

**УМАНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ САДІВНИЦТВА  
ФАКУЛЬТЕТ ЕКОНОМІКИ І ПІДПРИЄМНИЦТВА**

**ГАРМОНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО СЕРЕДОВИЩА  
УКРАЇНИ В КОМУНІКАТИВНОМУ ПРОСТОРИ**

Колективна монографія

За редакцією  
Непочатенко О.О.

Умань  
Видавець «Сочінський М. М.»

2021

УДК 338.43

Г20

*Друкується за рішенням вченої ради  
Уманського національного університету садівництва  
(протокол №5 від 04.03.2021 року)*

**Рецензенти:**

доктор економічних наук, професор Малік М.Й.;  
доктор економічних наук, професор Жудро М.К.;  
доктор економічних наук, професор Нестерчук Ю.О.

*Автори вміщених матеріалів висловлюють свою думку, яка не завжди збігається з позицією редакції. За зміст матеріалів (у т.ч. відсутність плагіату) відповідальність несуть автори. Матеріали подаються в авторській редакції.*

**Г20**      **Гармонізація** фінансово-економічного середовища України в комунікативному просторі : монографія / Під ред. д.е.н., професора О.О. Непочатенко. – Умань: Видавець «Сочінський М. М.», 2021.– 523 с.

ISBN 978-966-304-000-0

*У монографії викладені результати досліджень сучасних проблем гармонійного розвитку економіки України. Висвітлені соціально-економічні аспекти гармонійного розвитку економіки. Розглянуто роль та місце фінансової та податкової політики у забезпеченні поступального розвитку економічної системи. Досліджено розвиток окремих галузей національної економіки. Значну увагу приділено теоретичним та практичним аспектам розвитку підприємницької діяльності як основи успішного функціонування економіки країни.*

*Розраховано на студентів, аспірантів, викладачів, наукових співробітників та фахівців, які займаються питаннями розвитку економіки.*

УДК 338.43

ISBN 978-966-304-000-0

© Уманський національний  
університет садівництва, 2021

## ЗМІСТ

|   |     |
|---|-----|
| РОЗДІЛ 1. Екологічне оподаткування в Україні: сучасні аспекти функціонування та перспективи вдосконалення ( <i>Барабаш Л.В. к.е.н., доцент, Уманський НУС</i> )                           | 6   |
| РОЗДІЛ 2. Податковий контроль в системі адміністрування податків ( <i>Бечко П.К. к.е.н., професор, Уманський НУС</i> )  | 36  |
| РОЗДІЛ 3. Інновації в банківському менеджменті: концептуальні засади теорії та практики ( <i>Бондаренко Н.В. к.е.н., доцент, Уманський НУС</i> )  | 70  |
| РОЗДІЛ 4. Страховий менеджмент та напрями його вдосконалення в нових умовах регулювання ринку фінансових послуг України ( <i>Власюк С.А. к.е.н., доцент, Уманський НУС</i> )              | 104 |
| РОЗДІЛ 5. Фінансовий контролінг в системі управління підприємствами України ( <i>Гузар Б.С. к.е.н., доцент, Уманський НУС</i> )   | 133 |
| РОЗДІЛ 6. Фінансове забезпечення капітальних інвестицій підприємств АПК ( <i>Колотуха С.М. к.е.н., доцент, Уманський НУС</i> )  | 157 |
| РОЗДІЛ 7. Вплив оподаткування підприємств аграрного сектору економіки на доходи бюджетів різних рівнів ( <i>Лиса Н.В. к.е.н., доцент, Уманський НУС</i> )                                 | 187 |
| РОЗДІЛ 8. Концептуальні засади розвитку фінансового забезпечення соціального захисту в Україні ( <i>Мальований М.І., д.е.н., професор, Уманський НУС</i> )                                | 217 |
| РОЗДІЛ 9. Сучасний стан забезпечення та напрями підвищення рівня фінансової безпеки банківського сектора економіки України ( <i>Мельник К.М. к.е.н., доцент, Уманський НУС</i> )          | 248 |
| РОЗДІЛ 10. Сутність продуктової політики банку та механізм розробки нових банківських продуктів ( <i>Непочатенко О.О., д.е.н., професор, Уманський НУС</i> )                              | 278 |
| РОЗДІЛ 11. Особливості викладання ділової іноземної мови у закладах вищої освіти в контексті аналізу стилю ділових паперів ( <i>Пономаренко О.В., викладач, Уманський НУС</i> )           | 302 |
| РОЗДІЛ 12. Формування та розвиток ринку страхових послуг в Україні ( <i>Прокончук О.Т., д.е.н., Уманський НУС</i> )   | 325 |
| РОЗДІЛ 13. Фінансове забезпечення фіскального простору місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації в Україні ( <i>Пташник С.А. к.е.н., ст. викладач, Уманський НУС</i> ) | 360 |
| РОЗДІЛ 14. Міжнародний валютний ринок: особливості та механізми функціонування на сучасному етапі ( <i>Транченко О.М., к.е.н., доцент, Уманський НУС</i> )                                | 387 |
| РОЗДІЛ 15. Візуалізація та інформаційні технології – сучасні інструменти розвитку страхових компаній України ( <i>Улянич Ю.В., к.е.н., доцент, Уманський НУС</i> )                        | 427 |
| РОЗДІЛ 16. Фінансове регулювання інвестиційної діяльності в Україні ( <i>Цимбалюк Ю.А., к.е.н., доцент, Уманський НУС</i> )   | 461 |
| РОЗДІЛ 17. Фінансове забезпечення суб'єктів підприємницької діяльності малого бізнесу ( <i>Шумило Т.В., Нагорний В.І., аспіранти, Уманський НУС</i> )                                     | 485 |

## РОЗДІЛ 13. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

---

Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні визначають нормативну базу та фінансове підґрунтя діяльності органів місцевого самоврядування як вагомі передумови та фундаментальні основи реалізації демократичного принципу народовладдя в державному устрої. Проте розвиток місцевого самоврядування тривалий час відбувався тільки на рівні міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявлялися неспроможними виконувати в повному обсязі надані розширені повноваження, забезпечувати належне виконання на місцевому рівні власних та делегованих державою функцій.

Реформування системи місцевого самоврядування відповідно до пріоритетів та положень фінансової децентралізації передбачає необхідність здійснення масштабних змін в адміністративно-територіальному устрої та фінансовій системі держави, що пов'язані із суттєвим перерозподілом повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів між державними органами та самоврядуванням, яке представляє територіальні громади.

Фіскальна політика та механізм формування державного бюджету за такі умови обов'язково мають враховувати потенційні ризики виникнення різного роду непередбачуваних загроз та небезпек, протидія яким звичайно потребує оперативного здійснення додаткових бюджетних видатків, що в свою чергу, без відповідного (перш за все, неемісійного) фінансового забезпечення можуть стати перешкодою для збереження стабільності економічного стану держави.

Активізація реформаторських процесів трансформації системи державного управління, зміст яких нерозривно пов'язаний із фіскальною децентралізацією та підвищенням фінансової автономії місцевого самоврядування, є однією з провідних сучасних тенденцій суспільного розвитку в широкому колі країн з унітарним державним устроєм. Так, з точки зору експертів Римського клубу А. Кінга та Б. Шнайдера<sup>344</sup>, зростання впливовості та значущості місцевого самоврядування, започатковане наприкінці ХХ ст., являє собою відображення парадоксальної ситуації, за яку майже принципова неможливість успішного вирішення на національному та міжнародному рівні новітніх глобальних проблем та загроз цивілізаційного розвитку може бути успішно компенсована через посилення адаптаційної здатності та спроможності суспільного устрою країн світу щодо реагування на виклики сучасності на основі перенесення значної частки владних повноважень та управлінської відповідальності держави на місцевий рівень, в найбільшій мірі наближений безпосередньо до людських спільнот, інтереси яких мають знаходити реалізацію у відповідних рішеннях в

---

<sup>344</sup> Бикадорова Н.О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування // Економічний вісник Донбасу. 2019. №2 (20). С. 145-151.

межах цих повноважень та які відчуватимуть наслідки реалізації таких рішень. А. Родрігез-Роуз та Н. Гілл<sup>345</sup> також пропонують розглядати феномен неухильного підвищення динамічності демократичних змін в розподілі влади та ресурсів на національному та субнаціональному рівнях, що спостерігається у світі протягом останніх десятиріч, як закономірне відображення та наслідок великомасштабних процесів глобалізації та інтернаціоналізації суспільних відносин та світогосподарських зв'язків, що призводять до переносу гостроти міждержавної конкуренції на субнаціональний (регіональний) та навіть місцевий рівень (територіальні громади та місцеве самоврядування). При цьому, як відзначає Ж Ведель<sup>346</sup>, достатньо висока продуктивність демократичних практик децентралізованого розподілу владних повноважень обумовлюється більш суттєвим наповненням (відносно до традиційних для унітарного устрою централізованих механізмів управління) цих практик на місцевому рівні як близькістю до конкретних носіїв колективних та індивідуальних інтересів (безпосередньо, населення), так і практичним спрямуванням на вирішення реальних проблем та питань забезпечення таких інтересів в межах суспільного життя певних територіальних громад.

З точки зору А. Лелеченко та ін.<sup>347</sup>, особливого значення необхідність здійснення реформаторських заходів із децентралізації влади (що характеризується при цьому як окремий суспільний феномен сучасного етапу суспільного розвитку людства – «хвиля децентралізації») набуває для країн, в яких засади державного та економічного устрою знаходяться в стані трансформації, оскільки (на чому наполягають, зокрема, М. Баймуратов<sup>348</sup>, В. Козак<sup>349</sup>, В. Нечаєв<sup>350</sup>, В. Сенчук<sup>351</sup> та ін.) такого роду децентралізація стає вагомим фактором посилення демократичних практик та стабілізації соціально-економічного розвитку країни. При цьому, наприклад, С. Іфмаз також переконливо відзначає позитивність впливу на темпи економічного зростання заходів із децентралізації державного управління в країнах як з унітарним, так

---

<sup>345</sup> Адміністративно-територіальний устрій України: шляхи реформування: монографія / В. Г. Яцуба, В. А. Яцюк, О. Я. Матвіїшин. К.: Геопринт, 2007. 365 с.

<sup>346</sup> Аналітична записка «Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект» / Нац. ін-т стратегіч. досліджень при Президентові України. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/844/>

<sup>347</sup> Борщевський В. В. Потенціал розвитку і перспективи відродження сільських територій в умовах сучасних реформ : науково-аналітична доповідь // ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». Львів, 2017. 44 с.

<sup>348</sup> Бейко О.В. «Добре місцеве врядування»: можливий порядок денний для України // Проблеми формування добросовісного, належного місцевого врядування : зб. матеріалів та документів / за заг. ред. М. О. Пухтинського. К.: Атіка, 2018. С. 250-257.

<sup>349</sup> Бочі А. Прихований клондайк: як розкрити потенціал бюджетів об'єднаних територіальних громад // Vox Ukraine. 9.08.2018. URL: <https://voxukraine.org/uk/prihovaniy-klondajk-yak-rozkriti-potentsial-byudzhety-ob-yednanih-teritorialnih-gromad>

<sup>350</sup> Бюджети розвитку місцевих громад: «розвиток» чи «виживання»? // Асоціація платників податків України. 28.04.15. URL: <http://www.appu.org.ua/news/--03700>.

<sup>351</sup> Адміністративно-територіальний устрій України: шляхи реформування: монографія / В. Г. Яцуба, В. А. Яцюк, О. Я. Матвіїшин. К.: Геопринт, 2007. 365 с.

навіть і з федеративним устроєм. Т. Маршалок підкреслює, що саме в умовах загострення глобальної міждержавної конкуренції вагоме підґрунтя для інтенсифікації регіонального розвитку та забезпечення економічного зростання національної економіки у цілому являють собою реформи в сфері децентралізації державних фінансів, що були проведені в більшості економічно розвинених країн світу та в багатьох країнах із транзитивною економікою.

Крім того, як наголошують Ф. Мерлоні та К. Панчеко-Амарал, впровадження новітніх моделей децентралізації та регіоналізації (що базуються на посиленні повноважень та розширенні компетенцій місцевої влади й МСВ у поєднанні із збільшенням фінансової бази місцевих бюджетів) для унітарних країн, в яких наявні помітні міжрегіональні диспропорції та протиріччя, здатне також виступати потужною альтернативою щодо посилення сепаратистських та відцентрових тенденцій. Проте успішність здійснення територіальних реформ, з точки зору Ф. Мерлоні та К. Панчеко-Амарал, пов'язана не стільки з простим спрощенням (зменшенням кількості рівнів) ієрархічної побудови системи державної влади, скільки з реалізацією інституціональних і структурних змін в сфері розподілу повноважень в рамках даної системи, а також із здійсненням відповідної гармонізації державних фінансів на основі дотримання вимог субсидіарності, солідарності та вирівнювання можливостей доступу органів влади і місцевого самоврядування до фінансових ресурсів. В. Танці навіть наполягає при цьому, що успішність управлінсько-адміністративного делегування влади та повноважень від центральних органів влади на місцевий рівень прямо залежить від створення широкого кола передумов перерозподілу владних повноважень та компетенцій, ключове місце серед яких належить саме здійсненню фіскальної децентралізації. Т. Маршалок в даному контексті підкреслює, що саме збільшення фінансової автономії та розширення повноважень місцевих органів влади в бюджетній сфері виступає ключовим питанням при проведенні децентралізації системи державної влади.

З іншого боку, Д. Віддасін цілком слушно відзначає, що результативність децентралізованого перерозподілу бюджетних ресурсів, в свою чергу, у великій мірі визначається здатністю місцевого самоврядування («уряду нижчого рівню») щодо ефективного надання різного роду публічних послуг населенню. Тому, з точки зору А. Ткачука, при реалізації заходів, спрямованих на децентралізацію влади в державі, саме цільова орієнтація таких реформ на збільшення управлінського потенціалу та зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування, необхідних для підвищення якості надання публічних послуг при урахуванні місцевих особливостей, може визначати навіть доцільність здійснення зворотного за змістом процесу укрупнення територіальних громад або формування різного роду міжмуніципальних об'єднань, що, як в свою чергу наполягає Ю. Тихомиров, виступає логічним і закономірним відображенням діалектичної єдності базових принципів формування державного устрою, таких як централізація, децентралізація та координація. Отже, як підкреслює Д. Віддасін, в даному аспекті необхідною передумовою для забезпечення високого рівня здатності органів місцевої влади щодо ефективного виконання наданих ним функцій стає також спроможність цих органів щодо налагодження

демократичних та селективних каналів комунікаційної взаємодії із територіальною громадою (підтримки прямого та зворотного зв'язку), що закономірно вказує на необхідність випереджувальної (відносно дій з реформування міжбюджетних відносин) розбудови належних інституціональних, організаційних, економічних засад самоврядування.

Таким чином, слід відзначити, що процес децентралізації державної влади в сучасних умовах являє собою надзвичайно складне суспільне явище, яке визначається масштабністю розгортання та тривалістю виявлення, розмаїттям проявів та неоднозначністю наслідків реалізації, тісністю зв'язку із різними аспектами соціально-економічного та політично-адміністративного устрою держави. Крім того, досить значного поширення серед науковців набула також точка зору, відповідно до якої процес децентралізації державної влади додатково наділяється особливим та специфічним саме для нього змістовним наповненням – політичного характеру. Неоднозначність та (принаймні, часткова) неузгодженість наявних в сучасних дослідженнях позицій та думок щодо ідентифікації природи феномену децентралізації державної влади обумовили необхідність узагальнення існуючих в даному контексті теоретичних положень, що дозволило автору виділити такі основні підходи, які за змістом відповідають основним аспектам розгляду науковцями проблематики і питань децентралізації державної влади.

1. Структурно-системний (конституційний) підхід, в рамках якого децентралізація влади розглядається як спосіб розбудови державного устрою через удосконалення та розвиток ключових принципів та імперативів, характеристик і параметрів структуризації держави, що в комплексі визначають її поділ на складові, встановлення правового та економічного становища цих складових, упорядкування норм і правил формування системи відносин між ними та державою у цілому, інституціональні та організаційні режими функціонування.

2. Трансфертний підхід, за яким децентралізація розглядається як періодичний перерозподіл (передача, доручення, делегування) від центральних органів державного управління до органів місцевої влади та самоврядування (функціональна децентралізація) або об'єднаних за територіальною ознакою професійних спільнот (предметна спеціалізація) владних повноважень та компетенцій, прав та обов'язків щодо виконання певної частки загальнодержавних функцій та вирішення місцевих питань. Суттєвою перевагою даного підходу, безумовно, слід вважати зосередженість на виявленні потенціалу підвищення якості та збільшення ефективності надання державою (в особі різних її органів та представників) публічних послуг при дотриманні принципу субсидіарності, а також на розробці конкретних заходів щодо використання визначених у цій сфері резервів на основі зміни конфігурації розподілу влади.

Таким чином, процес децентралізації державної влади (що визначається надзвичайною складністю змістовного наповнення, значним розмаїттям структурних і функціональних характеристик, обов'язково має розглядатися в нерозривній єдності описаних вище підходів відповідно до ситуативно

встановлених конкретних цільових орієнтирів, якими керується держава при ухваленні рішень стосовно доцільності перерозподілу повноважень, прав та компетенцій.

Узагальнення положень, представлених в дослідженнях вітчизняних та зарубіжних науковців, дозволило автору виявити такі особливості змістовного наповнення відповідних реформаторських дій:

– децентралізація у фінансовій сфері має розглядатися в контексті побудови механізму перерозподілу державної влади як один із ключових його елементів, виняткова значущість якого (нарівні із заходами, спрямованими на політичну та адміністративну децентралізацію) визначається тісністю і безпосередністю зв'язку із виконанням алокаційної функції держави, яка реалізується в даному випадку через прямий вплив на розміщення та розподіл економічних ресурсів, що, в свою чергу, характеризують ефективність функціонування системи державного управління та сталість суспільного розвитку;

- винятковий характер значення державних фінансів (в кількісному, якісному та структурному аспектах) для забезпечення належного та ефективного виконання функцій держави та вирішення місцевих питань обумовлює обов'язковість прогнозування та планування фінансових аспектів для усього комплексу заходів із децентралізації державної влади, а також ідентифікації широкого кола потенційних ризиків та небезпек, що виступають при цьому основними критеріями визначення доцільності здійснення реформаторських дій та оцінки оптимальності запропонованих при цьому програм та проектів;

- бюджетна система являє собою стрижневий елемент державного устрою, оскільки через міжбюджетні відносини здійснюється не тільки виконання алокаційної функції, але й підтримка та забезпечення стійкого взаємозв'язку елементів державного механізму та складових національної економічної системи на усіх її рівнях (в територіальному та галузевому контексті); таким чином, проектування будь-яких сутнісних змін у сфері державних фінансів прямо та безпосередньо буде знаходити відображення на усіх без винятку аспектах функціонування та розвитку держави;

- децентралізація в фінансовій сфері має ґрунтуватися на реалізації договірної підходу, тобто являти собою предмет певної суспільної угоди, сторонами якої виступають (при вузькому підході) органи центральної, місцевої влади та самоврядування, а також (в узагальненому змісті) – держава та суспільство; при цьому від міри повноти реалізації базових інтересів учасників такого роду угоди при її укладанні (одним із виразників чого є ступень добровільності дій сторін) залежить не тільки успішність впровадження реформи, але й формування широкого кола параметрів сприятливості соціально-економічного середовища країни (таких як, зокрема, рівень трансакційних витрат, інвестиційна привабливість та ін.);

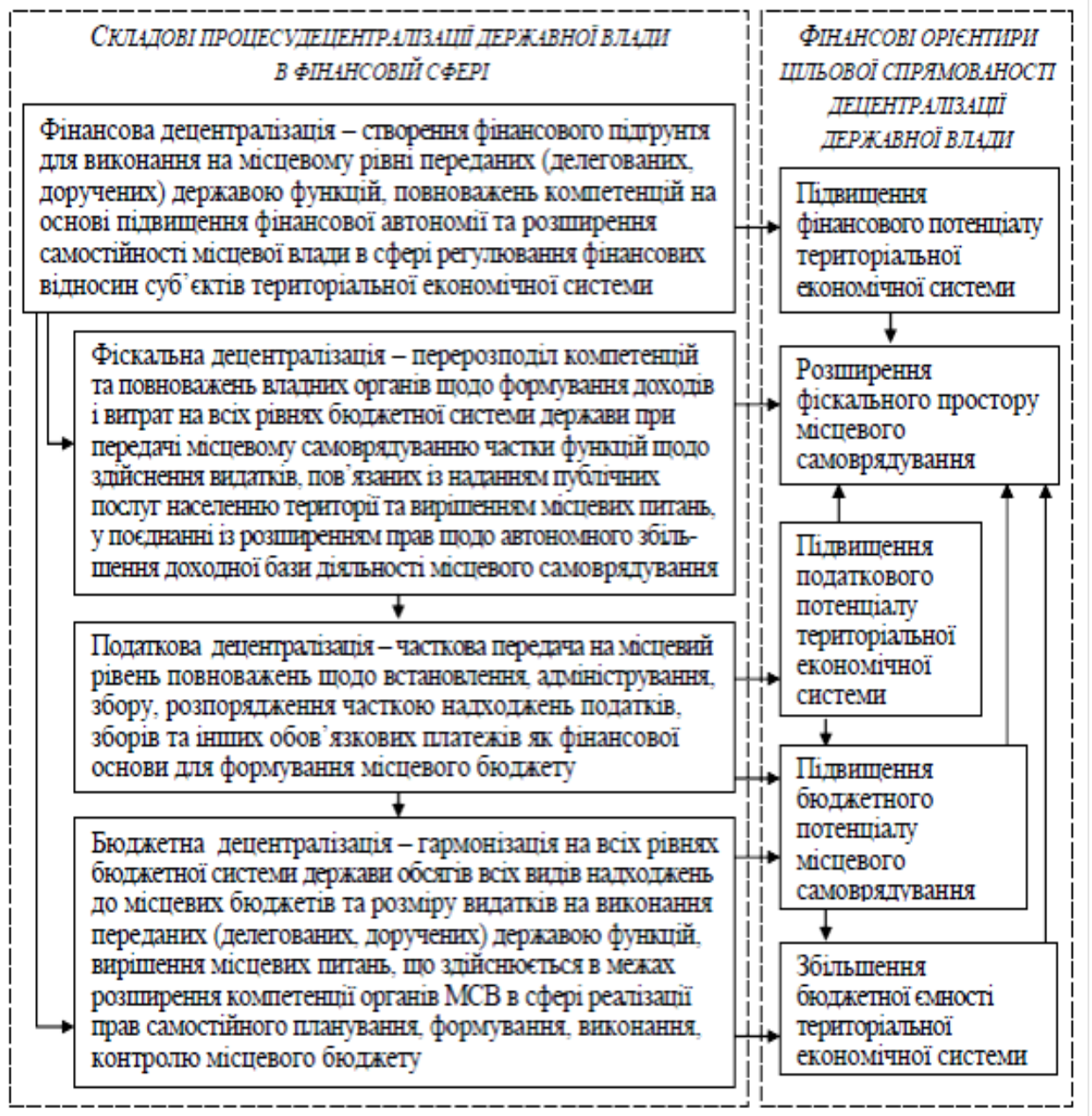
- визначення умов децентралізації у фінансовій сфері обов'язково має враховувати, з одного боку, наявність територіальних диспропорцій (ресурсно-просторового, економічного, відтворювального та іншого змісту), а з іншого –

неодмінність виконання вимог забезпечення справедливості та прозорості при розподілі та перерозподілі державних фінансів; гармонізація та узгодження зазначених аспектів децентралізації у фінансовій сфері здійснюється, по-перше, через систему трансфертів, яка при цьому має бути відкритою та зрозумілою для суб'єктів міжбюджетних відносин на усіх її рівнях, і, по-друге, через розширення фінансової самостійності та автономії органів МСВ (в межах наданих ним повноважень та компетенцій), що мають виступати дієвими стимулами та рушійними силами розвитку ініціативи та активності територіальних громад при вирішенні місцевих питань в напрямку регіонального розвитку;

- реалізація вимог справедливості та прозорості при проектуванні децентралізації у фінансовій сфері здійснюється на основі дотримання принципу субсидіарності; стрижневими елементами виконання даної вимоги є упорядкування переліку та структуризація параметрів публічних послуг, обов'язки з надання яких приймає на себе держава, а також оцінка фінансового відображення цих обов'язків на основі визначення потрібного обсягу видатків держави; децентралізація у фінансовій сфері має бути орієнтована на гармонізацію та оптимізацію співвідношення зазначених видатків та сформованого під них фінансового підґрунтя, що характеризують спроможність держави щодо виконання прийнятих нею функцій – таким чином, будь-які зміни у розподілі державних фінансів через потенційну ймовірність впливу на дану спроможність визначають релевантність зв'язку заходів із децентралізації у фінансовій сфері з усіма іншими сторонами функціонування та розвитку держави;

- розмаїття умов та обставин життєдіяльності територіальних громад, особливості природно-географічних та демографічних характеристик територій, відмінності у специфіці та пропорціях розвитку регіональних економічних систем навіть в межах однієї держави визначають необхідність реалізації ситуативного та диференційованого підходу відносно встановлення обсягів владних прав та повноважень, компетенцій та обов'язків, що мають виступати предметом перерозподілу; селективний характер заходів із децентралізації у фінансовій сфері в поєднанні із дотриманням означених вище вимог справедливості та відкритості визначає необхідність забезпечення відповідного рівня варіативності доступних органам місцевої влади та самоврядування форм та способів, інструментарію реалізації фінансової самостійності та автономії (через розширення доступних джерел фінансування) на законних підставах, передбачених концептом перерозподілу повноважень і компетенцій у фінансовій сфері.

Проведена систематизація існуючих теоретичних підходів щодо визначення сутності феномену фінансової (бюджетної, фіскальної, податкової) децентралізації та узагальнення особливостей змістовного наповнення відповідного процесу перерозподілу державної влади у фінансовій сфері дозволили автору здійснити структуризацію складових даного процесу (див. рис.1).



**Рис. 1. Складові та фінансові орієнтири цільової спрямованості процесу децентралізації державної влади в фінансовій сфері**

Внутрішня залежність та ієрархічна підпорядкованість складових децентралізації державної влади визначається при цьому фінансовими орієнтирами цільової спрямованості перерозподілу владних повноважень та компетенцій: для фінансової децентралізації як найбільш загального явища у цій сфері характерною є спрямованість на підвищення фінансового потенціалу територіальної економічної системи у цілому; для фіскальної децентралізації – на розширення фіскального простору місцевого самоврядування; для бюджетної та податкової децентралізації – на забезпечення підвищення параметрів податкового наповнення та збільшення місцевого бюджету.



**Рис. 2. Структуризація складових процесу децентралізації державної влади**

Реалізація поданого підходу щодо структуризації процесу децентралізації державної влади в фінансовій сфері, в свою чергу, дозволяє здійснити органічне включення цього процесу і його елементів у загальний контекст реформ в напрямку системного перерозподілу державної влади (див. рис. 2).

Додатковою рушійною силою для активізації реформ в сфері фінансової децентралізації та розширення фіскального простору у європейських країнах, з точки зору автора, виступила необхідність подолання наслідків глобальної фінансової кризи, що розпочалася у 2008 р. Так, усвідомлення нагальності потреб у проведенні або принаймні плануванні структурних реформ фіскальних відносин визначила необхідність оновлення методологічного та інструментального забезпечення ефективності системи суспільних фінансів, зокрема – в контексті оптимізації різних аспектів фіскальних відносин між рівнями державної влади (див. табл.1).

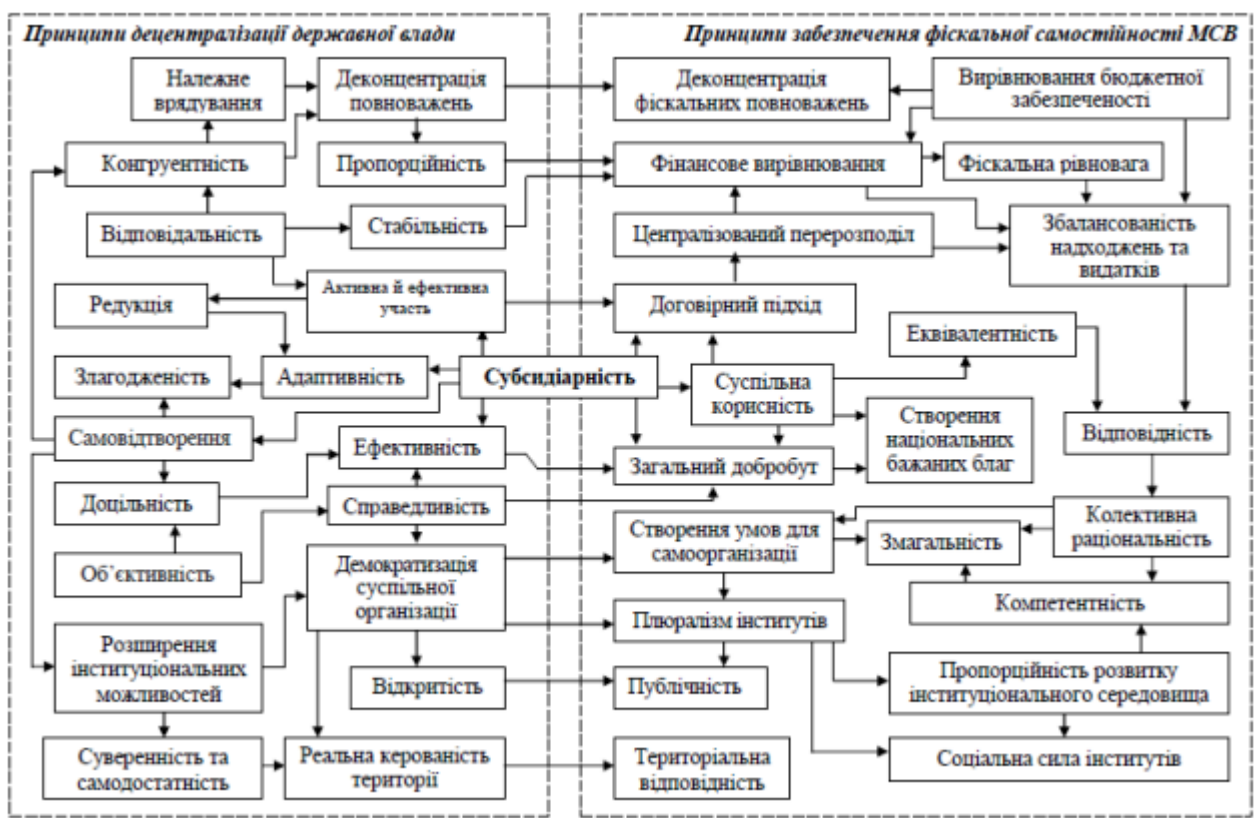
Таким чином, посилення фінансової самостійності та автономії самоврядування може бути досягнуте насамперед через зміцнення дохідної бази та стимулювання місцевої влади до нарощування доходів.

### Характеристика реформ в сфері фінансової децентралізації та розширення фіскального простору у європейських країнах у посткризовий період

| Зміни в системі державних фінансів         | Характеристика новаторського змісту реформи  | Держави, що здійснювали реформи | Часовий період реалізації реформ |
|--|--|---------------------------------|----------------------------------|
| Реформа системи фінансового вирівнювання   | Доцільність змін обумовлена неоднозначним впливом кризи на регіональну економічну продуктивність, змінами напрямку, формату фінансових потоків між регіонами й територіальними громадами, а отже, їх соціально-економічного потенціалу, а також фіскальними стресами. Полягає у значній децентралізації фіскальних повноважень і відповідальності, у створенні нових фондів вирівнювання. Спрямована на поліпшення фінансового стану муніципалітетів із найнижчим рівнем доходів через оновлення критеріїв розподілу трансфертів | Естонія                         | 2009 р.                          |
|  |  | Франція                         | 2011-2012 рр.                    |
|  |  | Бельгія                         | 2011 р.                          |
|  |  | Чехія                           | 2013 р.                          |
| Реформа системи між-бюджетних трансфертів  | Збільшення фінансування повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування, для зменшення фінансового диспаритету між витратами на реалізацію делегованих повноважень та розміром трансфертів, які надаються центральним урядом для цих потреб. Обмеження використання цільових трансфертів, спрощення й оптимізація надання умовних трансфертів загального призначення.  | Чехія                           | 2013 р.                          |
|  |  | Фінляндія                       | 2012 р.                          |
|  |  | Велика Британія                 | 2013 р.                          |
| Реформа системи місцевих податків і зборів | Посилення фінансової автономії органів місцевого самоврядування через розширення повноважень в сфері збору податку на нерухоме майно, оподаткування на місцевому рівні доходів громадян (з урахуванням про циклічності збору податку). Забезпечення надання громадам додаткових компетенцій та фіскальних повноважень  | Франція                         | 2009 р.                          |
|  |  | Ірландія                        | 2012 р.                          |
|  |  | Словаччина                      | 2012 р.                          |
|  |  | Бельгія                         | 2012 р.                          |
| Реформа фінансового забезпечення           | Надання широкій податковій автономії в поєднанні з більш жорсткими заходами фінансового вирівнювання при змінах у розподілі впливу на фіскальні відносини між рівнями державного управління  | Італія                          | 2009 р.                          |
| Реформа бюджетних правил і процедур        | Впровадження інструментарію боргового стримування («боргове гальмо») з метою зменшення ризиків формування бюджетів земель та громад. Інституціоналізація моніторингу бюджетів усіх рівнів на щорічній основі з використанням загальних критеріїв, контролю державних заповищень та координації середньострокового фінансового планування за рівнями влади.   | ФРН                             | 2009-2020 рр.                    |
|  |  | Іспанія                         | 2011-2020 рр.                    |
|  |  | Ісландія                        | 2011-2021 рр.                    |
| Реформи територіальної організації влади   | Об'єднання муніципальних утворень та зміни у територіальній організації влади. Зміни у механізмах фіскальних відносин між рівнями державного управління з метою передачі органам місцевого самоврядування додаткових повноважень   | Угорщина                        | 2009 р.                          |
|  |  | Греція                          | 2011 р.                          |
|  |  | Ірландія                        | 2014 р.                          |
|  |  | Франція                         | 2010 р.                          |

Розмаїття описаних теоретичних засад розв'язання проблем та завдань забезпечення реальної фінансової автономії, самостійності місцевого самоврядування закономірно визначає складність методологічного забезпечення реалізації відповідних реформаторських заходів, насамперед – в частині виокремлення принципів, обов'язковість дотримання яких виступає стрижневим елементом узгодження й гармонізації різних за суспільною природою та економічним змістом явищ і процесів, що в комплексі складають феномен формування і розширення фіскального простору на місцевому рівні.

Характерна особливість упорядкування зазначеного комплексу принципів полягає у інтеграційній ролі та значенні принципу субсидіарності, навколо вимог дотримання якого відбувається об'єднання найбільш важливих і суттєвих положень (власне, принципів), що визначають спрямованість дій суб'єктів – учасників двох нерозривно пов'язаних процесів: з одного боку, перерозподілу владних повноважень (політичної та адміністративної децентралізації); з іншого – фінансової децентралізації та створення передумов для розширення фіскального простору місцевої влади та самоврядування (див. рис.1.3).



**Рис. 3. Взаємозв'язок принципів децентралізації державної влади та забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування**

Таким чином, субсидіарність являє собою найвищий принцип децентралізації, що знаходить прояв як, з одного боку, у напрямку розв'язання проблем виконання загальнодержавних функцій та вирішення місцевих питань (діяльність такого роду має здійснюватися на тому рівні й тими органами, що безпосередньо контактують із спільнотами, інтереси яких при цьому задіяні), так і в контексті упорядкування розподілу відповідного фінансово-ресурсного забезпечення (виконання функцій і робіт з надання публічних послуг має бути належним чином підкріплено надходженнями до бюджету певного рівня). Отже, структуризація адміністративного, функціонального, фінансово-економічного устрою держави за дотриманням принципу субсидіарності здатне забезпечити реалізацію переваг децентралізації, у т.ч. – через підтримку локальної автономії самоврядування, а також при розвитку мережі прямих (без посередництва або координації центральної влади) периферійних зв'язків і відносин місцевої влади із широким колом інших органів та контрагентів.

Проведення адміністративно-територіальної реформи та запровадження змін в територіальній організації влади в Україні забезпечило оновлення системи формування доходів місцевих бюджетів. Оскільки основним завданням фінансової та управлінської децентралізації було створення спроможних та фінансово незалежних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, питання реалізації поставленої мети є актуальним та потребує детального аналізу показників та визначення причин їх значення.

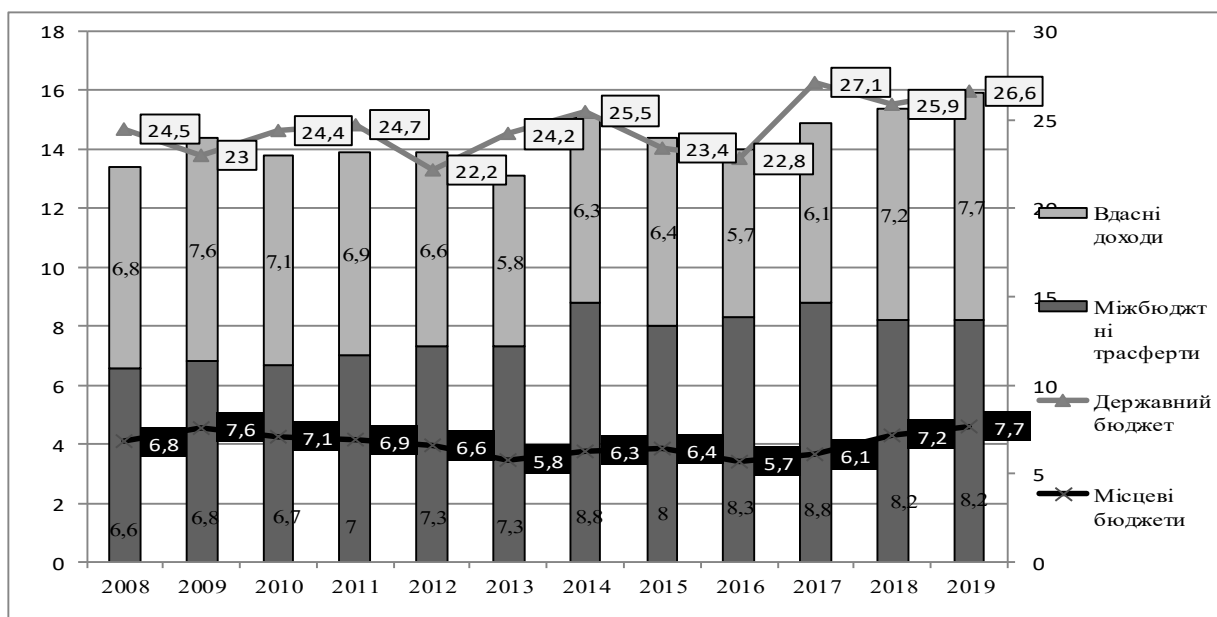
Дослідження системи формування доходів місцевих бюджетів до початку реформи місцевого самоврядування та внесення змін до Податкового та

Бюджетного кодексу свідчить про відсутність стимулів до нарощення місцевими органами самоврядування власних доходів та високий рівень залежності місцевих бюджетів від фінансової допомоги з центру. Тому зміни, запроваджені з кінця 2014 року були покликані забезпечити зацікавленість влади на місцевому рівні в примноженні дохідної частини місцевих бюджетів та ефективного використання власного фінансового та економічного потенціалів.

Рівень досягнення фінансової децентралізації можна оцінити шляхом аналізу динаміки доходів місцевих бюджетів України, зокрема порівняння частки доходів державного та місцевого бюджетів у ВВП (рис. 4).

Аналізуючи дані, наведені на рис. 4, можна зазначити: за останнє десятиліття частка доходів місцевих бюджетів у ВВП коливалася в межах 13,1-16,1%. При цьому, з часу реформи бюджетно-податкової системи даний показник повільно зростає, досягши у 2019 році максимуму – 16,1%.

Тенденція зростання доходів місцевих бюджетів як частки ВВП у 2017-2019 рр. зумовлена збільшенням питомої ваги власних доходів місцевих бюджетів у ВВП (з 5,7% у 2016 році до 7,7% у 2019 році). При цьому, високою впродовж останніх п'яти років була частка міжбюджетних трансфертів в складі доходів місцевих бюджетів (8,0-8,8% ВВП).

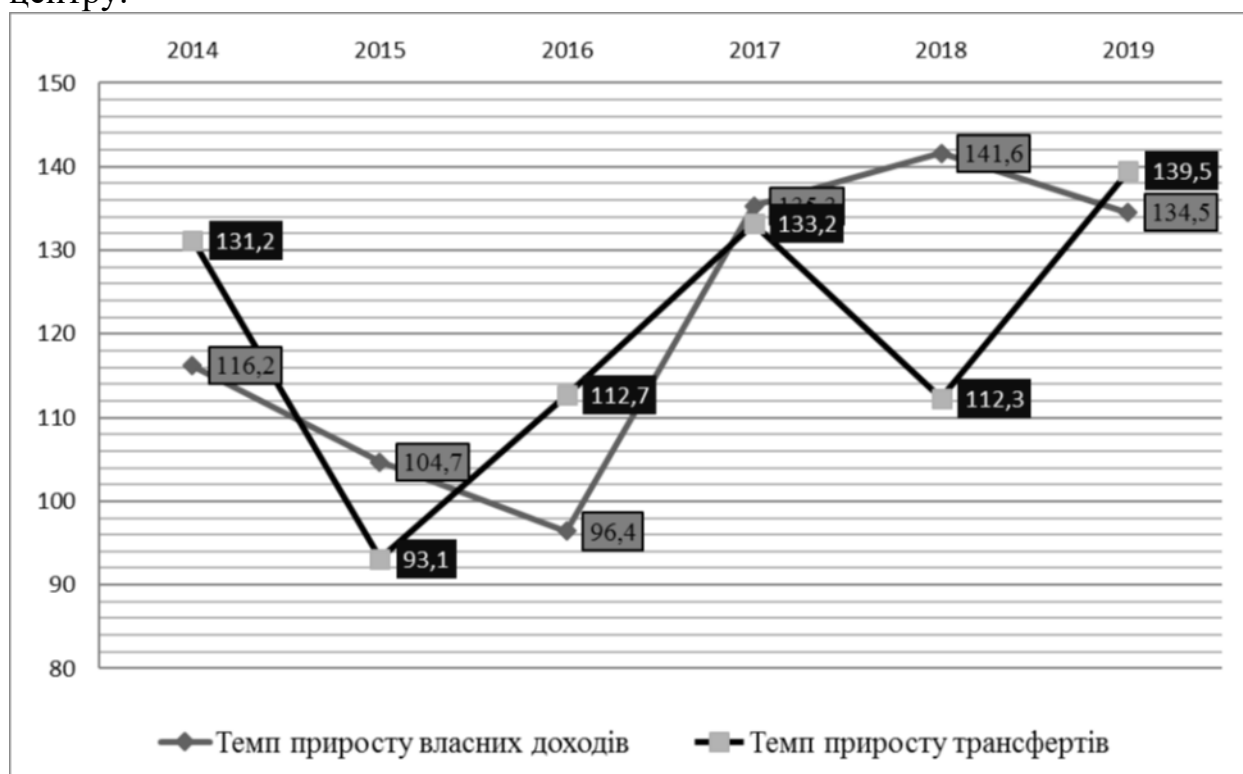


**Рис. 4. Динаміка питомої ваги доходів бюджету України у 2008-2019рр., % ВВП**

Якщо проаналізувати темпи приросту власних доходів та міжбюджетних трансфертів (рис. 2.2), до реформи спостерігалось швидше зростання надання міжбюджетних трансфертів на локальний рівень, ніж зростали власні доходи місцевих бюджетів. Після реформи, з 2017 року, спостерігається пришвидшення темпів приросту власних доходів до 2018 року та зниження темпів приросту трансфертів (пояснюється відсутністю субвенцій на підготовку робітничих кадрів), що оцінювалося як позитивна динаміка та свідчило про дієвість фінансової децентралізації. З 2019 року показники приросту власних доходів знижуються, а трансфертів зростають.

Для порівняння зміни бюджетної спроможності регіонів України та аналізу ефективності використання їх бюджетного потенціалу на рис. 2.3 наведено доходи місцевих бюджетів України в розрізі областей на одну особу в період до та після початку фінансової децентралізації та внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів.

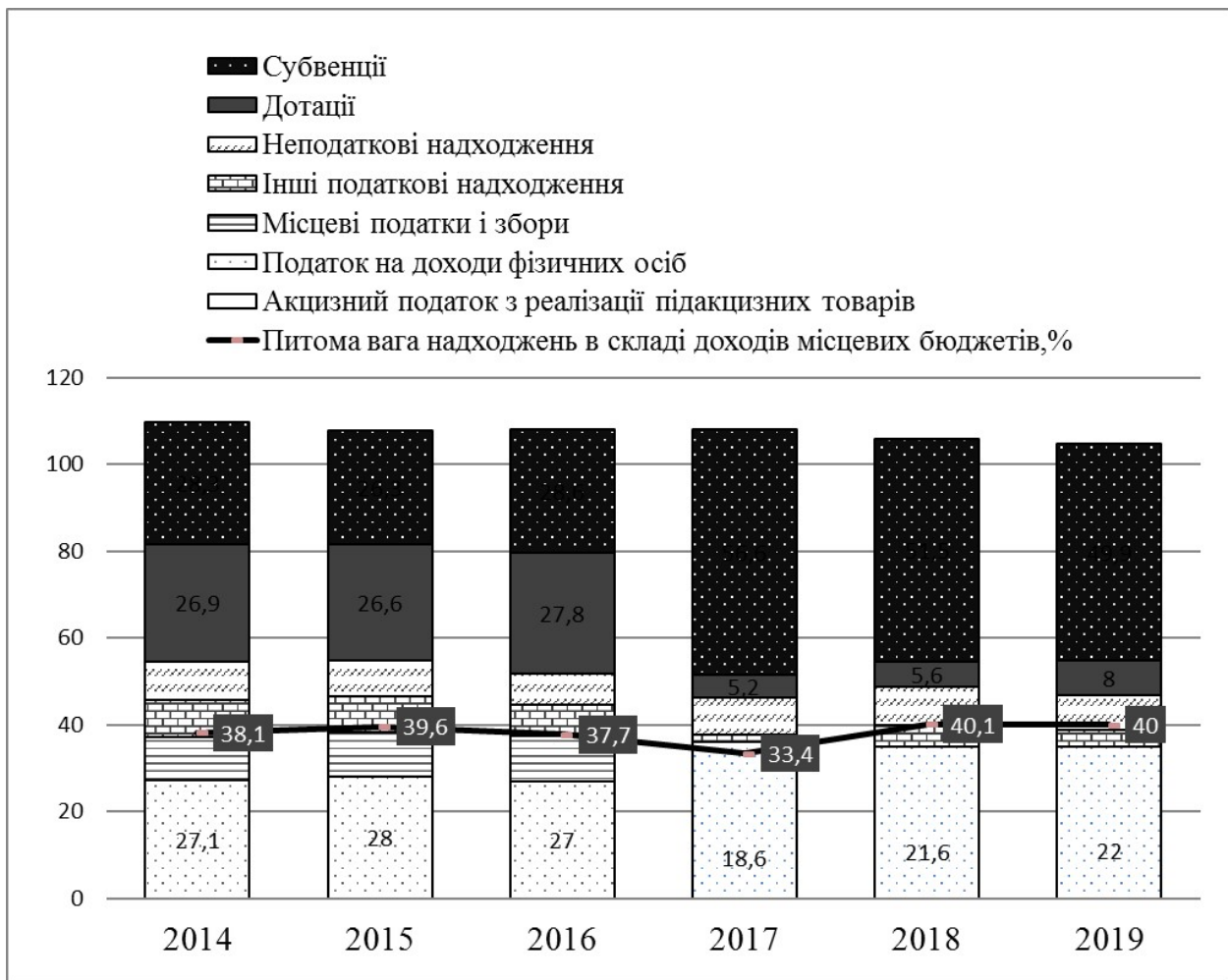
Як бачимо з рис. 5, у 2019 році в порівнянні з 2014 роком зріс рівень диференціації областей за показником питомої ваги власних податків в складі доходів місцевих бюджетів на одну особу – з 0,35 у 2014 р. до 0,40 у 2017 р. Крім того, за даний період знизився середній показник питомої ваги власних доходів: якщо у 2014 році він становив 41,2%, то у 2017 році – 38,1%. Такі результати аналізу свідчать про негативну тенденцію зростання залежності доходів місцевих бюджетів у 2017 році від розподілу фінансових ресурсів з центру.



**Рис. 5. Динаміка приросту власних доходів місцевих бюджетів України у 2014-2019 рр.**

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

Основу власних доходів місцевих бюджетів складають податкові надходження, що видно з рис. 6. Якщо звернути увагу на динаміку частки податків у доходах місцевих бюджетів, спостерігається падіння показника у 2015 році та різке зростання у 2019 році до 40,0%. Причиною такого зростання стало скасування субвенції на підготовку робітничих кадрів та зарахуванням до дохідної частини бюджетів об'єднаних територіальних громад податку з доходів фізичних осіб у розмірі 60% зібраного на території громади платежу у 2016 році та подальше економічне зростання у наступному періоді.



**Рис. 6. Структура доходів місцевих бюджетів України у 2014-2019 рр.**

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

Аналіз структури доходів місцевих бюджетів у 2014-2019 рр. дозволяє здійснити такі висновки:

- в результаті реформи бюджетно-податкового законодавства відбулося зниження питомої ваги податку на доходи фізичних осіб у складі доходів місцевих бюджетів з 27,0-28,0% у 2014-2016 рр. (тобто у період до реформ) до 18,6-22,0% у 2017-2019 рр. (період після початку реформування). Причиною змін є перерозподіл надходження податку до бюджетів різних рівнів, передусім, на користь державного бюджету та бюджетів об'єднаних територіальних громад;

- запроваджено акцизний податок з реалізації підакцизних товарів, частка якого в доходах місцевих бюджетів складає 1,2-2,6% у 2015-2017 рр.;

- сформовано новий склад місцевих податків та зборів, що забезпечило зростання показника їх питомої ваги – з 2,42-3,48% у період до реформи до 9,2-11,5% в період після змін;

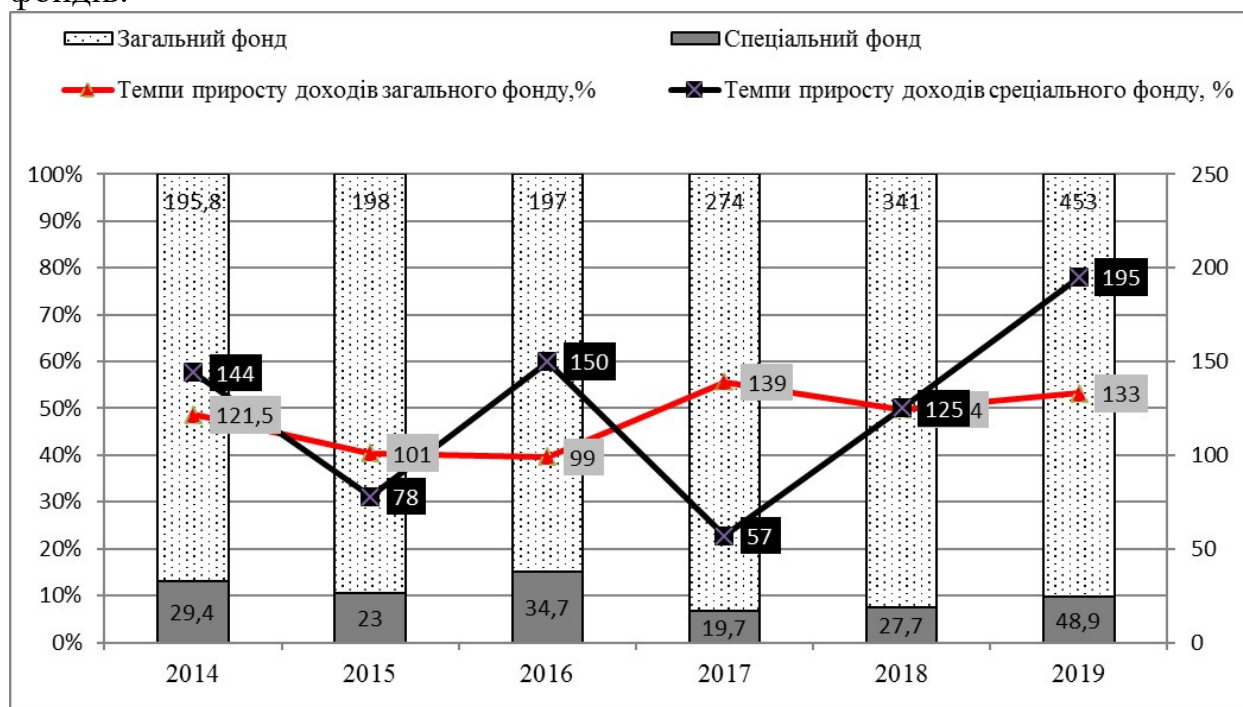
- зміни відбулися і в структурі міжбюджетних трансфертів, які надходять до місцевих бюджетів. Так, якщо у 2014-2019 рр. співвідношення дотацій та субвенцій становило приблизно 1 : 1, то у 2015 році ситуація суттєво змінилася: співвідношення становить в середньому відповідно 1 : 25.

Причиною змін стало введення в дію нової системи міжбюджетного вирівнювання – горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, та запровадження нових видів субвенцій. Результатом змін є те, що з моменту реформування місцеві бюджети втратили свободу обрання напряму використання міжбюджетних трансфертів, оскільки субвенції, на відміну від дотацій мають цільовий характер. Крім того, органи місцевого самоврядування сьогодні опинилися в умовах, коли ефективне використання економічного потенціалу своєї території є обов’язковою умовою існування адміністративно-територіальної одиниці.

Таким чином, реформа місцевого самоврядування та фінансова децентралізація спричинила зміну системи місцевих доходів як зі сторони формування доходів місцевих бюджетів, так і зі сторони видаткової частини.

Відтак доцільним є визначення особливостей формування і доходів, і видатків бюджету.

У табл. 2. подано динаміку формування доходів місцевих бюджетів України у 2014-2019 рр. в розрізі загального та спеціального фондів, на рис. 7 – наочно показано розподіл доходів місцевих бюджетів до загального та спеціального фондів.

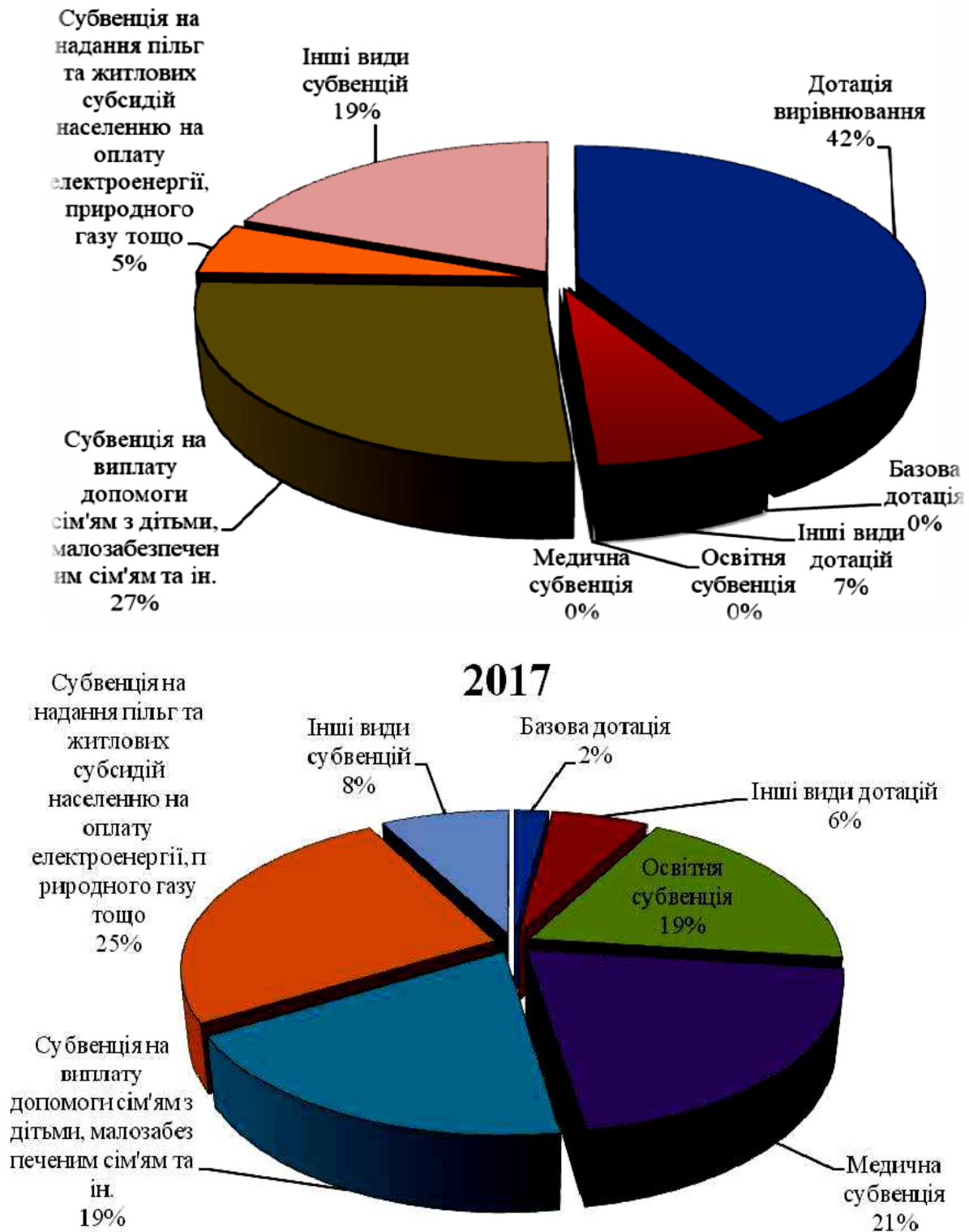


**Рис. 7. Динаміка розподілу доходів місцевих бюджетів України до загального та спеціального фондів**

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

Як видно з рис. 7, впродовж 2014-2019 рр. обсяг доходів загального фонду місцевих бюджетів становив 195,8-198,0 млрд грн., обсяг доходів спеціального фонду найбільшим був у 2016 році, дорівнюючи 34,7 млрд грн., що в 5,7 разів менше, ніж доходи загального фонду. З початком фінансової децентралізації, у 2017-2019 рр., обсяг доходів загального фонду зріс: темп приросту у 2017 році по відношенні до 2016 року становить 139,5%, у 2018 році (до 2017 року) – 124,2%, у 2019 – 133,0%. Натомість обсяги доходів спеціального фонду місцевих бюджетів знизився. Так, у 2017 році у порівнянні до попереднього року до

спецфонду місцевих бюджетів надійшло лише 56,8% обсягу доходів 2016 року. У 2018 році темп приросту становив 125,4%, у 2019 – 195,0%



**Рис. 8. Порівняння структури міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів у 2014 та 2019 роках**  
*Джерело: побудовано на основі даних Державної казначейської служби України*

Як висновок, аналізуючи систему доходів місцевих бюджетів у 2014- 2019 роках, слід зауважити наступне: бюджетно-податкова децентралізація сприяла,

по-перше, формуванню більш ефективної податкової бази для наповнення місцевих бюджетів (зокрема, через надання акцизного податку з реалізації підакцизних товарів та формування нових місцевих податків), по-друге, введенню в дію нової системи міжбюджетного вирівнювання – горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, та запровадження нових видів субвенцій, що дозволяє забезпечити більш якісний розподіл фінансового ресурсу. Попри це, ці зміни сприяли зростанню рівня диференціації фінансової спроможності місцевих бюджетів.

Якщо у 2016 році дотація вирівнювання сягала 42%, а інші дотації 7% усіх міжбюджетних трансфертів, то у 2019 році базова дотація становила лише 2,1%, інші дотації – 5,1%. Відтак, можна говорити про зменшення можливості самостійного вирішення органами місцевого самоврядування питання спрямування коштів з наданих трансфертів на відповідні напрямки.

Реалізація реформи децентралізації, яка впродовж двох років триває в Україні, включає комплекс секторальних реформ, зокрема, реформу адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування, а також бюджетно-податкового законодавства. Одним з ключових завдань реформи є добровільне об'єднання територіальних громад та формування спроможних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

Станом на 1 січня 2019 року в Україні було створено 699 ОТГ. Проте функціонувало з них лише 366 ОТГ, 159 з яких було утворено у 2015 році та 207 – у 2018 році. Аналіз та визначення особливостей розвитку ОТГ буде проводитися за результатами функціонування 159 ОТГ у період 2017-2018 рр., що пов'язане з можливістю оптимального дослідження за рахунок наявних даних.

Впродовж 2017 року було створено перші 159 об'єднаних територіальних громад та проведено вибори до місцевих органів самоврядування, з 1 січня 2016 року вони перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом. Відтак, дослідження основних результатів їх функціонування та визначення рівня їх фінансової самостійності та спроможності до забезпечення свого розвитку є особливо важливим для виявлення переваг та можливих ризиків децентралізації.

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Методики формування спроможних територіальних громад об'єднання громад в ОТГ можливе при дотриманні відповідних вимог на добровільній основі. Проте, в цих законодавчих актах не вказано мінімальної та максимальної кількості жителів чи певних територіальних обмежень формування новоутворених адміністративно-територіальних одиниць. Відтак, було сформовано громади з кількістю жителів від 1633 осіб (Макіївська ОТГ Чернігівської області) до 44 704 осіб (Лиманська ОТГ Донецької області)

З рис. 9 можна побачити переважання громад з чисельністю жителів 10-15 тис. осіб (23 ОТГ). Проте, існує велика кількість ОТГ з чисельністю жителів до 5 тис. осіб (50 громад) і навіть до 3 тис. жителів (16 ОТГ), що, згідно досліджень та єдиної системи адміністративно-територіальних одиниць Європейського

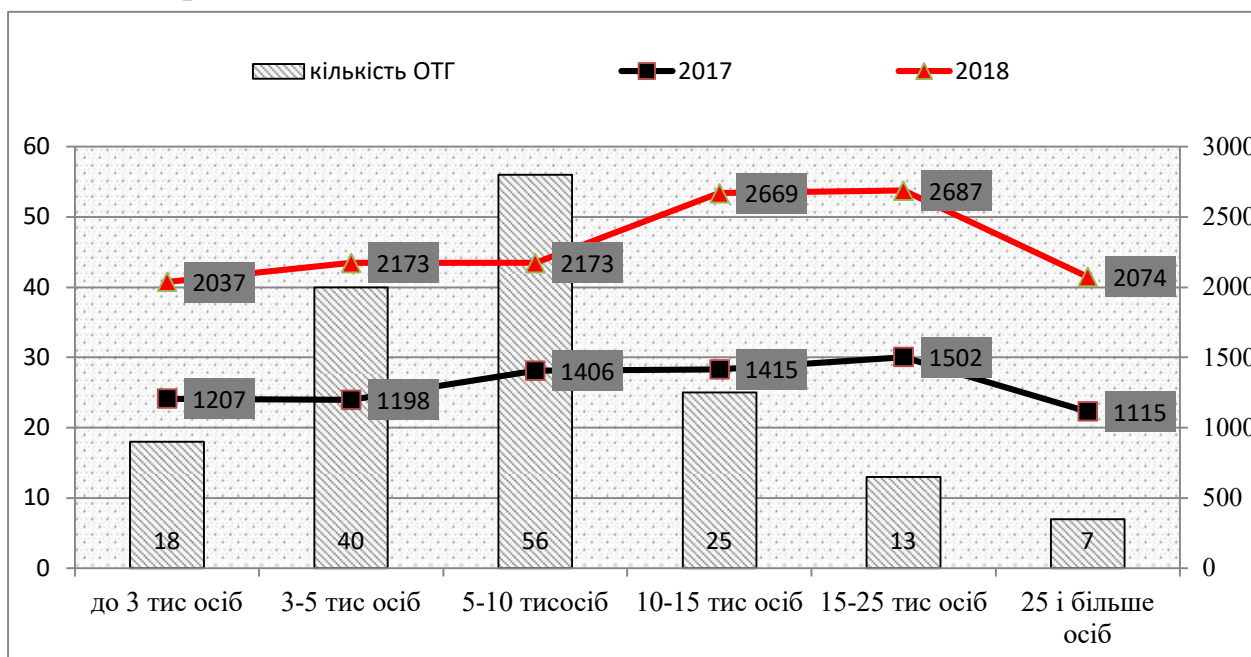
Союзу The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) може бути ознакою фінансової неспроможності громади.

Таблиця 2

**Групи об'єднаних територіальних громад за чисельністю населення в громаді**

| Група з чисельністю   | Кількість ОТГ | Питома вага ОТГ групи в загальній чисельності ОТГ України, % | Чисельність населення в групі, тис. осіб | Питома вага населення групи в загальній чисельності населення ОТГ України, % |
|-----------------------|---------------|--|--|--|
| до 3 тис. осіб        | 18            | 11,3   | 43,3                                     | 3,1  |
| 3 - 5 тис. осіб       | 40            | 25,2   | 159,9                                    | 11,5   |
| 5 - 10 тис. осіб      | 56            | 35,2   | 393,6                                    | 28,3   |
| 10 - 15 тис. осіб     | 25            | 15,7   | 306,2                                    | 22,0   |
| 15 - 25 тис. осіб     | 13            | 8,2  | 248,2                                    | 17,8   |
| 25 тис. і більше осіб | -             | 4,4  | 239,3                                    | 17,2   |
| <b>Разом</b>          | 159           | 100  | 1390,5                                   | 100  |

Для дослідження фінансової спроможності громад перш за все необхідно проаналізувати показники власних доходів на одну особу в групах ОТГ. Ці дані наведені на рис. 9

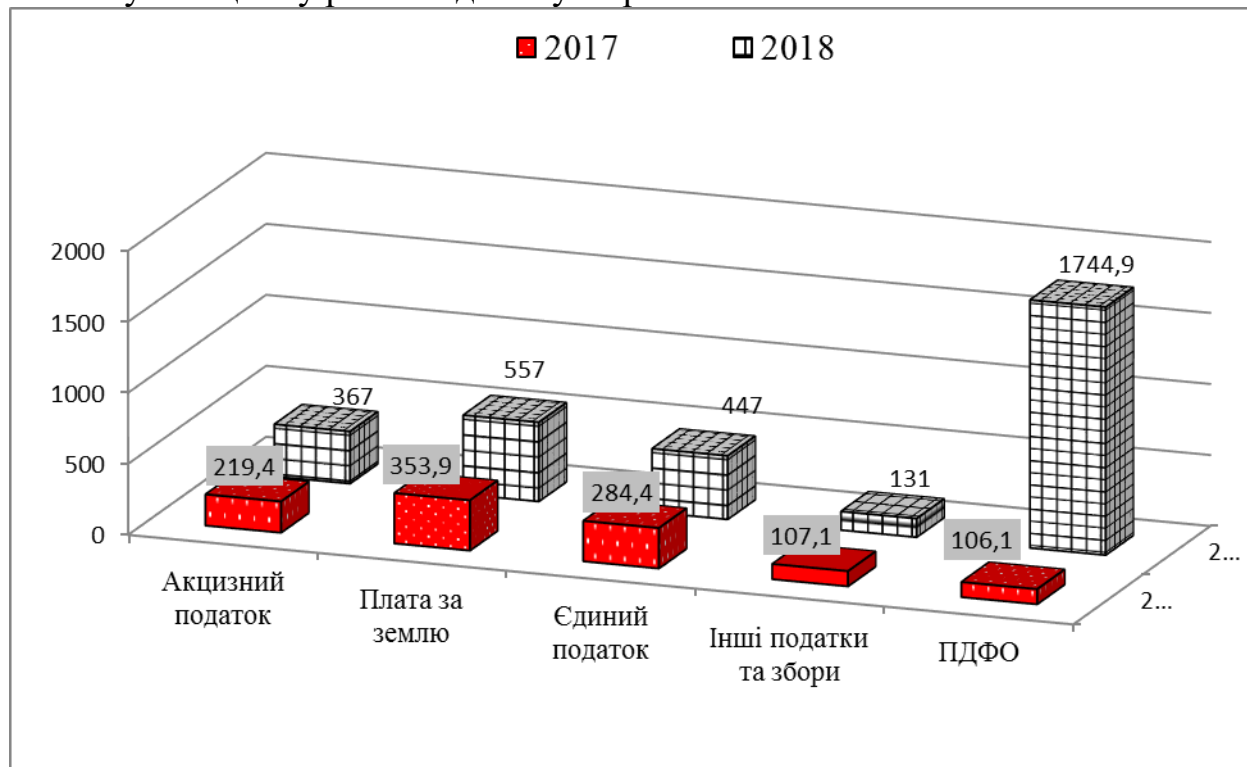


**Рис. 9. Динаміка власних доходів бюджетів ОТГ на одну особу в 2017-2018рр.**

Аналізуючи наведені дані, можна зробити такий висновок: найвищі обсяги власних надходжень на одну особу спостерігаються в громадах з чисельністю жителів 10-25 тис. осіб. В громадах з чисельністю жителів 10-15 тис. осіб – 1415,3 грн. на особу у 2017 році та 2669,7 грн. на особу у 2018 році, в громадах з чисельністю жителів 15-25 тис. осіб – у 2017 році 1502,7 грн. та 2687,5 грн. у 2018 році. Натомість, значно нижчими ці показники є в громадах до 10 тис. жителів та громадах з чисельністю жителів більше 25 тис. осіб.

Досліджуючи дані, наведені на рис. 9, слід звернути увагу на питання темпу приросту власних доходів бюджетів ОТГ в розрізі чисельності населення громад. Так, найвищий темп приросту доходів спостерігався в громадах з 10-15 тис. осіб – 188,63% у 2018 році при порівнянні з попереднім роком; у громадах з 25 тис. і більше жителів – 185,93%; 3-5 тис. – 181,31%; 15-25 тис. – 178,85%; до 3 тис. осіб – 168,71%. Таким чином, середній рівень приросту власних доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад у 2018 році при порівнянні з 2017 роком становив 176,31%, в той час як середній приріст доходів місцевих бюджетів України становить 141,6%, що на 34,71 в.п. менше.

Слід зауважити, що основною причиною такого зростання стало зарахування з 1 січня 2016 року до бюджетів ОТГ 60% надходжень від податку на додану вартість, зібраних на території громади. Таким чином, до бюджетів ОТГ додатково надійшло 1 744,9 млн. грн. податку на доходи фізичних осіб (рис. 2.7), що змінило структуру податкових надходжень об'єднаних територіальних громад. Якщо у 2017 році питома вага ПДФО в податкових доходах бюджетів ОТГ становила 10%, то у 2018 році вона дорівнює 54%, забезпечуючи цьому роль бюджетоутворюючого.

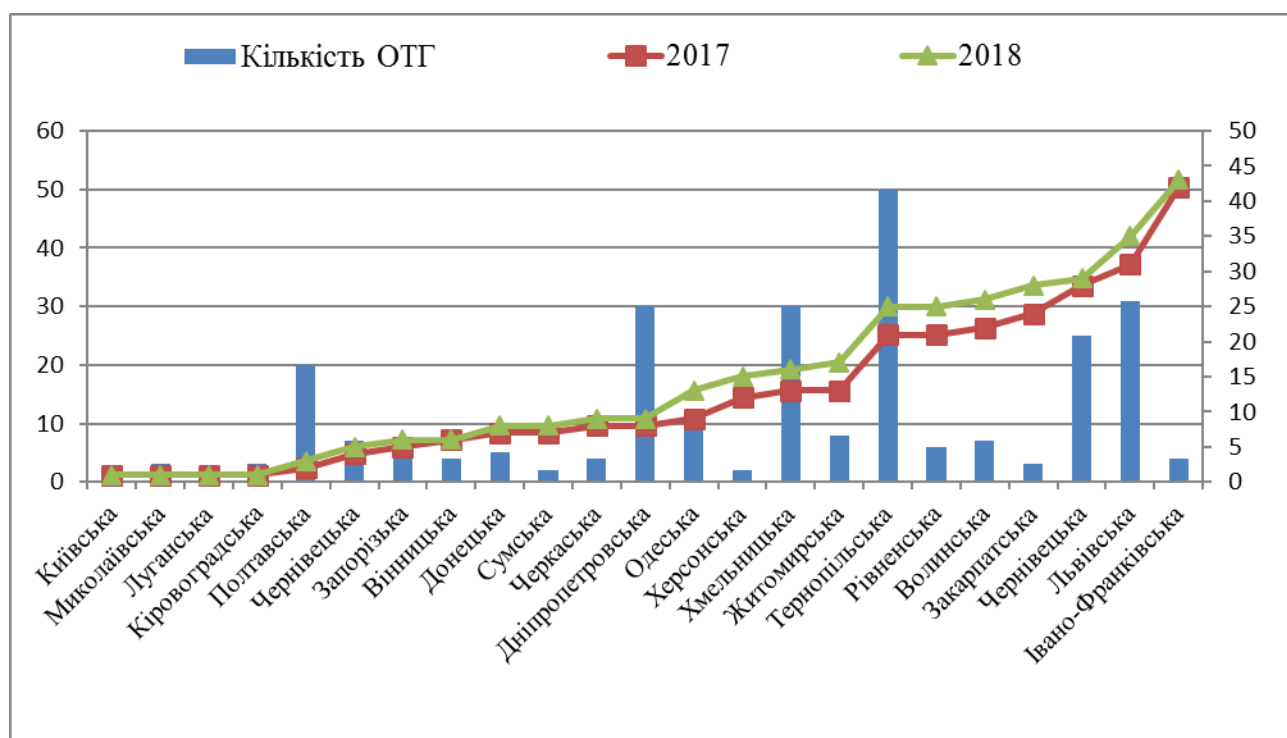


**Рис. 10. Динаміка податкових надходжень до бюджетів ОТГ у 2017-2018 рр.**

З рис. 10 видно: у 2018 році в порівнянні з попереднім роком відбулося зниження рівня диференціації залежності бюджетів ОТГ від дотацій з державного бюджету. У 2017 році найвищий відсоток дотаційності спостерігався у громадах з чисельністю жителів до 3 тис. осіб – 37,2%. У 2018 році цей показник знизився до 17,5%, тобто на 19,7 в.п., проте, і в 2018 році він є найвищим серед інших груп громад. Найнижчим цей показник є в громадах з 15-25 тис. осіб (15,2% у 2016 році) та з 25 тис. осіб і більше (15,3%). Загалом, з

аналізу рис. 10 спостерігається чітка обернено пропорційна залежність аналізованих чинників: зі зростанням кількості жителів в ОТГ відбувається зниження показника фінансової залежності бюджетів ОТГ від державного бюджету, що ще раз доказує вплив розміру територіальної громади на фінансово-економічні можливості її розвитку.

В регіональному вимірі (рис. 11) чітко прослідковується високий рівень залежності ОТГ на заході країни. Найвищим рівнем фінансової залежності характеризуються бюджети ОТГ Івано-Франківської області – 42% у 2018 році, Львівської – 31%, Чернівецької – 28% та Закарпатської – 24%, тобто областей Карпатського регіону, а також Волинської (22%), Рівненської (21%) та Тернопільської (21%).



**Рис. 11. Динаміка рівня фінансової залежності бюджетів ОТГ від державного бюджету в розрізі областей України у 2017-2018 рр.**

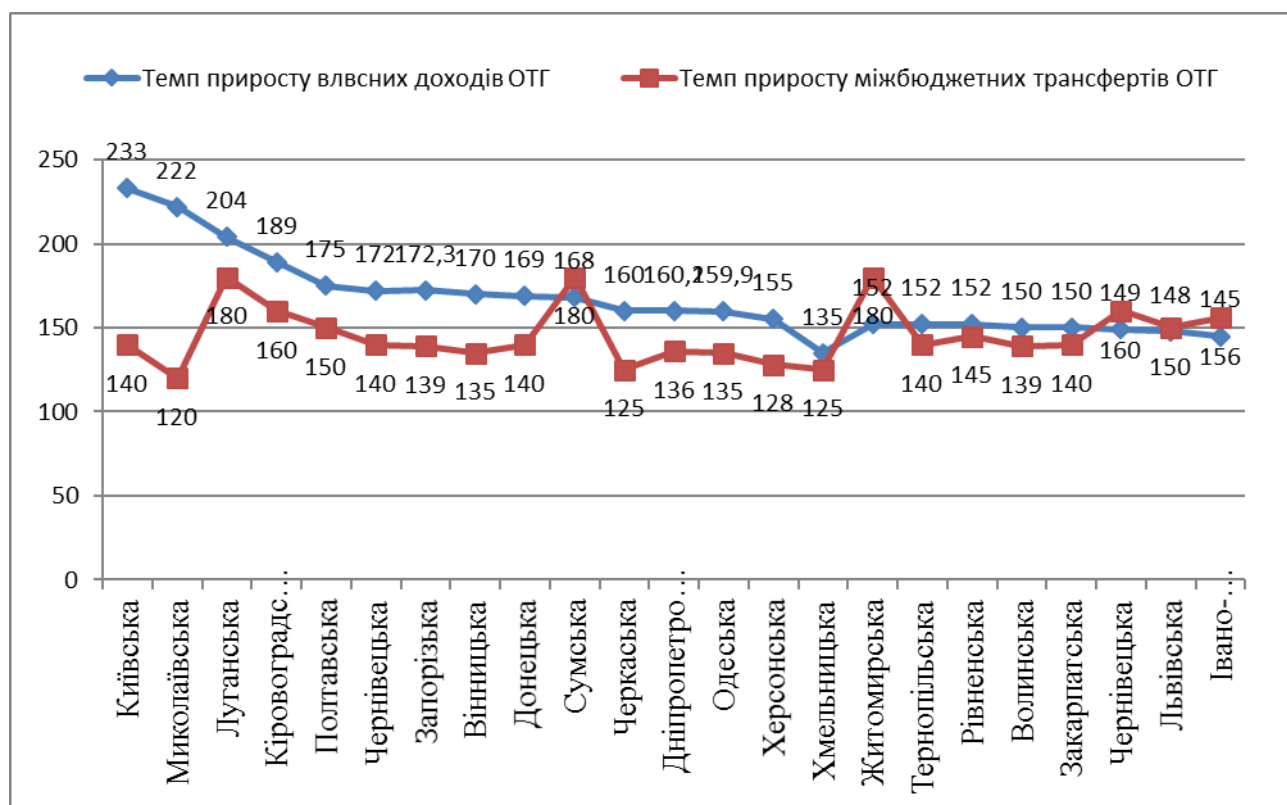
Причиною таких показників є формування саме в областях Західної України 66 зі 159 ОТГ, тобто 41,5% усіх об'єднаних територіальних громад і неспроможність до самостійного фінансового забезпечення свого розвитку більшості з них.

Проте, якщо звернути увагу на тенденції зростання обсягів міжбюджетних трансфертів та власних доходів за аналізований період (рис. 12), можна побачити, що у 2018 році в порівнянні з 2017 роком спостерігається зростання обсягів і власних доходів, і трансфертів. При порівнянні темпів приросту цих показників в розрізі областей України, що темпи приросту власних доходів переважають практично по усіх областях, за винятком ОТГ Сумської, Чернігівської, Херсонської та Запорізької областей.

Найвищими темпами приросту власних доходів характеризуються об'єднані громади Донецької (233,3%), Закарпатської (222,6%) та

Миколаївської (204,1%) областей, міжбюджетних трансфертів – Сумської (180,2%), Чернігівської (178,6%) та Запорізької (173,1%) областей.

Якщо такі показники темпів приросту власних доходів по областях у 2016 році в порівнянні з 2017 роком пояснюються зарахуванням з 1 січня 2018 року до бюджетів ОТГ 60% надходжень від справляння ПДФО, то темпи приросту міжбюджетних трансфертів також характеризуються надходженням до бюджетів ОТГ нового виду субвенцій.



**Рис. 12. Порівняння темпів приросту власних доходів та міжбюджетних трансфертів, що направлені в ОТГ (2018 рік до 2017 року), %**

Більше 60% міжбюджетних трансфертів, направлених до ОТГ у 2015 році, складала освітня субвенція, 31% - медична субвенція, 9% - базова дотація. З 2016 року було запроваджено надання субвенції з державного бюджету на формування інфраструктури. Особливістю та вагомістю введення субвенції є те, що вона надається на проекти соціально-економічного розвитку території може спрямовуватися на реконструкцію, капітальний ремонт, виготовлення проектної та містобудівної документації, будівництво об'єктів інфраструктури, які належать до комунальної форми власності.

Адміністративно-територіальна реформа триває вже шість років. У поточному 2020 році робота з децентралізації повинна бути завершена і передбачатиме створення нової системи управління на місцях. Очікується побудова трирівневої системи адміністративно-територіального устрою.

Очікується чергова серйозна зміна у 2021 році, буде впровадження ринку земель сільськогосподарського призначення. В структурі експорту товарів України за підсумками 2019 року продукція агропереробної та харчової

промисловості становила 44,2%<sup>352</sup>. Тому аграрний сектор є ключем до ВВП та формування капіталу на Українській території. Це особливо впливає на фінансові ресурси органів місцевого самоврядування.

У той же час місцеві фінанси опосередковано залежать від сучасних глобальних економічних викликів. Фінансова криза, пандемія коронавірусу та провести карантин негативний вплив на українську економіку. Податкова відпустка, часткове призупинення виробництва, зменшення зарплат та неоплачувані відпустки також вплинули на наповненість місцевих бюджетів, втрачаючи доходи від податкових недонадходжень.

У структурі доходів місцевих бюджетів найбільшу питому вагу займає податок на доходи фізичних осіб – 59,8% від загальної суми доходів загального фонду місцевих бюджетів (або 119,3 млрд грн). У порівнянні з січнем-вереснем 2018 року, надходження податку зросли на 21,2 млрд грн, або на 21,6%. Основними чинниками, що вплинули на зростання надходжень ПДФО, є збільшення розміру мінімальної заробітної плати (+12,1% до 2018 року) та зростання середньомісячної заробітної плати на 19,4% (до 10260 грн), порівняно з відповідним періодом 2018 року).

Другим за сумою джерелом доходів місцевих бюджетів є плата за землю, що відноситься до податку на майно, який є місцевим податком. У структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів плата за землю займає 12,5%. У звітному періоді до місцевих бюджетів сплачено 25 млрд грн плати за землю (а саме земельного податку і орендної плати), що на 22,2% (або на 4,5 млрд грн) більше надходжень аналогічного періоду 2018 року. Поряд з іншими чинниками, на зростання надходжень від плати за землю вплинуло скасування з початку 2019 року пільгового оподаткування земельних ділянок, наданих для залізниць (за розрахунками, у 2019 році ПАТ «Укрзалізниця» має сплатити до місцевих бюджетів 4,2 млрд грн плати за землю, порівняно з 1,2 млрд грн, сплачених упродовж 2018 року).

Значна частка у структурі місцевих бюджетів належить надходженням єдиного податку. У аналізованому періоді вона становить 12,4% доходів загального фонду місцевих бюджетів (рис. 1). Обсяг надходжень єдиного податку за 9 місяців 2019 року склав 24,7 млрд грн, що на 22,0% (або на 4,5 млрд грн) більше за надходження аналогічного періоду минулого року. Слід зазначити, що фізичними особами-підприємцями перераховано до місцевих бюджетів 18,2 млрд грн єдиного податку (або 73,8% від його загального обсягу), юридичними особами сплачено 3,7 млрд грн (14,9%), сільськогосподарськими товаровиробниками – 2,8 млрд грн (11,3%).

Щодо надходжень акцизного податку, то протягом 9 місяців 2019 року місцеві бюджети отримали 10,2 млрд грн акцизного податку, у тому числі:

- 5,6 млрд грн – у вигляді відрахувань з державного бюджету частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію

---

<sup>352</sup> Адаменко І. П., Тропіна В. Б. Фінансові аспекти нової регіональної політики// Економічний вісник університету: збірник наукових праць учених та аспірантів. Переяслав-Хмельницький, 2019. Вип. 26/2. С. 392-397.

України пального (13,44%), що на 210,3 млн грн менше, ніж за аналогічний період 2018 року;

- 4,6 млрд грн – з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що лише на 3,9% або на 173,5 млн грн більше, ніж за аналогічний період 2018 року.

Тенденції надходжень та соціально-економічна ситуація дають підстави для висновку, що за підсумками 2019 року сума надходжень до загального фонду місцевих бюджетів становитиме в межах 278-282 млрд грн (у т. ч. до бюджетів ОТГ – 39-40 млрд грн).

Законами України № 533-IX від 17 березня 2020 р. “Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)” та №533-IX від 13 квітня 2020 “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік” суб'єктів господарювання звільнено від сплати окремих місцевих податків, зменшено обсяг трансфертів і розмір видатків на низку програм, запроваджено обмежувальні заходи щодо діяльності окремих видів бізнесу, що ставить під серйозну загрозу можливість відновлення ділової активності на території громад після завершення карантину.

При цьому стаття 103 Бюджетного кодексу України зазначає [6], що надання державою податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів, має супроводжуватися наданням коштів з державного бюджету на компенсацію цих втрат. Водночас, Законом № 553 Верховна Рада скасувала таку норму на період 2020 бюджетного року. Відтак, можна дійти висновку, що втрати місцевого самоврядування не будуть компенсованими.

Також, відповідно до прогнозу Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, замість очікуваного зростання економіки на 3,2%, в 2020 р. ВВП України впаде на 4,2%. Наступного 2021 р. економіка має відновитися і зрости на 2,4%. Також, негативним є прогноз щодо інфляції – у 2020 р. вона зросте до 7%, замість планових 6,3%, однак вже наступного року очікується її зниження до 5,9% [7].

Таким чином, наразі місцеві бюджети є доволі залежними від рішень законодавчої гілки влади, що суперечить ідеї децентралізації і Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

У той же час ми вважаємо, що в порівнянні з великими містами сільські райони більш сприйнятливі до криз і матимуть мінімальні втрати. Більшість податкових надходжень для більшості бюджетів об'єднаних громад складають податок на доходи фізичних осіб платника податку, який вираховується з доходу платника податку - зарплата. Якщо в місті велика кількість промислових підприємств, малих та середніх підприємств, то основним джерелом оподаткування в сільських районах є оподаткування податку на доходи фізичних осіб з доходу, отриманого від надання в оренду земельних часток (паїв).

У найближчі кілька років залежність невеликих сільських об'єднаних територіальних громад від земель сільськогосподарського призначення, як основного ресурсу, що генерує значні податкові надходження на території, зокрема й податку на доходи фізичних осіб, очікувано забезпечить певну економічну стабільність і мінімізує втрати місцевих бюджетів, що стануть наслідком спаду виробництва та зменшення ділової активності через карантин та світову економічну кризу. Водночас необхідно вжити профілактичних заходів та знайти альтернативні джерела доходу, які дозволять запобігти великим втратам у місцевих бюджетах сільських ОТГ після запровадження ринку землі сільськогосподарського призначення.

У процесі дослідження розкрито тенденції формування дохідної частини місцевих бюджетів та обґрунтовано шляхи підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в контексті реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Зокрема, аргументовано, що ефективність проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні значною мірою залежить від упорядкування та удосконалення системи місцевих фінансів. Успішна зміна парадигми дохідної частини місцевих бюджетів дасть змогу забезпечити функціонування фінансово спроможних органів місцевого самоврядування на базовому рівні адміністративно-територіального устрою. Водночас доведено, що окрему увагу потрібно приділити пошуку додаткових надходжень до місцевих бюджетів, які компенсували б очікувані втрати з податку на доходи фізичних осіб з паїв. Необхідне також здійснення заходів із вдосконалення процесу адміністрування та забезпечення належного виконання фіскальної функції місцевих податків і зборів. Зокрема, існує об'єктивна необхідність дослідження можливості передачі адміністрування окремих місцевих податків та надання доступу до відповідних реєстрів (у випадку податку на майно) органам місцевого самоврядування, що дасть змогу забезпечити належні обсяги надходження місцевих податків до відповідних бюджетів та частково вирішить питання виникнення податкового боргу.

У період впровадження децентралізації в Україні виникають основні ризики, які сформовані у наступні групи:

1. Ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць (з метою забезпечення їх фінансової спроможності). Укрупнення, скоріше за все, очікує територіальні громади та, можливо, адміністративні райони.

- Недостатність механізмів, передбачених проектом Закону «Про об'єднання територіальних громад», для здійснення адміністративно-територіальної реформи.

- Можливий політичний спротив локальних еліт, із перспективою залучення на свою підтримку широкої громадськості

- Можлива активізація та радикалізація політичних об'єднань, які представляють інтереси меншин, що мають компактний характер проживання.

2. Послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які

будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст.

3. Ризики для бюджетної системи країни: - загроза зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування.

4. Ризик зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень. Цьому можуть посприяти такі чинники: - загальний низький рівень компетентності службовців місцевого самоврядування.

5. Зростання партикуляристських тенденцій в областях – тобто, легітимізація у суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним.

З метою нейтралізації їх негативного впливу необхідним є вжиття таких заходів (табл. 3).

*Таблиця 3*

### **Заходи нейтралізації ризиків, що виникають при впровадженні децентралізації в Україні**

|   |
|---|
| <b>1. У галузі реформування адміністративно-територіального поділу:</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>- завершення всіх заходів, що включають у себе скорочення закладів із надання освітніх та медичних послуг, до початку реформи адміністративно-територіального поділу;</li><li>- недопущення укрупнення адміністративних областей за винятком тих випадків, коли населення певних областей становить менше ніж 1,2 млн мешканців;</li><li>- примусове об'єднання територіальних громад у процесі адміністративно-територіальної реформи, зокрема шляхом встановлення мінімальної кількості населення, необхідної для утворення територіальної громади.</li></ul>   |
| <b>2. У галузі державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування – закріплення за місцевими державними адміністраціями таких функцій:</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>- здійснення контролю над рішеннями місцевих рад у галузі землеустрою та землевідведення за системою опіки: рішення мають набувати чинності після затвердження їх МДА;</li><li>- надання місцевим державним адміністраціям права вето стосовно рішень, ухвалених місцевими радами у межах делегованих повноважень, при можливості подолання цих рішень кваліфікованою більшістю голосів депутатів відповідної ради;</li><li>- визначення як підстави припинення повноважень місцевих рад необрання їхніх виконавчих органів у встановлений законом термін;</li><li>- унормування процедурних моментів призначення посадових осіб, які мають заміщувати виконання обов'язків органів місцевого самоврядування, повноваження яких були припинені через здійснені порушення законодавства.</li></ul> <p>- трансформація Постійного представництва Президента України в Автономній Республіці Крим у Державну адміністрацію в АРК із закріпленням за нею повноважень,</p> |

|  |
|--|
| що належатимуть обласним державним адміністраціям.   |
| <b>3. Реформа виборчої системи місцевих рад та сільських, селищних, міських голів:</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- забезпечення права самовисування кандидатів у депутати міських, районних та обласних рад в одномандатних виборчих округах, а також на посади міських голів;</li> <li>- упровадження мажоритарної системи абсолютної більшості на виборах сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад від одномандатних виборчих округів.</li> </ul>  |
| <b>4. У галузі вдосконалення правового регулювання політичної участі громадян:</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- встановлення предмету, процедур ініціювання та порядку імплементації рішень місцевих референдумів, особливо – референдуму з питань припинення повноважень виборних посадових осіб та органів місцевого самоврядування на відповідній території;</li> <li>- недопущення включення до предмету народної референдарної ініціативи на місцевому рівні питання про зміну статусу адміністративно-територіальної одиниці, а також інших питань, що знаходяться поза межами компетенції відповідного органу місцевого самоврядування.</li> </ul> |
| <b>5. У галузі вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів:</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>встановлення чітких щорічних параметрів витрат місцевих бюджетів та створення механізму перевірки місцевими державними адміністраціями дотримання місцевими бюджетами даних вимог;</li> <li>- визначення чітких принципів надання місцевим бюджетам субвенцій та інших цільових виплат.</li> </ul>  |

На даний момент в умовах для України децентралізація влади виглядає цілком виправданим явищем, однак за інших умов внесені зміни можуть відкрити цілком демократичний шлях до узурпації влади, а без напрацювання механізмів втілення даної реформи і до глибокої кризи. Тож доцільно було б спочатку врегулювати конфлікт на сході або окреслити чітку, зрозумілу і реальну механіку (дорожню карту) його врегулювання, напрацювати механізми реалізації реформи та закріпити за центром певні важелі впливу, а вже потім виважено, порозуміло та покроково вносити зміни до формату системи влади.

Щоб зробити реформи, зокрема, бюджетну й адміністративно-територіальну, нерозривно пов'язані з діяльністю органів місцевого самоврядування, максимально безболісними та комфортними для населення, і тим самим певною мірою забезпечити їхню ефективність, необхідно забезпечити, в першу чергу, законодавче підґрунтя здійснюваних реформ і одночасне паралельне втілення цих реформ у життя

З метою виявлення впливу змін, які були запроваджені в результаті децентралізації було проведено дослідження результативності формування дохідної частини місцевих бюджетів в період до та після початку реформування місцевого самоврядування. Для проведення комплексного аналізу змін у визначенні доходів та видатків місцевих бюджетів встановлено рівень

співвідношення видатків, проведених з місцевого бюджету, до податкових доходів. Виявлено суттєве зростання значень показника, що означає зниження рівня податкової спроможності місцевих бюджетів.

Таким чином, наразі місцеві бюджети є доволі залежними від рішень законодавчої гілки влади, що суперечить ідеї децентралізації і Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

У той же час ми вважаємо, що в порівнянні з великими містами сільські райони більш сприйнятливі до криз і матимуть мінімальні втрати. Більшість податкових надходжень для більшості бюджетів об'єднаних громад складають податок на доходи фізичних осіб платника податку, який вираховується з доходу платника податку - зарплата. Якщо в місті велика кількість промислових підприємств, малих та середніх підприємств, то основним джерелом оподаткування в сільських районах є оподаткування податку на доходи фізичних осіб з доходу, отриманого від надання в оренду земельних часток (паїв).

У найближчі кілька років залежність невеликих сільських об'єднаних територіальних громад від земель сільськогосподарського призначення, як основного ресурсу, що генерує значні податкові надходження на території, зокрема й податку на доходи фізичних осіб, очікувано забезпечить певну економічну стабільність і мінімізує втрати місцевих бюджетів, що стануть наслідком спаду виробництва та зменшення ділової активності через карантин та світову економічну кризу. Водночас необхідно вжити профілактичних заходів та знайти альтернативні джерела доходу, які дозволять запобігти великим втратам у місцевих бюджетах сільських ОТГ після запровадження ринку землі сільськогосподарського призначення.

У процесі дослідження розкрито тенденції формування дохідної частини місцевих бюджетів та обґрунтовано шляхи підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в контексті реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Зокрема, аргументовано, що ефективність проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні значною мірою залежить від упорядкування та удосконалення системи місцевих фінансів. Успішна зміна парадигми дохідної частини місцевих бюджетів дасть змогу забезпечити функціонування фінансово спроможних органів місцевого самоврядування на базовому рівні адміністративно-територіального устрою. Водночас доведено, що окрему увагу потрібно приділити пошуку додаткових надходжень до місцевих бюджетів, які компенсували б очікувані втрати з податку на доходи фізичних осіб з паїв. Необхідне також здійснення заходів із вдосконалення процесу адміністрування та забезпечення належного виконання фіскальної функції місцевих податків і зборів. Зокрема, існує об'єктивна необхідність дослідження можливості передачі адміністрування окремих місцевих податків та надання доступу до відповідних реєстрів (у випадку податку на майно) органам місцевого самоврядування, що дасть змогу забезпечити належні обсяги надходження

місцевих податків до відповідних бюджетів та частково вирішить питання виникнення податкового боргу.

Запропоновано напрями оптимізації податкових механізмів наповнення місцевих бюджетів в умовах адміністративно-територіальної реформи на основі проведеного аналізу розвитку місцевих бюджетів та дослідження проблеми зростання диференціації фінансової спроможності адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

Встановлено прямий взаємозв'язок між обсягами надходжень ПДФО та рівнем розвитку господарської діяльності на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що доводить стабілізаційну та регулюючу роль цього податку і акцентує увагу на необхідності стимулювання економіки з боку органів місцевого самоврядування. Запропоновано здійснювати зарахування податку до бюджету за місцем проживання платника податку для дотримання принципу соціальної справедливості.