

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА  
ЕКОНОМІЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ  
КАФЕДРА ФІНАНСІВ

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

**Соціальні пріоритети видатків бюджетів територіальних  
громад України**

Студентки 2-го курсу денної форми навчання  
спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»  
освітньо-наукової програми  
«Фінанси публічного сектору»

**Коваль Сніжани Тімурівни**

Науковий керівник:  
доктор економічних наук, професор  
**Лютий Ігор Олексійович**

Засвідчую, що в цій дипломній  
роботі немає запозичень із праць  
інших авторів без відповідних посилань

Студентка \_\_\_\_\_

Робота допущена до захисту в Екзаменаційній комісії рішенням кафедри  
фінансів від « 11» травня 2022 р., протокол №12.

Завідувач кафедри фінансів,  
доктор економічних наук, професор  
Лютий Ігор Олексійович \_\_\_\_\_

Київ – 2022 р.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ СОЦІАЛЬНОЇ ПРІОРИТЕЗАЦІЇ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	7
1.1. Сутність та бюджетна архітектоніка територіальних громад в умовах модернізації системи управління державними фінансами.....	7
1.2. Фіскальна децентралізації та система пріоритетів видатків бюджетів територіальних громад.....	17
1.3 Бюджетне регулювання та соціальне забарвлення розвитку видаткової частини бюджетів територіальних громад.....	25
РОЗДІЛ 2 СТРУКТУРНО-ДИНАМІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА БЮДЖЕТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	31
2.1. Оцінка та аналіз дисбалансу бюджетного фінансування .....	31
2.2. Структура видатків бюджетів територіальних громад .....	35
2.3. Формування соціальних пріоритетів бюджетних видатків територіальних громад .....	46
РОЗДІЛ 3. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ – ДО СТАЛОГО РОЗВИТКУ .....	63
3.1. Стратегічне планування розвитку територіальних громад в умовах децентралізації.....	63
3.2. План заходів щодо підвищення ефективності управління освітніми та медичними субвенціями .....	67
ВИСНОВКИ .....	73
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	76

## ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Присутність задовільної кількості фінансових ресурсів у місцевих бюджетах є гарантією тому, що місцева громада має спроможність надавати якісніші та різноманітніші послуги своїм мешканцям, здійснювати соціальні та інфраструктурні проекти, формувати умови для підприємництва та інвестиційного капіталу, розглядати програми місцевого розвитку та фінансувати інші діяльності покращення умов життя громади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Важливий вклад у вивчення питань утворення фіскальної політики на державному рівні зробили такі українські вчені та практики, зокрема як, В. Федосов, В. Дем'янишин, А. Школик, Г. Лопушняк, І. Лютий, Т. Бутурлакiна, С. Юрiй, О. Бориславська, І. Заверуха, О. Муз., Н. Спасiв. Науковцi вивчають дiєвiсть державної бюджетної та податкової політики, специфіку формування та функціонування місцевого самоврядування в розвинутих країнах Європи та України через еволюцію бачень про державне та територіальне управління, аргументують вибір найкращих методів та інструментів управління бюджетними ресурсами територіальних громад.

Об'єктом дослідження є соціальні пріоритети видатків бюджетів територіальних громад в умовах фінансової децентралізації

Предметом дослідження є методологічні та організаційні аспекти здійснення управлінням соціальними пріоритетами видатків бюджетів територіальних громад в умовах фінансової децентралізації.

Метою магістерської роботи є дослідження сутності управління соціальними пріоритетами видатків бюджетів територіальних громад в умовах фінансової децентралізації, підготовці рекомендацій щодо його вдосконалення, формуванні теоретичних положень, спрямованих на розвиток фінансування соціальної сфери.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі завдання:

- Дослідити сутність та бюджетну архітектуру територіальних громад в умовах модернізації системи управління державними фінансами;
- Визначити фіскальну децентралізацію та систему пріоритетів видатків бюджетів територіальних громад;
- Дослідити бюджетне регулювання та соціальне забарвлення розвитку видаткової частини бюджетів територіальних громад;
- Надати оцінку та аналіз дисбалансу бюджетного фінансування;
- Проаналізувати структуру видатків бюджетів територіальних громад;
- Дослідити формування соціальних пріоритетів бюджетних видатків територіальних громад;
- Здійснити стратегічне планування розвитку територіальних громад в умовах децентралізації;
- Розробити план заходів щодо підвищення ефективності управління освітніми та медичними субвенціями.

Методи дослідження. Для проведення ґрунтовного дослідження в роботі було застосовано ряд методів, зокрема аналіз та синтез, загальнонаукові методи, методи систематизації, порівнянь, спостереження для дослідження рекламної діяльності підприємства, абстрактно-логічний метод для узагальнення результатів дослідження і формулювання висновків.

Завдяки використанню цих методів у магістерській роботі виконуються умови для вирішення теоретичних та практичних завдань, що зумовлено метою роботи.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що характер та зміст магістерської тематики є комплексним дослідженням соціальних пріоритетів видатків бюджетів територіальних громад в умовах фінансової децентралізації, що має істотне значення для науки, практичного застосування та вдосконалення застосування на практиці. Значення управління видатками бюджетів територіальних громад в умовах фінансової децентралізації посилюється в умовах інтеграції, коли територіальні громади мають чітко сформулювати стратегічні цілі та визначити параметри своєї діяльності,

розробити стратегії та напрями розвитку цієї важливої складової економічної системи з урахуванням раціонального використання потенціалу соціальною сферою.

Структура та обсяг роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаної літератури

## РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ СОЦІАЛЬНОЇ ПРІОРИТЕЗАЦІЇ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

### 1.1. Сутність та бюджетна архітектоніка територіальних громад в умовах модернізації системи управління державними фінансами

Головною метою створення соціальних благ є забезпечення попиту населення. Для покращення дієвості реалізації цього завдання важливо максимально підвищити інтерес та участь громадян у формуванні бюджетів та розпорядженні коштами на місцевому рівні.

Фінансова децентралізація забезпечує економічну ефективність, результатом якої є передача та делегування видаткових повноважень, формування фінансової бази органів місцевого та регіонального самоврядування, вироблення ефективної моделі фінансового вирівнювання, залучення жителів територіальних громад до вирішення місцевих проблем.

Сучасні дослідження визначають децентралізацію як спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право вирішувати місцеві питання та виконувати свої завдання у межах, встановлених законом, та під відповідальність уповноважених органів. і чиновники. втручання в їх діяльність може мати місце виключно з метою контролю за законністю у випадках, передбачених законом, і у відповідних формах.

Розглянемо різні підходи до визначення децентралізації в табл. 1.1

На основі аналізу попередніх думок встановлено, що бюджетна децентралізація – це процес передачі повноважень з управління доходами та видатками з метою підвищення ефективності реалізації цих повноважень та більш дбайливого управління коштами громадського бюджету.

Таблиця 1.1

## Визначення категорії «децентралізація»

Визначення	Автор
1	2
Метод територіальної організації влади, при якому держава передає право приймати рішення з окремих питань або на певній території структурам місцевого чи регіонального рівня, що не входять до складу виконавчої влади і є відносно незалежними від неї;	Гурне Б. [1];
Скасування або ослаблення функцій центру з появою цих функцій в інших організаційних структурах, що мають певну самостійність;	Кукарцев О. [2];
Послідовне делегування повсякчасно зростаючої частки повноважень регіональним, міським та сільським органам влади.	Харитончук М.В. [3];
Збільшення повноважень місцевих адміністративних органів, які здійснюють діяльність в межах власної компетенції самостійно;	Авалов З. [4];
Право на незалежне та автономне прийняття рішень децентралізованими підрозділами;	Дроздовська О. С. [5];
Свобода в підходах щодо керівництва із врахуванням різноманітності місцевих властивостей при непорушності єдності в головному, суттєвому;	Одінцова Г.С. [6];
Процес передачі деяких функцій і повноважень вищим рівням влади (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); в широкому сенсі — послаблення або скасування централізації;	Малиновський В.Я. [7];
Характерне явище державного управління, обумовлене об'єктивними та суб'єктивними факторами, певна протилежна сторона централізації, своєрідний засіб відображення централізації;	Нижник Н. Р. [8];
Передача частки функцій державного управління центральними органами виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, збільшення повноважень нижчих органів за рахунок вищих.	Оболенський О. Ю. [9].

*Джерело: сформовано на основі даних [1 -9]*

Фінансова децентралізація в сучасних умовах розглядається як необхідна умова успішної децентралізації державних функцій в умовах демократичних перетворень. Таким чином, за умови бюджетної децентралізації:

- додаткові можливості створення місцевих бюджетів;
- зростає самостійність використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування;
- збільшується ініціатива та активність органів місцевої влади;
- зростає відповідальності за вирішення місцевих проблем;
- посилено контроль за реалізацією бюджету;
- збільшується ефективність трансфертної політики;

- проведено дієве фінансове вирівнювання.

Поміж основних завдань, які реалізовуватимуться в межах бюджетної децентралізації, є:

- визначення та чітке структурування списку особистих та делегованих повноважень;
- поглиблення фінансової основи органів місцевого самоврядування;
- відступ від нецільових трансфертів, перехід на систему цільових трансфертів, направлених на відшкодування видатків місцевого самоврядування в підсумку виконання делегованих ними функцій;
- впровадження граничного рівня прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування.

Децентралізація прогнозує підняття результативності державного механізму та активізацію піднесення регіонів на основах демократії, а свідченнями отакої дієвості та активізації є повний захист прав, законних інтересів та обов'язків місцевого населення.

Плюсами та позитивними результатами децентралізації є:

- місце і час ухвалення рішень відповідають очікуванням громадськості (особистості, колективу, громади тощо);
- виконання рішення здійснюються за співпраці суб'єкта ухвалення рішення або під його відповідальність. Тому час і місце прийняття рішення адекватні часу і місці його виконання;
- спрощення системи та процедур прийняття рішень за рахунок оптимальної структури управління;
- прозорість та відкритість процедур прийняття рішень та процесу його реалізації, що призводить до підвищення ефективності управлінської діяльності, виявлення помилок, джерел їх виникнення тощо;
- період часу надходження інформації від рівня виконавця до рівня прийняття рішення і навпаки – значно менший;



- підвищення обізнаності та загострення почуття відповідальності за вжиті дії та прийняті рішення. Чиновник у децентралізованій системі перестає бути безособовим елементом незрозумілого йому апарату;
- зміцнення інноваційного потенціалу при прийнятті державних рішень;
- мінімізація бюрократії. Зручність та відчуття безпеки та комфорту для фізичних та юридичних осіб. Відносини між особою та адміністрацією набувають ознак партнерства і породжують відчуття «спільної справи» з обох сторін;
- звільнення керівництва від поточних справ, що збільшує можливість зосередити керівництво на питаннях стратегічного значення тощо;
- гнучкість процесу виконання відповідних функцій, що дозволяє швидко адаптуватися до зовнішніх чи внутрішніх змін;
- підвищення ініціативи працівників нижчого рівня, більш повне та ефективне використання людського потенціалу, підвищення мотивації праці;
- об'єктивна оцінка результатів прийнятих і реалізованих рішень. Потенційна гнучкість для покращення, уточнення, виправлення тощо;
- територіальна децентралізація передбачає близькість до споживача комунальних послуг тощо;

За певних обставин децентралізація може мати ризики та небезпеку. При цьому деякі сфери державного та суспільного життя не можуть бути децентралізовані. Європейська наука оптимізації державного управління в загальних рисах сформулювала такі недоліки децентралізації управління:

- автономність цілей. Ризик встановлення часткових цілей, які не охоплюють загальних цілей адміністрації і навіть можуть їм суперечити;
- ризик реалізації індивідуальних амбіцій;
- загроза монолітності державної політики у відповідних сферах;
- дезінтеграція діяльності державного управління з надання державних послуг та прийняття управлінських рішень;
- труднощі в координації, труднощі в узгодженні цілей.

- зростання ризиків впливу на прийняття рішень неналежної кваліфікації посадових осіб, оскільки їхня свобода прийняття рішень досить велика. В окремих випадках відповідальність вищих посадових осіб може бути зумовлена некваліфікованими або неналежними діями інших суб'єктів галузі (сфери), хоча вплив таких суб'єктів на вищих посадових осіб значно обмежений.

У кожному випадку децентралізація влади на користь органів місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів не може бути абсолютною. Таким чином, за місцевими державними адміністраціями, що входять до централізованої системи органів виконавчої влади, слід зберегти повноваження щодо контролю за законністю актів місцевого самоврядування та координації діяльності територіальних органів виконавчої влади, що не входять до складу місцевих державних адміністрацій.

Засновником теорії фінансової децентралізації є американський економіст Чарльз Тібу. У своїх роботах «Чиста теорія місцевих витрат» (1956) та «Економічна теорія фіскальної децентралізації в державних фінансах: необхідність, джерела та використання» (1961) він розглядає муніципалітети як структури, які пропонують різні кошики товарів (муніципальні послуги). за різними цінами (ставками податку). Оскільки жителі муніципалітетів мають різні потреби та різні податкові можливості, вони будуть переїжджати з одного муніципалітету в інший у пошуках максимальної корисності державних послуг, які їм надаватимуть, з мінімальними податковими платежами.

Крім того, Ч. Тібу зазначає: «Фіскальна децентралізація посилює конкуренцію між місцевими органами влади, децентралізація підвищує ефективність, оскільки органи місцевого самоврядування мають точнішу інформацію про потреби своїх мешканців, ніж центральний уряд».

Подальший розвиток теорії фіскальної децентралізації здійснив англійський учений Уоллес Оутс. У 1972 р. у своїй роботі «Фіскальна децентралізація» він вивів «теорему децентралізації»: «якщо в ізолюваному територіальному утворенні є можливість забезпечити суспільні блага і його

гранична вартість дорівнює середній собівартості його виробництва в кожній децентралізованій, надання цієї пільги органами місцевого самоврядування в кількостях, що відповідають реальному попиту, завжди буде ефективнішим, ніж її надання центральним урядом у фіксованому розмірі (на постійному рівні)» [10].

Іншими словами, Оутс звертає увагу на те, що децентралізація видатків має базуватися на ефекті інформаційної асиметрії – оскільки центральні органи не можуть мати достовірну та повну інформацію про переваги жителів та особливості виробництва місцевих суспільних благ. послуги необхідно перенести на місцевість. А фінансування субнаціональних бюджетів, наскільки це можливо, має здійснюватися за рахунок податків, які стягуються з жителів конкретного регіону, тобто «важливо, щоб видатки мали регіональний характер, а їх побічні ефекти для інших регіонів були мінімальними».

Водночас Оутс також наголошує на необхідності обмеження реалізації власної політики субнаціональних урядів у сфері макроекономічного регулювання та перерозподілу доходів між особами з метою підтримки бідних [12].

Як узагальнюючу характеристику аналізованої теорії можна відзначити, що децентралізація покликана стимулювати державний сектор бути більш чутливим до запитів громадян-виборців [13].

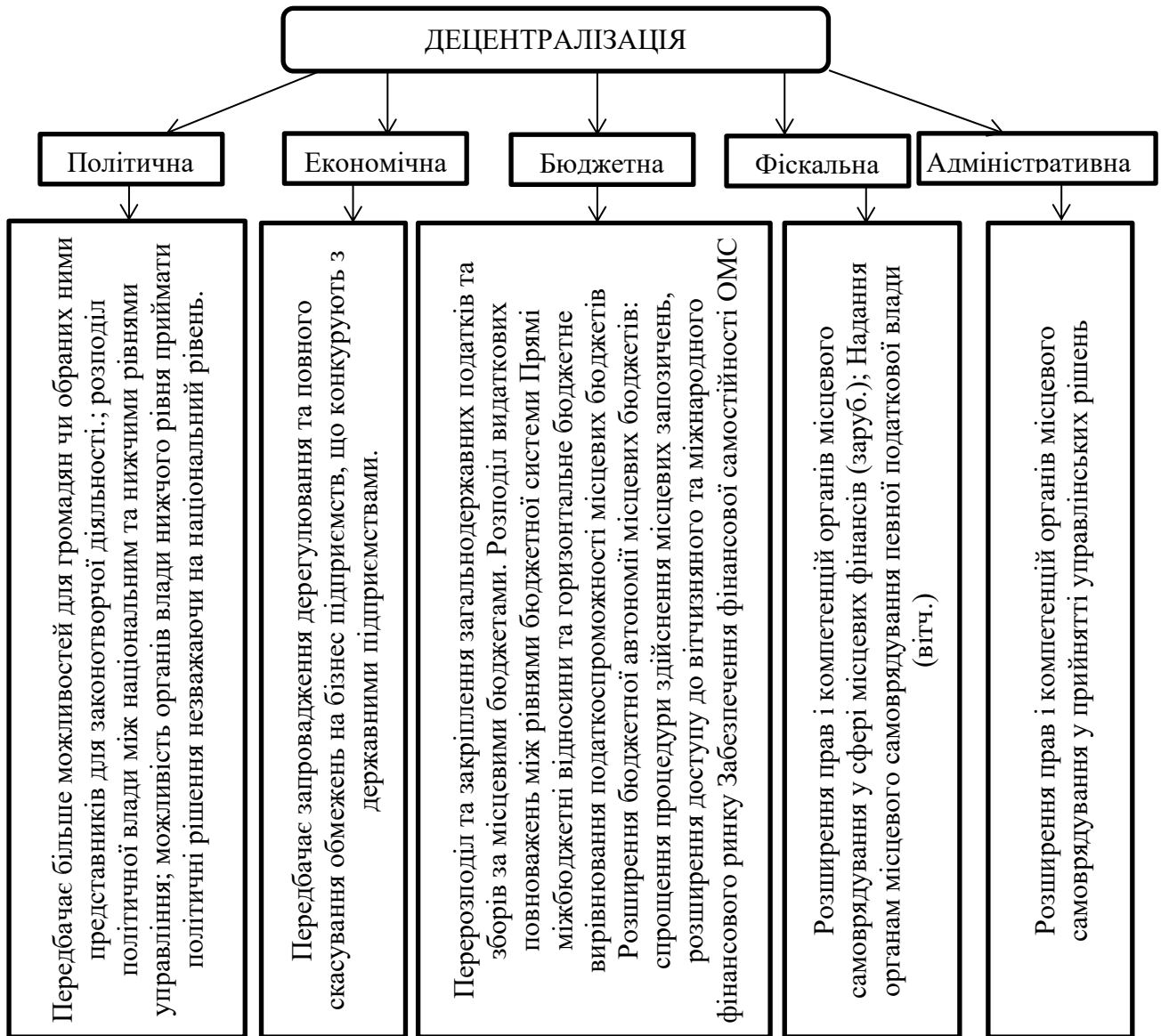
Головною задачею бюджетної децентралізації, що успішно реалізується в Україні, є делегування частки повноважень від центральної влади до місцевого самоврядування та збільшення його компетенції у сфері місцевих фінансів. Адже дієвість реалізації функцій та повноважень місцевих органів влади залежить від присутності потрібних фінансових коштів, питання наповнення дохідної частини місцевих бюджетів України лишається актуальним і донині. Практика бюджетної децентралізації в Україні вимагає врахування досвіду місцевих фінансів у країнах ЄС, які мають тривалу історію самоврядування та зазнали змін та реформ, щоб вибрати найкращі європейські моделі та забезпечити їх швидку адаптацію до сучасних умов.

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка наразі реалізується в Україні, передбачає підвищення спроможності місцевих бюджетів з метою забезпечення громадян якісними суспільними благами. В результаті реформи утворено 1470 об'єднаних територіальних громад, але більше половини з них залишаються фінансово неплатоспроможними. Тому в умовах трансформаційних перетворень питання поглиблення фінансової децентралізації набувають особливої актуальності, оскільки вона «покликана забезпечити ефективний перерозподіл джерел доходів та повноважень між рівнями влади та забезпечити максимальну фінансову підтримку як соціальних стандартів, так і проектів розвитку підпорядкованих органів. території» [20]. Однією із головних сторін децентралізації є не тільки збільшення повноважень та фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, а й подвоєння їх підзвітності.

Термін «децентралізація» (у перекладі з латинської означає *de* – «опозиція», *centralis* – «центральний») досить неоднозначний і в традиційному розумінні означає послаблення централізації. Під ним також розуміють «систему державного управління, при якій частина функцій центральної влади передається органам місцевого самоврядування; розширення прав низових органів влади; процес перерозподілу чи розпорошення функцій, повноважень, людей чи речей від центральної влади» [21].

Сучасній економіці та практиці відомі різні види децентралізації: політична, адміністративна, економічна, фінансова, фіскальна, бюджетна тощо (рис. 1.1).

Відповідно до іншої моделі розподілу фінансових ресурсів між різними рівнями влади, яка використовується в зарубіжній практиці, існує законодавчо фіксований розподіл основних податків. Інша модель розподілу фінансових ресурсів між рівнями влади та місцевого самоврядування ґрунтується на принципі, що всі рівні влади мають спільну базу оподаткування та уповноважені встановлювати власні, у певних межах, ставки оподаткування [22].



**Рис. 1.1 Види децентралізації та їх характерні ознаки**

*Джерело: побудовано автором на основі [20]*

Проте жодна з цих моделей розподілу фінансових ресурсів між рівнями влади та місцевого самоврядування в чистому вигляді не використовується. Як правило, у реальному житті зустрічаються змішані моделі, що відрізняються інституційними нормами, національними особливостями соціально-економічних систем тощо. Процеси децентралізації демонструють не лише відмінні, а й спільні риси цих моделей, зокрема: розширення повноважень місцевих органів влади щодо визначення власних податків і зборів; передача їм додаткових функцій; об'єднання регіонів і муніципалітетів, посилення конкуренції між ними; єдині підходи до формування та виконання бюджетів;

необхідність реформування практично всіх систем фінансового розподілу ресурсів між рівнями влади тощо. Тому вибір моделі доходів місцевих бюджетів має бути розумним і поміркованим процесом, відповідним історичному досвіду, сучасному стану та перспективам розвитку територіальної громади.

Активний розвиток процесів децентралізації в більшості європейських країн призвів до збільшення видатків місцевих бюджетів порівняно з державними. Зокрема, у таких країнах, як Швеція, Данія, Іспанія, частка видатків місцевих бюджетів у загальних державних видатках становить понад 50% [23]. Серйозним свідченням рівня бюджетної децентралізації є також частка власних надходжень у структурі доходів територіальної громади. До країн з понад 50% належать Данія, Фінляндія, Австрія, Ірландія, Португалія, Люксембург, Франція, Швеція та інші. [24].

Теоретичне обґрунтування бюджетної децентралізації передбачає виділення її позитивних і негативних сторін, шляхом порівняння різних способів надання громадянам переваг колективного користування. Таким чином, перевагами децентралізованого способу надання суспільних благ є:

- більше результативний поділ ресурсів, утворення якісних комунікаційних каналів;
- розвиток демократичних цінностей та посилення відповідальності місцевої влади перед громадою
- підвищення якості надання державних послуг;
- фінансова незалежність органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень;

Проте, поруч з плюсами бюджетної децентралізації, існують певні ризики, до яких належать:

- мінімізація контролю з боку центральних органів влади за бюджетним процесом на місцевому рівні;
- зростання корупції в умовах обмеженої політичної конкуренції на місцевому рівні;

- поглиблення диференціації за рівнями регіонального розвитку;
- збільшення витрат на забезпечення суспільних благ невеликих територій (з поширенням ефекту масштабу);
- домінування місцевих інтересів над національними.

Про позитивні результати бюджетної децентралізації в Україні свідчать показники виконання місцевих бюджетів та зростання їх частки в зведеному бюджеті України. На думку експертів, це стало можливим завдяки підвищенню зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні власних надходжень до місцевих бюджетів, вжиття заходів щодо пошуку резервів їх наповнення та підвищення ефективності адміністрування податків і зборів.

Зміни до податкового та бюджетного законодавства, прийняті в рамках реформи децентралізації, значно підвищили роль місцевих податків і зборів як джерела доходів місцевих бюджетів. Як наслідок, на сьогодні частка цього підрозділу в структурі доходів бюджету відповідає досвіду інших країн. Зокрема, в Японії частка місцевих податків становить близько 1/3 загальних податкових надходжень місцевих бюджетів, у Великобританії – 37%, у Німеччині – 46%. У Сполучених Штатах понад дві третини всіх доходів муніципального бюджету надходять від місцевих податків і зборів.

Таким чином, податкові надходження відіграють провідну роль у формуванні доходів місцевих бюджетів, але резерви їх збільшення є значними. Вони пов'язані із загальною активізацією господарської діяльності, підвищенням рівня доходів і рентабельності підприємств, а також успіхами у протидії мінімізації податкових зобов'язань.

Аналіз теоретичних підходів та практичного досвіду в досліджуваній нами галузі свідчить про те, що у світі не існує єдиної стандартної моделі децентралізації, оскільки існуючі процеси та процедури, пов'язані з нею, дуже різні та залежать від основних цілей та завдань. а також організаційна структура та відповідні механізми її реалізації. Тому можна констатувати, що бюджетна (фінансова) децентралізація «як найбільш ефективна форма організації управління державними фінансовими ресурсами» [26] – це складний

процес розподілу функцій, повноважень, фінансових ресурсів та відповідальності за їх використання між органами влади. Підвищуючи повноваження місцевих органів влади щодо прийняття управлінських рішень щодо формування та використання бюджетних коштів, необхідно: чітко усвідомлювати переваги та загрози такої бюджетної політики; визначити необхідний і достатній рівень його виконання, щоб уникнути подальших горизонтальних дисбалансів бюджету; побачити реальну готовність центральної влади та українського суспільства загалом до таких змін.

Підсумовуючи викладене, слід підкреслити, що бюджетна децентралізація є основою децентралізації влади, формування ефективної системи місцевих фінансів та дієвим інструментом регулювання соціально-економічного розвитку територій. Саме бюджетна децентралізація спонукає території активізувати внутрішній потенціал для соціально-економічного розвитку, шукати додаткові джерела власних ресурсів, фінансову автономію та збалансувати наявні потреби та потенціал регіонів.

## 1.2 Фіскальна децентралізація та система пріоритетів видатків бюджетів територіальних громад

Розвиток демократії та децентралізація державного сектору сприяють підвищенню уваги в цьому світі. З 1980 року багато країн обрали децентралізацію як шлях розвитку. На сьогоднішній день не існує стандартної моделі, оскільки процеси та процедури в кожній країні різні, а також залежать від цілей, завдань та організаційної структури та механізму їх реалізації.

Децентралізація – це спосіб передачі влади, повноважень від центру керованої системи на її периферію та посилення політико-правової самостійності периферійних підсистем: суб'єктів федерації, муніципалітетів [37].



У 1960-х роках американський економіст Ч. Тібо обґрунтував теорію місцевих податків в умовах децентралізації. Ч. Тібо виходив із соціально-психологічної мотивації людей, вважаючи, що одним з фінансових міркувань вигідніше залишатися вдома і намагатися змінити умови свого життя на краще, ніж переїхати, а іншим змінює місце проживання.

У цьому соціологічному дослідженні Ч. Тібо та його послідовники побудували теорію міжтериторіальної мобільності населення у поєднанні з теорією суспільних благ [38].

Ч. Тібо також наголосив, що фіскальна децентралізація сприяє внутрішньо регіональній конкуренції та підвищує рівень суспільних благ за рахунок вибору мешканців регіону – механізму «пішого голосування».

Важливість дослідження моделі Ч. Тібо полягає в тому, що вона описує критерії, за якими характеризують та оцінюють діяльність місцевих утворень, а отже описують підходи до проблеми оптимального розподілу влади та адекватного розподілу фінансових ресурсів на різних рівнях управління.

Як і будь-яка теорія, фіскальна децентралізація має свої особливості, тому при її застосуванні слід звертати увагу на її переваги та недоліки. Основними перевагами децентралізації є, насамперед, краще забезпечення потреб місцевого населення органами місцевого самоврядування на місцевому рівні. Крім того, сприяння конкуренції між місцевими органами влади (в унітарних країнах і в федеральних землях між регіональними та місцевими рівнями влади) дозволяє громадянам обирати адміністративні одиниці з найкращим рівнем обслуговування.

Важливе значення в теоретизації фіскальної децентралізації мали принципи, сформульовані Р. Масгрейвом [37]:

- принцип відповідності (рішення про виробництво суспільних благ мають приймати ті громадяни, які проживають на території, де будуть отримуватися платежі та податки та збори будуть адмініструватися для фінансування суспільних благ);

- принцип централізованого перерозподілу (зміни в розподілі мають бути доручені центральному уряду, який має необхідні важелі для реалізації політики розподілу);
- принцип фінансового вирівнювання (за відсутності адекватної політики індивідуального розподілу центральна влада повинна забезпечити певний ступінь вирівнювання між кращими та гіршими територіями);
- принцип національних «бажаних» товарів (центральный уряд може стимулювати надання певних місцевих суспільних благ за допомогою цільових трансфертів, оскільки їх виробництво характеризується просторовими зовнішніми ефектами або вони є особливо значущими товарами з національної точки зору).

Практика свідчить, що процес децентралізації функцій центральних та місцевих органів влади є надзвичайно складним. Він торкається таких аспектів, як фінанси, адміністрування, контроль, регулювання, підзвітність та підзвітність, які фактично є елементами відносин між різними рівнями влади.

Основними цілями децентралізації є підвищення ефективності державного сектору та якості життя населення. Децентралізація розглядається як невід'ємна частина вирішення проблем, що є наслідком зростання запитів, з якими стикаються державні служби, а також зростання надій населення на більш ефективне виконання державних функцій [39].

З точки зору політики, децентралізація має сприяти покращенню планування та ефективності надання державних послуг, враховуючи місцеві потреби та умови при досягненні регіональних та національних цілей.

Говорячи про форми фіскальної децентралізації, слід виділити такі види:

- деконцентрація (квазідецентралізація), яка передбачає розпорошення деяких функцій центральної влади у фіскальній сфері на різних рівнях суспільства при збереженні контролю та фінансування; . Фактично цей захід є більш адміністративним, оскільки право приймати остаточні рішення у сфері фіскальної політики залишається за центральним урядом;

– деволюція або передача повноважень (справжня децентралізація), заснована на передачі видаткових повноважень та джерел фінансування нижчим рівням влади, забезпеченні фіскальної автономії регіональних та місцевих органів влади, а також підвищення прозорості та підзвітності процесу надання суспільних благ [40] .

Система аргументації на користь запровадження фіскальної децентралізації з'явилася на початку ХХ ст., і загалом базується на положеннях економічної теорії і включає чотири основні тези.

По-перше, децентралізація забезпечує більш ефективний розподіл і розподіл ресурсів у державному секторі.

По-друге, децентралізація підвищує підзвітність органів державної влади щодо використання ресурсів державного бюджету. Суть цього аргументу полягає в тому, що з децентралізацією стає зрозумілішим зв'язок між зібраними податками та суспільними благами.

По-третє, наявність власної бази оподаткування зобов'язує регіональні та місцеві органи влади вживати заходів щодо її розширення, тобто стимулювання розвитку місцевої та регіональної економіки. Це також сприяє кращому управлінню місцевими та регіональними податками.

По-четверте, надання регіональним та місцевим органам влади права самостійно розпоряджатися бюджетними коштами спонукає їх до зменшення кількості неефективних видатків у реальному секторі економіки регіону [41].

Принципи фіскального федералізму продовжують служити основою для оцінки місцевих систем фінансування.

Фінансова децентралізація залежить не лише від розподілу доходів і повноважень органів місцевого самоврядування приймати відповідні рішення. Навіть за цих умов фіскальна автономія місцевих органів влади може бути обмежена жорстким регулюванням і контролем витрат, фінансового планування та організації місцевих суспільних благ (рис. 1.2).

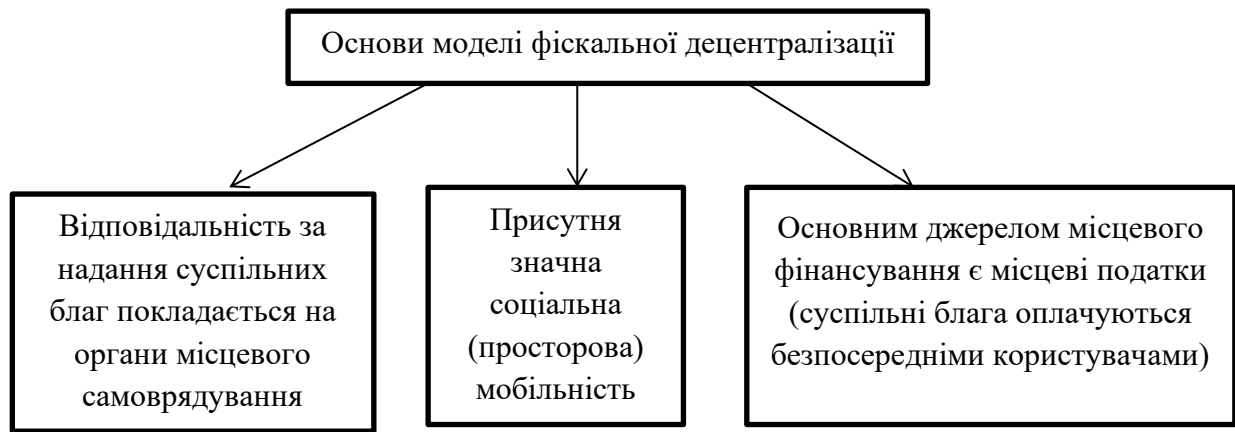


Рис.1.2. Основи моделі фіскальної децентралізації

*Джерело: складено автором на основі: [42-44]*

Особливістю сучасної української моделі місцевого самоврядування є створення та функціонування місцевих органів виконавчої влади не для здійснення контрольних-наглядових функцій за законністю місцевого самоврядування (як у Західній Європі), а для передачі основних повноважень з управління . території, що ускладнює розмежування функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Для вирішення цієї дилеми необхідні реформи, які потребують подальшої децентралізації.

У європейських країнах децентралізація призвела до перерозподілу функцій на користь органів місцевого самоврядування: держава делегувала органам місцевого самоврядування переважно функції забезпечення змішаних суспільних благ. Це зумовило необхідність проведення фінансових реформ для децентралізації не лише функцій держави, а й можливостей їх реалізації. За останні 20 років значна кількість європейських країн здійснили реформи щодо перерозподілу бюджетних ресурсів між різними адміністративними рівнями [45].

Нинішній етап децентралізації в Україні розпочався у 2015 році, що знайшло відображення у змінах до Бюджетного та Податкового кодексів України. Місцеві органи влади мають право самостійно формувати місцеві бюджети (незалежно від дати прийняття державного бюджету). Перелік податків, що формують дохідну частину місцевих бюджетів за рахунок 100%

зборів за адміністративні послуги, 100% держмита, 10% податку на прибуток 212 підприємств, збору з роздрібного продажу підакцизних товарів, податку на нерухомість, податок на автомобілі великої потужності, 80% екологічного податку (замість 35%) та 25% плати за користування надрами.

При цьому місцеві бюджети втратили частину надходжень податку на доходи фізичних осіб – податку на доходи фізичних осіб, обласні бюджети отримують 15%, обласні бюджети – 60%, державний бюджет – 25%, як наслідок, надходження до державного бюджету з доходів фізичних осіб. податок зріс у 4,5 рази, а надходження до місцевих бюджетів зменшилися з 46 млрд грн. до 38 млрд. грн., у структурі доходів місцевих бюджетів – з 61,5% до 44,5%.

Відповідно до сучасного етапу децентралізації першим кроком було формування життєздатних територіальних громад шляхом визначення потенційних адміністративних центрів для таких громад, а не функцій органів місцевого самоврядування.

Із зростанням геополітичної напруженості та уповільненням економічної динаміки в Україні продовжує збільшуватися кількість регіонів із дефіцитними бюджетами, а боргове навантаження на місцеві бюджети зростає, що сприяє виникненню поточних та майбутніх проблем соціально-економічного розвитку. Продовження бойових дій на Донбасі фактично призвело до децентралізації адміністративно-територіального устрою та децентралізації бюджетної системи України.

Стратегія фіскальної децентралізації в Україні має базуватися на оцінці:

- існуючі моделі податкової та бюджетної систем країни; права та обов'язки органів місцевого самоврядування у сфері управління фінансовими ресурсами;
- готовність громадян до нових повноважень місцевого самоврядування;
- підвищення відповідальності у сфері формування, розподілу та використання фінансових ресурсів за регіонами;

- ефективність підбору кваліфікованих кадрів у сфері місцевого самоврядування;
- рівень кваліфікації органів місцевого самоврядування, які зобов'язані вміти забезпечити ефективний процес формування, розподілу та використання фінансових ресурсів регіонів країни; рівень мотивації органів регіональної влади та місцевого самоврядування щодо підвищення ефективності використання економічного, податкового та бюджетного потенціалу регіону з метою забезпечення цілісності та всебічного розвитку держави, а також фінансової автономії регіонів [46].

При обґрунтуванні необхідності децентралізації слід враховувати всі наявні аргументи.

Серед досліджень непрямих ефектів фіскальної децентралізації ми зосереджуємось на певних макроекономічних результатах, на які може вплинути фіскальна децентралізація, які були визначені в літературі як потенційні детермінанти бідності та розподілу доходів. Деякі приклади: економічне зростання, макроекономічна стабільність, регіональна конвергенція, розмір державного сектору та ступінь інституційного розвитку. Оскільки фіскальна децентралізація має вимірний вплив на ці результати, очікується, що вона також опосередковано матиме вимірний вплив на бідність та розподіл доходів.

З точки зору доходів, фіскальна децентралізація також може вплинути на прогрес податкової системи і, як наслідок, змінити розподіл наявного доходу. Наприклад, органи місцевого самоврядування можуть фінансуватися за рахунок зборів з користувачів та непрямих податків, які зазвичай більш регресивні, або податків на нерухомість, які зазвичай менш прогресивні, ніж система оподаткування, яку використовують центральні уряди.

У цьому контексті висока залежність від збору місцевих податків може знизити загальний прогрес податкової системи на національному рівні і, таким чином, вплинути на бідність і розподіл доходів (рис. 1.3).



Рис.1.3. Ефекти фіскальної децентралізації

Джерело: розроблено автором

Європейські країни йшли і продовжують йти шляхом фіскальної децентралізації, досвід якої потребує вивчення та врахування у процесі вирішення питання децентралізації влади в Україні. Успіх такої децентралізації в нашій країні необхідний як для формування сучасного цивілізованого суспільства, так і для підвищення його конкурентоспроможності на світових ринках. Тому що стратегічним завданням України сьогодні є забезпечення міжнародної регіональної інтеграції вітчизняної економіки у світ на паритетних умовах, відповідних їхнім національним інтересам.

### 1.3 Бюджетне регулювання та соціальне забарвлення розвитку видаткової частини бюджетів територіальних громад

Зростання рівня соціально-економічного розвитку та конкурентоспроможності України на світовій арені неможливе без стабільного розвитку її регіонів як основної складової національної економіки. Управління соціально-економічним розвитком регіонів можливе лише за наявності спільних національних та регіональних інтересів. Бюджетне регулювання та створення сприятливих умов для соціально-економічного розвитку є одним із головних завдань економіки на сучасному етапі реформування та трансформації економіки України як на регіональному, так і на національному рівнях. На сьогодні недостатньо вивченим залишається питання посилення бюджетного регулювання, яке буде спрямоване на подолання асиметрії регіонального розвитку та вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку регіонів.

Бюджетне регулювання є засобом, за допомогою якого держава може досягти збалансованого соціально-економічного розвитку. Процес бюджетного регулювання є складним, дотримання якого визначає ефективність державного бюджетного процесу. Об'єктивна необхідність бюджетного регулювання обумовлена:

- стимулюванням ділової активності;
- підтримання рівня зайнятості;
- підвищення рівня життя населення;
- усунення перешкод для функціонування ринкової економіки;
- стабілізація економічного стану держави.

Мінливість зовнішнього та внутрішнього середовища зумовлює розвиток бюджетного процесу, що потребує використання нових методів, інструментів бюджетного регулювання, удосконалення моделей бюджетного регулювання у процесі узгодженості та цілісності бюджетного процесу. Ефективність бюджетного регулювання як інструменту забезпечення соціально-економічного



розвитку регіонів визначається раціональним співвідношенням доходів і видатків бюджету, що є одночасно інструментом і об'єктом бюджетного регулювання.

На думку експертів, важливу роль у процесі ефективного функціонування та розвитку територій відіграє рівень фінансової безпеки та самодостатності, посилення власних конкурентних переваг. Побудова фінансового механізму на регіональному рівні має базуватися не на сумарному розрахунку фактичних фінансових ресурсів, а на концентрації та ефективному використанні всього фінансового потенціалу території [47].

Слід зазначити, що ефективність бюджетного регулювання також визначається здатністю змінюватися в середньостроковій перспективі, і ці зміни мають відповідати стратегічним завданням соціально-економічного розвитку держави на певному етапі її розвитку.

На соціально-економічний розвиток регіонів України впливають індивідуальні особливості територій, а саме:

- рівень розвитку та стан інфраструктури;
- людські ресурси;
- місце регіону в системі територіального поділу праці;
- спеціалізація регіону, рівень розвитку промисловості та сільського господарства;
- сучасні тенденції в регіоні та історичні події.
- природні ресурси;

Бюджетна система є дієвим знаряддям регулювання соціально-економічного розвитку та його динаміки. В ході фінансового регулювання та системи бюджетного вирівнювання виняткову роль містять стратегічні задачі бюджетного регулювання: забезпечення економічного зростання; підняття рівня життя та добробуту населення країни; збільшення ефективності застосування фінансового потенціалу територій, регіонів та країни в цілому

Для досягнення зазначених стратегічних цілей важливими є державна регіональна політика та механізми її фінансування. Відповідно до ст. 20 Закону

України «Про засади державної регіональної політики», до механізмів фінансування державної регіональної політики належать:

- 1) міжбюджетні трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам;
- 2) об'єднання на договірних засадах фінансових ресурсів суб'єктів регіональної політики, державних і приватних партнерів на засадах державно-приватного партнерства, міжнародних інституцій;
- 3) капітальні видатки державного бюджету;
- 4) державні цільові програми, у тому числі програми подолання депресивного стану на територіях;
- 5) угоди про регіональний розвиток;
- 6) програми та заходи, у тому числі інвестиційні програми (проекти), які реалізуються за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку [48].

Міжбюджетні відносини як один із шляхів реалізації регіональної політики в Україні зазнали суттєвих трансформацій через несистемне та непрозоре збалансування бюджетів та перерозподіл коштів на впровадження ринкових методів та інструментів бюджетного регулювання [49].

Основними причинами, що впливають на ефективність міжбюджетних відносин, є:

- несвоєчасне реагування на зміни соціально-економічних умов держави, що сприяло наростанню суперечностей і, як наслідок, докорінним перетворенням;
- одночасні докорінні зміни одних методів і засобів і повна відсутність трансформацій інших;
- постійна відсутність визначеності у відносинах між ланками бюджетної системи, що виключало будь-яку можливість самостійного бюджетного прогнозування [50].

Ці проблеми можна вирішити шляхом бюджетної децентралізації, підвищення фінансової автономії регіонів та зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів. Прийняття Бюджетного та Податкового кодексів України

та змін до них, які були внесені відповідно у 2013 та 2015 роках, не змінило зростання ролі міжбюджетних трансфертів у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів.

У сучасних умовах видатки місцевих бюджетів залежать від співвідношення переліку повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, а якість виконання функцій місцевого самоврядування безпосередньо залежить від рівня соціально-економічного розвитку територіальної одиниці.

Економіка держави та регіонів функціонує в умовах зниження ділової активності, що впливає на формування дохідної частини державного та місцевих бюджетів. Поглиблення економічної кризи в Україні призводить до поглиблення асиметрії регіонального розвитку в аспекті соціально-економічного розвитку.

Слід зазначити, що ефективність бюджетного регулювання значною мірою визначається адаптивністю бюджетного механізму до соціально-економічних та фінансово-інвестиційних змін, рівнем фінансової співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування. Таким чином, механізм бюджетного регулювання має бути адаптованим до умов макро-, мікро- та інституційного середовища та гнучким, тобто підлягати коригуванню в середньостроковій перспективі. Це досить складне завдання, оскільки ступінь коригування має відповідати стратегічним цілям, пріоритетам фіскальної політики, рівню інноваційного розвитку країни з урахуванням циклічності економічного розвитку. Необхідно оцінити вплив внутрішніх та зовнішніх факторів на бюджетну стійкість [57].

Міжбюджетні відносини як один із шляхів реалізації регіональної політики в Україні зазнали суттєвих трансформацій через несистемне та непрозоре збалансування бюджетів та перерозподіл коштів на впровадження ринкових методів та інструментів бюджетного регулювання [58].

У процесі реформування децентралізації механізм управління місцевим бюджетом набуває нових рис.

Бюджетне планування базується на принципах середньострокового планування з урахуванням змін у бюджетній та фіскальній сфері

З метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів та процесу бюджетного регулювання необхідно сформувати та реалізувати комплекс економічних, фінансових та управлінських заходів, які будуть спрямовані на підвищення рівня взаємодії органів місцевої та державної влади.

Й. Жовнірчик вважає, що економічний саморозвиток області та її територіальної громади можна забезпечити шляхом перерозподілу джерел фінансування (між місцевим та державним бюджетами), а також активізації використання недостатньо використаних джерел фінансування [54].

В умовах нинішньої фінансово-економічної кризи подальший процес реформування системи бюджетного фінансування, зокрема щодо міжбюджетних відносин та вдосконалення використання міжбюджетних трансфертів, потребує поступових змін, але затримки в процесі реформування можуть вплинути на його результати. Ефективність процесу бюджетного регулювання безпосередньо впливає на динаміку зростання позитивних параметрів бюджету, насамперед власних надходжень, за рахунок податкових та неподаткових надходжень.

На нашу думку, процес бюджетного регулювання в системі соціально-економічного розвитку має бути спрямований на формування фінансової самозабезпеченості територіальних громад, посилення конкурентоспроможності регіонів, пошук резервів економічного розвитку регіонів, підвищення продуктивності регіональних економік, підвищення продуктивності регіональних економік. покращення добробуту.

Таким чином, пріоритетними напрямками удосконалення системи бюджетного регулювання на регіональному рівні мають бути:

- подальша бюджетна децентралізація, формування надійної дохідної частини місцевих бюджетів (вирівнювання дохідної частини обласних бюджетів);

- збільшення частки нецільових міжбюджетних трансфертів, оскільки вони передбачають підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів;
- удосконалення механізму використання фінансових ресурсів міжнародних фінансових організацій для підтримки регіонального розвитку
- удосконалення системи бюджетного планування та прогнозування;
- забезпечення ефективної взаємодії між державними органами, органами місцевого самоврядування;
- спрощення процесу розрахунку та забезпечення прозорості розрахунку та розподілу міжбюджетних трансфертів;

## РОЗДІЛ 2 СТРУКТУРНО-ДИНАМІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА БЮДЖЕТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

### 2.1. Оцінка та аналіз дисбалансу бюджетного фінансування

Сучасний стан державних фінансів в Україні формувався під впливом низки деструктивних зовнішніх і внутрішніх викликів, які посилювали їх дисбаланс і водночас піднімали питання забезпечення ефективної фіскальної політики. Основними з цих факторів були:

- високий рівень перерозподілу ВВП через бюджетну систему;
- надмірний борговий тягар та зростання частки видатків державного бюджету на обслуговування державного боргу;
- збільшення видатків на оборонний сектор та соціальний захист вразливих верств населення, які постраждали внаслідок збройного конфлікту на сході країни;
- низька якість державних соціальних послуг при збереженні значної частки соціальної складової у структурі видатків бюджету;
- високий рівень централізації бюджетних коштів та низька частка власних фінансових ресурсів у доходах місцевих бюджетів;
- збільшення розміру дотацій до Пенсійного фонду України за рахунок державного бюджету та неререформованої пенсійної системи;
- загострення дисбалансів у грошово-кредитній сфері, девальвація національної валюти та висока інфляція.

Таким чином, аналізуючи результати дохідної та видаткової частин бюджету за 2012-2021 рр., очевидна його незбалансованість та дефіцит держбюджету (табл. 2.1). ).

Таблиця 2.1

Динаміка доходів і видатків Зведеного та Державного бюджету України за  
2012-2021 роки

Роки	Зведений бюджет				Державний бюджет			
	Доходи, млрд. грн.	Видатки, млрд грн	Дефіцит бюджету,		Доходи, млрд. грн.	Видатки, млрд грн	Дефіцит бюджету	
1	2	3	млрд. грн	у % до ВВП	6	7	млрд. грн	у % до ВВП
4	5	8	9					
2012	445,5	492,4	50,8	3,5	346,1	399,5	53,4	3,7
2013	442,8	505,8	63,6	4,2	339,2	403,4	64,7	4,3
2014	456,1	523,1	72,0	4,6	357,1	430,2	78,1	5,0
2015	652,0	679,9	27,9	2,4	531,5	576,8	45,2	2,3
2016	782,7	835,6	52,9	2,2	616,3	684,9	70,2	2,9
2017	1017,0	1057,0	40,0	1,3	793,4	839,4	46,0	1,6
2018	1184,3	1250,2	65,9	1,8	928,1	985,8	59,2	1,7
2019	1289,8	1370,1	84,3	2,12	998,3	1072,9	78,0	2,0
2020	1376,7	1595,3	223,9	5,3	1076,0	1288,0	217,1	5,2
2021	1662,2	1844,4	1869	3,42	1296,9	1490,3	197,9	3,6

*Джерело: складено авторами на основі [63]*

Складне переплетення бюджетних дисбалансів України протягом аналізованого періоду характеризувалося такими тенденціями:

По-перше, збережено високий рівень перерозподілу ВВП через бюджетну систему України, що свідчить про збереження високого рівня державних зобов'язань щодо надання суспільних благ та послуг. Так, частка доходів зведеного бюджету у відношенні до ВВП протягом 2018-2021 рр. становила 32,8% -34,1% проти середнього рівня за 2012-2017 рр. - 29,9%, що є результатом суттєвих змін бюджетного та податкового законодавства за період. аналіз [63]

По-друге, основним фактором зростання доходів як зведеного, так і державного бюджету є збільшення податкових надходжень. Слід зазначити, що за аналізований період податкові надходження зросли більш ніж у 5 разів, а доходи зведеного та державного бюджету в цілому в 4,3 та 4,4 рази відповідно [63]. Цьому сприяли як зміни в податковому законодавстві, так і інфляційний фактор

По-третє, з 2016 року змінилася структура видатків зведеного бюджету України. Зокрема, спостерігаємо поступове збільшення частки видатків

місцевих бюджетів до 45,1% у 2018 році проти 41,3% у 2012 році та 40,7% у 2015 році, що є результатом змін, внесених у 2015 році до окремих статей Бюджетного та Податкового кодексів. Україна та розвиток нових підходів до побудови взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами [63]

По-четверте, видаткова частина державного бюджету ілюструє відсутність функціональної класифікації єдиної тенденції, що зумовлено трансформацією структури видаткової частини бюджету через низку економічних, соціально-політичних та демографічних факторів. Переважна більшість видатків державного бюджету (з 25,7% у 2012 р. до 30,3% у 2021р.) спрямована на забезпечення міжбюджетних відносин, що свідчить про зростання залежності органів місцевого самоврядування від органів державної влади, незважаючи на декларування повноважень та відповідність місцевих бюджетів фінансовим ресурсам [63]. Щодо фінансування господарської діяльності, то ми спостерігаємо тенденцію до скорочення видатків державного бюджету на господарську діяльність з 13,7% у 2012 році до 6,5% у 2021 році або в 2,1 раз, тобто держава не стимулює і не інвестує в розвиток економіки, а все більше накопичує борг (частка обслуговування державного боргу зросла в 3,1 раз). Також ми бачимо скорочення видатків державного бюджету на освіту в 2,2 раз за рахунок передачі відповідних повноважень на місця з фінансуванням за рахунок освітньої субвенції. Крім того, варто зазначимо, що у 2015-2021 рр. у зв'язку з військовими подіями на сході України зросли потреби у фінансуванні обороноздатності країни, відповідно частка витрат державного бюджету на оборону країни зросла в 2,5 рази.

По-п'яте, потреба у значній бюджетній підтримці та покритті дефіциту Пенсійного фонду України зберігається та зростає. У 2018 році з державного бюджету на фінансування пенсійних виплат було виділено 150,1 млрд грн, що склало 42,6% загальних надходжень до Пенсійного фонду України, тоді як у 2012 році аналогічні видатки становили 48,5 млрд грн. або 31,9% [63]. Зазначимо, що дефіцит Пенсійного фонду України за 2012-2021 роки зріс у 3,1



раза, тому пенсійна система України потребує подальшого реформування з метою скорочення дефіциту та наближення до європейських стандартів.

По-шосте, накопичення структурних деформацій економіки в попередні роки обтяжувало бюджет та відволікало значні ресурси на надання субсидій Національній акціонерній компанії «Нафтогаз України», підтримку банківської системи та Пенсійного фонду України тощо. Існування в країні системного бюджетного дефіциту обмежує її економічний потенціал, призводить до регресивних процесів в економіці та зубожіння. На сучасному етапі, враховуючи прагнення України до європейської інтеграції, Уряд керується критеріями, яким повинні відповідати країни, які вступають до Європейського Союзу відповідно до Маастрихтського договору. Як наслідок, варто відзначити позитивний момент у розвитку бюджетно-податкової сфери України у 2015-2018 рр. – дефіцит, рівень якого відповідає зазначеним вимогам (рис. 2.1). Проте, дана ситуація змінилася в 2020-2021 роках, саме тоді коли економіка почала зазнавати втрат через пандемію COVID-19.

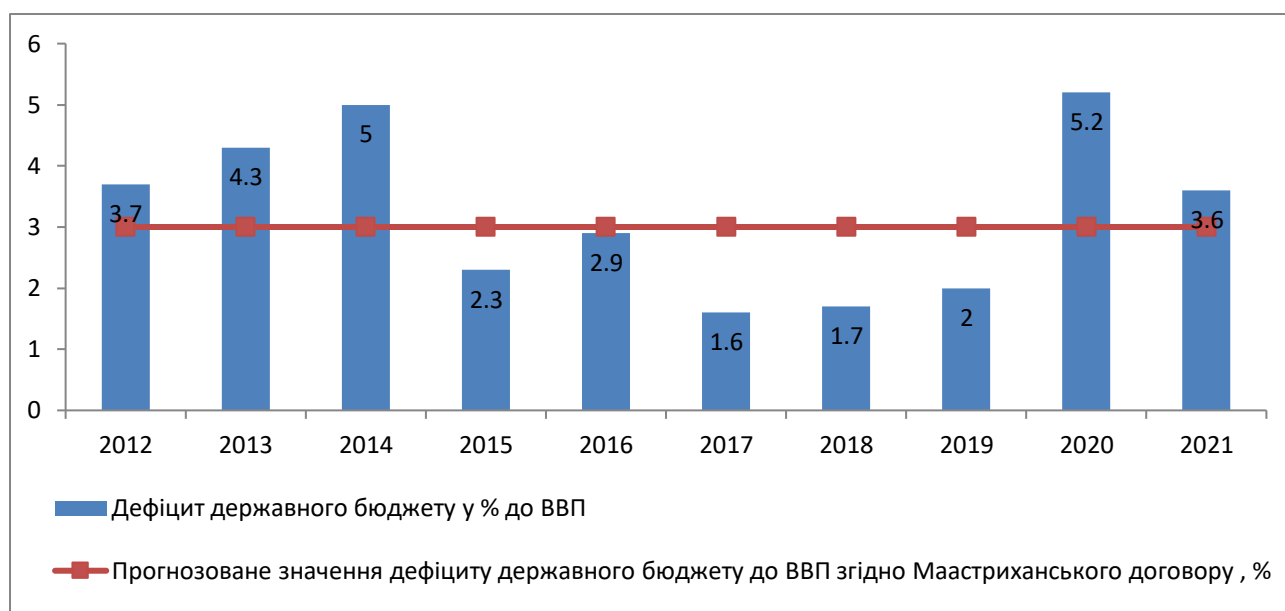


Рис. 2.1. Динаміка відношення дефіциту державного бюджету України до ВВП за 2012 – 2021 роки, %

Джерело: складено авторами на основі [63].

Враховуючи зростання впливу неекономічних факторів на вітчизняну економіку, зокрема військового, інформаційного, соціального, адміністративного, а також прямого та опосередкованого впливу інших держав, важливо оцінити дисбаланси боргової політики. Слід зазначити, що за останні роки (2014-2021) заборгованість країни перед зовнішніми та внутрішніми кредиторами зростає. Однак позитивним моментом є те, що у 2018 році співвідношення державного боргу до ВВП в Україні наблизиться до критичного рівня, рекомендованого Маастрихтським договором. І цього вдалося досягти за рахунок реструктуризації частини боргу у 2015 році, структурних реформ та відновлення економічного зростання в минулому звітному періоді. Проте слід зазначити, що незважаючи на позитивні зміни боргового навантаження України щодо ВВП, його рівень залишається одним із найвищих у Східній Європі, а обсяг загальних платежів за обслуговування та погашення державного боргу залишається значним тягарем для державного бюджету.

## 2.2. Структура видатків бюджетів територіальних громад

Сучасний етап реформування регіональної політики та місцевого самоврядування в Україні підкреслює актуальність проблем підвищення фінансової спроможності та бюджетної ефективності територіальних громад. Перше стосується обсягу та різноманітності надходжень місцевих бюджетів, а друге – можливості надання державних послуг (у тому числі благоустрою, громадського транспорту, комунальних послуг, освіти та охорони здоров'я), а також довгострокового фінансування сталого розвитку. в межах громадського бюджету. Сьогодні проблема фінансової спроможності вирішується двома взаємопов'язаними, солідарними шляхами, а саме добровільною чи адміністративною консолідацією громад із приєднанням менш заможних громад до більш заможних, а також бюджетним вирівнюванням шляхом прямих та зворотних субсидій. З іншого боку, наявні дані свідчать про значну

нерівність показників бюджетної ефективності не лише між групами громад, відібраними за критерієм населення, а й всередині цих груп. Це обумовлює необхідність вивчення впливу заходів щодо забезпечення фінансової спроможності громад на їхню бюджетну ефективність, а також визначення факторів успіху всередині самих громад.

Проблемою видаткової політики останніх десятиліть є регіоналізація місцевих бюджетів для державного інструменту забезпечення надання однакового рівня державних послуг, однак без урахування економічних цілей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Таким чином, ситуація «проїдання» бюджетних ресурсів сприяла дисбалансу розвитку бюджетної системи та стала чинником уповільнення економічного розвитку в цілому.

Враховуючи, що сьогодні ми можемо говорити та аналізувати перші проміжні результати реформи місцевого самоврядування та фіскальної децентралізації, доцільно оцінити динаміку та визначити основні тенденції видаткової політики на рівні місцевих бюджетів.

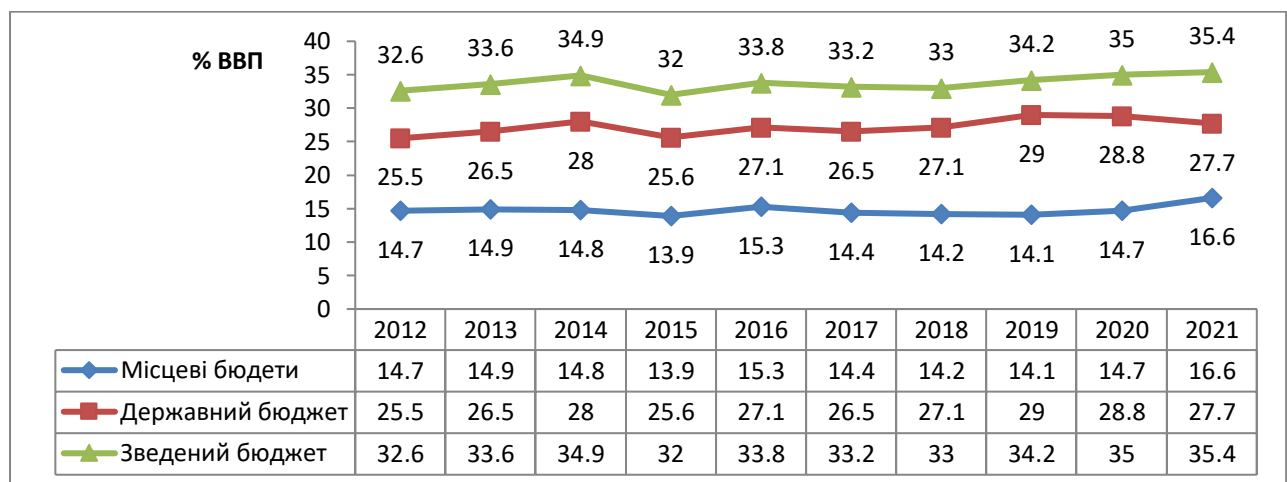


Рис. 2.2. Динаміка витратів Зведеного бюджету, Державного бюджету та місцевих бюджетів у 2012-2021 рр., % ВВП

*Джерело: сформовано на основі даних Державної казначейської служби України*

Аналіз даних, представлених на рис. 2.2, свідчить про високий рівень фіскального перерозподілу ВВП за рахунок витратів, що ставить високі вимоги

до формування ефективної структури видатків бюджету. Зазначимо, що у 2020 році частка перерозподіленого ВВП через видатки Зведеного бюджету була найвищою за останнє десятиліття і становила 35,1%. Причиною цього стало збільшення відсотка перерозподілу ВВП через державний бюджет (до 28,8% ВВП у 2020 році) з 2018 року та через місцеві бюджети (16,6%), що характерно для 2021 року.

Проте, якщо звернути увагу на співвідношення частки доходів і видатків місцевих бюджетів у ВВП (рис. 2.3) за аналізований період, спостерігається перевищення частки видатків над доходами в середньому в 2 рази. Це негативна тенденція, яка свідчить про незбалансованість бюджетної системи та фінансову неспроможність місцевих бюджетів виконувати свої функції. При цьому з 2014 року різниця між частками видатків і доходів має тенденцію до зменшення, зокрема, з 2019 року частка доходів зростає і досягла 7,6% ВВП.

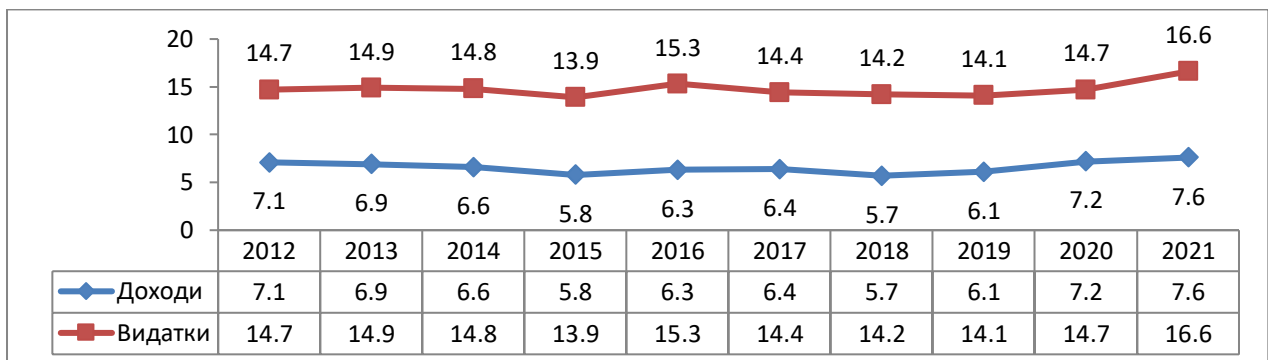


Рис. 2.3. Динаміка доходів та видатків місцевих бюджетів у 2012-2021 рр., % ВВП

*Джерело: сформовано на основі даних Державної казначейської служби України*

Проте тенденції перевищення частки видатків місцевих бюджетів у ВВП над доходами свідчать, насамперед, про повну залежність розвитку місцевого бюджету від фінансування з центру. Поступове скорочення розриву між цими показниками в останні роки є позитивною тенденцією, яка, однак, характеризується відсутністю кроків до бюджетної децентралізації.

Ще одним доказом неефективності видаткової політики є її характеристика як «політика харчування» - основним напрямком фінансування є соціальні видатки (витрати на освіту, охорону здоров'я, житлово-комунальні

послуги, духовний і фізичний розвиток та соціальний захист і соціальне забезпечення).

З рис. 2.4 показано темпи зростання соціальних видатків над приростом ВВП та видатків Зведеного бюджету у 2016-2017 рр., що свідчить про «проїдання» бюджетних ресурсів, у 2018 та 2019 рр. ситуація дещо змінилася, насамперед через збільшення видатків на оборону. У 2020 році соціальні видатки зростали швидше, ніж видатки в цілому та ВВП, але 2021 рік знову відзначився покращенням ситуації.

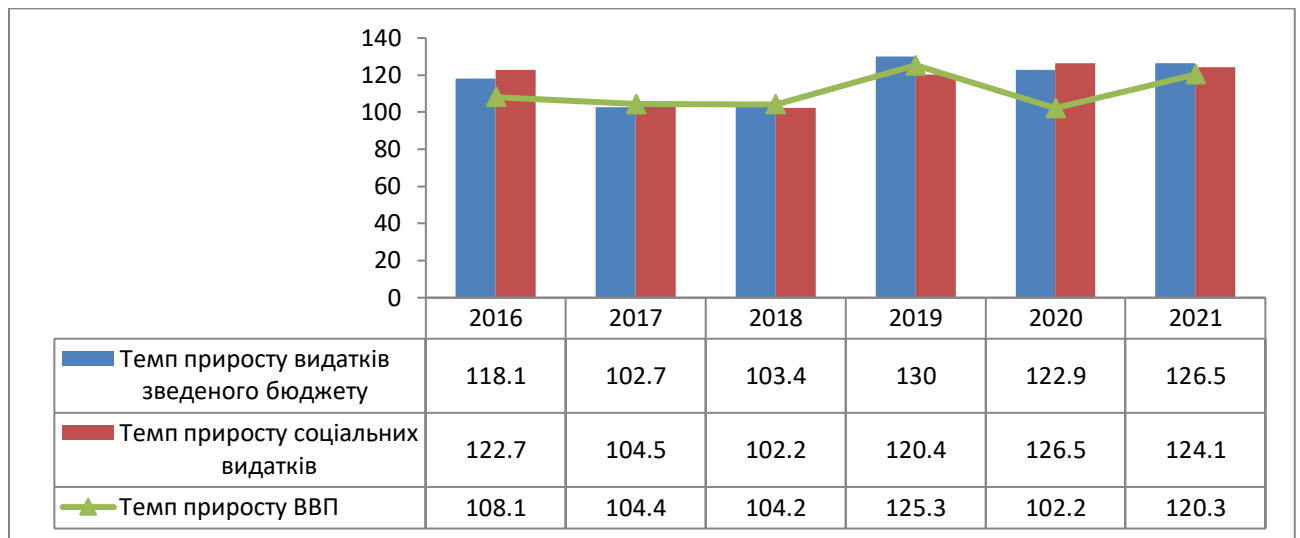


Рис. 2.4. Динаміка темпів приросту ВВП, видатків Зведеного бюджету та соціальних видатків у 2016-2021 рр.

*Джерело: сформовано на основі даних Державної казначейської служби України*

Соціальні витрати мають велике значення для розвитку та підтримки всіх сфер суспільного життя. На сьогоднішній день зросла увага до питання оптимізації цього сектору видаткової політики, оскільки відбулися зміни у визначенні повноважень та напрямів видатків серед бюджетів різних рівнів. Крім того, в умовах посилення соціальної напруженості з метою її зниження, покращення ділового та інвестиційного клімату особливо актуальним є питання формування ефективного бюджетного фінансування соціальної сфери.

Основний тягар із забезпечення соціальних видатків покладається на місцеві бюджети (рис. 2.5), оскільки за період 2016-2021 рр. середня частка соціальних видатків у видатках місцевих бюджетів становила 88,2%, що

характеризує місцеві бюджети як інструмент держави у забезпеченні соціального обслуговування та забезпечення соціального захисту населення і не передбачає виконання ними завдання економічного розвитку територій.

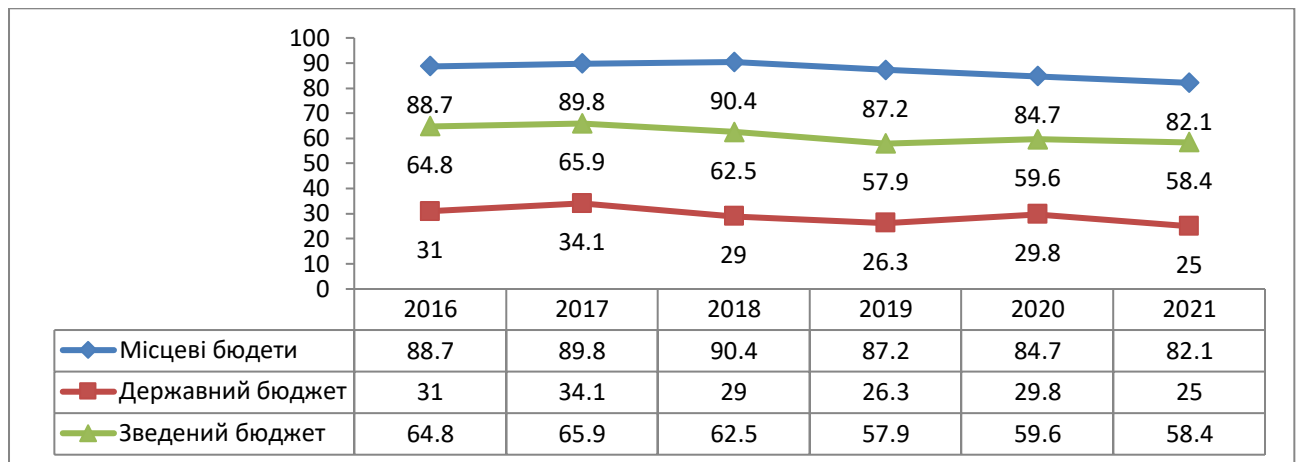


Рис. 2.5. Питома вага соціальних витратків в структурі витратків Зведеного, Державного та місцевих бюджетів у 2016-2021 рр.

*Джерело: сформовано на основі даних Державної казначейської служби України*

З рис. 2.5 видно, що до початку реформи місцевого самоврядування наприкінці 2018 року спостерігалось збільшення частки соціальних витратків у видатках місцевих бюджетів – з 88,7% у 2016 році до 90,4% у 2018 році. з початком реформи цей показник зменшується – до 82,1% у 2021 році – найнижчий показник за аналізований період. Це свідчить про те, що децентралізація передбачає формування економічно та фінансово життєздатних місцевих адміністративно-територіальних утворень.

Якщо порівняти частку соціальних витратків у видатках місцевих бюджетів регіонів України у 2016 та 2021 роках, то можна спостерігати досить значну диференціацію показника у 2016 році – від 72,1% у Києві до 91,5% у Рівненській області (19, 2 %.), а зниження його рівня у 2021 р. – диференціація спостерігалась у межах 13,1 %. Максимальна частка соціальних витратків – у Полтавській, Київській, Рівненській областях. Найнижчий – у Луганській та Донецькій, Одеській, Харківській областях.

Найвищими показниками соціальних витратків на душу населення характеризуються Полтава (11643,1 грн), Київ (11137,1 грн), Київ (11217,6 грн),

Рівне (1110,6,6 грн), Черкаси (1195 грн. 1 грн.), та Хмельницького (10 833,0 грн.). Найнижчими є Луганська (3422,4 грн) та Донецька (4958,4 грн) області (внаслідок бойових дій на Донбасі), а також Одеська (9110,2 грн), Харківська (9288,6 грн), Херсонська (9628,0 грн) області.

У рамках дослідження доцільно порівняти структуру видатків місцевих бюджетів до та після реформи (рис. 2.6).

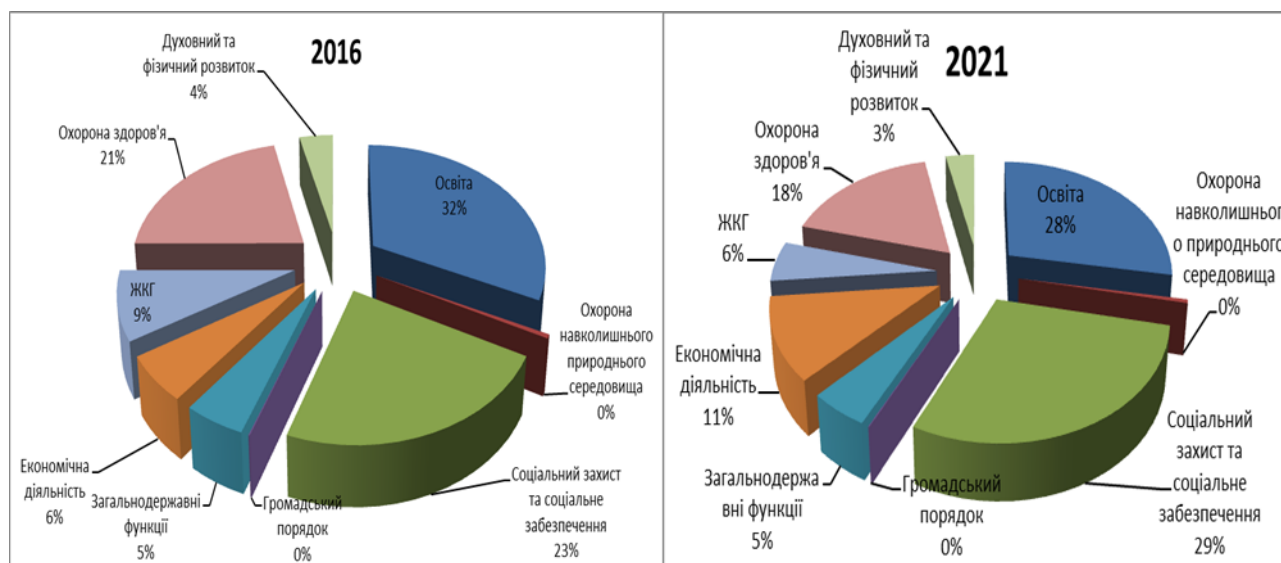


Рис. 2.6. Структура видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією у 2016 та 2021 роках

*Джерело: сформовано на основі даних Державної казначейської служби України*

Як бачимо, за період з 2016 по 2021 роки відбулися певні зміни у формуванні видаткової політики місцевих бюджетів, а саме [63]:

- на 6,0 в.п. зросла частка видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення. Таке збільшення відбулося за рахунок збільшення видатків на соціальний захист сім'ї, дітей та молоді на 36,2% у 2021 році порівняно з 2016 роком, а також у 16 разів збільшення видатків, пов'язаних з наданням допомоги на житло;
- майже в 2 рази зросли видатки на господарську діяльність, зокрема відбулося збільшення видатків на сільське господарство, будівництво та

транспорт, що свідчить про тенденції розвитку економічного потенціалу територій;

- натомість відбулося зменшення частки видатків на освіту у видатках місцевих бюджетів з 32,2% у 2016 році до 27,5% у 2021 році, тобто на 5,1 процентного пункту; на охорону здоров'я - з 21,3% до 17,3% - на 3,9 в.п., житлово-комунальні послуги - з 8,9% до 5,5% - на 3,3 в.п.; видатки на духовний і фізичний розвиток - на 0,4 в.п.

Як зазначає Г.В. Возняк [64], спроби змінити підхід до управління державними фінансами успадковані від Радянського Союзу (де соціальна система була орієнтована на надання соціальних послуг населенню, що було безпосередньо пов'язано з соціальною стабільністю та справедливістю, а також як платоспроможність сімей), дали позитивні результати.

Тому доцільно оцінити кожен з аналізованих областей. Найбільш централізованими є видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення. Так, у 2021 році з державного бюджету профінансовано 58,8% усіх видатків у цій сфері. З 2016 по 2021 рр. частка видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення місцевих бюджетів зростає з 39,9% до 49,4% відповідно. При цьому основний тягар фінансування лягає на районні бюджети (25,2%) та бюджети міст обласного значення (19,2%). Такий механізм перерозподілу бюджетних коштів виявився недостатньо ефективним і не забезпечує своєчасність виконання повноважень [63].

Серед регіонів держави спостерігається асиметрія у розподілі видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення. Найбільші обсяги видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення у 2019 році характеризували Дніпропетровська (10 356,5 млн. грн.) та Львівська (9 659,0 млн. грн.) області. Проте за визначенням таких видатків на душу населення найбільшими є Черкаська (5492,7 грн), Рівненська (5146,0 грн) та Полтавська (6270,3 грн). Також високими витратами характеризуються Івано-Франківська, Сумська та Тернопільська області. Найменші витрати на душу населення у Луганській (2650,9 грн) та Донецькій (6524,8 грн) областях [63]. Крім того, відносно низькі



витрати характеризуються містами Київської, Харківської, Одеської, Запорізької та Дніпропетровської областей.

Аналізуючи структуру видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, слід зазначити, що основну частку в їх складі становлять видатки на соціальний захист сім'ї, дітей та молоді – на 1 січня 2022 року вони становлять 31,2%, 4 в.п. менше, ніж у 2016 р. Причиною зменшення їх частки є збільшення фінансування допомоги на житло з 4,9% у 2016 р. до 47,5% у 2021 р., тобто на 42,6 п.п. Такі тенденції є результатом запровадження нової системи дотацій населенню [63].

Особливістю розрахунку субсидій для домогосподарства є оцінка доходів його членів. Тому зрозуміло, що вищі темпи субсидій нараховуються в регіонах із нижчим рівнем соціально-економічного розвитку та низькою заробітною платою.

З аналізу можна зробити висновок, що найвищий рівень витрат на соціальний захист та соціальне забезпечення мають регіони з низьким рівнем соціально-економічного розвитку, і навпаки. З одного боку, турбота про бідних є позитивним аспектом, з іншого – надмірним навантаженням на місцеві бюджети та обмежує можливості витрачання капіталу. Тому це ще одна причина зростання рівня диференціації соціально-економічного розвитку регіонів.

27,3% соціальних видатків становлять видатки на освіту. У розрізі місцевих бюджетів різних рівнів протягом 2016-2021 років основна частка видатків на освіту припадала на районні бюджети та бюджети міст обласного значення.

Темпи зростання видатків місцевих бюджетів на освіту у 2021 році порівняно з 2016 роком у регіонах України значно перевищують темпи зростання ВРП, що свідчить про невідповідність рівня економічного розвитку регіонів стабільному зростанню видатків на освіту. Водночас в умовах постійного зростання фінансування освіти якість освітніх послуг знижується. Основними проблемами фінансування освітньої сфери є неефективне

використання фінансових ресурсів, спрямованих на освітню галузь, їх спрямованість на фінансування закладів, а не самої освіти. Враховуючи розгалужену мережу навчальних закладів, вони утримують значні фінансові ресурси. Незважаючи на високі темпи зростання витрат на освіту та високий рівень фінансування галузі, витрати на одного учня/студента та зарплати вчителів є низькими порівняно з європейськими країнами. Річна плата за навчання на одного студента в ЄС становить у середньому 6-8 тисяч євро, в Україні – 12,3 тисячі гривень, або близько 400 євро.

За період з 2016 по 2020 рік видатки Зведеного бюджету на освіту зросли зі 101,6 млрд грн. до 129,4 млрд. грн., тобто на 27,4%, місцевих – на 26,8%. Зазначимо, що кількість учнів, студентів та стажистів навчальних закладів України за цей період зменшилась з 8339,2 тис. осіб у 2016 році до 6969,8 тис. осіб у 2021 році, тобто на 16,4%. Так, з 2018 року спостерігається тенденція різкого збільшення видатків Зведеного бюджету та місцевих бюджетів на одного учня/студента/студента – у 1,5 раза [63].

На думку більшості експертів, основною проблемою зростання видатків на освіту та їх низької ефективності є функціонування великої мережі навчальних закладів, зокрема невеликих сільських шкіл. Відповідно до реформи децентралізації та змін, які плануються в галузі освіти, планується поетапна оптимізація навчальних закладів з метою зменшення їх кількості, збільшення наповнюваності класів та забезпечення раціонального використання бюджетних коштів. видатки на утримання навчальних закладів та підвищення ефективності їх використання.

Система охорони здоров'я в Україні сьогодні йде на шлях реформування. Причиною цього є неефективність його функціонування за роки незалежності, низька якість послуг, що надаються, а також неправильний розподіл бюджетних ресурсів у системі. Свідченням цього є високий обсяг загальних бюджетних та приватних видатків на охорону здоров'я – 7,6% ВВП, бюджет – близько 4% ВВП, що перевищує середньосвітовий показник за нинішнім рівнем доходів.

Реформа у сфері охорони здоров'я, яка зараз проходить в Україні, передбачає три етапи:

- I етап – створення мережі базового рівня на рівні ОТГ;
- II етап – створення мережі II рівня – госпітальних округів на рівні майбутніх укрупнених округів;
- III етап – створення єдиного медичного простору на державному рівні, де пацієнти зможуть отримати послуги в будь-якому місті країни.

Щодо структури видатків місцевих бюджетів на освіту, то за період 2016-2021 рр. вона не змінилася. Близько 59,0-61,5% видатків припадає на фінансування загальної середньої освіти, 20,6% - дошкільної освіти, 5,9% - професійно-технічної освіти, 3,6% - післядипломної та позашкільної освіти та інших заходів. При цьому зменшується частка видатків на вищу освіту – з 4,0% у 2016 році до 3,1% у 2021 році [63].

В рамках прийняття концепції реалізації медичних послуг в ОТГ передбачається надання громадам можливості самостійно забезпечити функціонування системи первинної медико-санітарної допомоги у відповідній сфері. Таким чином, відбулася зміна принципу фінансування закладів первинної медико-санітарної допомоги, а саме поліклінік та центрів первинної медико-санітарної допомоги. На базі цих закладів сформовано систему сімейної медицини, яка організована за європейським зразком, оскільки кожен громадянин може обрати сімейного лікаря, уклавши з ним договір на певний обсяг гарантованих послуг. Держава ж спрямує фінансові ресурси безпосередньо на оплату медичних послуг, які отримує громадянин, конкретний лікар і медичний заклад. Цей механізм називається «кошти йдуть за пацієнтом». Оплата праці медичного працівника здійснюватиметься за «подушовим нормативом», який розраховуватиметься на підставі певної кількості договорів, укладених з лікарем, та з дотриманням відповідних медичних протоколів лікування та діагностики.

Щодо конституційного права населення на безкоштовну медичну допомогу, то воно забезпечуватиметься зобов'язанням уряду гарантувати чітко

визначений спектр медичних послуг. До таких послуг належать невідкладна або перша медична допомога, первинна та паліативна допомога, а також медична допомога дітям до 16 років та допомога по пологах. Такі послуги надаватимуть за рахунок медичної субвенції, яка буде надходити до бюджету місцевої громади.

Щодо проблеми оптимізації медичної інфраструктури, то обов'язки щодо утримання та фінансового забезпечення медичних закладів, відповідно до реформи, передаються до рівня місцевих органів влади.

Аналізуючи видатки на охорону здоров'я, спостерігається зміщення у фінансуванні стаціонарної допомоги – лікарень загального профілю, спеціалізованих лікарень та спеціалізованих закладів. При цьому на стаціонарні заклади витрачається більше 60% видатків місцевого бюджету на охорону здоров'я, а на амбулаторії та амбулаторії, спеціалізовані амбулаторії виділяють близько 6-7%, станції швидкої допомоги - 5-6%, центри первинної медичної допомоги - близько 11 % витрат.

Таким чином, механізм розподілу фінансових ресурсів у сфері охорони здоров'я є неефективним, оскільки розмір бюджетів стаціонарних закладів залежить від кількості ліжок, тобто фінансуються наявні ресурси, а не послуги. Внаслідок такої політики видатків в Україні на 40% більше ліжок у стаціонарних закладах, ніж у середньому по ЄС [65]. Крім того, поточні видатки становлять близько 90% Зведеного бюджету охорони здоров'я. Найбільшою статтею витрат є заробітна плата медичних працівників – близько 50%, а також товари та послуги медичного характеру – 37%.

Найвищі видатки місцевих бюджетів на душу населення у Київській (3199,2 грн.), найменші – у Луганській (903,3 грн.) та Донецькій (936,8 грн.) областях. Таким чином, спостерігається переважання найвищого значення над найнижчим у 3,5 рази.

Тому реформування та фінансування системи охорони здоров'я є пріоритетом. Заходи в цьому напрямку мають бути такими:

- переорієнтація системи лікування на профілактику та профілактику захворювань, що включає зміну політики видатків;
- перехід від чинної системи фінансування наявних ресурсів до фінансового забезпечення результатів діяльності у сфері спеціальної медичної допомоги та подушної оплати праці у сфері первинної медичної допомоги;
- визначення чіткого переліку гарантованих медичних послуг з участю в їх оплаті та одночасним захистом малозабезпечених та хронічно хворих.

Щодо видатків на духовно-фізичний розвиток та житлово-комунальне господарство, то ці сфери характеризуються залишковим фінансуванням. При цьому спостерігається суттєва диференціація у фінансуванні на одну особу житлово-комунальних послуг у різних регіонах, причому найбільші обсяги витрат на одну особу припадають на м. Київ (735,8 грн.), Дніпропетровськ (536,9 грн.) та Харків (529,7 грн.) області, найменші – Луганська (106,1 грн.), Донецька (133,9 грн.) та Одеська (266,4 грн.) області.

Підсумовуючи, слід зазначити, що збільшення соціальних видатків за досліджуваний період відбулося за рахунок планового підвищення заробітної плати та збільшення витрат на утримання відповідних установ.

Структура соціальних видатків сьогодні покликана забезпечити підтримку існуючих установ, але не тільки їх розширення та розвиток, а також покращення послуг, що надаються. Тому доцільно реформувати відповідні галузі з повною зміною видаткової політики у цих сферах.

### 2.3. Формування соціальних пріоритетів бюджетних видатків територіальних громад

Однією з ключових умов децентралізації було стимулювання економічного розвитку місцевих громад, спрямування бюджетних коштів на розвиток місцевої інфраструктури та інвестиційної привабливості територій, а

також забезпечення ефективного використання економічного потенціалу самих громад. Основним інструментом, який використовує держава для реалізації цього завдання, є бюджет розвитку. Його існування, як і в Україні, забезпечується бюджетними системами більшості розвинених країн як дієвий механізм формування фінансових ресурсів для забезпечення соціально-економічного розвитку громади, району чи області шляхом інвестицій та інновацій.

Бюджет розвитку місцевого бюджету, відповідно до аб. 71 Бюджетного кодексу України, входить до складу спеціального фонду місцевих бюджетів, включає певні доходи та передбачається на видатки (рис. 2.7). При цьому Податковий кодекс визначає напрями капітальних видатків бюджету розвитку, а саме:

- соціально-економічний розвиток;
- реалізація інвестиційних проектів;
- будівництво, капітальний ремонт та реконструкція об'єктів соціально-культурного призначення та житлово-комунального господарства;
- будівництво газопроводів та газифікація населених пунктів; будівництво та придбання житла для окремих категорій громадян;
- збереження та розвиток історико-культурних об'єктів;
- розвиток дорожнього господарства;
- придбання шкільних автобусів та машин швидкої допомоги;
- комп'ютеризація та інформатизація загальноосвітніх навчальних закладів;
- природоохоронні заходи тощо.

Незважаючи на комплекс важливих завдань, які покликані вирішити бюджет розвитку, сьогодні він здебільшого використовується для спрощення окремих бюджетних процедур, зокрема:

- оскільки відповідно до статутних норм усі залучені кошти спрямовуються лише до бюджету розвитку, він використовується для покриття дефіциту бюджету за рахунок запозичень;

- за рахунок профіциту місцевого бюджету фінансові ресурси із загального фонду бюджету спрямовуються до бюджету розвитку, що дозволяє використовувати надлишки коштів;
- спрощення порядку надання субвенцій міським бюджетам та районним бюджетам з обласного бюджету.

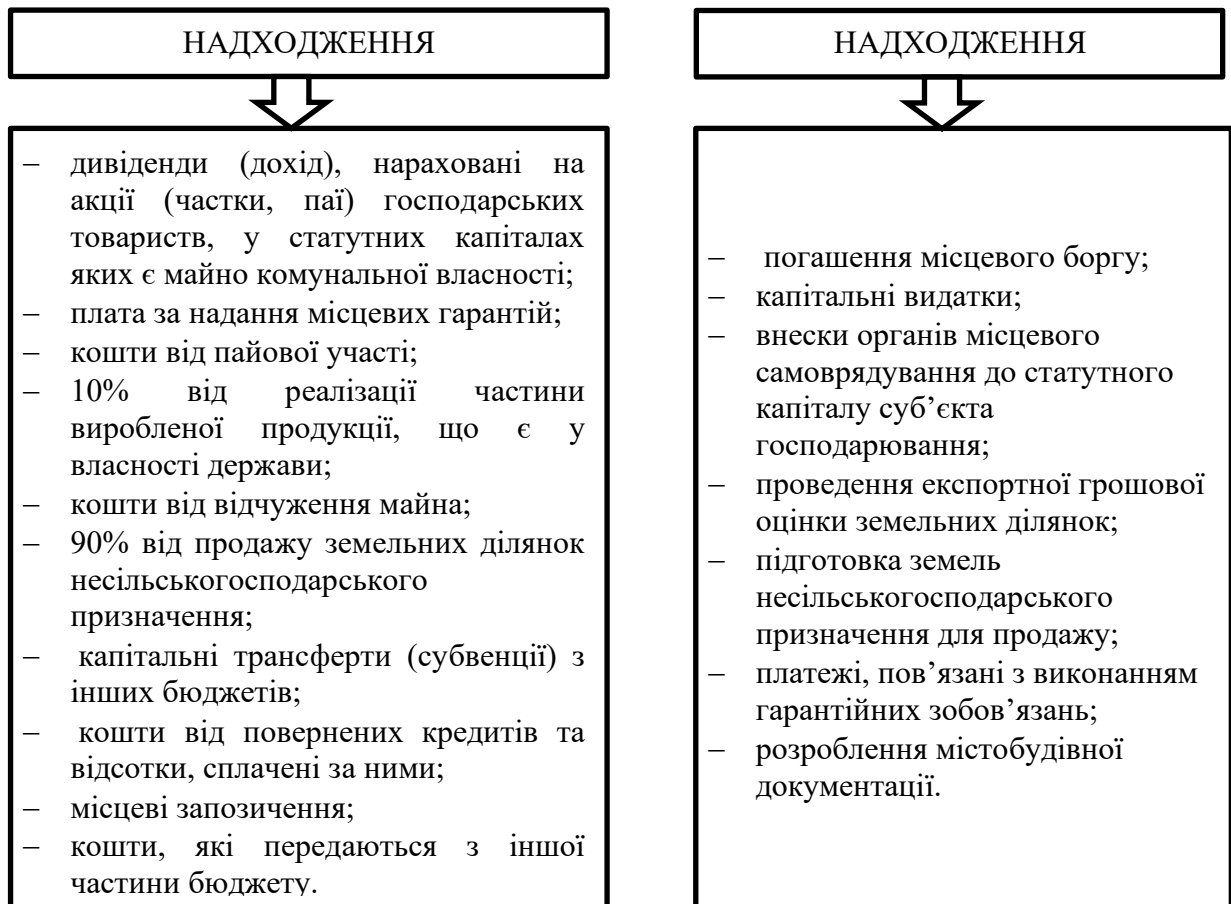


Рис. 2.7. Надходження та витрати бюджету розвитку місцевих бюджетів

*Джерело: на основі Бюджетного кодексу*

Надходження до бюджету розвитку місцевого бюджету за період 2016-2021 років значно зросли – з 14,1 млрд грн. до 48,1 млрд грн, тобто на 332,6%. Водночас зросла частка доходів бюджету розвитку у структурі доходів місцевих бюджетів України. Якщо протягом 2016-2019 рр. частка доходів бюджету розвитку в доходах місцевих бюджетів зменшилась, то після реформи місцевого самоврядування вона зросла з 11,0% у 2016 р. до 27,5% у 2021 р., тобто більш ніж вдвічі [63].

В результаті децентралізації змінилася і структура надходжень до бюджету розвитку. Серед іншого було знято єдиний податок, який становив значну частку надходжень до бюджету розвитку і наразі включається до місцевих податків. 94,5% надходжень бюджету розвитку у 2021 році становили кошти, що надійшли із загального фонду бюджету до бюджету розвитку.

Фінансові ресурси бюджету розвитку в основному спрямовуються на капітальні витрати, меншою мірою – на охорону навколишнього середовища та запобігання наслідкам природних явищ. Близько 1% видатків на розвиток спрямовується на інвестиції у соціально-економічний розвиток територіальних громад.

Аналізуючи бюджети регіонального розвитку, слід зазначити, що між дохідною базою регіональних бюджетів та обсягом видатків бюджетів розвитку немає взаємозв'язку – збільшення надходжень місцевих бюджетів не означає збільшення обсягів видатків розвитку з місцевого бюджету.

Дніпропетровська область має найбільший бюджет розвитку серед регіонів України – 755 млн грн. – 50% від загального обсягу коштів бюджетів регіонального розвитку), Запоріжжя (163 млн грн – 10%) та Полтави (98 млн грн – 6%). Таким чином, бюджети розвитку трьох областей становлять 66% загальних коштів бюджетів розвитку України [63]..

Найбільші бюджети розвитку мають міста обласних центрів. Бюджет розвитку Києва у 2017 році становив 886 млн грн, Львова – 873 млн грн, Харкова – 825 млн грн, Дніпропетровська – 478 млн грн, Одеси – 460 млн грн. Найменший бюджет розвитку мав Житомир – 2 млн грн. [63].

Таким чином, основним (і практично єдиним) джерелом надходжень до бюджету розвитку в Україні є кошти, що перераховуються із загального фонду. Капітальні витрати покриваються за рахунок обов'язкових платежів платників податків. Тому важко говорити про інвестиційні можливості та перспективи отримання додаткових надходжень до місцевих бюджетів – органи місцевого самоврядування в цьому не зацікавлені, а громада підтримує капітальний



ремонт доріг чи шкіл, наприклад, ніж можливість бути співвласником перспективна компанія.

Аналізуючи капітальні видатки як основний напрямок ресурсів бюджету розвитку, доцільно звернути увагу на рівень виконання планових показників (рис. 2.8).

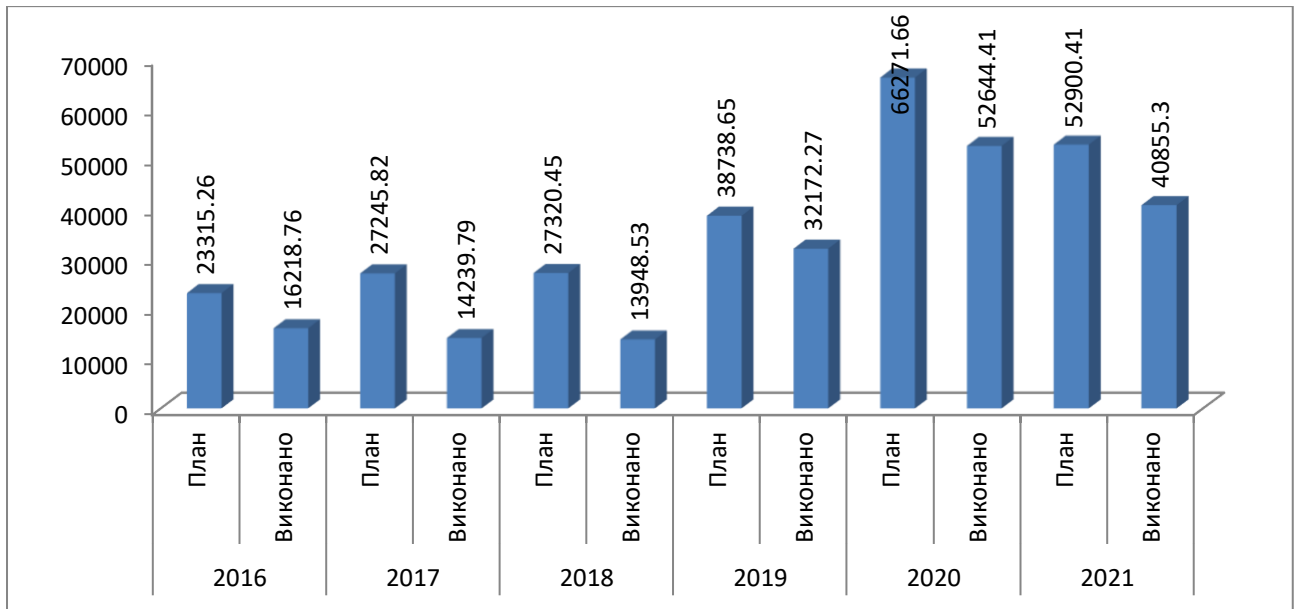


Рис. 2.8. Динаміка виконання запланованих капітальних видатків місцевих бюджетів у 2016-2021 рр., млн. грн.

*Джерело: сформовано на основі даних Державної казначейської служби України*

Протягом аналізованого періоду заплановані обсяги капітальних видатків з місцевих бюджетів не виконано. Проте, якщо у 2016-2018 рр. відсоток виконання з кожним роком був нижчим (з 69,6% у 2016 р. до 51,0% у 2018 р.), то у 2019-2020 рр. він становив у середньому 81,2% , що свідчить про підвищення ефективності місцевих бюджетів.

Аналогічна ситуація спостерігається і при оцінці суми видатків. У період 2016-2019 рр. відбулося зменшення капітальних видатків з 16,22 млрд грн. у 2016 році до 13,95 млрд грн. у 2019 році, тобто на 14,0%. При цьому також відбулося зниження частки капітальних видатків у видатках місцевих бюджетів – з 7,3% до 6,2%, тобто на 1,1 процентного пункту.

Натомість із початком реформи місцевого самоврядування та фіскальної децентралізації відбулося стрімке зростання капітальних видатків з місцевих

бюджетів. У 2017 році порівняно з попереднім темпом зростання капітальних видатків склав 230,6%, у 2020 році порівняно з 2019 роком – 163,6%. Також відбулося збільшення частки капітальних видатків у видатках місцевих бюджетів: у 2019 році вона становила 11,5%, тобто майже вдвічі більше, ніж у попередньому році, у 2020 році – 15,0%. Однак у 2021 році цей показник знизився до 4,9%, а обсяг капітальних видатків до 40 855,3 млн грн. [63].

Особливої уваги заслуговує питання структури капітальних видатків місцевих бюджетів та її змін за аналізований період, зокрема, при остаточній реалізації реформи місцевого самоврядування ( табл. 2.2).

Таблиця 4.3

Динаміка капітальних видатків місцевих бюджетів у 2016-2021 рр., млн. грн.

Показники	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Темп приросту 2021р. до 2016 р., %
1	2	3	4	5	6	7	8
КАПІТАЛЬНІ ВИДАТКИ, ВСЬОГО	16 218,80	14 256,50	14 173,80	32 810,60	53 843,90	74 341,60	458,4
Придбання основного капіталу	12 206,40	9 937,30	10 046,40	24 138,30	36 913,80	41 772,60	342,2
Придбання обладнання і предметів довгострокового користування	3 628,10	2 733,60	3 089,40	4 188,20	9 258,30	8 185,90	225,6
Капітальне будівництво (придбання)	2 331,40	1 293,30	1 172,80	5 679,70	4 613,00	5 109,90	219,2
Будівництво житла (придбання)	140,6	123,7	73,9	439,1	777,3	820,9	у 5 разів
Інше будівництво (придбання)	2 190,80	1 169,70	1 098,90	5 240,60	3 835,60	4 289,00	195,8
Капітальний ремонт	4 180,80	4 164,90	4 115,80	9 781,10	16 135,10	20 545,40	491,4
Капітальний ремонт житлового фонду	588,6	577,3	473,3	1 225,30	2 014,40	2 670,40	453,7
Капітальний ремонт інших об'єктів	3 592,20	3 587,70	3 642,50	8 555,80	14 120,70	17 875,00	497,6
Реконструкція та реставрація	2 066,20	1 728,80	1 443,20	3 851,00	5 707,90	7 597,20	367,7
Реконструкція житлового фонду	65,4	74,9	60,4	125,8	156,9	171,90	262,8
Реконструкція інших об'єктів	1 921,60	1 620,30	1 343,00	3 633,90	5 421,20	7 138,30	371,5
Реставрація пам'яток культури, історії та архітектури	79,2	33,5	39,7	91,3	129,7	286,90	362,2

## Продовження таблиці 2.2

1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Створення державних запасів і резервів</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-</b>
<b>Придбання землі і нематеріальних активів</b>	<b>36,1</b>	<b>16,7</b>	<b>225,2</b>	<b>638,3</b>	<b>1 199,50</b>	<b>334,20</b>	<b>у 9 разів</b>
<b>Капітальні трансферти</b>	<b>3 976,30</b>	<b>4 302,50</b>	<b>3 902,10</b>	<b>8 033,90</b>	<b>15 730,60</b>	<b>32 569,00</b>	<b>у 8 разів</b>
Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)	3 821,20	4 186,50	3 820,90	7 675,10	14 894,30	31 037,40	у 8 разів
Капітальні трансферти органам державного управління інших рівнів	125,5	83,2	62,4	269,2	420,4	967,30	у 7 разів
Капітальні трансферти населенню	29,5	32,8	18,9	89,7	416	564,30	в 19 разів

*Джерело: сформовано на основі даних Державної казначейської служби України*

У результаті реформування основ фіскальної політики суттєвих змін не відбулося. Третина капітальних видатків з місцевих бюджетів – це капітальний ремонт. За період 2016-2021 років видатки на капітальний ремонт зросли в 5 разів: якщо у 2016 році за цією статтею було витрачено 4180,8 млн. грн., а у 2021 році – 20545,2 млн. грн. При цьому основна частина цих видатків була передбачена на капітальний ремонт інших об'єктів – 87,5%, на капітальний ремонт житлового фонду – лише 12,5% витрат на капітальний ремонт.

Значною є частка капітальних трансфертів у капітальних видатках місцевих бюджетів. Протягом аналізованого періоду вона становила від 24,5 до 30,2% капітальних витрат. З 2016 по 2021 роки відбулося збільшення видатків на ці цілі у 8 разів – з 3976,3 млн. грн. до 32 569,0 млн. грн. [63].

Основним напрямком капітальних трансфертів є трансферти підприємствам, установам та організаціям – 94,7% усіх капітальних трансфертів. Трансферти населенню становили лише 2,6%, державне управління – 2,7%

Порівняно з 2019 роком у 2021 році суттєво зросла частка капітальних витрат на придбання обладнання та товарів тривалого користування – у 2 рази, але цей показник значно нижчий, ніж у 2016-2018 роках. У 2021 році порівняно з 2016 роком приріст видатків на придбання обладнання та товарів тривалого користування склав 225,6%.

Одним із найнижчих темпів зростання характеризується капітальне будівництво – 219,2% – у 2021 році на цю сферу було виділено 5109,9 млн грн. Найвищий темп зростання – витрати на землю та нематеріальні активи – зросли у 33,2 раза. При цьому частка цих видатків у капітальних видатках незначна – лише 2,2%, але порівняно з 2016 роком зросла на 2,0 процентного пункту.

Такі значні темпи зростання капітальних видатків місцевих бюджетів свідчать про позитивний ефект реформи місцевого самоврядування та трансформації фіскальної політики на місцевому рівні. Оскільки основною метою децентралізації є формування заможних територіальних громад, то фінансування розвитку їх інфраструктури є одним із першочергових кроків для реалізації поставлених завдань. Разом з тим, оскільки витрати на розвиток – це витрати на фінансове забезпечення наукової, інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема видатки на фінансове забезпечення капітальних вкладень виробничого та невиробничого призначення, перебудову економіки та видатки, пов'язані з розширеним відтворенням [66], говорити про витрати на розробку відповідності та про капітальні витрати, які фактично здійснюються, недоцільно. Тим не менш, здійснення інвестиційно-інноваційної діяльності в громаді можливе лише за умови належного рівня розвитку інфраструктури та рівня соціальних послуг.

Зміна видаткової політики держави в бік забезпечення економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень базового рівня простежується з початком реформи децентралізації та формуванням заможних територіальних громад, що добре видно на рис. 4.18. До реформи 2018 року на соціально-економічний розвиток територій було виділено 0,5 млрд грн. субвенції на соціально-економічний розвиток. Після початку реформи у 2019 році обсяг фінансування у цій сфері збільшився до 3,7 млрд грн, тобто в 7,4 раза, у 2020 році – до 7,1 млрд грн. – у 2 рази порівняно з попереднім роком, у 2021 році – 16,1 млрд грн.

Зазначимо, що у 2021 році на проекти соціально-економічного розвитку було передбачено 14,9 млрд грн, що вдвічі більше, ніж у попередньому році і в

30 разів більше обсягу фінансування в цій сфері в період до реформи, але передбачено 16,1 млрд. грн. [63]

Основним джерелом фінансування соціально-економічного розвитку громад є субвенція місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій. Субвенція відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку та умов надання місцевим бюджетам субвенцій з державного бюджету на соціально-економічний розвиток окремих територій» № 106 від 6.02.2012 [67], спрямований на:

- будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури комунальної власності (крім адміністративних будівель);
- здійснення природоохоронних та природоохоронних заходів;
- придбання обладнання для закладів соціально-культурної сфери комунальної власності та комунального транспорту, зокрема спеціального призначення;
- здійснення заходів щодо виселення громадян із житлових будинків, що перебувають у аварійному стані;
- вирішення проблем окремих адміністративно-територіальних одиниць (невеликих міст, шахт та гірських селищ);
- роботи з газифікації, енергозберігаючі заходи;
- здійснення спільних заходів, передбачених угодами про регіональний розвиток;
- здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів;
- будівництво, реконструкція закладів освіти та охорони здоров'я зі ступенем будівельної готовності не менше 90% або введення їх в експлуатацію у 2020-2021 роках;
- будівництво, реконструкція та капітальний ремонт доріг;
- виготовлення проектно-кошторисної документації.

Розподіл субвенцій на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць у 2021 році відбувався на підставі Постанови Кабінету

Міністрів України щодо окремих питань надання субвенції у 2021 році з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток окремих територій.

Найбільші обсяги субвенцій на соціально-економічний розвиток отримали місцеві бюджети Харківської області – 66,7 млн. грн., Івано-Франківська – 58,0 млн. грн. та Чернігів – 50,9 млн. грн.; найнижчі – місцеві бюджети Луганська – 2,3 млн. грн., Тернополя – 17,3 млн. грн. При цьому, якщо порівняти надходження субвенції на душу населення, то її обсяг найбільший у Чернігівській (49,7 грн) та Сумській (42,4 грн) областях, найменший – у Луганській (2,3 грн) та Донецькій. (11,5 грн.). Середній розмір наданої в Україні субвенції на одну особу у 2020 році становив 65,0 грн., у 2021 році – 21,7 грн.

Якщо звернути увагу на частку адміністративно-територіальних одиниць (об'єднаних територіальних громад, міст обласного значення та районів), яким надано субвенцію, то можна зробити такий висновок: Вінниця характеризується найбільшою часткою дотаційні адміністративно-територіальні одиниці (80,6 %), Херсонська (73,9 %) та Житомирська (68,4 %) області, найменші – Тернопільська (14,9 %), Дніпропетровська (15,9 %) та Луганська (17,6 %) області.

Таким чином, виходячи з аналізу, стає зрозумілим, що немає прямої залежності між розміром субвенцій на соціально-економічний розвиток, розміром на душу населення та часткою адміністративних одиниць, на які ці кошти спрямовуються, що є негативним аспектом державний бюджет

При порівнянні рівня субвенції на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць у розрізі різних рівнів місцевих бюджетів (рис. 2.9) помітно переважання частки районних бюджетів – 47%. Найнижчим рівнем субвенції характеризуються об'єднані територіальні громади – 2%.

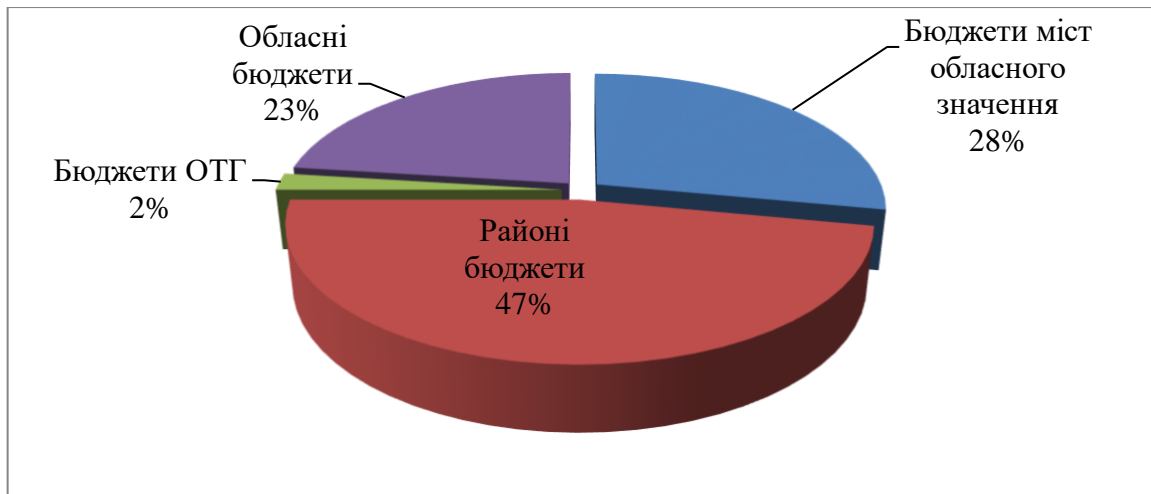


Рис. 2.9. Рівень надання субвенцій на соціально-економічний розвиток в розрізі бюджетів різних рівнів у 2021 році, %

Джерело: на основі [68]

Причиною невеликої частки бюджетів об'єднаних територіальних громад у структурі розподілу субвенцій на соціально-економічний розвиток є те, що для забезпечення інфраструктурного розвитку в останньому державному бюджеті передбачена субвенція на розвиток інфраструктури таких громад.

З проведеного комплексного аналізу субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій вбачається непрозорість вибору адміністративно-територіальних одиниць при розподілі субвенції. Забезпечення коштів для забезпечення соціально-економічного розвитку громад та регіонів має здійснюватися на основі комплексного стратегічного планування розвитку держави, регіонів та громад. При цьому відповідно до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на заходи щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, затвердженого постановою КМУ № 106 [67], субвенція надається на забезпечення заходи щодо соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць. Не називаються основні аспекти виборів таких адміністративно-територіальних одиниць, що автоматично сприяє розвитку корупції та неефективного розподілу коштів.

Тому поєднання умов субвенції та стратегічних планів регіонального розвитку є правильним, зокрема через доповнення п. 3 Порядку [67]: щодо їх виконання, планів соціально-економічного розвитку територіальних громад. "

Враховуючи нерівномірність розподілу коштів субвенції на соціально-економічний розвиток окремих адміністративно-територіальних одиниць, доцільно забезпечити її розподіл між регіонами з урахуванням частки населення кожного регіону в чисельності населення України, яка буде відповідати принцип соціальної справедливості.

Ці пропозиції сприятимуть усуненню корупційних ризиків при розподілі коштів субвенції та забезпечать формування дієвого механізму розподілу субвенцій на соціально-економічний розвиток окремих територій.

Враховуючи відносно низький рівень субвенції на соціально-економічний розвиток до бюджетів об'єднаних територіальних громад, необхідно звернути увагу на особливості субвенції на формування інфраструктури ОТГ. У 2021 році до бюджетів об'єднаних територіальних громад виділено 1,5 млрд грн. субвенції.

На відміну від умов розподілу субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій, розподіл субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад здійснюється за двома параметрами: площа громади та чисельність населення. Існує пряма залежність між розміром об'єднаних територіальних громад, чисельністю їх мешканців та розміром субвенції, передбаченої на формування інфраструктури, що є ще одним твердженням на користь утворення великих об'єднаних територіальних громад.

Найбільші субвенції на формування інфраструктури отримали об'єднані громади Хмельницької (55,7 млн. грн.), Житомирської (51,7 млн. грн.), Дніпропетровської (45,0 млн. грн.) та Тернопільської (38,5 млн. грн.) областей. При цьому площа об'єднаних територіальних громад цих регіонів становить 42,5% площі ОТГ України; У цих областях проживає 47,5% усіх ОТГ України.

Основними напрямками використання коштів субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад є:



- формування та модернізація інфраструктури об'єднаних територіальних громад (будівництво, реконструкція, капітальний ремонт, виготовлення проектної документації тощо);
- створення центрів надання адміністративних послуг;
- капітальний ремонт приміщень дошкільних та шкільних навчальних закладів з обов'язковим використанням енергозберігаючих технологій;
- ремонт доріг, мостів, переходів комунальної власності, які покращують доступність мешканців до об'єктів та установ, що надають адміністративні, соціальні та інші послуги;
- придбання транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних закладів, автомобілів спеціального призначення для комунальних служб, пожежної та спеціальної рятувальної техніки та засобів пожежогасіння;
- будівництво водопроводів, каналізації, сміттєзвалищ, рекультивація сміттєзвалищ.

Оскільки субвенція передбачена на затверджений проект, доцільно оцінити основні напрямки проектних заявок, які подаються виконавчими комітетами рад об'єднаних територіальних громад для визначення першочергових потреб громад та їх мешканців – рис.2.10.

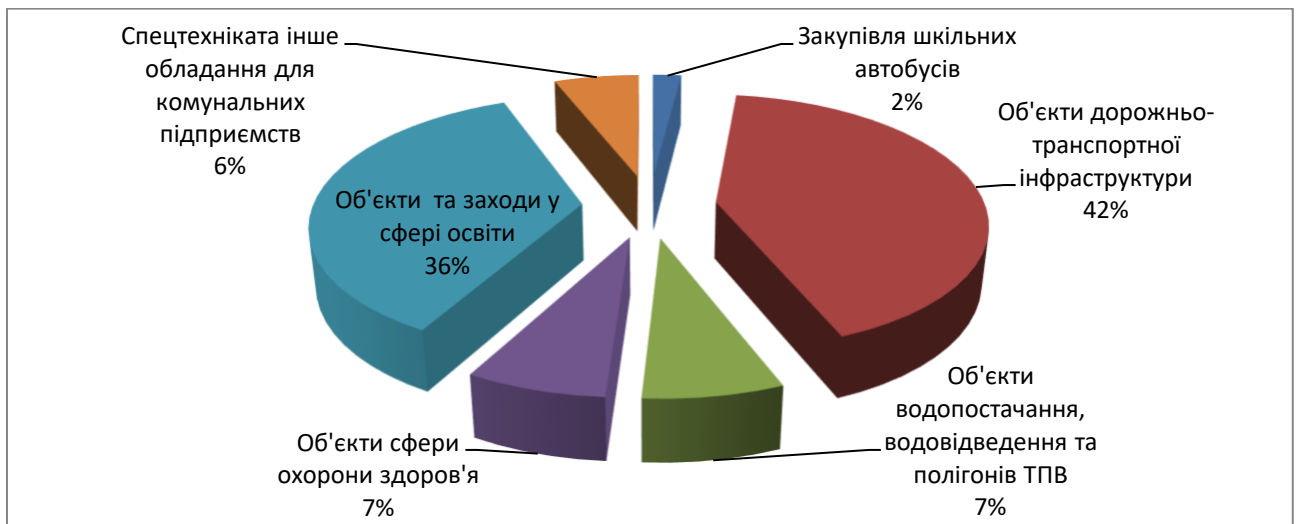


Рис. 2.10. Структура напрямів подання проектних заявок виконавчими комітетами рад об'єднаних територіальних громад для отримання субвенції на формування інфраструктури, %

Джерело: на основі [69].

Як видно з рис. 2.10, основними напрямками розвитку інфраструктури об'єднаних територіальних громад є формування або модернізація дорожньо-транспортної інфраструктури (42% заявок) та об'єктів і діяльності у сфері освіти (36% заявок).

Особливу увагу слід звернути на проблемні аспекти використання коштів субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, серед яких основними є [70]:

- правові та організаційні аспекти планування та використання субвенції є неузгодженими та напрямок його використання в об'єднаній громаді;
- проблема подання комітетами об'єднаних територіальних громад недостовірних даних у проектних заявках, наслідком чого є недотримання напрямів використання субвенції;
- проблема недостатнього укомплектованості апарату рад об'єднаних територіальних громад та недостатній рівень фінансової дисципліни розпорядників коштів;

Іншим важливим фінансовим інструментом реалізації державної стратегії регіонального розвитку є Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР). Відповідно до Бюджетного кодексу обсяг коштів ДФРР становить не менше 1% доходів загального фонду державного бюджету. При цьому кошти ДФРР розподіляються за такою умовою: 80% коштів розподіляється між усіма регіонами відповідно до чисельності населення, а 20% – між тими регіонами, де ВРП на душу населення становить менше 75% від середнього по Україні.

Зазначимо, що проекти, які подаються на фінансування з Державного фонду розвитку села, мають відповідати або стратегіям розвитку області та планам дій щодо їх реалізації, або проекту співпраці місцевих громад, або підтримки добровільного об'єднання територіальних громад. Основними критеріями відбору проекту є: стан проекту протягом 1-3 років, обов'язкова трансформація з місцевого бюджету 10% вартості проекту, подальше обслуговування за рахунок громад та наявність проектної документації на об'єкти будівництва. При цьому ключовими критеріями оцінки проектів є: зона

охоплення, вплив проекту на вирішення відповідних проблем, його інноваційність, соціально-економічні особливості проекту, а також фінансова спроможність громад реалізувати проект.

Основні показники розподілу коштів ДФРР у 2019-2021 рр. у розрізі регіонів України представлені в табл. 2.3.

Таблиця 2.3

Розподіл коштів ДФРР у 2019-2021 рр. в розрізі областей України (млн. грн.)

Області	2019				2020				2021	Темп приросту, %
	Кількість проектів	ДФРР	Співфінансування з місцевих	Разом	Кількість проектів	ДФРР	Співфінансування з місцевих	Разом		
Вінницька	50	148,7	23,3	172,0	22	140,8	35,1	175,9	173,0	100,6
Волинська	25	95,7	16,2	111,9	22	91,5	22,1	113,6	113,1	101,1
Дніпропетровська	42	177,4	59,4	236,8	10	182,8	75,4	258,2	212,6	89,8
Донецька	112	234,0	26,2	260,2	38	239,5	29,0	268,5	279,1	107,3
Житомирська	69	116,0	21,7	137,7	41	109,6	14,3	123,9	135,0	98,0
Закарпатська	68	115,5	31,5	147,0	90	110,5	43,7	154,2	136,7	93,0
Запорізька	13	95,6	23,6	119,2	12	98,5	12,1	110,6	114,5	96,1
Івано-Франківська	35	127,0	28,3	155,3	26	121,4	15,5	136,9	149,8	96,5
Київська	26	93,0	13,7	106,7	19	97,1	29,6	126,7	113,9	106,7
Кіровоградська	28	90,7	12,3	103,0	16	54,7	6,2	60,9	63,6	61,7
Луганська	40	109,7	12,6	122,3	52	193,7	25,7	219,4	238,5	195,0
Львівська	52	136,8	31,9	168,7	78	222,5	48,0	270,5	166,6	98,8
Миколаївська	40	62,9	13,8	76,7	22	65,0	9,8	74,8	75,7	98,7
Одеська	5	129,1	53,4	182,5	3	134,1	17,4	151,5	156,8	85,9
Полтавська	24	78,6	34,1	112,7	17	80,8	28,3	109,1	93,9	83,3
Рівненська	40	106,5	28,8	135,3	11	102,0	28,5	130,5	126,1	93,2
Сумська	14	104,1	19,2	123,3	69	97,9	52,8	150,7	120,1	97,4
Тернопільська	43	98,6	13,3	111,9	53	93,6	23,9	117,5	115,2	102,9
Харківська	25	147,4	18,5	165,9	25	152,6	26,7	179,3	177,7	107,1
Херсонська	18	98,5	9,1	107,6	31	93,4	29,5	122,9	114,7	106,6
Хмельницька	34	120,1	22,5	142,6	41	113,7	15,7	129,4	139,8	98,0
Черкаська	15	67,9	12,7	80,6	21	69,8	23,0	92,8	81,1	100,6
Чернівецька	13	83,5	11,1	94,6	15	79,9	11,5	91,4	98,7	104,3
Чернігівська	44	98,0	22,9	120,9	75	91,9	17,4	109,3	112,5	93,1
м. Київ	1	154,6	45,9	200,5	1	162,7	134,5	297,2	191,0	95,3
Всього	876	2889,9	606,0	3495,9	810	3000,0	775,7	3775,7	3500,0	100,1

Джерело: сформовано на основі даних ДФРР та [71].

Оцінка цих даних дозволила зробити наступні висновки. Кількість проектів у 2020 році зменшилася на 66 порівняно з попереднім роком. При цьому обсяг фінансування їх реалізації з ДФРР збільшився на 110,1 млн. грн., тобто на 8,0%. Найбільше коштів за аналізований період було направлено до Донецька (239,5 млн. грн. у 2020 р.), Львова (222,5 млн. грн.), Луганської (193,7 млн. грн.), Дніпропетровської області (182,8 млн. грн.) та міста Києва. (162,7 млн. грн.), найменше – у Миколаївській області (65,0 млн. грн.). У 2021 році зменшено не лише кількість проектів, а й обсяги фінансування.

При цьому низькі темпи касових видатків спостерігалися лише у трьох областях – Запорізькій (53,3%), Луганській (56,2%) та Донецькій (75,5%). Для інших цей показник у середньому становив 95,0%.

Особливу увагу доцільно звернути на питання фінансування проектів за рахунок Державного фонду розвитку села (рис. 2.11)

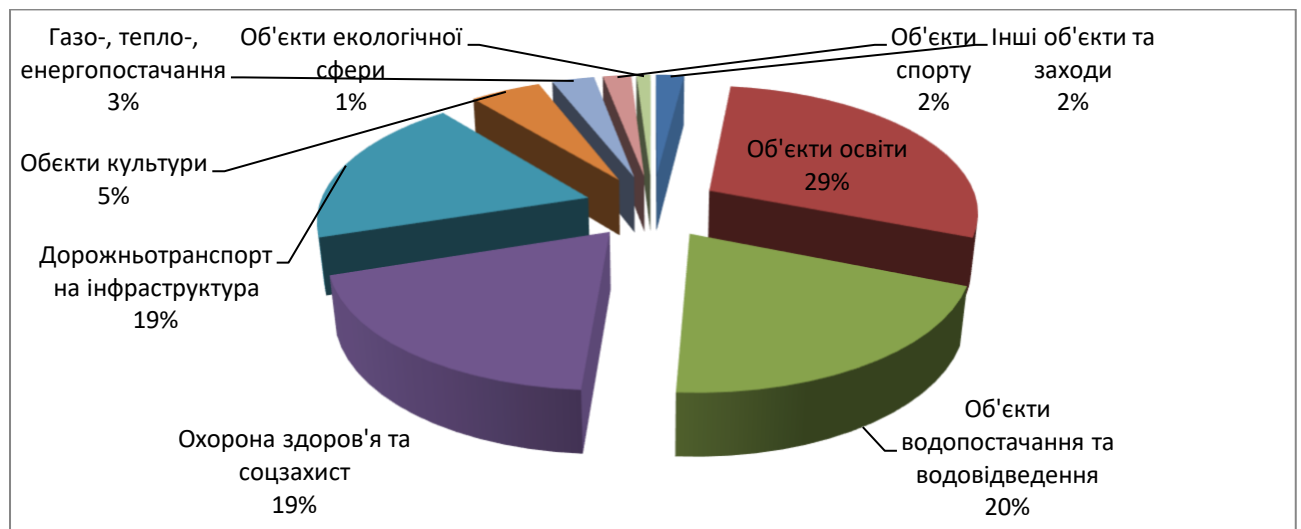


Рис. 2.11. Основні напрямки фінансування проектів з ДФРР у 2021 році, %  
Джерело: сформовано на основі даних ДФРР та [71].

Як видно з рис. 2.11, основна частка фінансування спрямовується на оновлення та розвиток освіти (29%), водовідведення та водопостачання (20%), тобто половина всіх коштів, що виділяються з ДФРР. Іншими значними напрямками фінансування є дорожня інфраструктура (19%) та охорона здоров'я та соціальний захист (19%). Значно менші обсяги фінансування проектів у сфері спорту, культури, екології тощо (13%).

З аналізу особливостей фінансування проектів за рахунок Державного фонду розвитку села можна зробити наступні висновки:

- незважаючи на те, що проекти, що фінансуються за рахунок коштів Державного фонду розвитку села, спрямовані на розвиток інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць, не забезпечують економічний розвиток. Здебільшого це соціальні проекти;
- проекти, подані на фінансування з Державного фонду розвитку села, характеризуються низькою якістю через низький рівень інституційної спроможності для їх підготовки органами місцевого самоврядування;
- недосконалий механізм формування комісій та відбору проектів на регіональному рівні, що призводить до можливості конфлікту інтересів та непрозорості відбору самих проектів;
- фрагментація проектів – проекти, подані на фінансування з Державного фонду розвитку села, є фрагментованими та такими, що спрямовані на вирішення проблем місцевого значення. А це обмеження можливості вирішення важливих і витратних проблем регіону

Таким чином, дослідивши особливості забезпечення економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, можна сказати: усі напрямки фінансування є соціальними (будівництво, ремонт та реконструкція бюджетних установ тощо). Проектів, спрямованих на інвестування в економічний розвиток територій, майже немає. Тим не менш, спрямованість значних фінансових ресурсів на розвиток та оновлення інфраструктури, зокрема, ремонт доріг, проекти з енергозбереження, є одним із ключових факторів залучення інвестиційних ресурсів до адміністративно-територіальної одиниці.

### РОЗДІЛ 3. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ – ДО СТАЛОГО РОЗВИТКУ

#### 3.1. Стратегічне планування розвитку територіальних громад в умовах децентралізації

Українська економіка поступово набирає обертів, але поки що далека від бажаних 7-10 відсотків зростання ВВП на рік, які необхідні для відновлення докризового рівня 2008 року та подальшого руху вперед. Необхідні темпи вдвічі вищі, ніж у 2017-2018 роках, що вимагає докорінного перегляду всієї системи планування та стимулювання економічного розвитку країни. Така система з багатьох причин не формується на загальнодержавному рівні і, до того ж, не функціонує на регіональному рівні.

Процес децентралізації системи державного управління передбачає посилення ролі місцевого самоврядування на рівні нової форми нижчого рівня організації державного устрою – територіальних громад. Традиційними складовими менеджменту є функції планування, організації виконання планів, стимулювання виконавців, контролю за досягненням запланованих цілей. Організація такого процесу на місцевому рівні має бути системною в охопленні сфер життєдіяльності місцевих громад: не лише фінансово-бюджетні зміни, а й весь набір інструментів державного регулювання соціально-економічного життя має будуватися знизу, включаючи такі функції, як планування (довгострокове, середньострокове, короткострокове) розвитку, програмування цілей і ресурсів розвитку, розробка та реалізація інвестиційних бізнес-проектів для вирішення регіональних проблем.

З новим місцем територіальних громад у системі бюджетних відносин постає завдання побудови управління якістю на цьому рівні, формування рекомендацій до системи прогнозно-програмних документів для обґрунтованого регулювання соціально-економічного розвитку на місцевому

рівні. Якщо децентралізація постійно розвивається, новий рівень організації якісного управління ресурсами для розробки, впровадження відповідних технологій програмно-цільового та проектно-орієнтованого управління «малими» проектами (з мінімальними витратами на організацію, максимальним використанням комп'ютерних технологій, швидким досягненням цілей, досягнутих високих ефектів).

Усі аспекти державного регулювання (крім грошово-кредитного та державного бюджету) мають бути присутніми на рівні ОТГ. Управління економічним розвитком ОТГ має поєднувати різні часові періоди та має включати довгостроковий стратегічний план дій. Відсутність довгострокової стратегії є причиною багатьох економічних проблем на національному рівні, і цієї проблеми слід уникати при управлінні розвитком на місцевому рівні. Місцевий рівень управління розвитком вимагає для такої роботи високопродуктивних комп'ютерних та інформаційних технологій: моделювання розвитку процесів, кількісні розрахунки бізнесу та обґрунтування напрямків розвитку, сценарні умови, реальні (досяжні) цілі, наявний потенціал, завдання, регіональні показники показників, джерела ресурсного забезпечення, оптимальний розподіл ресурсів, вибір моделей розвитку за ресурсами, оперативний моніторинг ходу досягнення запланованих стратегічних цілей.

Стратегічне планування має враховувати різні інтереси конкретного населення місцевої громади, систему цінностей населення (включаючи кожне «домогосподарство» чи кожну сім'ю), рівень доходів, інфраструктуру (особливо дороги), існуючий бізнес (підприємства) та можливості для зростання або початку нового, місцеві ресурси, соціальні проблеми (особливо безробіття, робочі місця для молоді, злочинність, освіта та медичні послуги). Громадське керівництво може бути співзасновником нового бізнесу, розвивати партнерські відносини, якщо приватний капітал в регіоні не має природних стимулів для розвитку.

Основною складністю в організації якісного стратегічного планування є практична реалізація довгострокових цілей і напрямів розвитку за допомогою

поточних планів дій і цільових програм, моніторингу ефективності, оперативного управління процесом реалізації. Потрібна система підготовки та перепідготовки менеджерів з управління розвитком для місцевого рівня, де вся управлінська команда – це 1-2 людини на 10-15 одночасних інвестиційних чи соціальних проєктів, або взагалі управління проєктами – це додаткове навантаження чи поєднання з базовими функціями.

Стратегія як програмний документ місцевого самоврядування має структурні аспекти (проблемно-, ресурсно- чи проєктно-орієнтовані), показники, цілі, пріоритети та завдання просування, ресурсне обґрунтування, шляхи реалізації.

Стратегічне планування починається з аналізу поточного стану та проблем:

- існуючі бізнес-проєкти в регіоні, робочі місця, кількість безробітних та їх потреби, середній дохід, можливості професійного навчання, медичне обслуговування;
- фінансова підтримка потреб громади та можливості додаткового залучення;
- потенційні енергетичні, трудові, інфраструктурні ресурси для розвитку, продуктивність їх використання, дефіцит чи надлишок;
- демографічні та соціальні проблеми регіону;
- досвід інших громад у вирішенні подібних проблем та дисбалансу між потребами та ресурсами, можливостями розвитку в прогностичний період.

Важливу роль у стратегічному плануванні відіграє довгострокове прогнозування розвитку, планування схем розміщення бізнесу на території.

Для кожної з визначених цілей розвитку у стратегічних напрямках необхідно передбачити: обґрунтування доцільності, перелік цілей, визначення необхідних ресурсів, терміни, заходи підтримки та етапи реалізації, систему показників, критерії моніторингу їх досягнення, моніторинг та звітність.

Окремим питанням стратегічного планування є управління ризиками економічного розвитку, протидія негативним подіям на місцевому та



загальнодержавному рівнях, які потребують планування адекватних заходів нейтралізації. Прикладом можуть бути ризики повернення фінансової нестабільності, зростання цін і тарифів для державних монополій, зміна Урядом умов фінансування доходів територіального бюджету, передача його функцій ОТГ без пропорційного перерахування доходів бюджету, стихійні лиха, погодні умови, врожайність, військово-політичні загострення, загальноекономічні кризи. У міру поширення практики кредитування дефіцитів бюджету ОТГ виникне ризик надмірної заборгованості та її погашення активами ОТГ. Стратегія повинна підготувати заходи для протидії та зменшення потенційних втрат від несподіваних подій. Наявність розроблених планів управління ризиками шляхом переходу на інші сценарії реалізації стратегії розвитку є ознакою якості стратегії розвитку. Рекомендується розробляти стратегію розвитку території не менше ніж на десять років, а кожні 5 років коригувати. При цьому необхідно досягти 3-4 реальних цілей. Після їх досягнення ресурси передаються на інші 3-4 цілі.

Сукупність документів стратегічного планування має виглядати у такому складі:

- 1) Стратегія розвитку території.
- 2) Середньострокові цільові програми (3-5 років).
- 3) Поточні (річні) бізнес-проекти.

Таблиця 3.1.

## Програмні типові завдання розвитку території

Цільові показники	2024р. прогноз	2028 р. прогноз
Чисельність населення (темп зростання, %)	100,1	100,5
Кількість домашніх господарств (темп зростання, %)	99,0	99,6
Чисельність зайнятого населення (темп зростання, %)	101,0	102,5
Середньомісячна реальна заробітна плата (темп зростання, %)	105,0	107,0
Доходи бюджету ОТГ (темп зростання реальний, %)	104,0	105,5
Обсяги коштів, залучених у розвиток з інших джерел (темп зростання, %)	108,0	112,0
Кількість нових робочих місць (темп зростання, %)	103,0	104,0
Кількість підприємців (працюючих бізнес-проектів) (темп зростання, %)	102,0	103,3
Обсяг фінансування проектів інвестицій у розвиток території (темп зростання, %)	106,0	108,0

Типовими бізнес-проектами для ОТГ є енергозбереження, будівництво доріг, використання вторинних ресурсів, спортивна інфраструктура, переробка відходів, постачання якісної води та водовідведення, транспортне обслуговування студентів та в медичних цілях.

Один із варіантів системи показників стратегії розвитку типової ОТГ наведено в таблиці (акцент на соціальних аспектах життя громади).

Контроль за досягненням цілей потребуватиме розвитку регіональної спеціальної статистики. Система збору інформації Держстату може не задовольняти потребу в оперативній інформації про ситуацію в територіальній громаді, яка необхідна для прийняття оперативних рішень. Звітність про виконання планів розвитку має бути щонайменше щоквартально та максимально публічною.

Децентралізація дасть новий імпульс економіці, покращить умови життя населення, адже чим ближче центр управління бюджетними коштами розташований до місця їх використання, тим вища ефективність використання. Важливо, щоб доходи місцевих бюджетів становили не менше 50% надходжень зведеного бюджету, щоб розподіл податків між державним та місцевими бюджетами був стабільним з року в рік, належна якість управління фінансами ОТГ.

### 3.2. План заходів щодо підвищення ефективності управління освітніми та медичними субвенціями

Одним із видів міжбюджетних трансфертів відповідно до Бюджетного кодексу України є субвенції, які призначені для використання за цільовим призначенням у порядку, встановленому органом, який прийняв рішення про їх надання. Субвенції можуть надаватися з державного бюджету місцевим і перераховуватися між місцевими бюджетами. Статтею 97 Бюджетного кодексу України передбачено такі види трансфертів до місцевих бюджетів від держави:

- субвенції на виконання державних програм соціального захисту населення;
- субвенція на реалізацію інвестиційних проектів;
- освітня субвенція;
- медична субвенція;
- субвенція на фінансування заходів з компенсації соціально-економічних ризиків населення, яке проживає на території зони спостереження;
- субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної та торфодобувної промисловості та утримання в безпечному режимі осушувальних комплексів на умовах співфінансування (50 відсотків);
- субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту та утримання доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах;
- інші субвенції.

Відповідно до статті 101 Бюджетного кодексу України передбачено перерахування міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами. Місцеві ради можуть передбачати у відповідних бюджетах такі види субвенції:

- субвенції на утримання об'єктів загального користування або ліквідацію негативних наслідків діяльності громадських об'єктів;
- субвенції на реалізацію інвестиційних проектів, у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів громадського призначення;
- інші субвенції.

Умови надання субвенції, зазначені у цій частині статті 101, визначаються відповідною угодою сторін, якщо інше не передбачено Бюджетним кодексом України.

Механізм перерахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим встановлюється Порядком перерахування міжбюджетних трансфертів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2010 р. № 1132 (в редакції постанови КМУ). Міністрів України від 23

січня 2015 р. № 12). , та вказує, що субвенції можуть перераховуватися як до загального, так і спеціального бюджетних фондів.

Порядок та умови надання та використання субвенцій з державного бюджету місцевим визначаються відповідними нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, в яких визначається головний розпорядник субвенції; зони, для яких його можна використовувати і для яких не дозволяється використовувати; порядок перерахування коштів субвенції органами казначейства; порядок закупівлі товарів, робіт і послуг за рахунок субвенції тощо.

Залежно від напрямку субвенції головними розпорядниками цих коштів можуть бути: Міністерство охорони здоров'я, Міністерство освіти і науки, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства та інші органи виконавчої влади. Розпорядники субвенцій місцевим бюджетам визначаються рішеннями про такі бюджети відповідно до закону.

Розглянемо особливості використання коштів субвенції на прикладі освіти, зокрема застосування постанови Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2018 р. № 237, якою затверджено Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету до місцевих бюджетів школи» (Порядок № 237) у межах Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року, затвердженої розпорядженням КМУ. України від 14 грудня 2016 р. № 988.

Основною ознакою коштів, що виділяються як субвенції, є їх цільове використання. Це означає, що кошти субвенції призначені для використання за цільовим призначенням у порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про їх надання, та згідно з кодами економічної класифікації видатків (КЕКВ), згідно з якими вони підлягають виділені. Регулюючи нормативний документ, порядок та умови надання субвенції певного виду (відповідно до статей 97 та 101 Бюджетного кодексу України), органи влади чітко встановлюють, на що саме спрямовуються кошти субвенції. Наприклад,

Порядком № 237 визначено, що субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» спрямована на:

- придбання дидактичних матеріалів, сучасних меблів, комп'ютерної техніки, відповідного мультимедійного контенту для початкової школи за переліком, затвердженим Міністерством освіти і науки;
- підготовка тренерів-викладачів, підвищення кваліфікації вчителів початкових класів, які навчатимуть першокласників у 2018/19 та 2019/20 н.р., помічників вчителів закладів загальної середньої освіти з інклюзивною та інтегрованою освітою, заступників директора закладів загальної середньої освіти. заклади освіти виховна (навчальна, виховна) робота в початковій школі, вчителі іноземних мов, які навчатимуть учнів 1-го класу у 2018/19 навчальному році, вчителі закладів загальної середньої освіти (класів), у яких діти навчаються мовами національних меншин.

Для ефективного управління освітою та субсидіями на мед необхідний ряд заходів. Перш за все, затвердити Стратегію розвитку громади чи Програму соціально-економічного та культурного розвитку громади та визначити пріоритетні напрями розвитку. Сформуванню інформаційну базу існуючої бази оподаткування громади та забезпечити ефективне управління нею:

- інвентаризація бази оподаткування та платників податків; - повний облік ресурсів громади;
- визначення «точок зростання» (створення нових підприємств, нових робочих місць, розвиток малого та середнього бізнесу тощо);
- нормативна грошова оцінка землі;
- перегляд договорів оренди та мінімальних ставок оренди (майна, землі);
- повний облік обороту підакцизних товарів.

Формування оптимальної мережі закладів бюджетної сфери:

- створення опорних шкіл;
- створення освітнього, культурного та спортивного простору;

- створення амбулаторно-медичних дільниць.

Удосконалення бюджетного планування:

- визначення реальних бюджетних показників;
- з урахуванням пріоритетів, визначених стратегією розвитку громади.

Видатки, які можуть здійснюватися з бюджетів ОТГ, визначені ст. ст. 71 (ч. 2 Бюджет розвитку), 89 і 91 БКУ. Тобто за рахунок бюджетів ОТГ, крім видатків на здійснення повноважень самоврядування, фінансуються видатки, делеговані їм державою для виконання. Це видатки на утримання державних закладів, а саме:

- освіта (дошкільні та загальноосвітні школи), здоров'я охорони здоров'я (первинна та середня медична допомога),
- культура (клуби та будинки культури, бібліотеки, театри, музеї, школи естетики). освіта ),
- спорт (дитячо-юнацькі спортивні школи, заходи з фізичної культури і спорту),
- соціальний захист та соціальне забезпечення (центри соціальних служб, притулки для дітей, програми соціального захисту).

Освітня субвенція - спрямована на оплату праці педагогічних працівників окремих навчальних закладів (шкіл та шкіл-інтернатів, у тому числі спеціалізованих та для громадян, які потребують соціальної допомоги та оздоровлення, професійно-технічних навчальних закладів у частині видатків на повну загальну середню освіту - перелік визначено ст. 1032 БКУ).

Розмір субвенції визначається Міністерством освіти і науки за формулою, затвердженою Кабінетом Міністрів України. Формула розподілу освітньої субвенції затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1088 «Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами», Порядок та умови її надання - постанова 14.01.2015 № 6 бюджет».

Медична субвенція - спрямована на оплату поточних витрат закладів охорони здоров'я (з урахуванням розподілу видатків між місцевими

бюджетами, визначеного статтями 89 і 90 БКУ, ст. 1034 БКУ), крім витрат на комунальні послуги та енергоносії.

Розмір субвенції визначається МОЗ за формулою, затвердженою Кабінетом Міністрів України.

Формулу надання медичної субвенції затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 618 «Про затвердження формули розподілу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам», Порядок та умови її надання - Постанова від 23.01.2015 № 11 державного бюджету місцевим бюджетам». Якщо вторинна медична допомога жителям громади надається закладами, що фінансуються з інших місцевих бюджетів, частина медичної субвенції перераховується до відповідних бюджетів.

Для отримання достовірної та повноцінної суми субвенції, важливо:

- надати міністерствам точні дані про кількість учнів у бюджетних школах та мешканців, які проживають на території району, оскільки це основні показники, які враховуються при визначенні розміру освітньої та медичної субвенції;
- після отримання від Мінфіну розрахункових показників міжбюджетних трансфертів (кінець вересня року, що передує плановому) на плановий рік, необхідно перевірити, чи врахована кількість студентів та мешканців.

## ВИСНОВКИ

У висновках магістерської викладено найважливіші наукові та практичні досягнення; наведені основні теоретичні положення та практичні рекомендації, що впливають із результатів дослідження; сформульовано конкретні пропозиції щодо соціальних пріоритетів видатків бюджетів територіальних громад в умовах фінансової децентралізації:

1. Фінансова децентралізація в сучасних умовах розглядається як необхідна умова успішної децентралізації державних функцій в умовах демократичних перетворень.

2. Основним завданням бюджетної децентралізації, яке успішно реалізується в Україні, є передача частини повноважень від центральної влади до місцевого самоврядування та розширення його компетенції у сфері місцевих фінансів. Оскільки ефективність виконання функцій та повноважень місцевих органів влади залежить від наявності необхідних фінансових ресурсів, питання наповнення дохідної частини місцевих бюджетів України залишається актуальним і донині. Практика бюджетної децентралізації в Україні вимагає врахування досвіду місцевих фінансів у країнах ЄС, які мають тривалу історію самоврядування та зазнали змін і реформ, щоб вибрати найкращі європейські моделі та забезпечити їх швидку адаптацію до сучасних умов.

3. Бюджетна децентралізація є основою децентралізації влади, формування ефективної системи місцевих фінансів та дієвим інструментом регулювання соціально-економічного розвитку територій. Саме бюджетна децентралізація спонукає території активізувати внутрішній потенціал соціально-економічного розвитку, пошук додаткових джерел власних ресурсів, фінансову автономію та збалансувати наявні потреби та потенціал регіонів.

4. Шляхом фіскальної децентралізації йшли і йдуть європейські країни, досвід яких потребує вивчення та врахування у процесі вирішення питання децентралізації влади в Україні. Успіх такої децентралізації в нашій країні необхідний як для формування сучасного цивілізованого суспільства, так і для



підвищення його конкурентоспроможності на світових ринках. Тому що стратегічним завданням України сьогодні є забезпечення міжнародної регіональної інтеграції вітчизняної економіки у світ на паритетних умовах, відповідних їхнім національним інтересам

5. Враховуючи зростання впливу неекономічних факторів на вітчизняну економіку, зокрема військового, інформаційного, соціального, адміністративного, а також прямого та опосередкованого впливу інших держав, важливо оцінити дисбаланси боргової політики. Слід зазначити, що за останні роки (2014-2021) заборгованість країни перед зовнішніми та внутрішніми кредиторами зростає. Однак позитивним моментом є те, що у 2018 році співвідношення державного боргу до ВВП в Україні наблизиться до критичного рівня, рекомендованого Маастрихтським договором. І цього вдалося досягти за рахунок реструктуризації частини боргу у 2015 році, структурних реформ та відновлення економічного зростання в минулому звітному періоді. Проте слід зазначити, що незважаючи на позитивні зміни боргового навантаження України щодо ВВП, його рівень залишається одним із найвищих у Східній Європі, а обсяг загальних платежів за обслуговування та погашення державного боргу залишається значним тягарем для державного бюджету.

6. Механізм розподілу фінансових ресурсів у сфері охорони здоров'я є неефективним, оскільки розмір бюджетів стаціонарних закладів залежить від кількості ліжок, тобто фінансуються наявні ресурси, а не послуги. Внаслідок такої політики видатків в Україні на 40% більше ліжок у стаціонарних закладах, ніж у середньому по ЄС. Крім того, поточні видатки становлять близько 90% Зведеного бюджету охорони здоров'я. Найбільшою статтею витрат є заробітна плата медичних працівників – близько 50%, а також товари та послуги медичного характеру – 37%.

7. Зазначимо, що проекти, які подаються на фінансування з Державного фонду розвитку села, мають відповідати або стратегіям розвитку області та планам дій щодо їх реалізації, або проекту співпраці місцевих громад, або підтримки добровільного об'єднання територіальних громад. Основними

критеріями відбору проекту є: стан проекту протягом 1-3 років, обов'язкова трансформація з місцевого бюджету 10% вартості проекту, подальше обслуговування за рахунок громад та наявність проектної документації на об'єкти будівництва. При цьому ключовими критеріями оцінки проектів є: зона охоплення, вплив проекту на вирішення відповідних проблем, його інноваційність, соціально-економічні особливості проекту, а також фінансова спроможність громад реалізувати проект.

8. дослідивши особливості забезпечення економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, можна сказати: усі напрямки фінансування є соціальними (будівництво, ремонт та реконструкція бюджетних установ тощо). Проектів, спрямованих на інвестування в економічний розвиток територій, майже немає. Тим не менш, спрямованість значних фінансових ресурсів на розвиток та оновлення інфраструктури, зокрема, ремонт доріг, проекти з енергозбереження, є одним із ключових факторів залучення інвестиційних ресурсів до адміністративно-територіальної одиниці.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гурне Б. Державне управління [Текст] / Б. Гурне; пер. з франц. В. Шовкуна. - К.: Основи, 1994. - 165 с.
2. Кукарцев О. Інституціональні механізми регіональної політики: централізація і децентралізація влади [Текст] / О. Кукарцев// Вісник Національного університету "Львівська політехніка". - №19. - 2007. - С. 102 - 108.
3. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління [Текст] / Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.04 / М.В. Харитончук; НАН України. Ін-т світ. економіки і міжнар. відносин. - К., 2000. - 17 с.
4. Авалов З. Децентралізація и самоуправління у Франції [Текст]; Від реформ Бонапарта до наших днів: політ. дослідж. / З. Авалов., 1905. - 347 с.
5. Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінансової децентралізації [Текст] / О. С. Дроздовська // Фінанси України. - 2008. - № 8. - С. 19-25.
6. Державне управління і менеджмент [Текст]: навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов [та ін.]; за заг. ред. проф. Г. С. Одінцової. - Х. : ХарРІ УАДУ, 2002. - 492 с.
7. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління [Текст] / В. Я. Малиновський. - 2-ге вид., доповн. і виправл. - К.: Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. - 254 с.
8. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація [Текст]: монографія / кол. авт. ; відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. - К.: УАДУ при Президентові України, 1997. - 448 с.
9. Державне управління та державна служба [Текст]: словн.- довід. / уклад. О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2005. - 480 с.
10. Мацук З. А. Фіскальний федералізм як децентралізована модель формування бюджетного регулювання в Україні / З. А. Мацук // Фінанси,

- облік і аудит. - 2014. - Вип. 1. - С. 81-94. - Режим доступу:  
[http://nbuv.gov.ua/jpdf/Foa\\_2014\\_1\\_9.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/Foa_2014_1_9.pdf).
- 11.Бикадорова Н. О. Податкові доходи у фінансовій децентралізації місцевого самоврядування / Н. О. Бикадорова // Економічні науки. Серія : Облік і фінанси. - 2010. - Вип. 7(1). - С. 74-83. - Режим доступу:  
[http://nbuv.gov.ua/jpdf/ecnof\\_2010\\_7\(1\)\\_10.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/ecnof_2010_7(1)_10.pdf).
- 12.Бюджетна система : підручник/ на наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. - К.: Центр учбової літератури; Тернопіль : Економ. думка. 2012-871с
- 13.. Тірк У. Фіскальна децентралізація в Україні / У. Тірк. – Режим доступу: [www.c-ed.info/img/pdf/Utt\\_125\\_134\\_ukr.pdf](http://www.c-ed.info/img/pdf/Utt_125_134_ukr.pdf).
- 14.Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні [Монографія] / І.С. Волохова. – Одеса: Атлант, 2014. – 462 с.
- 15.Демчак Р. Бюджетна децентралізація є основним чинником економічної безпеки держави /Р. Демчак // [Електронний ресурс]. — Режим доступу:<http://solydarnist.org/?p=15037>
- 16.Габа І.М. «Децентралізація»- деякі плюси і мінуси / І.М.Габа // РайонІнфо.- 2014.-№1.-С.5.
- 17.Стратегія сталого розвитку «Україна -2020» від 12 січня 2015р. [Електронний ресурс].- Режим доступу:<http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>
- 18.Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу : [http// www. rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua) .
- 19.Павлюк К. В. Видатки бюджетів на розвиток людського капіталу як чинник економічного зростання // Фінанси України. – 2006. – № 9. – С. 30-46.
- 20.Возняк Г.В. Бюджетна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації : дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.08 ; Держ. ВНЗ «Ун-т банк. справи». Київ, 2018. 576 с.
- 21.Словник української мови : В 11 т. Т. 9 / ред. І.С. Назарова. Київ: Наук. думка, 1978. 917 с.

22. Руденко І. В. Фіскальна децентралізація: моделі, перспективи, ризики Економіка. Фінанси. Право. 2014. №6. С. 16-22. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfipr\\_2014\\_6\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfipr_2014_6_6)
23. Роман В. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу. URL: <http://vivacademy.com/visnik12/fail/Roman.pdf>
24. Хлівний В., Гризоглазов Д. Фіскальна децентралізація на місцевому рівні. Ринок цінних паперів України. 2012. № 8. С. 25-28.
25. Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua>
26. Кізіма Т.О. Фінансова децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Інноваційна економіка. 2017. №7-8 (70). С. 145-149.
27. Апатов Н. В. Оцінка ефективності місцевих бюджетів // Економіка регіонів. 2010. № 4. С. 15-22.
28. Вахович І.М., Камінська І.М. Резерви нарощування фінансової спроможності регіонів України // Актуальні проблеми економіки. 2010. № 3 (105). С. 187-196.
29. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наукова доповідь / за ред. д-ра екон. наук І.О. Луніної; НАН України, ДУ «Ін.-т екон. та прогнозув. НАН України». К., 2016. 70 с.
30. Кульчицький М. І. Теоретико-методологічні основи міжбюджетних відносин: проблеми, тенденції та перспективи розвитку // Бізнес Інформ. 2015. № 6. С. 174-181. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf\\_2015\\_6\\_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2015_6_31)
31. Муніципальні фінанси: навч. посіб. / За ред. д.е.н., проф. О.П. Кириленко. Тернопіль: Астон, 2015. 360 с.
32. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади / О.Кириленко, Б.Малиняк, В.Письменний, В.Русін. Асоціація міст України. К., ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 396 с.

- 33.. Раделицький Ю. О., Квасній О. Р. Основи формування податкового потенціалу місцевих бюджетів в контексті децентралізаційних процесів // Науковий журнал “Економічний вісник”. 2018, С. 21-32.
- 34.Раделицький Ю., Паньків Х. Аналіз фінансових показників діяльності банків України // Науковий вісник ЛНУ ім. І.Франка. Проблеми теорії та практики обліково-аналітичних наук. 2017. Т.1., с. 290-319.
- 35.Бесчастний В.М. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи / за ред. В.М. Бесчастного. Донецьк: Донецький юридичний інститут при Донецькому національному університеті. 2005. 579 с.
- 36.. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки. К.: Либідь, 2000. 654 с.
- 37.Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Мюнхен. - 1963. - 175 с.
- 38.Тібу Ч. Економічна теорія фіскальної децентралізації в публічних фінансах: необхідність, джерела й використання / Ч. Тібу. - 1961р..
39. Дрезденська О. С. Теоретичні засади фінансової децентралізації / О. С. Дрезденська // Фінанси України, 2002. – С. 12-18.
40. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія / І. О. Луніна. – К.: Інститут економічного прогнозування – 2006. – 393 с.
- 41.Лютий І. О. Теоретичні засади та суперечності реалізації бюджетної стратегії України / І. О. Лютий // Наукові праці НДФІ. - 2006. - Вип. 2. - С. 69-72.
42. Бондарук Т.Г. Місцеві Фінанси. –К.: ДП «Інформ.- аналіт. агентство», 2013. - 529 с.
- 43.45. Musgrave Richard A. Essays in fiscal federalism – Washington, DC: The Brookings Institution,–1965. – 301 p.
44. . Oates W.E. Searching for Leviathan: An empirical study / W. E. Oates // The American Economic Review. – 1985. – Vol. 75. – No. 4. – P. 748–757.

- 45.. Tiebout C. An Economic theory of fiscal decentralization / In: NBER, Public Finances, Needs, Sources and Utilization. – Princeton (Univ. Press), 1961. – P. 79-96.
46. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. (2012). Децентралізація публічної влади: європейський досвід і перспективи України [Електронний ресурс] – Режим доступу URL : [http:// despro.org.ua/](http://despro.org.ua/)
47. Місцеве самоврядування в Україні. [Електронний ресурс] – Режим доступу URL: [http:// academy.gov.ua/doc/koment-inter\\_prezident/2014](http://academy.gov.ua/doc/koment-inter_prezident/2014)
48. Ключові напрями модернізації бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку України. Аналітична доповідь. – Національний інститут стратегічних досліджень. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
[http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/byudzhethne\\_reguluvanya-bb446.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/byudzhethne_reguluvanya-bb446.pdf)
49. Грицюк Т. В. Бюджетное регулирование, макроэкономическая стабильность и экономический рост / Т. В. Грицюк // Финансы и кредит. – 2003. – № 13 (127). – С. 14-26.
50. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України / Л. В. Лисяк. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
51. Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І.Я.Чугунов. – К. : НДФІ, 2005. – 259 с.
52. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки / К.В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с.
53. Дем'янишин В.Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України / В. Дем'янишин. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с.
54. Фінансова політика як феномен інституціональної економіки / І.Ф. Радіонова // Фінанси України. – К., 2007. – № 11. – С. 53-63.

55. Степанова Г.М. Бюджетне регулювання в умовах інституційних перетворень / Г.М. Степанова // Молодий вчений. – 2015 – №2 (17). – С. 79-82.
56. Крисоватий А. І. Інституційне середовище фіскального регулювання соціально-економічних процесів / А. І. Крисоватий, Т. В. Кошук // Фінанси України. – К., 2011. – № 9. – С. 18-32.
57. Радіонов Ю.Д. Оцінка ефективності державних видатків / Ю.Д. Радіонов // Економіка України. – 2013. – № 12 (625). – С. 76-87.
58. Макогон В.Д. Бюджетне регулювання у системі соціально-економічного розвитку України / В.Д. Макогон // Вісник ДДФА: Економічні науки. – 2014. – №1 (31). – С.26-31.
59. Кириленко О.П. Досягнення стратегічних орієнтирів удосконалення міжбюджетних відносин в Україні / О.П. Кириленко // Фінанси України. – 2013. – № 8. – С. 19-28.
60. Волохова І.С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / І.С. Волохова. – Одеса : Атлант, 2010. – С. 234.
61. Доходи бюджету України – Ціна держави. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cost.ua/budget/revenue/>
62. Дем'янчук О. І. Механізм управління місцевими бюджетами України в умовах децентралізації / Т.І. Дем'янчук // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка» : науковий журнал. – Острог : Вид-во НУ«ОА», вересень 2016. – № 2(30). – С. 76-81.
63. Сорговицька Я.Г. Бюджетне регулювання в системі соціально-економічного розвитку регіонів України / Я.Г. Сорговицька / Інтелект XXI. – 2016. – №6. – С. 135-142.
64. Спасів Н. Я. Фінанси об'єднаних територіальних громад: детермінанти та пріоритети розвитку : монографія . Тернопіль : ТНЕУ, 2018 . 472 с .
65. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua>



66. Возняк Г.В. Бюджетна політика розвитку регіонів України: сучасна парадигма та орієнтири подальших реформ. НАН України. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України», 2016. 520 с.
67. Реформування фінансування охорони здоров'я заради підвищення якості надання послуг. Тематична записка. The World Bank. IBRD. IDA. 4.04.2017 р. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/748141491297157668/Ukraine-Special-Focus-Note-Health-April-2017-uk.pdf>.
68. Складові частини витрат (видатків) розвитку та витрат (видатків) споживання. Наказ Міністерства фінансів України № 11 від 14.01.2011 р. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16737473>.
69. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій. Кабінет Міністрів України; Постанова, Порядок від 06.02.2012 № 106
70. Деякі питання надання у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій. Кабінет Міністрів України; Постанова, Розподіл, Перелік від 24.06.2016 № 395.
71. Попова О. Реформування громад: «добровільність» без альтернативи // ZN.UA. 9.07.2016 р. URL: <https://dt.ua/macrolevel/reformuvannya-gromad-dobrovilnist-bez-lternativi-.html>.
72. Про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад. Рахункова палата. Рішення № 13-2 від 27 червня 2017 року. URL: [http://www.acrada.gov.ua/doccatalog/document/16752481/R\\_RP\\_13-2017.pdf?subportal=main](http://www.acrada.gov.ua/doccatalog/document/16752481/R_RP_13-2017.pdf?subportal=main).
73. Підготовка проектів регіонального розвитку за рахунок Державного фонду регіонального розвитку. USAID Україна. Асоціація міст України

