного кодексу України, в якому було продовжено процес децентралізації бюджетної системи і зміцнення місцевих бюджетів. Основні новації Бюджетного кодексу знаходилися у сфері:

- вдосконалення бюджетного процесу на місцевому рівні;
- посилення бюджетного контролю і відповідальності за бюджетні правопорушення;
- відбулося суттєве зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів;

- подальше впорядкування видатків з цих бюджетів і, зокрема, зміцнення інвестиційної складової місцевих бюджетів України.

Що стосується Податкового кодексу України то найбільший вплив на процес формування місцевих бюджетів в напрямку зміцнення їх дохідної бази справили зміни в складі місцевих податків і зборів, запровадження податку на нерухоме майно, відмінне земельної ділянки, введення до складу місцевих податків і зборів єдиного податку. Була запроваджена нова база оподаткування збором за місце для паркування транспортних засобів, а саме - площа парковки, а не години парковки; запроваджено туристичний збір.

Порівняти структуру доходів місцевих бюджетів України можна на прикладі статистичних матеріалів Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України (див. додаток А). Так, порівняно з 2015 роком, в якому лише розпочалася реформа місцевого самоврядування, в 2023 році відбулися такі зрушення:

- частка податкових надходжень зросла удвічі з 33,3% у 2015 році до 66,6% у 2023 році;

- слід зазначити, що відбулося за цей період деяке зменшення неподаткових надходжень з 6,8% до 5,6%;

- доходи від операції з капіталом суттєво не змінювалося за ці роки і становили відповідно у 2015 році 0,5%, а в 2023 році - 0,6%;

- серйозне зрушення - це зменшення частки трансфертів в доходах місцевих бюджетів з 59,4% до 2015 році до 27,2% у 2023 році.

Загалом обсяги доходів місцевих бюджетів не зазнали серйозних змін, проте тенденція їхніх розмірів є доволі суперечливою за аналізований період. Серед податкових надходжень місцевих бюджетів України у 2023 році слід зазначити, що найбільшу частку складає податок на доходи фізичних осіб і військовий збір, місцеві податки і збори - 23%. Серед неподаткових надходжень місцевих бюджетів України у 2023 році традиційно 3/4 складають власні надходження бюджетних установ. інші види неподаткових надходжень є

незначними, окрім адміністративних зборів і доходів від некомерційної діяльності (14,5%).

Доходи від власності та підприємницької діяльності та інші неподаткові надходження у 2023 році знаходилися на рівні 5%; що стосується доходів від операцій з капіталом, то у 2023 році 3/4 припадало на доходи від продажу землі і нематеріальних активів органами місцевого самоврядування. 1/4 - це доходи від продажу основного капіталу.

Слід зазначити, що відбулися суттєві зміни в співвідношенні основних видів трансфертів, які надаються місцевим бюджетам з державного бюджету. Так, на субвенції припадає 71,6% у 2023 році, а дотації склали 28,4% усіх доходів місцевих бюджетів України.

Що стосується абсолютних обсягів доходів місцевих бюджетів України, то можна зазначити наступне. За звітними даними Міністерства фінансів України, у 2023 році загальний фонд місцевих бюджетів становив 441,9 млрд грн (без трансфертів, які надаються з державного бюджету України). Причому у 2023 році відбулося зростання загального фонду на 11%. Серед найбільших доходів місцевих бюджетів слід відмітити найважливіше дохідне джерело, це - податок на доходи фізичних осіб, який у 2023 р. склав 289,4 млрд грн, приріст досяг 6,3% надходження єдиного податку становили 55,8 млрд грн, зросли на 18,2%; плата за землю становила 34,5 млрд грн, зростання 16,8%; податок на нерухоме майно у цьому ж році склав 9,1 млрд грн, приріст 28,4%; акцизний податок, який надходить до місцевих бюджетів, становив 22,4 млрд грн, приріст 71,2%. В регіональному розрізі найнижчі показники виконання доходів місцевих бюджетів були досягнуті в областях, де є території непідконтрольні Українській владі.

Важливим показником, який відображає розбіжності у доходах місцевих бюджетів України і характеризує певною мірою ступінь їх збалансованості є показники доходів в розрахунку на одну особу наявного населення.

Так, за даними Міністерства фінансів України і Державної казначейської служби України, середній рівень доходів місцевих бюджетів на одну особу за 11

місяців 2023 року склав 10880 грн загалом по Україні. В той же час в Луганській області даний показник складав 2003 грн, а в місті Києві – 21506 грн, тобто розбіжності між мінімальним і максимальним значенням становили 10,7 рази. До більш забезпечених доходами регіонів України традиційно належать Дніпропетровська (15024 грн), Житомирська (11408 грн), Київська (14461 грн), Кіровоградська (100132 грн), Львівська (12370 грн), Миколаївська (10264 грн), Одеська (10763 грн), Полтавська (13263 грн), Черкаська область (11194 грн); решта регіонів мають нижчі показники порівняно із середнім рівнем по Україні (див. додаток Б).

Розглядаючи процес формування доходів місцевих бюджетів слід акцентувати на тому, що за своєю сутністю та механізмом справляння всі доходи можна поділити на дві великі групи: 1) власні доходи і 2) закріплені доходи.

Власними доходами місцевих бюджетів слід вважати такі доходи, які повністю надходять до місцевих бюджетів, а органи місцевого самоврядування розпоряджаються цими коштами; використання проходить виключно на задоволення місцевих потреб органів місцевого самоврядування і виконання ними власних повноважень.

Закріплені доходи місцевих бюджетів, на відміну від попередньої групи, - це загальнодержавні податки і збори, які або в повному обсязі або частково передаються в доходи місцевих бюджетів. Основне призначення закріплених доходів - це забезпечення фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування для виконання ними делегованих державних повноважень. Якщо основними серед власних доходів місцевих бюджетів є місцеві податки і збори, надходження від комунального майна, плата за послуги які надають органи місцевого самоврядування тощо, то закріпленими доходами є виключно загальнодержавні податки і збори, це - податок на додану вартість, акцизний податок, податок на прибуток підприємства та інші.

Виходячи з даного концептуального поділу всіх доходів місцевих бюджетів, слід зазначити, що стратегічним напрямком зміцнення дохідної бази органів місцевого самоврядування є збільшення обсягів власних доходів,

зокрема підвищення фіскальної ролі місцевого оподаткування. Крім того потребують більш динамічного розвитку такі платежі до місцевого бюджету, які уособлюють діяльність органів місцевого самоврядування (штрафи, пеня, доходи від наданих органами місцевої влади платних послуг тощо).

В Україні проходить постійний моніторинг та аналізування даних щодо доходів і видатків місцевих бюджетів; особливу увагу експерти приділяють даним, що стосуються місцевого оподаткування, адже місцеві податки і збори є вагомим джерелом власних доходів органів місцевого самоврядування. Аналіз матеріалів щодо справляння місцевих податків і зборів в Україні за останні роки дав можливість фаховим експертам обґрунтувати наступні висновки.

«Внаслідок повномасштабної військової агресії росії надходження місцевих податків і зборів у 2022 році зменшилися на 5,7 млн грн або на 6,4% (із 90,0 млрд грн до 84,3 млрд грн). У наступному 2023 році, зважаючи на низьку порівняльну базу та відносну адаптацію економічних агентів до роботи у воєнний період, надходження зросли відносно 2022 року на 15,7 млрд грн або на 18,6%, а по відношенню до 2021 року – на 10,0 млрд грн або на 11,1%» [22].

Було виявлено в процесі аналізу залежність обсягів надходження місцевих податків і зборів від типу територіальних громад «найменше зростання зафіксовано по міських громадах – 9,2%; по селищних зростання склало 14,1%, по сільських – 15,5%. Тобто, ефективність акумуляції місцевих податків і зборів є найвищою у сільських бюджетах, а найнижчою – у міських» [22]. Крім того, «найвищий показник надходжень місцевих податків і зборів зафіксовано серед територіальних громад з чисельністю населення від 20 до 50 тис. осіб» [22].

Виявлені тенденції у сфері місцевого оподаткування за останні роки дали змогу акцентувати на тому, що «міські громади не приділяють суттєвої уваги доходам від місцевих податків і зборів, оскільки концентрація більш потужних економічних агентів на їхніх територіях дає можливість отримувати більшу частку доходів від інших платежів, зокрема податку на доходи фізичних осіб. Також мобілізація місцевих податків і зборів вимагає певних адміністративно-організаційних дій, які, ймовірно, більш ефективно можна здійснювати на

територіях з невеликою кількістю населення та суб'єктів підприємницької діяльності» [22].

В Бюджетному кодексі України детально прописано склад загального і спеціального фонду доходів місцевих бюджетів окремих їх видів: обласних, районних, районів у містах, бюджетів місцевого самоврядування. Слід особливо підкреслити, що саме впорядкування складу доходів і видатків бюджетів всіх рівнів стало серйозним кроком уперед на шляху формування української бюджетної системи.

Протягом останніх десятиліть видатки місцевих бюджетів України зазнали суттєвих зрушень, на які вплинуло як законодавче врегулювання (зміни, що були зазначені в Бюджетному кодексі), так і зміна державних і місцевих пріоритетів соціально-економічного розвитку. Значний вплив на структуру видатків справило також запровадження програмно-цільового методу бюджетного планування, згідно якого фінансування видатків місцевих бюджетів проходить шляхом розробки і реалізації бюджетних програм.

Програмно-цільовий метод бюджетного планування, запроваджений в Україні за прикладом зарубіжних країн характеризується низкою переваг, порівняно із постатейним методом бюджетного планування. Якщо у попередній системі визначення обсягів видатків відбувалося, так би мовити, пасивним методом, за якого всі передбачувані потреби бюджетної установи планувалися для фінансування, без визначення ступеня використання коштів цільового характеру, ефекту досягнутого при фінансуванні бюджетних видатків. Програмно-цільовий метод планування бюджетних видатків, на відміну від постатейного, спрямований на досягнення визначених цілей в процесі використання бюджетних коштів. Крім того, даний метод дає можливість тісно ув'язати процес виділення бюджетних коштів з тими результатами, які заплановано у бюджетній програмі досягти. Важливою складовою програмно-цільового методу бюджетного планування стали паспорти бюджетних програм. У цих документах передбачено визначення цілей фінансування видатків

місцевих бюджетів, а також ефект, який заплановано досягнути. Даний ефект деталізується в системі результативних показників бюджетної програми.

Динаміка абсолютних сум видатків місцевих бюджетів України за період з 2018 по 2023 рік є нестабільною: так, якщо у 2018 році загальна сума видатків складала 563,3 млрд грн, то у 2020 році вона знизилася до 467,5 млрд грн; у 2021 році - 556,9 млрд грн; різке зменшення у 2022 році (в першому році війни) до 484,3 млрд грн і за 2023 рік видатків було здійснено на суму 646,8 млрд грн. (див. додаток В).

Що стосується структури видатків за даний період, то слід зазначити наступні тенденції на 4,6 в.п. відбулося збільшення частки видатків на виконання загальнодержавних функцій: з 5% у 2018 році до 9,6% у 2023 році; видатки на громадський порядок безпеку та судову владу збільшилися з 0,2% до 2,3%; дещо зменшилися видатки на економічну діяльність з 13,5% до 12,6%; видатки на охорону навколишнього природного середовища зменшилися з 0,5% у 2018 році до 0,1% у 2023 році; зросли видатки на житлово-комунальне господарство з 5,3% у 2018 році до 8,4% у 2023 році; в зв'язку з зміною порядку фінансування закладів охорони здоров'я відбулося зменшення частки таких видатків з 16,3% у 2018 році до 6,4% у 2023 році; духовний та фізичний розвиток відповідно становили 3,3% і збільшилися до 4,7%; спостерігалось різке збільшення видатків на освіту з 29% до 48% у 2023 році; значно зменшилася частка видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення з місцевих бюджетів України з 25,5% до 6% у 2023 році (див. додаток Г).

Позитивно слід оцінити співвідношення видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією. Так у 2023 році 22,6% припадало на капітальні видатки і відповідно 77,4% складали поточні видатки. Дане співвідношення є доволі оптимальним особливо з урахуванням тенденцій, характерних до проведення останніх змін в складі доходів і видатків місцевих бюджетів України.

На основі вивчення чинної практики фінансування видатків місцевих бюджетів, можна акцентувати на наступних проблемах:

- недостатнє фінансування делегованих повноваження, що не покриваються відповідними видатками;
- недостатньо ефективне управління видатками;
- переважання поточних видатків;
- необґрунтоване збільшення видатків на утримання апарату управління;
- нестача коштів та резервів, які можна використати на подолання наслідків надзвичайних подій;
- необхідність фінансування видатків, спричинених війною.

2.2. Аналіз міжбюджетних відносин в контексті фіскальної децентралізації

Міжбюджетні відносини належать до особливої сфери міжурядових відносин, які виходять за межі безпосередньо самої бюджетної системи кожної держави. Від того як організовані взаємини між центральною владою і місцевим самоврядуванням, а у федеративних державах - ще й з органами влади членів федерації, значною мірою залежить ефективність економічної системи загалом, а в її складі фінансової і бюджетних систем. В свою чергу, організація міжбюджетних відносин, принципи їх здійснення, механізм визначення обсягів міжбюджетних трансфертів та їх види залежить від того як побудована держава, яка її модель і орієнтири розвитку, від того чи здійснюється децентралізація державного управління, в її складі фіскальний фіскальна децентралізація.

В Бюджетному кодексі України, ст. 81 дано визначення міжбюджетних відносин та їх мети:

«1. Міжбюджетні відносини - відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

2. Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень» [12].

Міжбюджетні відносини є доволі складним явищем, яке піддається впливу і зумовлюється дією багатьох як внутрішніх для країни, так і зовнішніх чинників. В процесі формування міжбюджетних відносин перед владою стоїть непросте завдання - забезпечити баланс інтересів центральної влади і місцевого самоврядування через міжбюджетні трансферти; провести відповідний розподіл доходів і видатків бюджетів всіх рівнів; забезпечити повне фінансування як державних, так і місцевих потреб. Крім того, міжбюджетні відносини є надзвичайно чутливими до процесів централізації і децентралізації, зміну урядів, політичних рухів.

В Україні за час Незалежності міжбюджетні відносини розвивалися досить динамічно. Звичайно, що в перші роки існування незалежної держави в бюджетній системі були присутні риси, які залишилися їй в спадок від тоталітарної держави. Міжбюджетні трансферти протягом багатьох років були інструментом вирішення політичних питань, а саме надання коштів через бюджетну систему проводилося тим регіонам і конкретним суб'єктам господарювання, від яких залежали результати президентських і парламентських виборів, а також виборів до місцевих рад. До 2000 року механізм надання міжбюджетних трансфертів був необґрунтований, непослідовний, закритий, з конкретними рисами суб'єктивізму.

Починаючи з 2000 року і пізніше у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу можна говорити, що розпочався новий якісний етап у розвитку міжбюджетних відносин в Україні. Був запроваджений формульний підхід до розподілу бюджетних трансфертів. За допомогою встановленої формули кошти трансфертів розподілялися в розрізі регіонів справедливо, на основі врахування податкоспроможності територій, а також насиченості бюджетної сферою залежно від кількості отримувачів суспільних послуг. Таку зміну у порядку

надання міжбюджетних трансфертів слід трактувати як свого роду революцію у в організації міжбюджетних відносин в Україні. Аналіз практики застосування формульного підходу, починаючи з 2001 року засвідчує, що державі вдалося значною мірою вирівняти видаткові можливості місцевих бюджетів в розрізі регіонів.

Головне надбання цього етапу полягало у забезпеченні більш-менш рівномірного фінансування в регіональному розрізі надання суспільних послуг населенню, які гарантовані Конституцією. Цей етап вдосконалення міжбюджетних відносин став важливим кроком на шляху проведення децентралізації державного управління і фіскальної децентралізації, а також збалансування доходів і видатків бюджетів усіх рівнів.

Були запроваджені дотації вирівнювання і цільові субвенції - це основні види міжбюджетних трансфертів, які використовувалися з метою збалансування бюджетів. Надання цільових субвенцій протягом послідовних років також вдосконалювалася і, якщо в перші роки, визначення їх розмірів залежало від суб'єктивних чинників, то у послідовні роки набуло більшої обґрунтованості, оскільки як дотації місцевим бюджетом, так пізніше і субвенції почали розраховуватися на основі формульних розрахунків, які майже не лишають місця для дії суб'єктивних чинників. Такі зміни є позитивними, адже вони відповідають принципу прозорості і гласності, справедливості в побудові бюджетної системи України. Крім того, прозорість у наданні міжбюджетних трансфертів сприяє зміцненню довіри населення до державної влади.

В даний час Бюджетний кодекс передбачає такі види трансфертів:

«1) базову дотацію (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);

2) субвенції;

3) реверсну дотацію (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);

4) додаткові дотації» [12].

Місцевим бюджетам можуть бути надані такі трансферти з Державного бюджету України:

- «- базова дотація;
- субвенції на здійснення державних програм соціального захисту;
- додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою;
- додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я;
- субвенція на виконання інвестиційних проектів;
- освітня субвенція;
- субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами;
- субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;
- субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах;
- інші додаткові дотації та інші субвенції» [12].

Необхідно підкреслити, що основне призначення трансфертів, як слідує з визначення у Бюджетному кодексі, є збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів. Справа в тому, що власні доходи, які знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування, а також закріплені за місцевими бюджетами доходи недостатні, як правило, для фінансування запланованих видатків з місцевих бюджетів. У таких випадках держава допомагає місцевим бюджетам з метою збалансування їх доходів і видатків. Вище наведений перелік субвенцій дає змогу відслідкувати цільове використання цих коштів.

За даними Міністерства фінансів України у 2023 році місцеві бюджети одержали 183,8 млрд грн міжбюджетних трансфертів, серед них майже половину, а саме 49% складає освітня субвенція, друге місце посідає базова

дотація - 16% від сукупного обсягу трансфертів, інші трансферти - 15%, субвенції на ремонт і утримання доріг а також додаткові дотації органам місцевого самоврядування, на територіях, що зазнали втрат від війни, відповідно по 9%, інші додаткові дотації - 2% від сукупного обсягу міжбюджетних трансфертів. Якщо звернутися до регіонального розподілу міжбюджетних трансфертів, то слід зазначити, що найбільша їх частина була надана таким областям як Харківська, Дніпропетровська, Київська, Львівська, Одеська, місто Київ [32].

Виконання запланованих показників міжбюджетних трансфертів за 2023 рік є певною мірою суперечливим і неповним. Так, загальний обсяг одержаних трансфертів склав лише 89,9% від передбачених планом; разом з цим, базова дотація (майже 30 млрд грн) була перерахована у повному обсязі, додаткова дотація місцевим бюджетом лише 71,7% до плану; освітня субвенція була перерахована майже в повному обсязі 99,9% плану.

На 2025 р. згідно Закону України Про Державний бюджет України на 2025 рік, місцевим бюджетам передбачено такі види трансфертів з держбюджету: освітня субвенція в обсязі 103162,3 млн грн; базова дотація - 25526,5 млн грн; «додаткова дотація на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією Російської Федерації» [49] - 36527,8 млн грн; реверсна дотація з місцевих бюджетів державному бюджету - 15195,4 млн грн.

Механізм надання міжбюджетних трансфертів, як одного із центральних складових елементів фіскальної децентралізації, постійно вдосконалюється залежно від завдань, які постають перед бюджетною системою країни. Основним вектором змін у сфері міжбюджетних відносин стало запровадження принципів формульного розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів, гласність, прозорість та справедливість у їх наданні. Застосування нових підходів у розподілі міжбюджетних трансфертів дало змогу певною мірою провести фінансове вирівнювання територій.

Разом з цим, завжди є окремі проблеми, які потребують своєчасного вирішення. Зокрема, на наш погляд, механізми надання дотації і субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетом не повно враховує різноманітну регіональну специфіку територіальних громад. Оцінка рівня податкоспроможності території проходить із застосуванням обмеженого переліку загальнодержавних податків і зборів, які не можуть адекватно відображати особливості формування доходів місцевих бюджетів. Крім того, перелік субвенцій, що надаються з державного бюджету місцевим бюджетам, в даний час є надто обмежений. Недостатньо ефективно працюють стимулюючі інструменти, спрямовані на формування зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів державного і місцевих бюджетів, пошуку додаткових джерел надходжень до місцевих бюджетів. З року в рік спостерігається неповне виділення міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, що унеможлиблює фінансування делегованих державних повноважень в територіальних громадах.

2.3. Формування фінансово спроможних територіальних громад

У 2015 році в межах завдань і цілей, які були поставлені в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, розпочався процес формування фінансово спроможних територіальних громад. Слід підкреслити що проходило не лише укрупнення територіальних громад, в межах якого об'єднанню підлягали декілька населених пунктів в одну громаду, а створення саме таких громад, які є й самодостатніми, в т. ч. і у фінансовому сенсі. На урядовому рівні була розроблена Методика формування спроможних територіальних громад, в якій визначено зміст цього поняття, а також запропоновано механізм створення таких громад (далі – Методика).

В Методиці зазначено, що спроможна територіальна громада – це «територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного

об'єднання (добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади) здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних 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» [36].

Процес утворення спроможних територіальних громад повинен проходити на основі врахування:

«здатності органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

історичних, географічних, соціально-економічних, природних, екологічних, етнічних, культурних особливостей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

розвитку інфраструктури відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

фінансового забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

трудової міграції населення;

результатів попередньої оцінки рівня спроможності спроможних територіальних громад (далі - оцінка рівня спроможності);

оптимальних мереж соціальної інфраструктури та доступності публічних послуг у відповідних сферах» [36].

Важливо те, що оцінка рівня спроможності територіальних громад проводиться на основі 5 показників, з яких 2 – фінансові, а саме «індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади; частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади» [36].

Якщо індекс податкоспроможності визначається на основі врахування сум загальнодержавних податків і зборів, які справляються на території громади, то обґрунтованим є застосування показника надходжень місцевих податків і зборів, як основи власних доходів потенційної спроможної територіальної громади.

Важливими організаційними моментами процесу формування спроможних територіальних громад стали вимоги щодо розробки кожною громадою проектів перспективних планів розвитку, паспортів спроможних територіальних громад, визначення потенційних адміністративних центрів таких громад, меж доступності суспільних послуг для членів територіальної громади. В методиці чітко прописано послідовність формування спроможних територіальних громад та їх адміністративних центрів. Визначено три рівні спроможності громад - низький, середній та високий рівень; визначено порядок формування меж територій спроможної територіальної громади.

Формування об'єднаних територіальних громад тривав з 2015 по 2020 рік. Власне після 2020 року поняття об'єднана територіальна громада не застосовується. Основні підсумки об'єднання територіальних громад за 2015-2018 роки відображено у додатку Д.

Процес створення спроможних громад супроводжувався цікавими досягненнями і виявив певні тенденції, зокрема, і у сфері місцевих фінансів. Станом на початок 2020 року було створено 1029 об'єднаних територіальних громад, які повною мірою відповідали вимогам Методики формування спроможних територіальних громад. Процес об'єднання повинен був продовжуватися в напрямку проведення низки галузевих реформ, зокрема в охороні здоров'я, в освіті, у сфері соціальних послуг, а також в енергопостачанні.

Найважливіші підсумки формування спроможних територіальних громад полягали у такому: станом на початок 2021 року в Україні було сформовано 1470 територіальних громад, утворено 136 адміністративних районів. Новоствореним територіальним громадам було передано 95,5% об'єктів спільної власності; 97,6% об'єктів, які знаходилися на території цих громад було передано в комунальну власність. Розпочався активний процес налагодження

співробітництва територіальних громад - на початок 2021 року 21 територіальна громада уклала 16 договорів міжмуніципального співробітництва. Більша частина таких договорів стосувалася сфер освіти, охорони здоров'я і соціального забезпечення. В 508 громадах були створені Центри надання адміністративних послуг. 1251 територіальна громада отримали у комунальну власність сільськогосподарські земельні ділянки.

Заслужують на увагу фінансові підсумки процесу формування спроможних громад загалом по Україні. Так, лише у 2020 році, порівняно з попереднім роком, на 6,4% зросли доходи територіальних громад в розрахунку на одного мешканця в розрізі всіх регіонів країни; найбільший приріст спостерігався в таких областях як: Луганська (112,9%), Чернігівська (110,4%), Рівненська (109,5%), Миколаївська (109%), Київська (108,7%), Хмельницька (108,6%) та інші. Відбувався процес зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування, а саме доходів місцевих бюджетів. Загалом по Україні в 2020 році частка надходжень до місцевих бюджетів в загальному обсязі доходів складала 68,1%; найбільшим був такий показник для міста Києва - 88%, найменший для Закарпатської області - 44,8%.

Основним дохідним джерелом бюджетів новоутворених територіальних громад став податок на доходи фізичних осіб, його частка відрізняється залежно від видів бюджетів. Так, наприклад, в обласних бюджетах – це 78,5% в бюджетах міст обласного значення – 62,5%, в бюджетах територіальних громад – 65%, у зведених бюджетах районів – 54,3%. Загалом по Україні цей показник у 2020 році був на рівні 61,3%.

Серед інших фінансово значимих доходів місцевих бюджетів територіальних громад слід відзначити єдиний податок і плату за землю. Загалом по Україні частка єдиного податку в загальному фонді місцевих бюджетів складала 13,1%, плати за землю – 10,8%.

Попри важливі позитивні результати процесу створення спроможних територіальних громад, спостерігалися деякі проблеми і труднощі, що стояли на заваді подальшому розвитку процесу децентралізації в Україні. Далеко не у всіх

випадках процес об'єднання територіальних громад отримав позитивну оцінку як з боку населення громади, так із боку органів управління громадами, представниками реального сектору економіки. Довелося долати супротив сформованим у суспільстві і в громадах споживацьким і патерналістським настроям, за яких великі надії люди покладають на державу, а не на власні сили і власну ініціативу.

Окремі громади виявилися більш фінансово спроможними, а окремі - менше фінансово спроможні. В такій оцінці важливо враховувати склад місцевого господарства територіальної громади, наявність на території місцевого самоврядування бюджетоформуючих суб'єктів господарювання, торговельних підприємств, заправочних станцій тощо. Наступна проблема полягає у хронічному дефіциті кваліфікованих кадрів в територіальних громадах, які були би здатні науково обґрунтовано, на високому рівні, з врахуванням потреб територіальних громад розробляти перспективні плани їхнього соціально-економічного розвитку, що є необхідною умовою для створення спроможної громади. Крім того, такі кадри вкрай необхідні для того щоби здійснювати ефективний бюджетний менеджмент, тобто складати і виконувати бюджети місцевого самоврядування.

Ще одна проблема, з якою стикнулися влада, є залежність спроможності громад від чисельності населення, яке в них проживає. Так, виявилось, що територіальні громади з порівняно невеликою кількістю жителів, є менш фінансово спроможними. Звичайно, що винятком з такої тенденції є наявність в окремих територіальних громадах (хоча і невеликих) суб'єктів господарювання з великим обсягом доходів.

Сам процес об'єднання громад проходив спочатку достатньо динамічно. В перші роки відносно багаті територіальні громади об'єднували навколо себе декілька інших і створювали спроможні територіальні громади. Але за межами цього процесу залишилися бідні територіальні громади, адже утворення декількох бідних громад в одну не означає, що ця новостворена громада буде фінансово спроможною. І тому динамічний на початку процес об'єднання, дещо

сповільнився наприкінці відведеного для нього періоду і завершився примусовим формуванням спроможних територіальних громад.

Однією з проблем процесу формування спроможних територіальних громад стала значна диференціація доходів і видатків місцевих бюджетів. Наочно відмінності у господарюванні територіальних громад характеризують дані обсягів видатків їхніх бюджетів в розрахунку на одного мешканця територіальної громади. Аналіз таких даних показав, що видатків, які характеризують виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень і є конституційними гарантіями, більш-менш однаково здійснюється в розрізі територіальних громад, - це освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення. Поряд з цим, такі видатки, як утримання апарату управління, на економічну діяльність, житлово-комунальне господарство є значно диференційованими і відмінними в територіальному розрізі. Цікаво, що у тих громадах в яких є порівняно менше доходів, видатки на отримання апарату управління в розрахунку на одного мешканця є значно більшими за середній рівень по країні.

Фінансова спроможність територіальних громад України знаходиться під постійним наглядом і моніторингом як державних органів влади, так і громадських організацій, фахових експертів, самих органів місцевого самоврядування. Так, фінансова спроможність оцінюється за певними методиками, які розроблені разом з міжнародними організаціями. До складу показників, за якими проводиться оцінка, входять наступні 11 показників:

- «1. Доходи загального фонду з розрахунку на 1 мешканця;
2. Видатки загального фонду з розрахунку на 1 мешканця;
3. Видатки на утримання апарату управління з розрахунку на 1 мешканця;
4. Капітальні видатки з розрахунку на 1 мешканця;
5. Рівень дотаційності бюджетів;
6. Співвідношення видатків на утримання апарату управління із фінансовими ресурсами громади;

7. Питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету громади;
8. Питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків;
9. Видатки на культуру та фізичну культуру і спорт з розрахунку 1 мешканця;
10. Питома вага трансфертів у дохідній частині бюджету;
11. Питома вага місцевих податків і зборів у дохідній частині загального фонду бюджету» [23].

Запропонований перелік показників оцінювання дуже важливий для практичної роботи фахівців органів місцевого самоврядування. Адже їх аналіз дає можливість акцентувати на певних ділянках роботи органів місцевого самоврядування, націлити на підвищенні рівня певних показників, які в кінцевому підсумку дають можливість підняти рівень фінансової спроможності тієї чи іншої територіальної громади.

Такий моніторинг проводиться в розрізі всіх територіальних громад України і, наприклад, він був проведений у розрізі територіальних громад Тернопільської області. За висновками експертів, «найвищу динаміку показників фінансової спроможності на разі продемонстрували Білобожницька, Білецька та Озернянська громади. На останніх позиціях за цим показником серед громад області Козлівська, Скала-Подільська та Іванівська» [39].

Висновки до розділу 2

Практика проведення фіскальної децентралізації в Україні в контексті основних її напрямків підтверджує успішність обраного державою курсу на посилення демократичних засад в побудові суспільства, суттєве зміцнення місцевого самоврядування. Однією із складових фіскальної децентралізації є збалансованість державного і місцевих бюджетів. Стан місцевих бюджетів визначається обсягами акумульованих у ньому доходів, розмірами видатків,

зокрема і міжбюджетних трансфертів з державного бюджету, а також організаційною і фінансовою незалежністю органів управління на місцевому рівні. Склад і динаміка доходів місцевих бюджетів протягом останнього десятиліття підтверджує позитивний вплив процесу реформування місцевого самоврядування на доходну базу місцевої влади. Такий результат був досягнений за рахунок зміни складу доходів місцевих бюджетів в напрямку підвищення ролі власних доходів і, зокрема, місцевих податків і зборів. Слід позитивно оцінити тенденцію останніх років щодо зменшення питомої ваги міжбюджетних трансфертів, що відображає послаблення залежності місцевого самоврядування від центральної влади.

Динаміка і склад видатків місцевих бюджетів також зазнали певних змін, які відбувалися в контексті багатьох секторальних реформ в Україні, які стосуються освіти, охорони здоров'я, економіки. Разом з цим видаткова частина місцевих бюджетів показує чітко виражену їх соціальну спрямованість.

Центральне місце в процесі фіскальної децентралізації відводиться процесу об'єднання територіальних громад та формування спроможних територіальних громад. Позитивні наслідки об'єднання територіальних громад стосуються не лише фінансової сфери їхньої діяльності, але й багатьох інших чинників: організаційних, матеріальних, кадрових, інституційних тощо. Але в умовах воєнного стану в Україні багато позитивних надбань щодо фіскальної децентралізації виявилися під загрозою. Тому процес фіскальної децентралізації потребує подальшої підтримки і розвитку з врахуванням новітніх викликів і загроз.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1. Стратегія формування доходів бюджетів України

Втілення фіскальної децентралізації об'єктивно розпочинається з впорядкування доходів бюджетів всіх рівнів і видів. Від того як розподілені доходи залежить реальне втілення фіскальної децентралізації. Причому за мету ставиться, як правило, зменшення рівня централізації фінансових ресурсів, адже Такий процес ставить за мету зміцнити базовий рівень місцевого самоврядування і надати усі необхідні можливості органам місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого життя.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року була затверджена Національна стратегія доходів до 2030 року. Цей документ повинен стати орієнтиром для усіх подальших дій, які будуть проведені у сфері бюджетних доходів. Які ж передумови прийняття цього важливого стратегічного документу? За даними Міністерства фінансів України і Державної казначейської служби України в 2022 році - в першому році війни - дефіцит державного бюджету склав 17,6% ВВП, у 2023 році він збільшився до 31,1%. Згідно прогнозних даних на найближчі три роки цей дефіцит повинен бути зменшений до 7,4% у 2026 році [42].

Зумовлені війною процеси централізації державних доходів характеризують такі показники: якщо в 2021 році видатки державного бюджету складали 27,4% ВВП, то у 2022-2023 роках вони збільшилися до 52%. Згідно розроблених прогнозів видатки державного бюджету у 2026 році повинні зменшитися до 28,4% ВВП. Податкові надходження у відсотках до ВВП практично не повинні зазнати суттєвих змін: якщо у 2021 році їх частка

становила 20,3% ВВП, то у 2026 році згідно прогнозів дещо зменшиться до 19,2% ВВП України [42].

Стратегія передбачає досягнення таких основних цілей:

«посилення фінансової спроможності України;
адаптація податкового та митного законодавства до стандартів ЄС
створення стимулів для післявоєнного відновлення та економічного зростання» [42].

Стратегією передбачено подальше вдосконалення податкового адміністрування, що сприятиме покращенню та підвищенню ефективності роботи податкових органів. Крім того, стоїть завдання реформувати податкову і митну політику з метою забезпечення держави необхідними фінансовими ресурсами на середньострокову перспективу. Причому важливою умовою нової податкової і митної політики є врахування пропозицій суб'єктів господарювання, бізнес структур. Усі зміни, які передбачаються здійснити в сфері оподаткування, будуть зроблені на основі рекомендацій експертів міжнародних організацій таких, як Міжнародний валютний фонд, Світовий банк та Організація економічного співробітництва та розвитку.

Стратегією визначено етапи проведення змін – це:

«1. Зміна філософії податкових та митних органів шляхом обмеження втручання у діяльність бізнесу через консолідацію даних і перехід на роботу з неособленою інформацією.

2. Відновлення рівня довіри громадян, що є критичним для успішності нових податкових ініціатив.

3. Впровадження заходів податкової та митної політики» [42].

Розглянемо більш детально основні новації Стратегії в сфері податкового та митного адміністрування, податкової та митної політики України. Одним із завдань покращення податкової адміністрування визначено забезпечення конфіденційності та захисту даних платників податків і самих податкових органів. Передбачається створити консолідовану систему для збору, зберігання та обробки інформації щодо оподаткування в складі Міністерства фінансів

України. Важливим завданням в сфері вдосконалення податкового адміністрування визначено посилення доброчесності працівників податкових органів, зокрема виконання антикорупційних заходів, підвищення довіри населення і платників податків до податкових органів, введення автоматичних систем контролю, спрямованих на виявлення несумлінного використання інформації щодо оподаткування. Для посилення податкового контролю та управління ризиками стоїть завдання інтегрувати систему управління податковими ризиками на рівні ДПС України, проведення перевірок шляхом впровадження аудиту. Новітнім завданням визначено створення автоматизованої системи для обміну даними щодо оподаткування, в загальних стандартах звітності (CRS).

В сфері митного адміністрування стоять такі завдання: проведення антикорупційних заходів, зокрема виконання антикорупційної програми, наділення підрозділів внутрішньої безпеки повноваженнями щодо оперативно-розшукової діяльності, регулярне проведення атестації працівників Держмитслужби.

Передбачається проведення активного діалогу і співпраці з представниками бізнесу шляхом: формування в складі митних органів підрозділу для реагування на звернення бізнес-структур; досягнення збалансованості контролю та спрощення митних процедур; розробки стандарту дій митника.

У сфері міжнародного співробітництва Державної митної служби передбачається активізувати обмін митною інформацією з відповідними органами інших країн, започаткування спільного контролю в пунктах пропуску через митний кордон України, а також безумовне дотримання міжнародних домовленостей в сфері митного контролю.

Стратегією передбачено подальший інституційний розвиток Державної митної служби України шляхом підвищення рівня заробітної плати працівників, запровадження системи ключових показників ефективності (KPI), покращення процесу управління персоналом, а саме запровадження контрактних умов праці,

проведення ротації кадрів, встановлення особистої відповідальності працівників за їх дії або бездіяльність.

Звичайно що ніяких стратегічних цілей неможливо досягнути в сфері податкового і митного адміністрування без заходів щодо розвитку технічного оснащення і діджиталізації процесів оподаткування. В цьому зв'язку передбачено:

- подальший розвиток інноваційних технологій сумісних з тими, що використовуються в Євросоюзі;
- вдосконалення систем митного оформлення та управління ризиками в процесі митного адміністрування;
- підвищення рівня технічної оснащеності пунктів пропуску через кордон сучасними технічними засобами, такими як відеонагляд, сканери тощо.

В Стратегії прописані напрямки вдосконалення податкової політики України в розрізі заходів, які планується здійснити щодо змін у справлянні основних видів податків і зборів. Так, зі спрощеної системи оподаткування передбачається виключити від оподаткування цим податком юридичні особи і окремі види діяльності; посилити міри, спрямовані проти зловживань, а саме доступу до рахунків платників податків. Важливою мірою, спрямованою на посилення фіскальної ролі спрощеної системи оподаткування, є запровадження диференційованої системи ставок залежної від розміру доходу: від 3% до 17%. У сфері оподаткування податком на доходи фізичних осіб передбачається відновити прогресивну шкалу оподаткування.

Для вдосконалення оподаткування прибутку підприємств передбачається узгодити діючі українські правила із нормами Європейського Союзу, зокрема:

- запровадження мінімальної ставки оподаткування 15%;
- врахування глобальних ініціатив, в тому числі у сфері трансферного ціноутворення;
- уніфікація пільгових режимів оподаткування в частині непрямих податків;

- заплановано уніфікувати правила оподаткування ПДВ із нормами законодавства Європейського Союзу;

- узгодити ставки акцизного податку на паливо, алкогольні напої, тютюнові вироби до мінімальних ставок, які використовуються в ЄС.

У сфері екологічного оподаткування заплановано розробити заходи щодо: оподаткування вуглецевих викидів в умовах післявоєнного відновлення економіки. Важливою мірою визначено перехід на оподаткування безпосередньо самих джерел забруднення нафта вугілля газ. Значним резервом коштів, необхідних для післявоєнної відбудови країни, повинні стати надходження від ресурсних платежів. Вдосконалення цієї групи податків відбуватиметься через оцінку ефективності оподаткування на підприємствах, які видобувають корисні копалини.

Передбачається надати додаткові більш широкі повноваження органам місцевого самоврядування щодо адміністрування місцевих податків і зборів, зокрема податку на нерухомість. Для післявоєнного відновлення економіки країни передбачено розробити і запровадити збалансовані стимули, спрямовані на розвиток необхідних для відбудови галузей, переробної промисловості. Одним з напрямків покращення є встановлення оподаткування криптовалюти через регулювання обороту віртуальних активів.

Найбільш важливими напрямками сучасної митної політики України, визначеними Національною стратегією доходів до 2023 року, є підвищення ефективності пільгового оподаткування імпортованих товарів шляхом запровадження посиленого контролю за пільгами у сфері митного оподаткування, забезпечення цільового використання товарів, які перетинають митний кордон України. Крім того, передбачено відновлення документальних перевірок, що проводяться працівниками Держмитслужби України. Заплановано гармонізувати митне законодавство нашої держави до законів, які діють в Європейському Союзі. Відповідно до такого завдання планується співпраця і перемовини працівників Української Державної митної служби України і відповідних структур європейських країн. Крім того, заплановано розробити і

запровадити новий Митний кодекс України, аналогічний до законодавства ЄС. Важливим напрямком митної політики України, визначеної на перспективу, є розвиток правоохоронної функції митних органів. Поставлено завдання перетворити Українську митницю у Східну митницю Європейського Союзу над державними завданнями в межах ЄС. Слід унормувати кримінальну відповідальність за контрабанду та недостовірне декларування товарів. Доцільно встановити адміністративні штрафи за порушення митних правил, що дисциплінуватиме платників податків. В сфері розширення прав працівників митних органів передбачається надати їм повноваження для оперативного розшуку і проведення досудового розслідування фактів контрабанди.

Аналіз заходів, передбачених Національною стратегією доходів до 2030 року, дає змогу зробити висновок, що втілення у їх практику буде сприяти подальшому розвитку фіскальної децентралізації в Україні. Стратегією передбачено підвищення фіскальної ролі окремих податків і зборів, зокрема місцевих, що призведе до збільшення податкових надходжень як до Державного бюджету України, так і до місцевих бюджетів.

3.2. Напрями посилення фінансової бази органів місцевого самоврядування

Центральним завданням фіскальної децентралізації є зміцнення інституту місцевого самоврядування, збільшення, таким чином, фінансової бази органів місцевого самоврядування. Адже без наявних ресурсів, зокрема і грошових, місцеве самоврядування буде лише декларованим, а не реальним. Починаючи з 2000 року в Україні багато зроблено кроків в напрямку вирішення цієї важливої проблеми. Наявні результати доводять правильність заходів, які проводила держава, проте не всі питання вирішені, залишається низка проблем, які послаблюють можливі позитивні ефекти від фіскальної децентралізації.

Серйозним викликом на шляху розвитку місцевого самоврядування в Україні, викликом для існування української нації і держави стала повномасштабна війна, яку розв'язала росія у 2022 році. Військові дії завдають велику шкоду і спричинили втрату усіх видів ресурсів: людських, грошових, територіальних, матеріальних, інтелектуальних, природних тощо. Тому на сучасному етапі, поряд із необхідністю продовжувати процес фіскальної децентралізації, перед країною постали нові завдання і виклики. Становище територіальних громад має значні відмінності, залежні від того, де розташовані ті чи інші територіальні громади. Так, є території, які є в даний момент тимчасово окупованими, території прифронтові, територіальні громади і регіони які розташовані в тилу порівняно з лінією фронту і, зрозуміло, що стан їх значно відрізняється в розрізі оцих зазначених груп.

В даний час в зв'язку з збитками, які наносить війна економіці країни, місцевому господарству, стоїть питання про пошук джерел фінансових ресурсів, необхідних для подолання руйнівних наслідків війни. Україні допомагають багато інших держав, які є партнерами у протистоянні Росії. Ці держави допомагають фінансово нашій країні, але потреби протистояти у нерівній боротьбі весь час зростають. Крім того, попри воєнний стан, не залишаються актуальними питання розвитку територіальних громад принаймні тих які знаходяться в тилкових районах, для того, щоб забезпечити потреби оборони країни.

Тому усі питання, які поставали перед громадами в контексті фіскальної децентралізації у довоєнний час, залишаються актуальними і тепер, це стосується:

1. *Зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів*, оскільки вони є основним джерелом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. В частині податкових надходжень резерви є практично за всіма групами податків і зборів. Одним з шляхів повинно бути посилення контрольної роботи за справлянням обов'язкових податків і зборів і повним їх надходженням до місцевого бюджету.

2. *Посилення фінансового значення місцевих податків і зборів* через збільшення бази для оподаткування місцевими податками і зборами, залучення органів місцевого самоврядування до процесу їх адміністрування. Останній напрямок має важливе значення і є дуже перспективним. Справа в тому що, поки не буде зацікавленості у органів місцевого самоврядування в повному надходженні місцевих податків і зборів, потенційно закладені в цю групу податків можливості щодо наповнення місцевих бюджетів не будуть використані сповна. Ми вважаємо, що органи місцевого самоврядування повинні здійснювати адміністрування місцевих податків і зборів, адже вони (в особі їх працівників) мають повну інформацію щодо наявності бази оподаткування. За умови самостійного адміністрування місцевих податків і зборів органами місцевого самоврядування значно зменшується поле для можливих зловживань у цій сфері з боку платників податків через ухилення від оподаткування.

Крім того, саме при такому підході в адмініструванні місцевих податків і зборів можна сформувати актуальний реєстр даних для стягнення податку на нерухомість. В даний час реєстри є внаслідок цього громади недоотримують кошти від податку на нерухомість.

3. Необхідно активно проводити *пошук альтернативних джерел фінансових ресурсів*, залучати спонсорів, меценатів, волонтерів, які в змозі наповнити місцеві скарбниці, тим самим сприяти вирішенню потреб, що є в територіальній громаді. Необхідно громадам спробувати виходити на зовнішні ринки капіталу, залучати кошти від міжнародних організацій у вигляді грантів, безповоротної допомоги або пільгового кредитування. Для цього територіальні громади гостро потребують фахівців, здатних розробляти заявки на гранти, обґрунтовувати бізнес-пропозиції, стартапи для того, щоб одержати відповідні фінансові ресурси. Слід підвищувати кваліфікацію фахівців, які працюють у сфері місцевого самоврядування.

4. Важливим вектором розвитку територіальних громад з метою зміцнення фінансової децентралізації є *розвиток громадської участі*, забезпечення гласності і прозорості діяльності місцевої влади, вдосконалення комунікацій

органів місцевого самоврядування з жителями територіальної громади. Необхідно розвивати демократичні засади на місцевому рівні з метою створення умов для активізації ініціативи жителів громад, поширення форм громадської участі, підприємництва тощо.

Основні форми громадської участі населення у житті територіальної громади прописані в Законі України Про місцеве самоврядування в Україні; до них належать місцеві ініціативи, громадські слухання, місцеві референдуми, збори громадян за місцем проживання, органи самоорганізації населення. Практика показує що загалом громадська участь в Україні розвинута на невисокому рівні. Переважна кількість громадян, на жаль, є пасивною, не приймає активної участі у житті громади. Виключення становлять лише невеликий перелік питань місцевого життя, які можуть торкатися абсолютно всіх громадян і спонукати їх до певної активності (наприклад, місцеві вибори).

Однією з причин незадовільної громадської участі є невпевненість громадян і невіра їх у можливість впливати на рішення і дії місцевої влади. Якщо говорити про фінансові питання, зокрема про місцевий бюджет, то у більшості громадян не вистачає необхідних знань у сфері економіки, фінансів, кредиту. Тому важливим напрямком просвітницької роботи органів місцевого самоврядування є підвищення рівня фінансової грамотності в громадах в розрізі всіх груп населення, починаючи з дітей дошкільного віку, закінчуючи громадянами похилого віку. Необхідність для органів самоврядування підвищувати рівень фінансової грамотності членів своєї територіальної громади закладена потенційно в таку діяльність, оскільки більш фінансово грамотні люди краще розуміють роботу органів місцевого самоврядування у сфері економіки і фінансів, здатні ближче сприймати і розуміти ті труднощі, з якими стикаються органи місцевої влади. Більше того, вони здатні включатися у процес вирішення тих чи інших питань і пропонувати конкретні шляхи для вирішення існуючих проблем.

Зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування – місцевих бюджетів є однією з умов фінансової спроможності територіальних громад, яка повинна

постійно контролюватися як безпосередньо самими фахівцями органів місцевого самоврядування, так і державними органами, а також громадянським суспільством.

Оцінка рівня фінансової спроможності територіальних громад України, яка регулярно проводиться фаховими експертами, дає можливість виявити сильні і слабкі сторони діяльності територіальних громад, обґрунтувати шляхи підвищення рівня їх фінансової спроможності [23]. Аналіз проводився по всіх територіальних громадах і одержанні дані порівнювалися з 2021 довоєнним роком. За рівнем фінансової спроможності всі територіальні громади України були поділені на п'ять груп з: високим, оптимальним, задовільним, низьким та критичним рівнем фінансової спроможності.

Моніторинг фінансової спроможності територіальних громад виявив таке: «існує залежність між сформованими рівнями спроможності територіальних громад і категоріями населених пунктів» [23]. Міські територіальні громади є більш фінансово спроможними і це закономірно, оскільки у містах знаходиться більше суб'єктів господарювання, розвинута торгівля, є об'єкти для місцевого оподаткування, порівняно із селами, працівники мають більшу заробітну плату тощо.

Так, за підсумками 2023 року експерти зробили висновок, що «місцеві бюджети адаптувалися до умов воєнного стану і зуміли забезпечити реалізацію основних завдань бюджетної політики, а також забезпечити фінансування видатків, пов'язаних із підтримкою Сил оборони, заходів з територіальної оборони, підтримки ВПО та ліквідацією наслідків збройної агресії рф» [23].

Такі позитивні результати одержані громадами завдяки постійній підтримці з боку центральних органів державної влади і управління, в межах якої окремі територіальні громади, що зазнали значних збитків, одержували допомогу для фінансування найважливіших заходів. Значення аналізу, який проводиться експертами дуже велике, адже результати можуть бути використані органами місцевого самоврядування у бюджетному процесі на місцевому рівні,

а саме, при прогнозуванні бюджетних показників, забезпеченні виконання місцевих бюджетів, пошуку додаткових резервів для піднесення рівня фінансової спроможності.

Висновки до розділу 3

Основним напрямком на шляху розвитку процесів фінансової децентралізації в Україні є зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування, яка зосереджена головним чином у відповідних місцевих бюджетах. Оскільки основою бюджету є податкові надходження, то саме збільшення їх обсягів сприяє забезпеченню збалансованості бюджетів територіальних громад, як базової ланки місцевого самоврядування. Покращення адміністрування податків, посилення контролю за сплатою податків, розширення бази оподаткування, розвиток податкової культури і фінансової грамотності населення слід розглядати як резерви для збільшення обсягів податкових надходжень до бюджетів.

Розроблена в Україні Національна стратегія доходів до 2030 року передбачає низку мір, спрямованих на фінансову стабілізацію країни, а також – продовження процесу фінансової децентралізації. До числа заходів, передбачених Стратегією, віднесено, окрім покращення адміністрування податків, ще й вдосконалення митної і податкової політики України на середньострокову перспективу. Характерно, що усі новації фінансової політики передбачено узгоджувати з цілями і методами фінансової політики в Європейському Союзі.

Поставлені державою завдання і вибрані орієнтири соціально-економічного розвитку вимагають підтримки з боку органів місцевого самоврядування, що необхідно для успішного проведення децентралізації в Україні. Однією з умов успіху є створення наукового підґрунтя для реформ і наявність високо кваліфікованих фахівців для їх втілення.

ВИСНОВКИ

Фіскальна децентралізація, яка проходить в Україні, тісно пов'язана з євроінтеграційними процесами загалом. Справа в тому, що фіскальна децентралізація стосується всіх країн, які є в складі Європейського Союзу і це є орієнтиром для змін, що відбуваються в Україні. Тому процес фіскальної децентралізації є надзвичайно важливим загалом для всієї держави.

Напрямки проведення фіскальної децентралізації:

- 1) децентралізація видатків;
- 2) децентралізація доходів;
- 3) встановлення організаційної самостійності місцевого самоврядування.

Фіскальна децентралізація виступає складовою і необхідною умовою успішності децентралізації державного управління, що дає змогу забезпечити:

- більш динамічний розвиток країни;
- територіальну цілісність країни;
- формування громадянського суспільства;
- забезпечення гласності і прозорості влади;
- зменшення рівня корупції державної і місцевої влади;
- підвищення ефективності публічного сектора;
- активізацію місцевої ініціативи, розвиток форм участі громадян у суспільному житті;
- покращення якості суспільних послуг.

Проте є і певні проблеми та труднощі у проведенні фіскальної децентралізації в Україні, це:

- нерівномірність розвитку територіальних громад і значна диференціація бюджетів місцевого рівня за рівнем доходів;

- відсутнє наукове обґрунтування оптимального рівня децентралізації;
- складності у формуванні необхідного фінансового забезпечення і визначення адекватних джерел фінансових ресурсів для здійснення повноважень державних і місцевих органів;
- існування різноманітних дисбалансів на рівні місцевого самоврядування, які проявляються у незбалансованості доходів і видатків більшості бюджетів базового рівня.

Основним проявом процесу фіскальної децентралізації на місцевому рівні є збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів. Збільшення обсягів податкових надходжень - це основний шлях для збалансування бюджетів територіальних громад, як базової ланки місцевого самоврядування. Шляхи зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів полягають у такому:

- скорочення обсягів тіньової економіки, подолання корупції, детінізація заробітної плати;
- стимулювання податкових зусиль територіальних громад;
- дієвий громадський контроль за рухом бюджетних ресурсів;
- публічність і прозорість бюджетного процесу;
- поліпшення інвестиційного клімату в громадах;
- підтримка малого та середнього бізнесу як джерела податкових надходжень бюджету.
- збільшення ставок місцевих податків і зборів, покращення адміністрування місцевих податків і зборів;
- підвищення ставок орендної плати за комунальне майно;
- запровадження самооподаткування населення.

Органи місцевого самоврядування повинні володіти правами щодо запровадження місцевих податків і зборів і бути залучені в процес їх адміністрування і, зокрема, формування актуальних реєстрів нерухомого майна як об'єкта оподаткування.

Існує низка проблем у сфері формування і здійснення видатків місцевих бюджетів, які потребують вирішення, оскільки є однією з умов децентралізації, це:

- недостатнє фінансування делегованих повноваження, що не покриваються відповідними видатками;
- неефективне управління бюджетними коштами;
- переважання поточних видатків місцевих бюджетів;
- збільшення видатків на утримання апарату управління;
- нестача коштів та резервів, які можна використати на подолання наслідків надзвичайних подій;
- необхідність фінансування видатків, спричинених війною.

Для усунення дисбалансів місцевих бюджетів необхідно вдосконалювати міжбюджетні відносини в напрямку:

- більш повного врахування регіональних особливостей територіальних громад;
- розширення переліку загальнодержавних податків і зборів для оцінки рівня податкоспроможності території ;
- розширення переліку субвенцій, що надаються з державного бюджету місцевим бюджетам;
- створення стимулюючих інструментів, спрямованих на формування зацікавленості місцевої влади у збільшенні доходів державного і місцевих бюджетів, пошуку внутрішніх резервів;
- забезпечення повного фінансування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам.

Результати фіскальної децентралізації в Україні демонструють позитивні тенденції, тому цей процес потребує подальшої підтримки і розвитку з врахуванням новітніх викликів і загроз. Важливу роль повинна відіграти ухвалена в Україні Національна стратегія доходів до 2030 року.

Список використаних джерел:

1. Economic problems of Visegrad Group countries and Ukraine: collective monograph / edited by A. Krysovatty, Y. Savelyev. Ternopil: Osadtsa U.V., 2018. 328 p.
2. Ivanova A., Vatslavskyi O. The level of fiscal decentralization in Ukraine: modeling of indicative parameters. 2020 10th International Conference on Advanced Computer Information Technologies. Deggendorf, Germany. September 16-18, 2020. P. 545-548.
3. Krysovatty A., Lutsyk A., Synyutka N. Influence of Time Lags on the Efficiency of Fiscal Poolicy in Ukraine. 2019 9th International Conference on Advanced Computer Information Technologies (ACIT) (5-7 June 2019, Ceske Budejovice, Czech Republic). P. 380-383. URL: <https://ieeexplore.ieee.org/document/8780059/>
4. Lutsyk, A., Pravdiuk, M., Deneha, O., Puhalskyi, V., Shepel, I. Fiscal Tools for Promoting Efficient Economic Growth. Archives Des Sciences, Volume 74, Issue 6. DOI: <https://doi.org/10.62227/as/74608> (дата звернення: 25.10.2024).
5. Malyniak B. S., Martyniuk O. M., Kyrylenko O. P. Corruption and efficiency of public spending in states with various public management types. Economic Annals-XXI: Volume 178, Issue 7-8, Pages: 17-27, September 30, 2019. URL: <http://soskin.info/en/ea/2019/178-7-8/Economic-Annals-V178-02> (дата звернення: 25.10.2024).
6. Malyniak B. S., Martyniuk O. M., Kyrylenko O. P. The impact of corruption on the efficiency of public spending across countries with different levels of democracy. Financial and credit activity: problems of theory and practice. URL: <http://fkd.org.ua/article/view/163927> (дата звернення: 25.10.2024).
7. Modern tendencies of fiscal policy in European economic space : monograph / A. Krysovatty, O. Kyrylenko, O. Kneysler [et al.]; scientific editorship by A. Krysovatty. Ternopil: TNEU, 2017. 388 p. URL:

- <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/30021> (дата звернення: 25.10.2024).
8. Modern Ukrainian Financial Science: Theoretical Paradigm & Practical Concept of Public Finance. Draft2Digital Publishing House, Oklahoma City, 2018. 447p.
 9. Tulai, O., Petrushenko, Yu., Glova, J., Sydor, I. and Ponomarenko, O. The impact of decentralization on the financial support of regional development. Investment Management and Financial Innovations, 16(4), 1-15. doi:10.21511/imfi.16(4). 2019.01.
 10. Булеца Н. В. Фіскальна децентралізація та соціально-економічний розвиток регіонів. Ефективна економіка. 2015. № 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4657> (дата звернення: 25.10.2024).
 11. Бюджетна система: підручник / за ред. В. Г. Дем'янишина, О. П. Кириленко та З. М. Лободіної. Тернопіль: ЗУНУ, 2020. 460 с. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/43482> (дата звернення: 25.10.2024).
 12. Бюджетний кодекс України : кодекс України від 08.07.2020 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 15.09.2024).
 13. Валігура Т.В. Теоретичний базис фіскального регулювання розподілу доходів та багатства в суспільстві. Світ фінансів. 2022. № 2 (71). С. 93-107. DOI: <https://doi.org/10.35774/sf2022.02.093>
 14. Горин В. П., Савчук С. В. Резерви нарощування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах воєнного стану. Агросвіт. 2023. № 13-14. С. 11-20. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/48273> (дата звернення: 25.10.2024).
 15. Дем'янишин В. Г. Концептуальні засади доходів бюджетів та їхнього розподілу між ланками бюджетної системи. Фінансова система України: збірник наукових праць / відп. ред. І. Д. Пасічник. Острог: Видавництво

- «Національний університет «Острозька академія», 2006. Вип. 8. Ч. 1. С. 78-89
- 16.Десятнюк О.М., Ткачик Ф.П Роль податкового потенціалу в розвитку місцевого самоврядування в Україні. Світ фінансів. 2021. № 1(66). С. 77–88.
- 17.Десятнюк О.М., Шаповалов Є. Актуальні питання дохідної частини місцевих бюджетів в контексті адміністративно-територіальної реформи та сучасних тенденцій вітчизняної економіки. Світ фінансів. 2020 № 3. С. 76-86.
- 18.Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 25.10.2024).
- 19.Іванова А.М. Аналіз впливу податкової компоненти на фінансове забезпечення місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. Дев'яті Всеукраїнські наукові читання пам'яті С. І. Юрія: збірник наукових праць (м. Тернопіль, 17 листопада 2023 року). Тернопіль: ЗУНУ, 2023. С. 83–86. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/49415>
- 20.Іванова А.М. Оцінка податкового потенціалу місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. Ефективна економіка. 2023. № 11. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2105.2023.11.42> (дата звернення: 25.10.2024).
- 21.Інформація про виконання місцевих бюджетів за доходами та видатками за 2020–2023 роки. URL: <https://openbudget.gov.ua/> (дата звернення: 31.08.2024).
- 22.Казюк Я., Венцель В. Тенденції надходжень місцевих податків і зборів за 2019-2023 роки: Експертний аналіз / Децентралізація. URL: <https://decentralization.ua/news/18948> (дата звернення: 25.10.2024).
- 23.Казюк Я., Венцель В., Герасимчук І. Оцінка фінансової спроможності територіальних громад за підсумками 2023 року / Децентралізація. URL: <https://decentralization.ua/news/17881> (дата звернення: 25.10.2024).

- 24.Кириленко О., Баранець Я. Досвід забезпечення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад. Вісник ТНЕУ. 2020. №3. С. 54-68.
- 25.Кириленко О., Жадан О. Підвищення прозорості та обґрунтованості використання бюджетних коштів. Світ фінансів. 2021. № 3. С. 23-37.
- 26.Кириленко О.П. Фінансова самодостатність територіальних громад: сутність та умови забезпечення. Світ фінансів. 2022. №4 С. 68-80.
- 27.Коваль С. Л., Сидор І. П. Роль місцевих бюджетів у забезпеченні соціально-економічного розвитку територіальної громади в умовах війни та у післявоєнний період. Інвестиції: практика та досвід. 2024. № 6. С. 96–102. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/49976> (дата звернення: 25.10.2024).
- 28.Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 02.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.02.2024).
- 29.Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 15.10.2024).
- 30.Крисоватий А.І. Новий прагматизм фіскалізації публічних фінансів. Світ фінансів. 2021. № 1(66). С. 10-23.
- 31.Крисоватий А. І., Десятнюк О. М., Ткачик Ф. П. Теоретичний логос фіскальної децентралізації в умовах перманентної трансформації міжбюджетних відносин. Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики. 2022. Вип. 2 (43). С. 63-70. URL: <https://fkd.net.ua/index.php/fkd/article/view/3630> (дата звернення: 25.10.2024).
- 32.Крисоватий А. І., Ткачик Ф. П. Еволюційна парадигма фіскального федералізму: трансформація досвіду США в українській децентралізм. БізнесІнформ. 2021. №8. С. 109-116.

- 33.Лободіна З., Дем'янишин В., Кізима Т., Савчук С. Сучасні тенденції розвитку та наслідки трансформації бюджетної системи України в контексті реформування управління публічними фінансами. *Вісник економіки*. 2021. Вип. 4. С. 38–56.
- 34.Лопушняк Г. С., Лободіна З. М., Ливдар М.В. Фіскальна децентралізація України: декларації та практична реалізація. *Economic Annals-XXI*, (2026). № 161 (9-10). pp. 79-84.
- 35.Малиняк Б. Функції видатків бюджету в публічному управлінні, економічній і соціальній системах країни. *Світ фінансів*. 2021. Вип. 2 (67). С. 35–50.
- 36.Методика формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.10.2024).
- 37.Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.] ; за ред. В. Г. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. 54 с.
- 38.Місцеві фінанси: підруч. / За ред. д.е.н., проф. О.П. Кириленко (2-ге вид., доп. і перероб.). Тернопіль: ТНЕУ, 2014. 448 с.
- 39.Моргун І. Фінансова спроможність громад Тернопільщини: експерти склали рейтинг. URL: <https://suspilne.media/ternopil/761491-finansova-spromoznist-gromad-ternopilsini-eksperti-sklali-rejting/> (дата звернення: 25.10.2024).
- 40.Онищук І. Аналіз місцевих бюджетів за 2023 рік. URL: <https://hromady.org/analiz-miscevix-byudzhativ-za-2023-rik/> (дата звернення: 20.09.2024).
- 41.Офіційний сайт Асоціації міст України. URL: <https://auc.org.ua/>
- 42.Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/>
- 43.Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/>

- 44.Оцінка фінансової спроможності територіальних громад за підсумками 2023 року. URL: <https://decentralization.ua/news/17881> (дата звернення: 09.10.2024).
- 45.Павлюк К. В., Бартош С. В. Сучасні підходи до бюджетної децентралізації. Фінанси України. 2022. №11. С. 113-125.
- 46.Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Дата оновлення: 18.07.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 15.10.2024).
- 47.Показники виконання місцевих за доходами за 2020–2023 роки. URL: <https://www.mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhativ> (дата звернення: 31.10.2024).
- 48.Порівняльний аналіз фінансової спроможності територіальних громад (на основі показників 2021 та 2023 років). URL: <https://decentralization.ua/news/18171> (дата звернення: 29.10.2024).
- 49.Про Державний бюджет України на 2025 рік : Закон України від 19 листопада 2024 року № 4059-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4059-IX#Text> (дата звернення: 25.10.2024).
- 50.Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.10.2024).
- 51.Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#n7> (дата звернення: 25.10.2024).
- 52.Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 25.10.2024).
- 53.Реформа децентралізації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizatsiyi> (дата звернення: 09.10.2024).
- 54.Савчук С. В. Формування доходів місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації. Інфраструктура ринку. 2019. Випуск 36. С. 441-447.

55. Сидор І. П., Коваль С. Л. Фінансові аспекти функціонування територіальних громад: теоретико-концептуальний зріз. Економічні студії. 2021. № 1 (31). С. 130–137. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/45619> (дата звернення: 25.10.2024).
56. Ткачик Ф., Валігура В., Дмитрів В. Фіскально-регулюючий потенціал податку на доходи фізичних осіб. Економіка та суспільство. 2021. №29. <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-29-58> (дата звернення: 25.10.2024).
57. Управління фінансами територіальних громад: теорія і практика. Монографія: / за ред. О. П. Кириленко. Тернопіль: ТНЕУ, 2019. 280 с. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/46227> (дата звернення: 25.10.2024).
58. Фінансова спроможність громад Тернопільщини: експерти склали рейтинг. URL: <https://suspilne.media/ternopil/761491-finansova-spromoznist-gromad-ternopilsini-eksperti-sklali-rejting/> (дата звернення: 09.10.2024).
59. Фіскальний простір сталого соціально-економічного розвитку держави: монографія / А. І. Крисоватий, Л. П. Амбрик, В. А. Валігура [та ін.]; за ред. А. І. Крисоватого. Тернопіль: ТНЕУ, 2016. 332 с. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/12154> (дата звернення: 25.10.2024).
60. Формування фіскального простору України в умовах глобалізаційних дисбалансів: монографія / А. І. Крисоватий, Л. П. Амбрик, В. В. Бобрівець [та ін.]; за ред. А. І. Крисоватого. Тернопіль: ТНЕУ, 2018. 586 с. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/41646> (дата звернення: 25.10.2024).



Структура доходів місцевих бюджетів України у 2015-2023 рр., %

Види доходів	2015	2021	2022	2023
Податкові надходження	33,3	59,7	70,9	66,6
Неподаткові надходження	6,8	4,7	4,0	5,6
Доходи від операцій з капіталом	0,5	0,6	0,4	0,6
Цільові фонди	-	0,1	0,1	0,05
Трансферти	59,4	34,9	24,6	27,2

Додаток Б



Середній рівень доходів місцевих бюджетів України на 1 особу за 11 місяців 2023 р., грн

Вінницька	9925	Кіровоградська	10132	Харківська	9153
Волинська	9058	Луганська	2003	Херсонська	2514
Дніпропетровська	15024	Львівська	12370	Хмельницька	9809
Донецька	6099	Миколаївська	10264	Черкаська	11194
Житомирська	11408	Одеська	10763	Чернівецька	6933
Закарпатська	7951	Полтавська	13293	Чернігівська	10165
Запорізька	7208	Рівненська	8589	м. Київ	21506
Івано-Франківська	7888	Сумська	9289	Україна	10880
Київська	14461	Тернопільська	7918	Max/Min, рази	10,7

Додаток В



**Динаміка видатків місцевих бюджетів України
за 2012-2023 рр.**



Додаток Г



Структура видатків місцевих бюджетів України у 2018-2023 рр., %

Групи видатків	2018	2020	2023
Загальнодержавні функції	5,0	8,6	9,6
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,2	0,4	2,3
Економічна діяльність	13,5	19,6	12,6
Охорона навколишнього природного середовища	0,5	0,5	0,1
Житлово-комунальне господарство	5,3	6,7	8,4
Охорона здоров'я	16,3	10,6	6,4
Духовний та фізичний розвиток	3,3	4,6	4,7
Освіта	29,0	41,7	48,0
Соціальний захист та соціальне забезпечення	25,5	5,0	6,0

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ 2015-2018

найважливіші цифри першого етапу реформи

876 ОТГ*
вже створено
в Україні

9 млн
людей мешкають
в ОТГ



у 5-7 разів
у середньому зросли
бюджети ОТГ



6298
проектів розвитку
інфраструктури вже
реалізовано в ОТГ
за рахунок державної
субвенції



2565
сільських
старост
працюють
в ОТГ



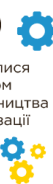
123 сучасних
центрів надання
адміністративних
послуг створено
в ОТГ



**1,5
млн га**
земель с/г
призначення
за межами
населених
пунктів отримали
ОТГ у власність



1170
громад
скористалися
механізмом
співробітництва
для реалізації
спільних
проектів



753
опорні
школи та
1228
їхніх філій
створено
в регіонах



Більше **20**
міжнародних
проектів сприяють
децентралізації в
Україні



60%
українців
вважають
децентралізацію
потрібною
реформою



На **165,4 млрд грн**
зросли власні доходи місцевих
бюджетів: з 68,6 млрд грн у 2014
до 234 млрд грн у 2018



у 39 разів
збільшилася державна
підтримка розвитку регіонів
та громад:
з 0,5 млрд грн у 2014
до 19,37 млрд грн у 2018



* ОТГ - об'єднана територіальна громада