

<https://doi.org/10.36818/2071-4653-2020-1-2>  
УДК 352.075.1:[338.294.47:336](477)  
JEL F02, O18, R10

**З. О. Сірик**

кандидат технічних наук, доцент, доцент кафедри  
фундаментальних дисциплін Львівського факультету  
Дніпропетровського державного технічного університету  
залізничного транспорту ім. В. Лазаряна  
e-mail: [zsiryk62@gmail.com](mailto:zsiryk62@gmail.com)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9886-1068>

**ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ПЕРЕДУМОВА НАРОЩЕННЯ  
ПОТЕНЦІАЛУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*Визначено, що місцевими фінансами є процес прийняття фінансових і інвестиційних рішень відповідно до запланованих завдань і джерел забезпечення. Виявлено, що джерела фінансового забезпечення територіальних громад передбачають формування доходів місцевих бюджетів у часі на основі реальних процесів. Такий підхід дозволяє уникнути надмірних видатків і більш точно, хоча й у короткостроковому періоді, спрогнозувати наповнення бюджетів, а також оптимально визначати пріоритети фінансування відповідних заходів. Проаналізовано структуру джерел фінансування місцевих бюджетів в Україні. Визначено питому вагу надходжень до місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України за 2014-2018 рр. Акцентовано увагу на тому, що як одна з ключових реформ фінансова децентралізація спрямована на зміцнення фінансово-економічного потенціалу територіальних одиниць на принципах автономності, самодостатності і ефективності.*

**Ключові слова:** міське самоврядування, реформи, територіальні громади, фінансово-інвестиційне забезпечення, фінансові ресурси.

**Siryk Z. FINANCIAL DECENTRALIZATION AS A PRECONDITION OF INCREASING THE LOCAL GOVERNANCE CAPACITY IN UKRAINE**

*Modern period of Ukrainian development is characterized by extended process of local governance and administrative-financial decentralization reforms, as well as a set of sectoral reforms that started in 2014. The process, which can generally be characterized as the decentralization process, has become the driving force directed at improving the level of territories' socio-economic development and strengthening the local governance capacity in Ukraine. It is grounded on growing financial autonomy of local authorities, expansion of the list and improving quality of public services granted to residents, and meeting the needs of territorial communities in all activity domains. The paper aims to examine the process of financial decentralization as a precondition of increasing the capacity of local governance in Ukraine. The paper determines that local finances are the process of making financial and investment decisions according to the planned tasks and sources of maintenance. It reveals that the sources of financial provision of territorial communities stipulate the forming of local budgets' revenues in time based on real processes. The approach contributes to avoiding the excessive expenses and more distinct but rather short-term predicting of budgets composition, as well as optimal defining of funding priorities for corresponding activities. The structure of funding sources in Ukraine is analyzed. The weight of local budgets' revenues in the structure of Ukraine's consolidated budget in 2014-2018 is determined. The fact that financial decentralization as one of the key reforms is directed at strengthening of financial-economic capacity of territorial units based on the principles of autonomy, self-sufficiency, and efficiency is emphasized.*

**Keywords:** local governance, reform, territorial communities, financial-investment provision, financial resources.

**Постановка проблеми.** Сучасний період розвитку України характеризується розгортанням процесу реалізації реформ місцевого самоврядування і адміністративно-фінансової децентралізації, а також комплексу секторальних реформ, розпочатих у 2014 р. Цей процес, який загалом можна охарактеризувати як процес децентралізації, став рушійною силою, спрямованою на підвищення рівня соціально-економічного розвитку територій та зміцнення потенціалу місцевого самоврядування в Україні, а в його основі стоїть посилення фінансової автономії місцевих органів влади, розширення переліку та підвищення якості публічних послуг населенню та задоволення потреб територіальних громад у всіх сферах їх життєдіяльності.

**Аналіз останніх досліджень.** На сучасному етапі питання ефективності реалізації реформи фінансової децентралізації та нарощення потенціалу місцевого самоврядування в Україні є особливо актуальним. Його

дослідженням займаються низка науковців, зокрема: Т. Бондарук [1], Г. Возняк [5], Т. Ганзицька [6], П. Жук [25], І. Сторонянська [2], С. Шульц [2] та інші.

**Метою статті** є дослідження процесу проходження фінансової децентралізації як передумови нарощення потенціалу місцевого самоврядування в Україні.

**Основні результати дослідження.** В Україні вектор на проведення процесу децентралізації закріплений у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 1.04.2014 р. [10]. Оскільки головним інструментом реалізації соціально-економічної політики держави є бюджет, то саме фінансова децентралізація знаходиться в основі управління на сучасному етапі здійснення розпочатих в Україні реформ.

Процес децентралізації є широким за своєю суттю і потребує чіткої дефініції для розуміння однозначності його змісту та запобігання помилковості трактування

останнього. Відтак, враховуючи всю сукупність ознак, які йому притаманні, охарактеризуємо його як процес реструктуризації влади, в результаті якої виникає система спільної відповідальності установ на центральному, регіональному та місцевому рівнях управління відповідно до принципу субсидіарності з метою підвищення якості та ефективності системи державного менеджменту, а також забезпечення можливості залучення громад до процесу прийняття економічних, соціальних і політичних рішень для забезпечення більшої прозорості та оперативності їх реалізації.

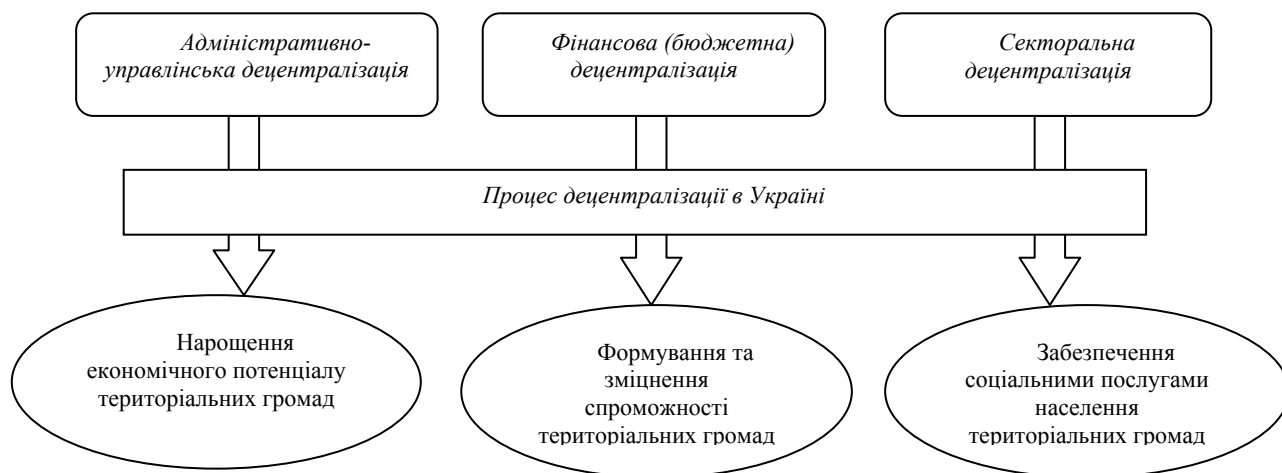
Сучасний процес децентралізації в Україні є вертикальним за своєю суттю, оскільки відбувається перерозподіл фінансово-правових повноважень між центральною та місцевою владою. Світова практика свідчить, що раніше децентралізацію влади розглядали як властивість федеративних систем державного устрою, а впродовж останніх десятиліть елементи децентралізації почали активно впроваджуватись в унітарних державах для підвищення ефективності системи державного управління [9].

У європейській практиці сутність децентралізації розкривається через три основні процеси: деконцентрація (передання адміністративних функцій територіальним підрозділам центральних органів влади), делегування (доручення місцевим органам влади виконувати окремі повноваження центральної влади зі збереженням за нею права скасування рішень місцевої влади) та деволуція (законодавче закріплення функцій та повноважень у вирішенні питань місцевого значення за органами місцевого самоврядування, які не лише мають право приймати власні рішення, а й виконувати їх під власну відповідальність) [8, с. 7-8].

В Україні адміністративна децентралізація влади (деконцентрація) проявляється в тому, що за державою зберігається право охорони та забезпечення загальнодержавних інтересів, які здійснюються через утворення централізованої системи відповідних органів державного управління на місцях (місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади). Натомість демократична децентралізація передбачає утворення органів місцевого самоврядування – рад відповідного рівня, що представляють інтереси мешканців певної території, причому між радами різних рівнів відносини субординації відсутні [14].

Кінцевою метою процесу децентралізації влади в Україні, який проходить паралельно із здійсненням адміністративно-територіальної реформи, є сприяння підвищенню ефективності і гнучкості апарату управління, децентралізації державного управління, економії бюджетних коштів та уникнення дублювання повноважень. Існують дві обов'язкові умови реалізації процесу децентралізації: першою з них є передання частини повноважень на регіональний та (або) місцевий рівень, а другою – перерозподіл ресурсів для їх виконання. Отже, закономірним є те, що паралельно з адміністративно-управлінською децентралізацією в Україні відбувається фінансова (бюджетна) децентралізація, яка спрямована на створення ресурсної основи для розвитку спроможних об'єднаних громад і розширення можливостей для залучення та акумулювання фінансових ресурсів для їх розвитку [19].

Складові процесу децентралізації в Україні представлені на рис. 1.



**Рис. 1. Складові процесу децентралізації в Україні**

*Джерело: складено автором.*

Однією зі складових загального процесу децентралізації в Україні є сфера фінансової децентралізації, яка найскладніша у цьому процесі, оскільки стосується безпосередньо управління фінансовими ресурсами та забезпечення їх оптимізації на різних рівнях державної влади. Даючи визначення поняттю «фінансова децентралізація», охарактеризуємо його як механізм перерозподілу функцій, повноважень та відповідальності державної влади між центральними органами управління, з одного боку, і органами регіонального (місцевого)

самоврядування, з іншого. Вважається, що сьогодні це найбільш ефективний та дієвий спосіб забезпечення фінансової автономії та стійкості місцевих органів влади, який загалом спрямований на посилення спроможності територіальних громад.

Вже протягом тривалого часу до початку процесу фінансової децентралізації існувала нагальна потреба передати повноваження від центральних органів управління на нижчий рівень влади – для зменшення навантаження на останніх і підвищення ефективності розподілу коштів, оскільки регіональні органи влади

## СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

на місцях краще орієнтуються у потребах місцевих територіальних спільнот і мають можливість швидше реагувати на виклики, пов'язані з проблемами розвитку територій, віднесених до сфери їхнього управління. Однак через відсутність фінансових ресурсів для реалізації нових, більш широких повноважень органами місцевого самоврядування цей процес не міг бути запущений.

Своєрідним стартом до фінансової децентралізації стало внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, згідно з якими [17; 18]:

- розширено самостійність місцевих бюджетів через можливість їх прийняття незалежно від прийняття державного бюджету;
- за місцевими бюджетами закріплено близько 50 джерел доходів для підвищення платоспроможності громад;
- замінено систему балансування системою бюджетного вирівнювання;
- закріплено за галузевими міністерствами розподіл коштів освітньої та медичної субвенції для передання трансфертів ОМС;
- здійснено перерозподіл видаткових повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування за принципом субсидіарності;
- запроваджено стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Система фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування у світі опирається на широкий перелік джерел фінансування, який з розвитком інформаційно-телекомунікаційних технологій та фінансових ринків стає дедалі більшим. Але у вітчизняному законодавстві перелік таких джерел практично щороку змінюється. З одного боку, така ситуація розширює фінансовий потенціал і гнучкість місцевих бюджетів. Утім, з іншого боку, це ускладнює адміністрування податкових та інших платежів, що спрямовуються в ці бюджети; крім цього, регулярна зміна фіскальної політики негативно впливає на інвестиційний клімат як в окремому регіоні, так і в країні загалом. А вже інвесторам в умовах постійних змін досить складно оцінити прибутковість і, відповідно, окупність своїх проєктів.

Загалом у вітчизняному законодавстві визначено чотири групи джерел доходів місцевих бюджетів (рис. 2).

Детальніший розгляд джерел формування доходів місцевих бюджетів засвідчує, що потенційних засобів для забезпечення їх самостійності і водночас зменшення дотаційної залежності є достатньо. Проте, незважаючи на певне спрощення системи оподаткування (місцевих податків і зборів зараз є три, до податкової реформи їх було 15), вона все ще залишається громіздкою і потребує удосконалення. Загальний перелік джерел доходів місцевих бюджетів в Україні виглядає так:

### 1. Податкові надходження

#### 1.1. Загальнодержавні податки та збори:

- податок та збір на доходи фізичних осіб – 100% (з розподілом за рівнем бюджету);
- податок на прибуток, крім податку на прибуток підприємств державної та

комунальної власності – 10% (обласний бюджет / бюджет міста Києва);

- податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності – 100%;
- рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування – 37%;
- рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування) – 100%;
- рентна плата за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення) – 45% (обласний бюджет);
- рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення – 100%;
- рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення – 30% (з розподілом за рівнем бюджету);
- рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення – 100%;
- рентна плата за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату – 7% (з розподілом за рівнем бюджету);
- плата за використання інших природних ресурсів – 100% (обласний бюджет / бюджет міста Києва);
- акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів – 100%;
- частина акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального – 13,44%.

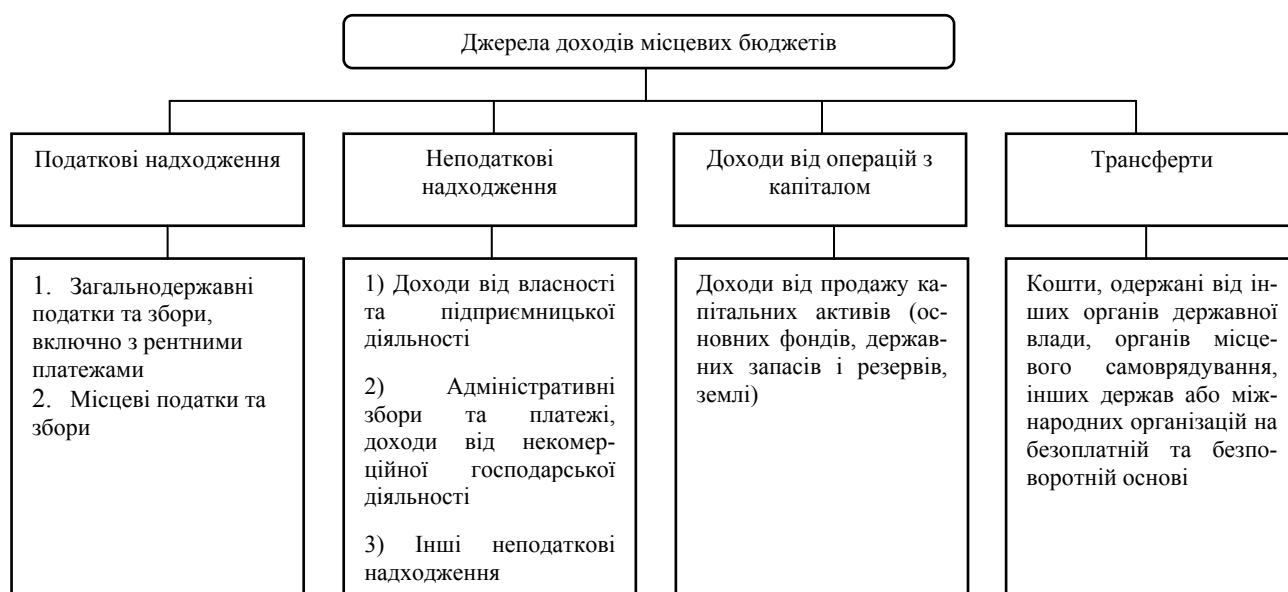
#### 1.2. Місцеві податки та збори:

- збір за місця для паркування транспортних засобів – 100%;
- туристичний збір – 100%;
- єдиний податок – 100%.

### 2. Неподаткові надходження:

- частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до відповідного місцевого бюджету – згідно з рішенням відповідної місцевої ради;
- плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів – 100%;
- адміністративні штрафи та інші санкції – 100%;
- плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами місцевих рад і місцевими органами виконавчої влади – 100%;
- адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб,

- фізичних осіб-підприємців та громадських формувань – 100%;
- плата за ліцензії на виробництво спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів – 100% (обласний бюджет / бюджет міста Києва);
- плата за ліцензії на право експорту, імпорту та оптової торгівлі спирту етилового, коньячного та плодового – 100% (обласний бюджет / бюджет міста Києва);
- плата за ліцензії на право експорту, імпорту алкогольними напоями та тютюновими виробами – 100% (обласний бюджет / бюджет міста Києва);
- плата за державну реєстрацію (крім реєстраційного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців) – 100% (обласний бюджет / бюджет міста Києва);



**Рис. 2. Структура джерел доходів місцевих бюджетів в Україні**

*Джерело: складено автором на основі [12].*

- плата за ліцензії на право оптової торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами – 100% (обласний бюджет / бюджет міста Києва);
  - плата за ліцензії на право роздрібно торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами – 100% (обласний бюджет / бюджет міста Києва);
  - плата за ліцензії та сертифікати, що сплачується ліцензіатами за місцем здійснення діяльності – 100% (обласний бюджет / бюджет міста Києва);
  - плата за надання інших адміністративних послуг – 100%;
  - адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень – 100%;
  - надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності – згідно з рішенням відповідної місцевої ради;
  - державне мито – 100%;
  - орендна плата за водні об'єкти (їх частини), що надаються в користування на умовах оренди державними адміністраціями та місцевими радами – 100%;
  - інші надходження – 100%;
  - концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності (крім тих, які мають цільове спрямування згідно із законом) – 100%.
3. Доходи від операцій з капіталом
- 3.1. Загальний фонд:
- кошти від реалізації безхазяйного майна – 100%;
  - надходження коштів від Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння (золото, платина, дорогоцінне каміння / срібло) – 80%/50%.
- 3.2. Спеціальний фонд:
- екологічний податок – 55% (з розподілом за рівнем бюджету);
  - надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва – 100% (з розподілом за рівнем бюджету);
  - грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності – 70% (з розподілом за рівнем бюджету);

## СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

- концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності (які мають цільове спрямування згідно із законом) – 100%;
- власні надходження бюджетних установ – 100%;
- цільові фонди, утворені органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади – 100%;
- дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність – 100%;
- плата за гарантії, надані міськими радами – 100%;
- кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту – 100%;
- кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності – 100%;
- кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної та комунальної власності – 90%.

#### 4. Трансферти:

- субвенції (форма грошової допомоги місцевим органам влади з боку держави для виконання конкретно визначених цілей);
- дотації (безвідплатна, безповоротна допомога з бюджету вищого рівня бюджету нижчому, яка не має цільового характеру та надається у разі перевищення видатків над доходами);
- субсидії (цільова допомога, що надається за кошти бюджетів або цільових фондів для збалансування регіональних і місцевих бюджетів, зміцнення їх дохідної бази та завжди передається безповоротно і безвідплатно з вищих ланок бюджетної системи нижчим ланкам для фінансування конкретних заходів та установ, тобто має цільовий характер).

Перелік бюджетних трансфертів в Україні наведено в узагальненому вигляді, оскільки він є доволі широким і динамічним, без фіксованих розмірів фінансових асигнувань. Відповідно до Бюджетного кодексу [17], місцеві громади можуть отримувати такі міжбюджетні трансферти:

- базова дотація;
- освітня субвенція;
- медична субвенція;
- інші субвенції та дотації.

Бюджети громад, що не об'єдналися, не отримуватимуть міжбюджетних трансфертів із державного бюджету.

Для реалізації своїх владних повноважень ради ОТГ мають право здійснювати місцеві внутрішні запозичення та місцеві зовнішні запозичення (зокрема шляхом отримання кредитів від міжнародних фінансових організацій) [6, с. 24]. Місцеві ради сіл, селищ, що не об'єдналися, не можуть здійснювати будь-які запозичення. Водночас місцеві ради міст районного значення можуть здійснювати місцеві внутрішні та зовнішні запозичення виключно шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій [3]. Таким чином, у

новостворених ОТГ передбачена зміна підходів до фінансування, що передусім дозволить місцевим громадам більш ефективно використовувати кошти.

Із бюджетів ОТГ, крім видатків на здійснення самоврядних повноважень, фінансуються видатки, які делегуються державою їм на виконання, а саме [4]: на утримання закладів бюджетної сфери – освіти, культури, охорони здоров'я, спорту, соціального захисту та соціального забезпечення. Видатки бюджетів громад, що не об'єдналися, обмежуються лише фінансуванням видатків на здійснення самоврядних повноважень, оскільки вони позбавляються права здійснювати повноваження, які можуть бути передані державою на виконання органам місцевого самоврядування.

Крім того, бюджети ОТГ беруть участь у горизонтальному вирівнюванні [5, с. 19]. Вирівнювання здійснюється за одним податком – ПДФО. Для підвищення їх фіскальної спроможності бюджетам ОТГ, які мають рівень надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні, надається базова дотація. Із бюджетів ОТГ, які мають рівень надходжень вище 1,1 середнього показника по Україні, передається реверсна дотація. Бюджети громад, що не об'єдналися, не беруть участь у горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності, базова дотація їм не надається.

У контексті здійснюваних реформ в Україні на основі Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 1.04.2014 р. відбувається трансформація механізмів і процесів, які супроводжують функціонування та розвиток територіальних громад. Водночас відбувається укрупнення територіальних одиниць базового рівня, зокрема оптимізація мережі адміністративних районів, що супроводжується наданням об'єднаним територіальним громадам нових додаткових повноважень. Крім того, на останніх покладаються й обов'язки щодо здійснення більш ефективного управління. Головним інтегрованим критерієм для формування ОТГ є так звана «спроможність». Її сутність розкривається через здатність новостворених адміністративних одиниць забезпечувати всі процеси щодо функціонування адміністративної, соціальної, економічної та інших підсистем у контексті реалізації власної стратегії розвитку [23].

Зазначимо також, що відповідно до затвердженої КМУ Методики формування спроможних територіальних громад під спроможною територіальною громадою розуміють «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [20].

Станом на 1.01.2019 р. 3793 з 11 215 територіальних громад (34% загальної кількості базового рівня) увійшли до складу нових адміністративних утворень [23] (табл. 1).

**ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК ТА РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА**

Таблиця 1

**Кількість і структура територіальних громад в Україні станом на 1.01.2019 р.**

Область	Кількість ТГ до реформи	Кількість ОТГ	З них								Кількість необ'єднаних ТГ	
			Утворені в 2015-2017 рр.				Утворені в 2018 р.				Всього	% від кількості до реформ
			Всього	Міські	Селищні	Сільські	Всього	Міські	Селищні	Сільські		
Вінницька	707	38	34	6	9	19	4		2	2	590	83,5
Волинська	412	50	40	1	9	30	10	1	2	7	205	49,8
Дніпропетровська	348	60	56	3	21	32	5	1	1	3	166	47,7
Донецька	386	11	9	4	1	4	2		1	1	283	73,3
Житомирська	631	52	45	5	17	23	7	1	2	4	232	36,8
Закарпатська	337	6	6	3	0	3					317	94,1
Запорізька	299	51	36	4	7	25	15	1	4	10	115	38,5
Івано-Франківська	516	29	23	1	13	9	6		2	4	388	75,2
Київська	659	13	9	2	3	4	4	1	2	1	587	89,1
Кіровоградська	415	20	13	4	2	7	7		3	4	357	86,0
Луганська	332	17	8	0	6	2	9		2	7	241	72,6
Львівська	711	40	35	7	8	20	5	2	2	1	566	79,6
Миколаївська	313	40	28	1	8	19	12	2	1	9	173	55,3
Одеська	490	31	25	4	6	15	6	1	2	3	355	72,4
Полтавська	503	44	39	5	6	28	5		2	3	338	67,2
Рівненська	365	31	25	1	5	19	6			6	260	71,2
Сумська	419	33	28	4	10	14	5	2		3	263	62,8
Тернопільська	615	47	40	8	12	20	7	2	2	3	349	56,7
Харківська	458	16	12	1	9	2	4		2	2	391	85,4
Херсонська	298	29	26	0	8	18	3			3	195	65,4
Хмельницька	605	44	39	5	16	18	5		2	3	264	43,6
Черкаська	556	53	26	4	3	19	27	1	2	24	378	68,0
Чернівецька	271	32	26	6	3	17	6	3	1	2	158	58,3
Чернігівська	569	42	37	10	17	10	5	1		4	251	44,1
<i>Всього</i>	<i>11215</i>	<i>830</i>	<i>665</i>	<i>89</i>	<i>199</i>	<i>377</i>	<i>165</i>	<i>19</i>	<i>37</i>	<i>109</i>	<i>7422</i>	<i>66,2</i>

Джерело: [23].

Новостворені територіальні громади отримали право переходу на прямі міжбюджетні відносини із Державним бюджетом України і додаткові фінансові преференції. Загалом територія ОТГ склала близько 209,6 тис. км<sup>2</sup> (37,6% загальної площі країни, не враховуючи тимчасово окуповані території) [23].

Вирішальне значення для темпів формування спроможних територіальних громад має фінансове

забезпечення їхнього розвитку. Основа такого фінансового забезпечення формується за кошт державного та місцевих бюджетів. Аналізуючи динаміку та структуру співвідношення зазначених бюджетів, зауважимо, що в контексті децентралізації однією з головних тез є збільшення обсягів надходжень саме до місцевих бюджетів (табл. 2).

Таблиця 2

**Питома вага надходжень до місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України, %**

Статті доходів	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2018 р. до 2014 р., +/-
Податкові надходження	21,2	19,3	22,6	24,3	23,6	+2,4
Неподаткові надходження	15,2	14,4	17,4	16,8	14,5	-0,7
Інше	19	49,8	30,2	7,3	55,8	+36,8
<b>Всього</b>	<b>20</b>	<b>18,5</b>	<b>21,8</b>	<b>22,6</b>	<b>22,2</b>	<b>+2,2</b>
<i>Податкові надходження</i>						
Податок на доходи фізичних осіб	83,2	54,9	56,9	59,6	60,1	-23,1
Акцизний податок	0,4	10,9	11,4	10,8	10,4	+10
Податок на прибуток Підприємств	0,6	11	9,8	8,8	8,8	+8,2
Місцеві податки і збори	100	100	100	98,7	100	0,0
Плата за користування надрами	7,2	2,7	2,7	2,5	7,5	+0,3
Інше	17,7	22,7	61,7	148,2	27,8	+10,1
<b>Всього</b>	<b>21,2</b>	<b>19,3</b>	<b>22,6</b>	<b>24,3</b>	<b>23,6</b>	<b>+2,4</b>
<i>Неподаткові надходження</i>						
Надходження бюджетних установ	30,3	36,7	30,2	32,3	34,7	+4,4
Доходи від власності та підприємницької діяльності	5,6	4,9	11,7	7,9	4,5	-1,1
Адміністративні збори та платежі	23	15,9	29,5	27,6	23,7	+0,7
Інше	5,7	17	15,7	19,9	16,2	+10,5
<b>Всього</b>	<b>15,2</b>	<b>14,4</b>	<b>17,4</b>	<b>16,8</b>	<b>14,5</b>	<b>-0,7</b>

Джерело: сформовано автором на основі даних [11].

## СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

Поточний позитивний статус реформи місцевого самоврядування станом на 1.01.2019 р. характеризується такими досягнутими результатами [23]:

- 3793 територіальні громади об'єдналися у 830 ОТГ, враховуючи 24 міста обласного значення, які вже обрали органи управління і мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом;
- 70 ОТГ очікують рішення Центральної виборчої комісії (ЦВК) про призначення перших виборів;
- загальна кількість мешканців ОТГ становить 7,0 млн осіб (19,8% загальної кількості населення України);
- середня кількість жителів ОТГ становить 8433 осіб (більше 5000, необхідних для спроможної ОТГ);
- власні доходи ОТГ зросли у більш ніж 3,4 раза – з 68,4 млрд грн (2014 р.) до 233,9 млрд грн (2018 р.);
- за підтримки U-LEAD засновано 24 Центри розвитку місцевого самоврядування (ЦРМС);
- започатковано 26 Центрив надання адміністративних послуг (ЦНАП) та один мобільний ЦНАП із приблизно 600 ЦНАП, які отримують підтримку U-LEAD [19].

Зміни до Бюджетного кодексу України фактично є основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів ОТГ на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У разі об'єднання такі громади наділяються повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення. Отже, об'єднання територіальних громад є запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень [24].

Фінансове стимулювання громад до об'єднання здійснюється через:

- механізм переходу бюджетів ОТГ на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом;
- розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів;
- децентралізацію видаткових повноважень місцевих органів влади;
- запровадження нових видів трансфертів;
- можливість отримувати фінансування проєктів розвитку з ДФРР, ДПП, ММС і т. ін.

Отже, враховуючи вищезазначене, метою уряду під час реалізації процесу фінансової децентралізації є створення оптимальної системи управління, завдяки якій акумульовані в державі фінансові ресурси мають ефективно працювати на громадян України. Тому завданням фінансової децентралізації в Україні є збільшення не лише доходів, а й зобов'язань, за якими місцеві громади повинні діяти в інтересах місцевих мешканців.

Таким чином, децентралізація місцевих бюджетів створює сприятливі умови для підвищення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. І оскільки в умовах фінансової децентралізації місцеве самоврядування отримало нові, більш широкі

можливості для розвитку власних повноважень на місцях та розпорядження власними фінансовими ресурсами, то завдяки цьому процесу насамперед стимулюватиметься спроможність місцевого самоврядування територіальних громад.

Відтак ключова роль в управлінні розвитком територіальних громад за умов реформи фінансової децентралізації належить місцевим органам влади. Вони координують діяльність усіх господарських структур, зокрема й об'єктів соціальної інфраструктури, серед яких є 12 основних секторів, а саме: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, адміністративно-територіальний устрій, місцеві бюджети, соціально-економічний розвиток, навколишнє середовище та використання природних ресурсів, ЦНАП, земельні відносини, містобудування та архітектура, інфраструктура (транспорт, зв'язок, дороги), культура ЖКГ [21]. Місцеві органи влади також беруть участь у розробленні та реалізації соціальних проєктів і вирішують питання розподілу коштів.

Підсумовуючи вищезазначене, у результаті процесу фінансової децентралізації територіальні громади отримали нові функції та повноваження, які раніше реалізовувалися на вищих рівнях управління, тобто можна говорити про нові можливості певної фінансової автономії від центральних органів влади. А це дозволяє дійти висновку, що децентралізація покликана реформувати систему фінансового забезпечення адміністративно-територіальних одиниць, оскільки на місцевому самоврядуванні відтепер лежить функція оптимального та ефективного розподілу ресурсів на власній території.

Також слід підкреслити, що у процесі фінансової децентралізації важливим є принцип субсидіарності. Субсидіарність (від лат. *subsidium* – допомога) є організаційним і правовим принципом, одним з основоположних принципів ЄС, згідно з яким спільнота (наприклад, ЄС) вдається до будь-яких заходів лише в тому разі, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на національному, регіональному або місцевому рівнях (виняток становлять сфери виняткової компетенції спільноти) [22]. Він означає постійне оцінювання обґрунтованості дій ЄС з погляду наявних можливостей на національному, регіональному та місцевому рівнях. У законодавстві ЄС принцип субсидіарності є відображенням політичної концепції, згідно з якою механізм управління суспільством має будуватися «знизу вгору»: всі проблеми, які можуть ефективно вирішуватися на місцях, мають перебувати в компетенції муніципальних органів як найбільш близьких до населення; якщо вони не можуть впоратися, то вирішення відповідних проблем має передаватися в компетенцію вищих (і більш віддалених від громадян) рівнів влади – регіонального, загальнодержавного та, нарешті, наднаціонального (наддержавного) в особі ЄС [22]. Таким чином, кожен наступний рівень влади є допоміжним (субсидіарним) відносно нижчого та вирішує тільки ті завдання, з якими він може впоратися найбільш ефективно.

Таким чином, принцип субсидіарності, який повинен бути врахований у процесі фінансової децентралізації, має забезпечити ефективний розподіл повноважень між місцевими та центральними органами влади з метою результативного розподілу бюджетних ресурсів для кращого розвитку територій [13].

Одним з позитивних ефектів фінансової децентралізації має стати зменшення рівня бюрократії, а також зростання ініціативності на локальному рівні [13]. Місцеві органи влади, на відміну від центральних, краще проінформовані щодо проблем і потреб мешканців своєї території, саме тому передання повноважень до їх компетенції краще сприятиме соціально-економічному розвитку території. Також таке передання функцій має сприяти підвищенню якості суспільних послуг та їх доступності для кожного мешканця. Від фінансового забезпечення залежатиме ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в контексті надання суспільних послуг [1, с. 42].

Ціллю місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації є стимулювання економічної активності мешканців, що сприятиме спроможності та підвищенню інвестиційної привабливості. Власне, людський потенціал об'єднаних територіальних громад є двигуном економічного зростання території. Підприємницькі ресурси, які розташовані в межах адміністративно-територіальної одиниці будуть впливати на формування місцевого бюджету та визначати потенційні сфери економічного розвитку, що здатні приносити прибутки для громади. Таке нарощення потенціалу громад і, відповідно, їх економічне зростання, в основі якого лежать підприємницькі здібності громади, є ефективнішим, ніж раніше прийняте централізоване «диктування» напрямів розвитку територій та виділення фінансових ресурсів лише в ці сфери розвитку.

Фінансова децентралізація відкриває для місцевого самоврядування перспективи пошуку додаткових ресурсів та створює можливості наповнення місцевих бюджетів, таких як розміщення тимчасово вільних коштів на депозитах, придбання цінних паперів, надання позик, муніципальні облігаційні позики [7].

Як свідчать результати досліджень Національного інституту стратегічних досліджень, саме процеси децентралізації сприятимуть подоланню таких проблем бюджетної системи, як незацікавленість і низька активність органів місцевої влади у реалізації потенціалу територій, та покращенню її інвестиційного потенціалу [15]. Отже, позитивним стимулом для органів місцевого самоврядування в процесі здійснення децентралізації є підвищення їх зацікавленості у збільшенні місцевих бюджетів, що сприятиме пошуку та реалізації різноманітних заходів із залучення фінансових ресурсів для розвитку території.

Фінансова децентралізація, безперечно, впливатиме на привабливість територій в інвестиційному аспекті. Підвищення спроможності територіальних громад та їх фінансова незалежність сприятимуть покращенню привабливості території для іноземних інвестицій. Звичайно, інвестор зацікавлений у співпраці з громадою, яка володіє

певними конкурентними перевагами, має цікаві інвестиційні пропозиції, виділені земельні ділянки для певних проєктів та креативні ідеї для подальшого розвитку території. Тісна співпраця органів місцевого самоврядування з потенційними інвесторами на засадах державно-приватного партнерства та всебічне сприяння керівних органів території вирішенню різноманітних проблем, які виникають у інвестора при заснуванні нового бізнесу, дозволяють створити позитивний інвестиційний клімат території. Максимальна відкритість до співпраці, публічність, прозорість прийнятих рішень є сприятливими факторами вкладення інвестиційних ресурсів у розвиток території.

Позитивним ефектом фінансової децентралізації в довгостроковій перспективі має стати підвищення рівня та якості життя мешканців адміністративно-територіального утворення. Ефект процесу фінансової децентралізації в контексті її впливу на розвиток територій та підвищення спроможності місцевого самоврядування представлено на рис. 2.

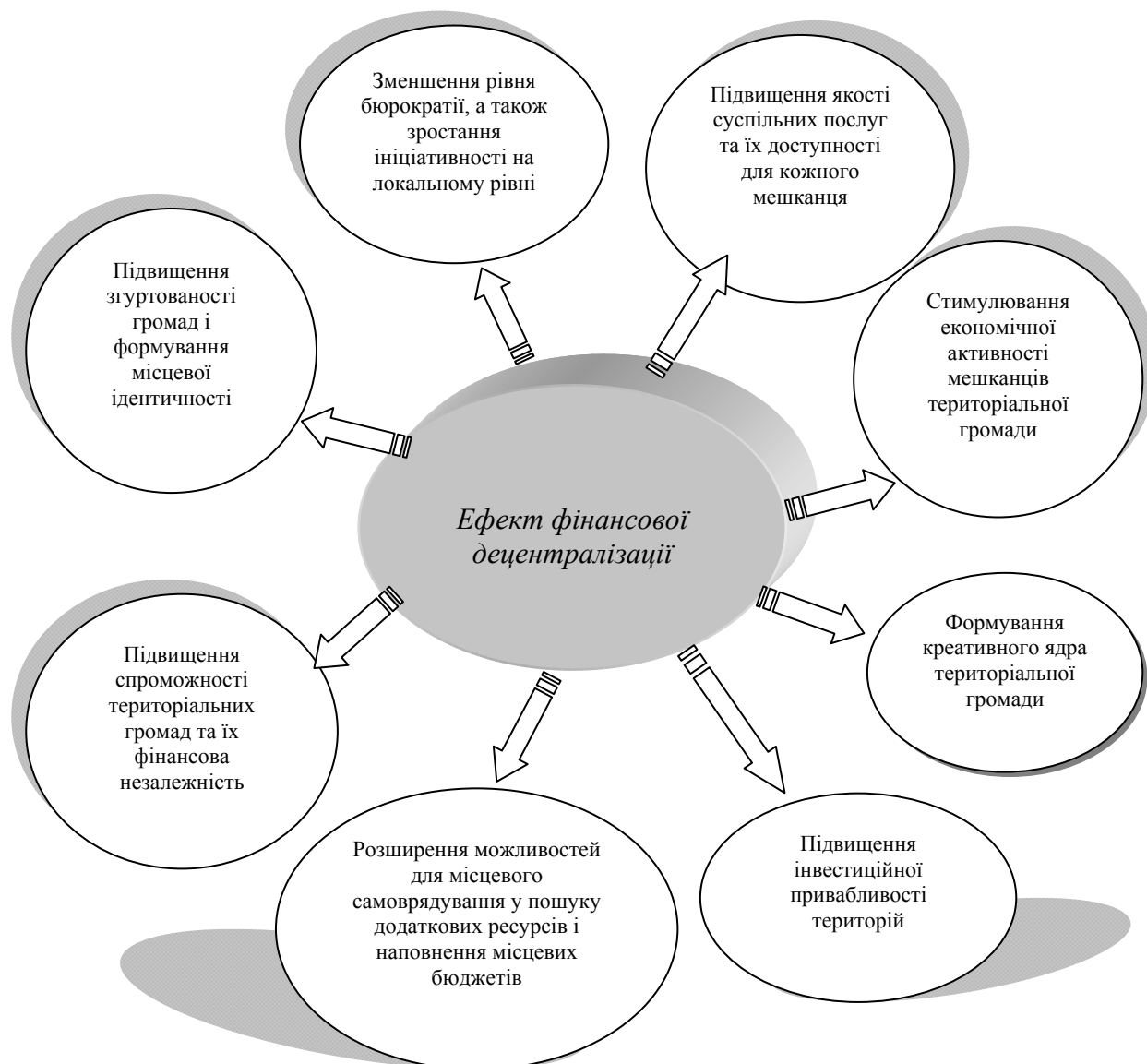
Необхідно відзначити і такий позитивний ефект фінансової децентралізації, як підвищення згуртованості громад і формування місцевої ідентичності, що є не менш важливими факторами для розвитку територій [7]. Важливим є залучення в процеси розвитку території в умовах децентралізації економічно активних мешканців, людей з підприємницькими талантами, представників бізнес-середовища. Лише усвідомлення своєї причетності до загальної справи розбудови власної території проживання та розуміння впливу власної господарської діяльності на підвищення загального добробуту та життєвого рівня громади дозволить ефективно розвиватися і отримувати позитивні результати. Саме тому має значення ідентифікація з місцем проживання та усвідомлення власного внеску в його розвиток як органів місцевого самоврядування, так і мешканців.

Проте, звісно, процес децентралізації не позбавлений і певних недоліків. Зокрема, О. Крайник констатує такі недоліки, як ускладнення управління бюджетним процесом на місцевому рівні, а також узгодження локальних інтересів адміністративно-територіальних одиниць із державними [13].

**Висновки.** Отже, сьогодні найбільш ефективним способом формування спроможних територіальних громад, забезпечення фінансової самостійності та активності органів місцевого самоврядування є фінансова децентралізація, яка передбачає збільшення фінансових надходжень до місцевих бюджетів і розширення прав місцевих органів влади, джерел їх формування, надання їм повної бюджетної самостійності та створення умов для виконання необхідних повноважень. В умовах реформування місцевого самоврядування фінансову децентралізацію розглядаємо як механізм перерозподілу функцій, повноважень та відповідальності державної влади між центральними органами управління, з одного боку, та органами місцевого самоврядування, з іншого.

Тому метою місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації є стимулювання економічної активності мешканців, що сприятиме підтриманню





**Рис. 2. Ефект фінансової децентралізації в контексті її впливу на розвиток територій та підвищення спроможності місцевого самоврядування**

*Джерело: побудовано автором.*

спроможності та підвищенню інвестиційної привабливості. Саме людський потенціал об'єднаних територіальних громад є двигуном економічного зростання території. Підприємницькі ресурси, які розташовані в межах адміністративно-територіальної одиниці, будуть впливати на формування місцевого бюджету та визначати потенційні сфери економічного розвитку, що здатні приносити прибутки для громади.

#### **Список використаних джерел**

1. Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні: монографія. Київ, 2009. 608 с.
2. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні-DESPRO»*. К.: Софія, 2012. 128 с.
3. Бюджетна децентралізація як фактор забезпечення фінансової автономії регіонів і формування самодостатніх громад. URL: <https://knute.edu.ua/file/NjY4NQ==/1184477cfe14b1a0b3d7485c43c363d0.pdf>
4. Василенко Д. Бюджетна децентралізація як спосіб реалізації бюджетної політики. *Науковий блог Національного університету «Острозька академія»*: сайт. URL: <https://naub.oa.edu.ua/2015>
5. Возняк Г. Особливості міжбюджетних відносин в контексті досягнення фінансової спроможності територіальних громад. *Світ фінансів*. 2017. № 2(51). С. 17-28.
6. Ганзицька Т. С., Козін В. В. Місцеві бюджети в контексті фінансової децентралізації. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*: зб. наук. пр. 2017. Вип. 1(2). С. 22-26.
7. *Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу*: аналітична доповідь / Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.; Національний інститут стратегічних досліджень. К.: 2019. 115 с. С. 13.



10. Yevropeys'ka khartiya pro mistseve samovryaduvannya [European Charter of Local Self-Government] (1985, Oct 15). *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036) [in Ukrainian].
11. Zvitnist' Derzhavnoyi kaznacheys'koyi sluzhby Ukrainy stanom na 01.01.2019 r. [Reporting of the State Treasury Service of Ukraine as of January 1, 2019.] (2019). *State Treasury Service of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://www.treasury.gov.ua/ua/filestorage> [in Ukrainian].
12. Kazyuk, Ya., Ventsel, V., & Herasymchuk, I. (2019). *Dzherela dokhodiv mistsevykh byudzhetyv [Sources of local budget revenues]*. Kyiv. [in Ukrainian].
13. Kraynyk, O. P. (2009). Detsentralizatsiya upravlinnya finansovymy resursamy rehionu [Decentralization of financial resources management in the region]. In *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnya [Efficiency of public administration]*: Vol. 21 (pp. 373-378). [in Ukrainian].
14. Melnychenko, V. I. (2004). Detsentralizatsiya ta dekontsentratsiya publichnoyi vlady na postradyans'komu prostori: determinovanist', znachennya, mezhi [Decentralization and deconcentration of public power in the post-Soviet space: determinism, significance, boundaries]. *Visnyk Khmel'nyts'koho instytutu rehional'noho upravlinnya ta prava – Bulletin of the Khmelnytsky Institute of Regional Management and Law*, 1/2, 282-288. [in Ukrainian].
15. Moldovan, O. O. (2010). Nova arkhitektura byudzhetnoyi systemy Ukrainy: ryzyky ta mozhyvosti dlya ekonomichnoho zrostannya [New architecture of the budget system of Ukraine: risks and opportunities for economic growth]. Kyiv: NISS. [in Ukrainian].
16. Monitorynh protsesu detsentralizatsiyi vlady ta reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya stanom na 10.01.2019 r. [Monitoring of the process of decentralization of power and reform of local self-government as of January 10, 2019] (2019). *Decentralization*: Website. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring> [in Ukrainian].
17. Podatkovyy kodeks Ukrainy [Tax Code of Ukraine] (2011). Law of Ukraine, adopted on 2011, May 19, 3393-VI. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> [in Ukrainian].
18. Pro vnesennya zmin do Byudzhetnoho kodeksu Ukrainy ta deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo podatkovoyi reformy [On amendments to the Budget Code of Ukraine and some legislative acts of Ukraine on tax reform] (2014). Law of Ukraine, adopted on 2014, Dec 28. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/914-19> [in Ukrainian].
19. Prohrama dlya Ukrainy z rozshyrennya prav i mozhyvostey na mistsevomu rivni, pidzvitnosti ta rozvytku [Program for Ukraine on empowerment at the local level, accountability and development] (2019). *Decentralization*: Website. Retrieved from [https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/363/20190110\\_ULEAD\\_UKR.pdf](https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/363/20190110_ULEAD_UKR.pdf) [in Ukrainian].
20. Pro zatverdzhennya Metodyky formuvannya spromozhnykh terytorial'nykh hromad [About the statement of the Methodology of formation of capable territorial communities] (2015). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, adopted on 2015, Apr 8, 214. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
21. Shults, S. L. (Ed.) (2018). Rozvytok sotsial'noyi sfery terytorial'nykh hromad v umovakh administrativno-finansovoyi detsentralizatsiyi [Development of the social sphere of territorial communities in the conditions of administrative and financial decentralization]. Lviv: Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine. [in Ukrainian].
22. Subsidiarnist' [Subsidiarity] (2019). *Wikipedia*: site. Retrieved from <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%> [in Ukrainian].
23. Sukharska, L. V. (2019). Orhanizatsiya finansovoho zabezpechennya rozvytku terytorial'nykh hromad [Organization of financial support for the development of territorial communities]. Ph.D. in Public Administration Dissertation. Kyiv. [in Ukrainian].
24. *Formuvannya spromozhnykh hromad [Formation of affluent communities]*: Practical manual. Second edition (2019). Retrieved from <http://auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk.tergrweb.pdf> [in Ukrainian].
25. Siryk, Z. O., & Zhuk P., V. (2017). Investytsiynyy potentsial terytorial'nykh hromad: sut' ponyattya ta pytannya upravlinnya [Investment potential of territorial communities: the essence of the concept and issues of management]. *Rehional'na ekonomika – Regional economy*, 2, 16-22. [in Ukrainian].
26. Detsentralizatsiya v Ukraini ta yiyi vplyv na sotsial'no-ekonomichnyy rozvytok terytoriy: metodychni pidkhody ta rezul'taty otsynuyannya [Decentralization in Ukraine and its impact on the socio-economic development of territories: methodological approaches and evaluation results]: scientific report (2018). Lviv: Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine. [in Ukrainian].

Надійшло 20.01.2020 р.