

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІНСТИТУТ ФІНАНСІВ ІМЕНИ ОЛЕГА БАЛАЦЬКОГО  
КАФЕДРА ФІНАНСІВ І ПІДПРИЄМНИЦТВА

До захисту допускається  
Завідувач кафедри, проф.  
\_\_\_\_\_ В.М.Боронос  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

## ДИПЛОМНА РОБОТА

НА ТЕМУ:

«Фінансова децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку»

Освітній рівень “Бакалавр”

Спеціальність Фінанси, банківська справа та страхування

Керівник роботи:

\_\_\_\_\_

(підпис)

Ю. М. Шкодкіна

(ініціали, прізвище)

Студент:

\_\_\_\_\_

(підпис)

Д. В. Лисенко

(ініціали, прізвище)

Група:

Ф-61

Суми  
2020

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
КАФЕДРА ФІНАНСІВ І ПІДПРИЄМНИЦТВА

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри, проф.

В.М.Боронос

" \_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ р.

**ЗАВДАННЯ**  
до дипломної роботи

Студент(-ка) групи Ф-61 \_\_\_\_\_ інституту (центру) ННІ ФЕМ ім. О. Балацького  
спеціальності Фінанси, банківська справа та страхування  
Лисенко Діана Віталіївна

(прізвище, ім'я, по батькові)

Тема роботи: Фінансова децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку

Затверджено наказом по СумДУ № \_\_\_\_ від " \_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ р.

Термін здачі студентом завершеної роботи " \_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ р.

Вихідні дані до роботи: нормативні і законодавчі акти, матеріали державної статистичної звітності, відомчі постанови, інструкції та положення, матеріали монографій, періодичних видань, підручників і навчальних посібників, дані фінансової звітності суб'єктів господарювання, організацій та установ тощо.

Зміст основної частини роботи (перелік питань, що підлягають розробці): розглянути та розкрити сутність поняття децентралізації та її процесу, опрацювати законодавчу основу, що регулює процес децентралізації, виявити особливості формування бюджетів ОТГ, проаналізувати сучасний стан процесу формування ОТГ в Україні, розглянути особливості та методика формування спроможних територіальних громад, систематизувати методичні підходи до розрахунку фінансової стійкості бюджетів місцевого рівня, здійснити аналіз надходження та використання коштів бюджету Степанівської ОТГ, провести розрахунок коефіцієнтів, що визначають ефективність діяльності органів місцевого самоврядування Степанівської ОТГ, запропонувати шляхи удосконалення використання коштів та збільшення надходжень Степанівської ОТГ.

Дата видачі завдання: " \_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ р.

Керівник дипломної роботи: Шкодкіна Ю. М.

(вчене звання, прізвище та ініціали)

(підпис)

Завдання прийнято до виконання " \_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ р.

(підпис студента)

## РЕФЕРАТ

Дипломна робота: 42 с., 9 рис., 1 табл., 1 формула, 23 джерела

**Мета дослідження:** дослідити результати процесу децентралізації в Україні станом на початок 2020 року та визначити напрями удосконалення використання та наповнення місцевого бюджету в умовах фінансової децентралізації на прикладі Степанівської об'єднаної територіальної громади (ОТГ).

**Об'єкт дослідження** – процес децентралізації в Україні та місцевий бюджет Степанівської ОТГ як його складова.

**Предмет дослідження** - фінансові відносини, що виникають в умовах децентралізації фінансових ресурсів, зокрема у процесі формування і використання коштів новоствореними ОТГ.

**Методи дослідження:** узагальнення та теоретичного порівняння, коефіцієнтний, структурно-логічний, аналітичний, а також системний аналіз.

**Структура роботи.** У першому розділі роботи опрацьовано поняття та зміст децентралізації, визначено її мету, види, трактування поняття різними науковцями та офіційним глосарієм сайту про реформу. Досліджено хронологію формування законодавчої основи, що стала підґрунтям для реалізації реформи та розглянуто основні бюджетоутворюючі ресурси. У другому розділі проаналізовано сучасний стан проведення реформи по Україні, наведено методичні аспекти формування спроможних громад, визначення потреби в бюджетному вирівнюванні та показників, що допомагають оцінити фінансову стійкість бюджетів. Третій розділ присвячено аналізу Степанівської об'єднаної громади. Досліджено та проаналізовано надходження коштів, визначено найбільших бюджетоутворюючих платників податків громади. Розраховано індекс податкоспроможності за 2018-2020 роки, коефіцієнти, що відповідають за ефективність, збалансованість бюджету по кварталам. Визначено напрями спрямування коштів та пріоритетні зони вкладення. Розроблено рекомендації щодо удосконалення використання коштів місцевого бюджету Степанівської ОТГ та виявлення додаткових ресурсів дохідної бази.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, СТЕПАНІВСЬКА ОБ'ЄДНАНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА, ФІНАНСОВА СТІЙКІСТЬ, ІНДЕКС ПОДАТКОСПРОМОЖНОСТІ, ОТГ

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	5
1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ .....	7
1.1 Основні поняття та види процесів децентралізації .....	7
1.2 Нормативно-законодавча база процесу децентралізації в Україні .....	10
1.3 Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад .....	11
2 МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ТА АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	14
2.1 Аналіз формування об'єднаних територіальних громад в Україні.....	14
2.2 Методика формування спроможних територіальних громад.....	17
2.3 Механізм розрахунку показників фінансової стійкості місцевих бюджетів .....	19
3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ СТЕПАНІВСЬКОЇ ОТГ) .....	22
3.1 Оцінка та аналіз місцевого бюджету Степанівської ОТГ в умовах децентралізації фінансових ресурсів .....	22
3.2 Рекомендації щодо удосконалення формування та використання коштів місцевого бюджету Степанівської ОТГ .....	29
ВИСНОВКИ.....	30
ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ .....	33
ДОДАТОК А АЛГОРИТМ ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД.....	36
ДОДАТОК Б ІНДЕКС ПОДАТКОСПРОМОЖНОСТІ СТЕПАНІВСЬКОЇ ОТГ ЗА 2018- 2020 РР.....	38
ДОДАТОК В ОСНОВНІ ПОКАЗНИКИ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ СТЕПАНІВСЬКОЇ ОТГ ПО КВАРТАЛАХ 2018-2020 РР. ....	40
ДОДАТОК Г ЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКІВ ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ БЮДЖЕТУ СТЕПАНІВСЬКОЇ ОТГ ПО КВАРТАЛАХ 2018-2020 РР. ....	41

## ВСТУП

**Актуальність дослідження.** Формування місцевого самоврядування виявилось одним із найбільш складних і суперечливих завдань становлення сучасної державності в Україні. Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібне забезпечення єдності державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад, тому децентралізація як частина державної політики щодо регіонального розвитку територій є однією з першочергових реформ в Україні.

Децентралізація влади допомагає поступово та ефективно вирішувати місцеві проблеми на місцях, через розширення та зміцнення повноважень органів місцевого самоврядування з необхідними для їх виконання ресурсами. Селищні, сільські, міські ради та їх виконавчі органи повинні мати значні права й достатньо ресурсів, щоб бути спроможними вирішувати усі місцеві питання і нести за це відповідальність. Тому особливої актуальності набуває питання реалізації ефективності фінансової децентралізації.

**Мета дослідження** – дослідити результати процесу децентралізації в Україні станом на початок 2020 року та визначити напрями удосконалення використання та наповнення місцевого бюджету в умовах фінансової децентралізації на прикладі Степанівської об'єднаної територіальної громади (ОТГ).

**Завдання дослідження,** що необхідні для досягнення мети дослідження:

- розглянути та розкрити сутність поняття децентралізації та її процесу;
- опрацювати законодавчу основу, що регулює процес децентралізації;
- виявити особливості формування бюджетів ОТГ;
- проаналізувати сучасний стан процесу формування ОТГ в Україні;
- розглянути особливості та методiku формування спроможних територіальних громад;
- систематизувати методичні підходи до розрахунку фінансової стійкості бюджетів місцевого рівня;
- здійснити аналіз надходження та використання коштів бюджету Степанівської ОТГ
- провести розрахунок коефіцієнтів, що визначають ефективність діяльності органів місцевого самоврядування Степанівської ОТГ;
- запропонувати шляхи удосконалення використання коштів та збільшення надходжень Степанівської ОТГ.

**Об'єкт дослідження** – процес децентралізації в Україні та місцевий бюджет Степанівської ОТГ як його складова.

**Предмет дослідження** - фінансові відносини, що виникають в умовах децентралізації фінансових ресурсів, зокрема у процесі формування і використання коштів новоствореними ОТГ.

**Методи дослідження:** узагальнення та теоретичного порівняння, коефіцієнтний, структурно-логічний, аналітичний, а також системний аналіз.

**Структура роботи.** Дипломна робота містить три розділи. У першому з них опрацьовано поняття та зміст децентралізації, визначено її мету, види, розкрито питання децентралізації як основного напрямку реформування місцевого самоврядування, визначено трактування поняття різними науковцями та офіційним глосарієм сайту про реформу. Досліджено хронологію формування законодавчої основи, що стала підґрунтям для реалізації реформи та розглянуто основні бюджетоутворюючі ресурси.

У другому розділі проаналізовано сучасний стан проведення реформи по всій Україні, визначено кількість утворених ОТГ по областях, доходів загального фонду та розрахунок на 1 мешканця, наведено методичні аспекти формування спроможних громад, визначення потреби в бюджетному вирівнюванні та показників, що допомагають оцінити фінансову стійкість бюджетів.

Третій розділ присвячено аналізу Степанівської об'єднаної громади. Досліджено та проаналізовано надходження коштів до бюджету від платників ПДФО, рентної плати, акцизного податку, місцевих зборів та неподаткових надходжень, визначено найбільших бюджетоутворюючих платників податків громади. Розраховано індекс податкоспроможності за 2018-2020 роки, коефіцієнти що відповідають за ефективність, збалансованість бюджету щоквартально. Визначено напрями спрямування коштів та пріоритетні зони вкладення. Розроблено рекомендації щодо удосконалення використання коштів місцевого бюджету Степанівської ОТГ та виявлення додаткових ресурсів доходної бази.

**Фактологічну основу роботи** складають бюджет Степанівської об'єднаної громади 2018-2020 роки, пояснювальні записки до річних звітів Степанівської селищної ради за 2018-2019 роки, I-квартал 2020 року, періодичні видання, законодавчі акти, тези доповідей конференцій, статті.

# 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

## 1.1 Основні поняття та види процесів децентралізації

Українське суспільство потребує та прагне змін. На сьогоднішній день, наша держава знаходиться в економічній кризі, яка формує велику кількість проблем, вирішувати які необхідно в найкоротші строки. Одним з етапів виходу з сформованої ситуації в країні є процес децентралізації, що удосконалює роботу інституту влади, який найближче розташований до населення. Органи місцевого самоврядування націлені на розвиток власних територій, формування інвестиційної привабливості громади, наповнення бюджетів, це підвищить рівень якості жителів, забезпечить комфортні умови отримання різноманітних послуг, адже покращення невеликих адміністративно-територіальних одиниць напряду формує економічний розвиток країни в цілому.

У теоретичних дослідженнях поняття «децентралізація» розглядається багатосторонньо, але при трактуванні майже всі науковці погоджуються, що це переведення певних процесів від вищих органів до нижчих за рівнем.

TheFreeDictionary пояснює децентралізацію таким чином: процес перерозподілу адміністративних повноважень та функцій центрального органу між органами місцевого рівня [1]. Тобто, місцеве самоврядування отримує змогу вирішувати проблеми самостійно та найбільш ефективно спрямовувати кошти при врахуванні місцевих особливостей суспільних переваг, у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених посадових осіб.

Гнидюк І.В. зазначає, що сам по собі процес децентралізації розширює права та повноваження місцевого самоврядування, щодо прийняття та виконання власних рішень [2]. Автор доводить у своїй роботі, що для проведення ефективної децентралізації необхідні значні фінансові ресурси, що дадуть змогу отримувати якісні послуги по всій території країни, тому розширення адміністративних можливостей органів влади у пошуках збільшення джерел бюджетів будуть сприяти вирівнюванню місцевої нерівності. На нашу думку, у такому принципі розподілі влади важливим є визначити той оптимальний рівень повноважень для кожного рівня управління, щоб передати наближеному до суспільства органу місцевого значення відповідні права, обов'язки, ресурси для виконання потреб, створити належні фінансові, матеріальні та організаційні умови.

У дослідженні Бориславської О. використано комплексний підхід та досить точно сказано, що децентралізація влади в країні допомагає розвиватися демократії,

тому що розширюється вплив об'єднаних територіальних громад, громадськості, громадських організацій на справи публічного значення. Держава демократичного рівня завжди зацікавлена в залученні суспільства до виконання публічних функцій урядування задля задоволення різних інтересів кожної людини та людства цілком, а влада народу найкраще справляється з сучасними викликами [3].

Найбільш широко поняття децентралізації влади висвітлено в офіційному глосарії сайту «Децентралізація», а саме передача адміністративних та політичних повноважень, разом з фінансами на найближчий до людей рівень, де їх реалізація відбудеться найбільш ефективно та встановлення контролю за законністю дій реалізації органів місцевого самоврядування [4]. З даних визначень можна зробити висновок, що мета реформи полягає у допомозі та створенні відповідних умов для місцевого самоврядування для їх самостійного вирішення проблем, що стосуються їх територій.

Виокремлюють різні види децентралізації, всі вони є взаємопов'язаними та доповнюють одне одного, але кожен вид має певні ознаки, умови, специфічні характеристики та наслідки у практичній реалізації.

У таблиці 1.1 наведено класифікацію видів децентралізації.

Таблиця 1.1 – Класифікація видів децентралізації (складено на основі [3]).

Ознака	Вид децентралізації	Коротка характеристика
За розподілом функцій	Політична	полягає у делегуванні політичної влади до місцевої, створення політично-правових елементів відносин громади і держави;
	Адміністративна	створення на місцях органів влади та передача їм повноважень приймати рішення, які спрямовані на виконання суспільних потреб;
	Фінансова або фінансова	процес розподілу фінансових ресурсів та відповідальності за їх раціональне використання, які перебувають у власності громади, право самостійно встановлювати ставки місцевих податків, формувати структуру видатків.



Терміни за розподілом функцій досить тісно пов'язані одне з одним та підтверджують загальну думку науковців, що це є реорганізація влади, яка передбачає формування відповідальності за вчинені дії на усіх рівнях управління.

Одним з різновидів децентралізації, що найбільше розглядається є фінансова або ще використовують значення «фіскальна», яке здебільшого застосовується у зарубіжних країнах Т. Харт та Б. Велхам зазначають, що сутність поняття полягає в пошуку відповідного балансу між державним наглядом та місцевою самостійністю [5].

Глосарій сайту «Децентралізація» підтверджує, що це процес делегування повноважень з метою збільшення соціально-економічного розвитку територій, що висвітлюється у спроможності місцевої влади самостійно та фіскально незалежно встановлювати податкові стимули для організацій та визначати розміри ставок місцевих податків. Отже, фінансова складова є ключовим елементом процесу, що відбувається в Україні. Можна зробити висновок, що фінансова децентралізація - це процес розподілу відповідальності, повноважень та коштів, що необхідні для їх реалізації між різними рівнями влади.

Реформа децентралізації діє з 2014 року ключовою метою, якої є:

1. формування влади, що буде діяти ефективно, для цього необхідно розмежувати повноваження між рівнями влади з відповідними фінансовими, матеріальними умовами;
2. забезпечити надання якісних послуг, що передбачає можливість кожному члену громади реалізувати власні інтереси та потреби;
3. створити умови для рівномірного розвитку всіх регіонів України та підвищити їх конкурентоспроможність.

Головні переваги впровадження реформи полягають у фінансовій самостійності, підвищенні кваліфікації органів місцевого самоврядування, сприяттні макроекономічної стабілізації, але водночас і з ускладненням узгоджувати місцеві потреби з макроекономічними.

Отже, спостерігаємо, що згадані вище види децентралізації є поняттями самостійними, але вони водночас достатньо взаємодіють між собою та повторюються. Децентралізація є складним процесом, що створює вплив на всі сфери життя та надає змогу впровадженням програмам, наданням послуг належним чином відповідати місцевим потребам та забезпечити спроможність й самостійність місцевих громад.

## 1.2 Нормативно-законодавча база процесу децентралізації в Україні

Потреба децентралізації влади в Україні виникла разом з створенням української державності. Кабінет Міністрів України та Верховна Рада України вживають різні заходи щодо впровадження децентралізації, реформа якої в Україні функціонує протягом шести років.

Велике значення для місцевого самоврядування як в усьому світі, так і для України, має положення Європейська Хартія (далі-Хартія), саме пропозиції щодо внесення змін до Конституції України стали першим кроком до саморозвитку громад, то ж у 1997 році відбулася ратифікація документа, а законодавча основа та підґрунтя для впровадження реформи почали формуватися лише 2014 році.

Основна мета Хартії – становлення та фінансове зміцнення місцевого самоврядування. В преамбулі документу зазначено, що «органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму», а основний принцип режиму - це право кожного громадянина участувати в управлінні справами державного рівня [6].

У статтях положення зазначено, що місцеві влади мають право здійснювати управління частиною публічних справ, визначати та формувати самостійно адміністративну структуру для ефективного управління в межах громади, обсяг ресурсів повинен відповідати отриманим повноваженням, частина надходжень повинна формуватися за рахунок місцевих податків, ставки яких можна встановлювати на зборах депутатів (сесіях) в межах закону, спрямування доходів повинно здійснюватися згідно з програмою соціально-економічного розвитку території та під відповідальність влади [6]. Завдяки Хартії, суть якої полягає в застосуванні принципу субсидіарності, адміністративно-територіальні одиниці отримали здатність здійснювати управління їх функцій в інтересах громади.

На початку 2014 року були внесені зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування», прийнято Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, прийнято закони, щодо співробітництва територіальних громад та їх добровільного об'єднання, внесені зміни до Бюджетного і Податкового кодексів, що є головними документами для регулювання питань місцевих бюджетів, комплекс впровадження цих заходів дав змогу реформі діяти [4].

Нові об'єднані територіальні громади (далі –ОТГ) утворюються відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання громад» та з дотриманням принципів, які зображені на рисунку 1.1.

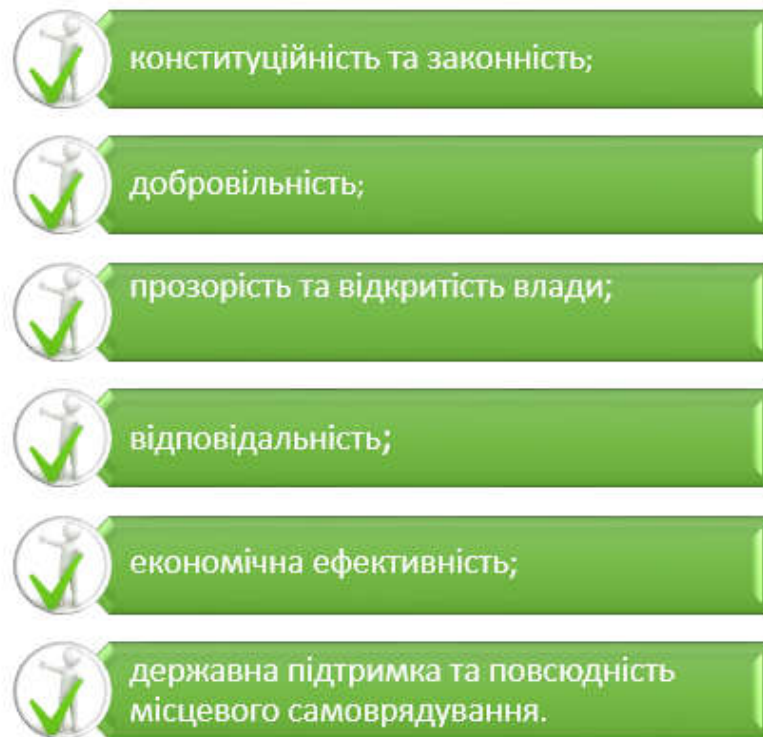


Рисунок 1.1 – Принципи утворення ОТГ (складено на основі [7])

Законодавча основа на сьогоднішній день створила стійке правове підґрунтя для реалізації реформи, відповідні механізми та правові умови для об'єднання спроможних територіальних громад, в умовах розвитку децентралізації будуть вноситися зміни та впровадитимуться нові законодавчі акти, задля покращення та удосконалення процесу.

### 1.3 Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад

Вільям Дудлей у своїй праці «Ukraine's Decentralization Reform» зазначає, що в 2014 році Україна на папері була вже відносно фінансово децентралізованою країною за європейськими стандартами, приблизно 24% всіх доходів країни припадало на доходи місцевого уряду, тоді як середній показник по країнам Європейського Союзу тримався на рівні 33%. Однак така цифра не є справжнім відображенням рівня децентралізації в країні, адже податки, що стягувалися на місцевому рівні були направлені до центрального уряду, який потім перерозподіляв їх та направляв назад, де видатки на охорону здоров'я та освіту залишали в районі чи області, а залишок обмежених ресурсів повертався до сіл, селищ, і цих коштів вистачало лише на оплату

комунальних послуг чи обслуговування місцевої інфраструктури в кращому випадку [8].

На рисунку 1.2 зображено норматив зарахування доходів до бюджету ОТГ в 2019 році.

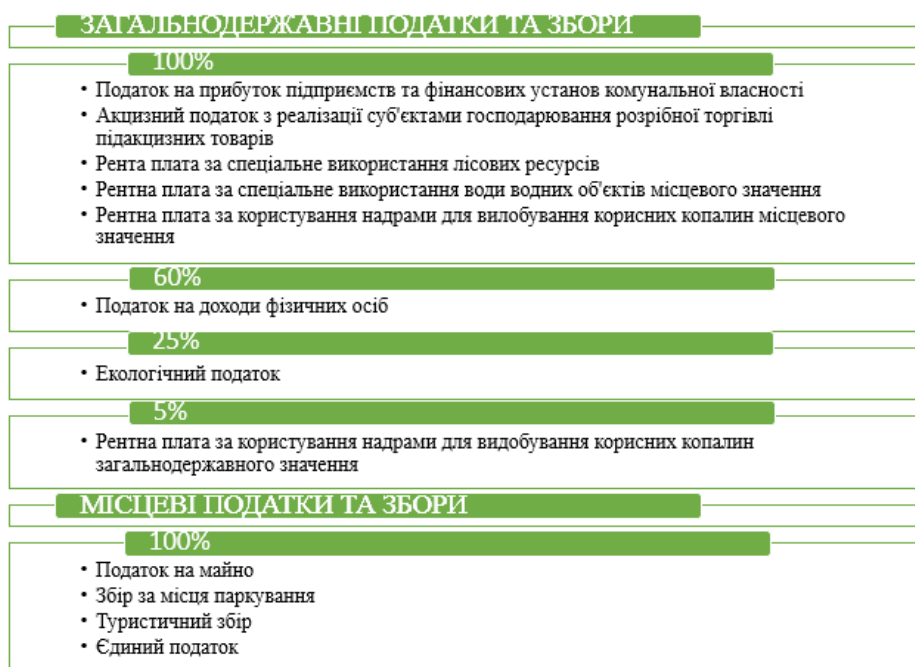


Рисунок 1.2 – Норматив зарахування доходів до бюджетів ОТГ (складено на основі [9])

Ризик впровадження децентралізації полягав в тому, що бюджети місцевих громад можуть не впоратися з виконанням делегованих повноважень та власних, тому було розширено перелік податків, за рахунок яких і відбудеться наповнення бюджетів. Місцеві податки та збори залишаються в повному обсязі на місцях, а також деякі державні, такі як акцизний та податок на прибуток підприємств, а от ПДФО направляється в розмірі 60%.

Органи державної влади також забезпечують наповнення місцевих бюджетів за рахунок:

1. освітньої та медичної субвенцій (кошти направляються на заробітну плату та нарахування на неї педагогічному, медичному персоналу);
2. кошти на проект «Нова українська школа», що мають цільове призначення на облаштування та придбання дидактичних матеріалів для школярів;
3. трансферти на соціально-економічний розвиток та інфраструктуру,
4. базова дотація (механізм вирівнювання відбувається у разі менше нормованого значення 0,9 індексу податкоспроможності громади) [10];

5. виділення коштів на проекти, що пов'язані з розбудовою та капітальним ремонтом закладів громад через Державний фонд регіонального розвитку.

Але також, буває ситуація, коли місцеві громади достатньо податкоспроможні, це означає, про те що, індекс має значення більше за норму 1,1, то тоді відбувається процес реверсної дотації, навпаки місцеві бюджети наповнюють державний, шляхом відшкодування половини суми від перевищення [10].

Отже, для того, щоб місцевим органам влади самостійно виконувати всі завдання, які на них покладено, їм необхідно мати надійні джерела надходжень, формувати видатки так, щоб місцеві жителі знали за що вони наповнюють бюджет тієї чи іншої громади, тому вони повинні отримувати вигоду від місцевих суспільних благ.

## 2 МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ТА АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

### 2.1 Аналіз формування об'єднаних територіальних громад в Україні

Для проведення аналізу було використано дані національного проекту «Децентралізація» та Моніторингу процесу реформи.

Станом на травень 2020 року в Україні функціонує 44 ОТГ з адміністративним центром у містах обласного значення (далі МОЗ), створених з 133 рад та 982 ОТГ, які були створені з 4487 рад, з них 564 сільських, 262 селищних та 156 міських ОТГ, ще додатково 49 об'єднаних територіальних громад очікують рішення про перші місцеві вибори [4].

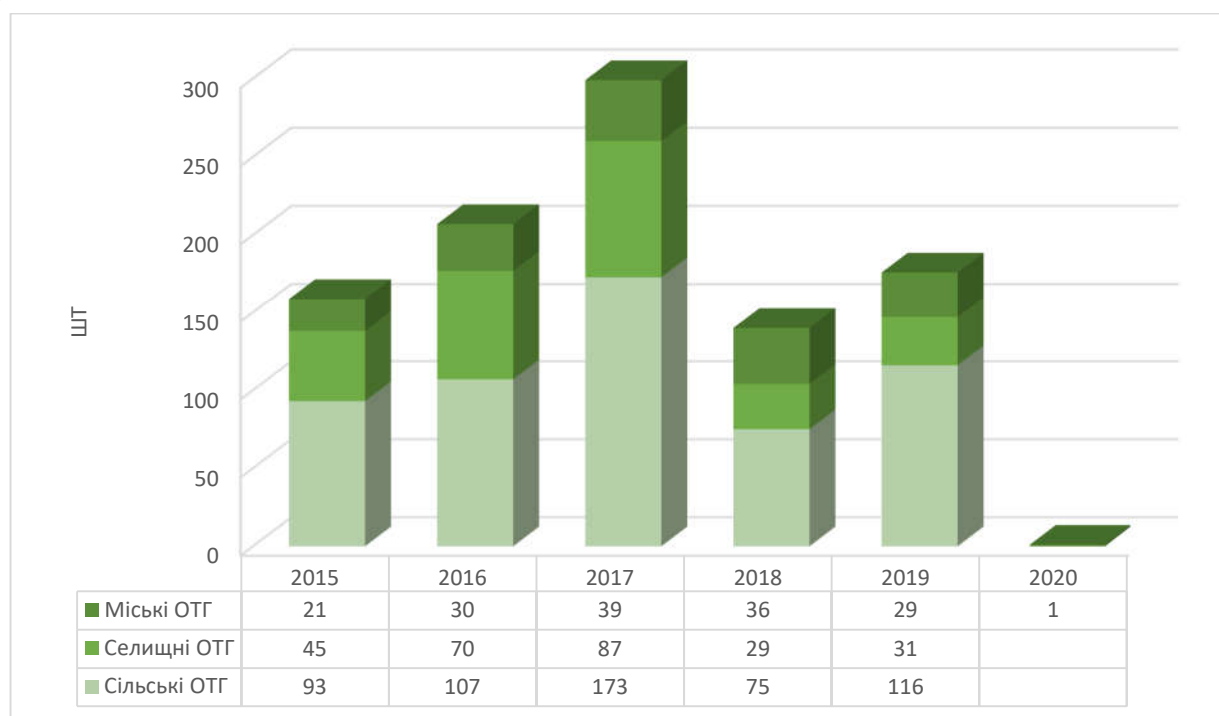


Рисунок 2.1 – Формування об'єднаних територіальних громад протягом 2015-2020 років (складено на основі [4])

Найбільше значення спостерігається в 2017 році, причому з 2015 року спостерігалася динаміка зростання, а в 2018 році показник зменшився на 159 ОТГ, та складав 140 об'єднаних громад за рік. Середня кількість рад, що об'єдналися в одну ОТГ – 4,5. Як видно з рисунку 2.1 найбільше сформовано сільських ОТГ, найменше – міських, в 2020 році відбулося об'єднання лише однієї міської в Закарпатській області, до складу якої увійшли 8 рад.

Загалом тенденція успішна, люди вірять в дію реформи, але ще є 6263 рад, які відкладають момент об'єднання, тому ймовірно з часом, коли буде видно справжні результати вже сформованих громад, інші також будуть прагнути цього.

За даними рисунка 2.2 спостерігаємо, що Житомирська область має найбільшу кількість об'єднаних громад, а саме 76, Дніпропетровська – 71, Черкаська – 57, Запорізька – 56, Сумська область має 38 громад, що стосовно найменш заохочуваних областей, то це Донецька, Закарпатська, Харківська, Київська тощо. Так як процес децентралізації є добровільним, то звідси виходить, той факт, що більше розвинені території не поспішають виходити з тієї зони комфорту, до якої вони звикли.

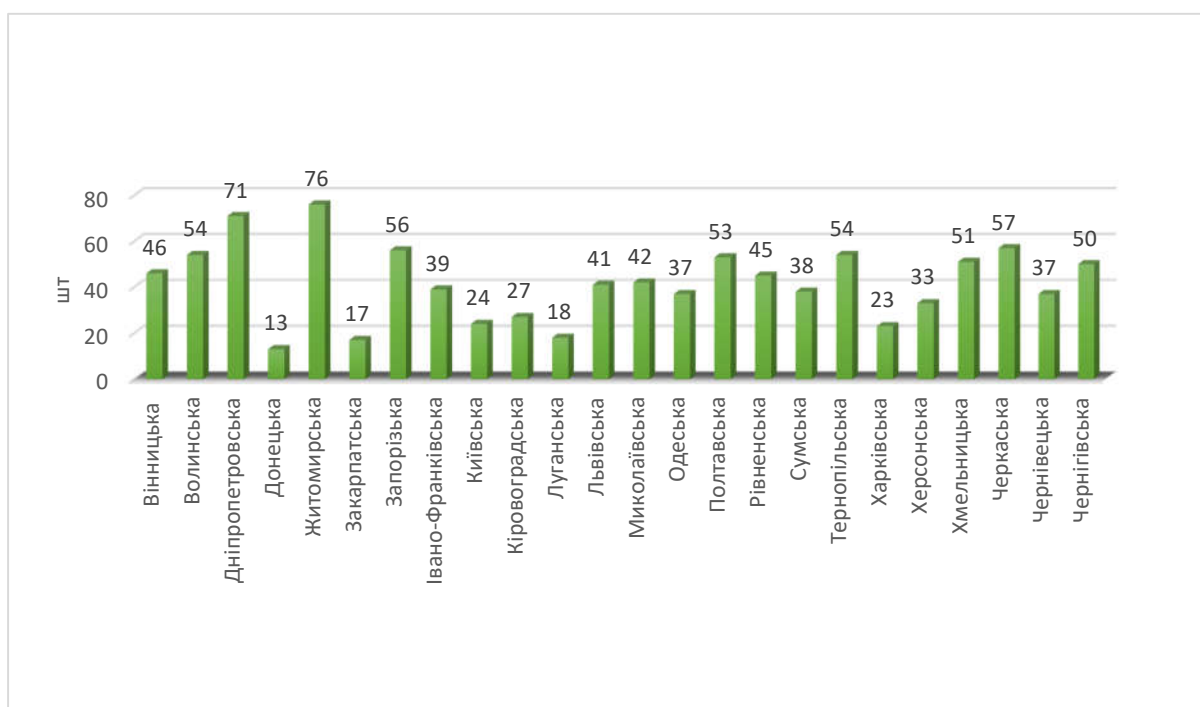


Рисунок 2.2 – Рейтинг областей сформованих ОТГ, 2020 рік  
(складено на основі [4])

У результаті проведення реформи збільшилися доходи, на рисунку 2.3 представлені власні доходи бюджетів об'єднаних громад. В законодавстві не визначено дане поняття, але науковцями допускається, що це ті надходження, що громади можуть самостійно заробити без державної допомоги, трансфертів. До їх складу включаються: податки місцеві та частина податків державних, що були розглянуті в першому розділі нашої роботи, неподаткові, наприклад, плата за орендування, штрафи та інші надходження, такі як благодійні внески, цільові фонди.

З рисунку спостерігаємо стрімку позитивну динаміку, отже разом зі зростанням відбувається і зростання частки власних доходів місцевих бюджетів у ВВП України.

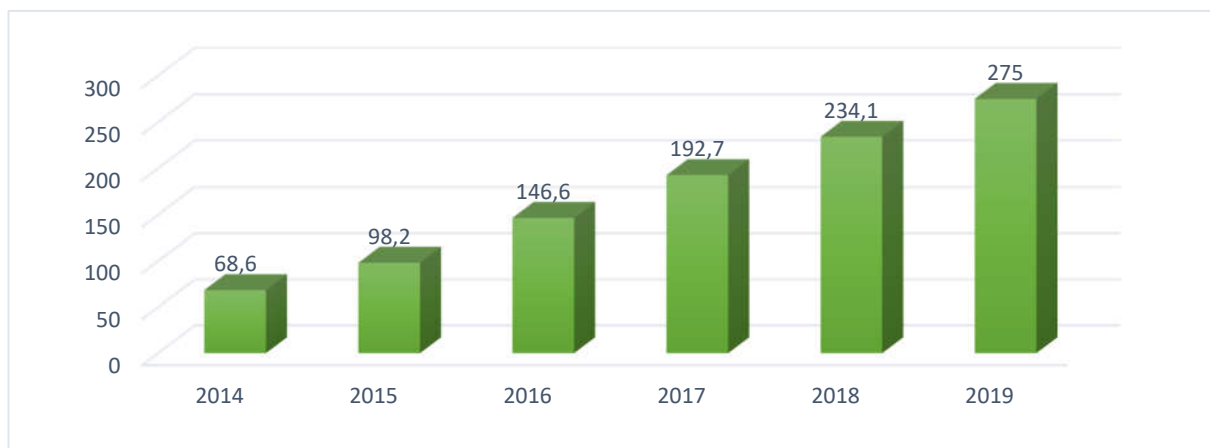


Рисунок 2.3 – Власні доходи загального фонду місцевих бюджетів протягом 2014-2019 років [11, 12]

Стосовно дотаційності бюджетів за статистикою громади з центром у МОЗ найменш залежні від державної допомоги, а найбільше потребують підтримки громади з населенням від 5 тис. до 10 тис. людей [4].

На рисунку 2.4 зображено динаміку доходів загального фонду місцевих бюджетів. Надходження позитивно підіймаються, що свідчить про зацікавленість місцевого самоврядування до наповнення та дієві вчинки органів державної влади, щодо залишку частини ПДФО на місцях, адже він займає найбільше питому вагу.

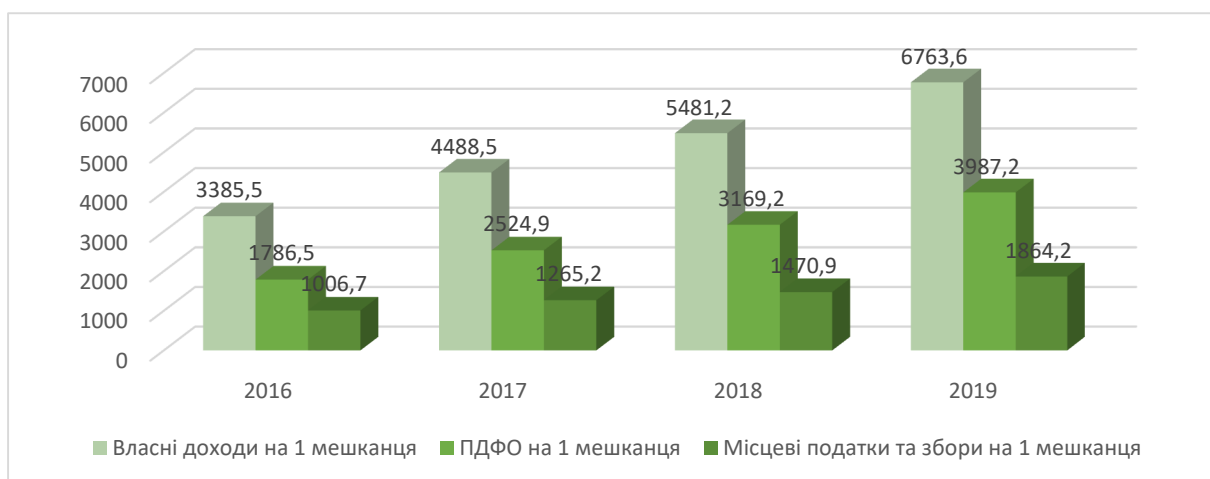


Рисунок 2.4 – Доходи загального фонду місцевих бюджетів на 1 мешканця протягом 2016-2019 років [11]



## 2.2 Методика формування спроможних територіальних громад

У чинному законодавстві в 2015 році було затверджено постановою від 08 квітня № 214 «Методику формування спроможних територіальних громад» [13]. Основа даного документа полягає в розробці перспективного плану території та формуванні механізму створення дієздатної громади.

Термін «спроможна територіальна громада» визначають як громада, що добровільно прагне об'єднатися з іншими територіальними громадами, що знаходяться поруч, здатна вирішувати за допомогою місцевих джерел наповнення бюджету та кваліфікованих кадрових ресурсів питання місцевого значення в інтересах жителів такої громади [13].

З європейського досвіду було взято той факт, що наділення правом та ресурсами кожен вже створену громаду, не є логічним, адже значні кошти будуть витрачатися на утримання апарату управління, а от у разі об'єднання декількох територій скоротяться ці витрати, адже такий апарат залишиться лише один та буде в найперспективнішій з громад. Зрозуміло, що таке утворення не може бути сформоване, наприклад сільською радою з Запорізького району та селищною з Івано-Франківською, адже за даною Методикою враховуються дистанція від центру громади до найдалшого села/селища і повинна бути не більше 25 км.

Процес децентралізації починається з розробки перспективного плану території – це документ, що охоплює всі ради областей, які передбачено до об'єднання, підтверджує паспортом спроможну громаду, за визначеною формою, її ефективність забезпечити економічне зростання. Такий план є баченням держави базового територіального устрою, його формують державні обласні адміністрації разом з представниками місцевих рад, схвалюють обласні ради та затверджує Кабінет Міністрів.

Методика передбачає наступні дії створення гідної громади [13]:

1. виявлення адміністративних центрів спроможних рад та дистанцій, що необхідно подолати до них;
2. формування списку громад, які можна віднести до спроможних;
3. розрахунок рівня спроможності таких рад.

До уваги приймаються такі критерії, як розвинута інфраструктура, кількість закладів освітнього спрямування, наявність для надання різноманітних публічних послуг приміщень, кількість дітей шкільного та дошкільного віку повинна бути не

менше 250 та 100 осіб, у разі невідповідності хоч одного вищезазначеного показника стандартам розрахунок не проводиться [14].

Розрахунок можна здійснити самостійно з урахуванням показників, що затверджені методикою, або онлайн калькулятора, доступ до нього є у місцевих рад. Недоліком є недоступність простого населення до нього.

Основні показники соціального та економічного розвитку, що визначають спроможність [13, 14]:

1. кількість населення (граничне значення – 3000 осіб, що свідчить про низький рівень, і дорівнює 0,3 бала, значення вище 7000 осіб – високий рівень – 1 бал, проміжне значення між двома попередніми 0,6 бала);
2. кількість дітей, що навчається в закладах освіти (мінімальне значення 300 осіб, що дорівнює 0,3 балам, максимальне більше 500 осіб – 1 бал, проміжне – 0,6 бала);
3. загальна цілісна площа території (граничне значення – 200 кв. км. , максимальне більше 400 кв. км, проміжне від 200 до 400 кв. км. кількість балів аналогічна вищевказаним);
4. індекс податкоспроможності (граничне до 0,3, максимальне більше 0,9, проміжне 0,3-0,9, кількість балів аналогічна вищевказаним)
5. частка місцевих податків у власних доходах громади (граничне до 20%, максимальне більше 40%, проміжне 20-40%, кількість балів аналогічна вищевказаним).

За визначеними коефіцієнтами сумарна кількість набраних балів вказує на спроможність громади, наприклад діапазон від 1,5 до 2,1 на низьку, від 2,2 до 3,8 на середню та 3,9-5 на високу. Всі види можуть функціонувати, серед двох співставних обиратимуть з більшою кількістю балів, але і з низьким рівнем можуть працювати, єдиною умовою є, що кількість таких громад не більше 10% на область.

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено послідовність дій для добровільного об'єднання територіальних громад, яку представлено алгоритмом в Додатку А.

Перелік дій складається з таких ключових етапів [15,16]:

1. висувається пропозиція щодо створення ОТГ, затверджуються порядок проведення обговорення радою громади цієї пропозиції, відбувається нарада, де вирішують подальші дії, рішенням ради на сесії приймають дане ініціювання та визначають потенційних союзників;

2. надсилається лист до сусідських рад, з пропозицією стати однією ОТГ, у разі погодження сусідські ради проводять аналогічні дії пункту 1;
3. формується група робітників, що займаються в подальшому плануванням проекту рішення, після його розробки йде процес розгляду, вдосконалення та затвердження;
4. передача документів на перевірку, після схвали та відповідності всім стандартам на сесії приймають дане рішення про ОТГ;
5. затверджується дата виборів всіх вибірних членів громади.

Отже, процес доволі нескладний, але довготривалий, по факту, зазначені максимальні терміни виконання заходів 175 днів, але це ті, що визначені законодавством, на практиці це все відбувається швидше у разі бажання, недоліком є те, що деякі заходи не мають дедлайнів і можуть затягувати дії рад. Методика формування зрозуміла та доступна, процес повторюється і спочатку проявляється ініціатива однієї ради, а потім такі самі дії проходять і наступні, що виявлять бажання бути приєднаними до спроможних.

### 2.3 Механізм розрахунку показників фінансової стійкості місцевих бюджетів

З метою вирівнювання фіскальних дисбалансів у соціально-економічному розвитку місцевих територій було впроваджено їх фінансове вирівнювання податкоспроможності.

Ціль бюджетного вирівнювання – раціонально розподілити ресурсну базу з метою усунення нерівномірних та неспроможних місцевих органів в реалізації гарантованих послуг громадянам. Такий механізм здійснюється і вертикально (наділення кожного рівня бюджету відповідними доходами згідно з Бюджетним Кодексом), і горизонтально (міжбюджетні трансферти), слід зазначити, що така процедура передбачена для бюджетів ОТГ, областей, а от для рад, будь-яких рівнів, що не з'єдналися відсутня, це є ще однією перевагою до об'єднання.

До міжбюджетних трансфертів включається базова, реверсна дотації, механізм яких здійснюється за вирівнюванням ПДФО, субвенції та додаткові дотації. Дотації базова та реверсна протилежні одна одній, перша надається державним бюджетом місцевому, інша навпаки з місцевого бюджету для горизонтального вирівнювання території до державного, таким чином забрані кошти з одного регіону йдуть для

вирівнювання податкового потенціалу іншого неспроможного самостійного забезпечити себе, але це все по колу проходить через державний бюджет [17].

Процес вирівнювання зазначено в Бюджетному кодексі у статті 99. Для визначення необхідності однієї з дотацій розраховується індекс податкоспроможності, який передбачає використання таких пунктів[18]:

1. кількість населення в Україні та по об'єднаній громаді (дані використовуються з Державної служби статистики на початок року, що передує плановому);
2. фактичні надходження ПДФО по Україні та по об'єднаній громаді (дані використовуються з Державної казначейської служби за останній звітний бюджетний період, на початок року що передує плановому).

Сам індекс розраховується за наступною формулою [10] :

$$I_{\Pi} = \frac{\text{ПДФО}_{\text{ОТГ}}}{N_{\text{ОТГ}}} \div \frac{\text{ПДФО}_{\text{УКР}}}{N_{\text{УКР}}} \quad (2.1)$$

де  $I_{\Pi}$  – індекс податкоспроможності (обсяг надходження ПДФО на 1 жителя до середнього значення);

$\text{ПДФО}_{\text{УКР}}$ ,  $\text{ПДФО}_{\text{ОТГ}}$  – розмір отриманих ПДФО по Україні та перспективній ОТГ, наприклад розрахунок ведеться для 2020 року, значення беремо за 2018 рік;

$N_{\text{УКР}}$ ,  $N_{\text{ОТГ}}$  – кількість населення по Україні та перспективній ОТГ наприклад розрахунок ведеться для 2020 року, показники беремо на 01.01.2019 року.

Результати розрахунку можуть коливатися в таких межах [18] :

1. значення індексу більше 1,1 – перспективна ОТГ потребує реверсної дотації, що звісно є позитивним фактором, адже ресурсів громади вистачає вдосталь для власного населення, а отже 50% від суми перевищення буде направлено менш забезпеченим територіальним громадам;
2. значення індексу 0,9-1,1 – громада здатна самостійно виконувати власні та делеговані повноваження і для цього не потребує додаткових ресурсів;
3. значення індексу менше 0,9 – перспективна громада потребує отримання додаткових коштів, для цього буде надана базова дотація в розмірі 80% суми

Існують різні підходи до визначення результатів діяльності та ефективного використання фінансових ресурсів, такі факти цікавлять і місцеве населення, і контролюючих органів, і платників податків. На законодавчому рівні такі методики відсутні, але серед науковців є ті, що пропонують власний механізм розрахунку,

наприклад І.М. Камінська, Л.Є. Клець, Л.В. Лисяк, але ми розглянемо детально методичні засади аналізу фінансової стійкості місцевих бюджетів розроблену Л.А. Костирко та Н.Ю. Велентейчик.

На рисунку 2.5 представлено алгоритм розрахунку показників комплексного аналізу.

Блок аналізу	Значущість групи	Ключові показники	Алгоритм розрахунку показника	Рекомендоване значення
Аналіз збалансованості місцевого бюджету	0,37	Коефіцієнт бюджетного покриття	$K_{БП} = \frac{БД}{БВ}$	↑
		Коефіцієнт стійкості бюджету	$K_C = \frac{МТ}{БД}$	<0,30
		Коефіцієнт загальної податкової стійкості	$K_{ЗПС} = \frac{ПД}{БВ}$	≥0,20-0,50
		Коефіцієнт покриття видатків міжбюджетними трансфертами	$K_{ПТ} = \frac{МТ}{БВ}$	<0,30
Аналіз фінансової стійкості	0,33	Коефіцієнт бюджетної залежності	$K_3 = \frac{МТ}{(БД+МТ)}$	≤0,10
		Частка дотацій вирівнювання у загальній сумі трансфертів	$K_{Д} = \frac{МТ_д}{МТ}$	<0,60
		Коефіцієнт податкової самостійності	$K_{ЛД} = \frac{ПД}{БД}$	≥0,30
		Коефіцієнт стійкості дохідної бази	$K_{СДХ} = \frac{(ПД+НД)}{БД}$	≥0,60
Аналіз ефективності бюджету	0,30	Коефіцієнт дефіцитності місцевого бюджету	$K_{БД} = \frac{(БД-БВ)}{БВ}$	≤0
		Коефіцієнт бюджетної результативності	$K_{БР} = \frac{БД}{Ч}$	↑
		Коефіцієнт бюджетного забезпечення населення	$K_{БЗ} = \frac{БВ}{Ч}$	↑
		Показник стабільності дохідної частини бюджету	$K_{СД} = \frac{ПД}{МТ}$	≥1
Примітки: БД – бюджетні доходи; БВ – бюджетні видатки; МТ – міжбюджетні трансферти; ПД – податкові доходи; МТ <sub>д</sub> – сума дотацій вирівнювання; НД – неподаткові доходи; Ч – середня чисельність населення за рік				

Рисунок 2.5 – Комплексний аналіз фінансової стійкості бюджету [19]

Дана методика полягає в розгляді ефективності бюджету за допомогою трьох комплексних показників, що мають своє відповідне значення.

Перший блок це показники, що визначають збалансованість бюджету, їх значення в загальному комплексі показників - 0,37. Дані значення показують чи достатньо податкових, неподаткових надходжень, трансфертів для покриття видатків. Другий блок це показники, що визначають фінансову самостійність бюджету, значення в загальному комплексі – 0,33. За допомогою розрахунку даних коефіцієнтів можна визначити рівень децентралізації бюджетної системи. Третій блок – це показники ефективності бюджету, значення в загальному комплексі – 0,3 [19].

Отже, така система показників надає уявлення щодо ефективності бюджетної політики та збалансованості доходів з видатками.

### 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ СТЕПАНІВСЬКОЇ ОТГ)

#### 3.1 Оцінка та аналіз місцевого бюджету Степанівської ОТГ в умовах децентралізації фінансових ресурсів

У Сумській області станом на травень 2020 року 187 рад різних рівнів, сільських, селищних, міських виявили бажання об'єднатися у 38 територіальних громад [4]. Серед них Степанівська селищна об'єднана територіальна громада Сумського району Сумської області, що сформувалася 29 жовтня 2017 року. До її складу включено 10 населених пунктів, що входили до двох рад: Степанівської селищної та Підліснівської сільської [20].

Степанівську селищну раду було визначено громадою, що має високий рівень спроможності, загальна кількість балів за методикою [13] визначена на рівні 4,3. Чисельність населення більше 7 тис. осіб, а саме на 01.01.2018 – 7,4 тис. особи, це перший критерій оцінки, що засвідчив високий рівень. Другий пункт – це кількість учнів, що навчаються в закладах освіти на території на 01.01.2018 – 1105 осіб, за цим показником високий рівень спроможності. Площа знаходиться в критерії низького рівня, тому що становить 129, 42 кв. км. Частка місцевих податків у власних доходах ОТГ – 42,66%. Індекс податкоспроможності на 01.01.2018 – 0,968, громада цілком забезпечена власними доходами [13, 20,21].

Розрахунок індексу наведено в Додатку Б за 2018-2020 роки, адже цей показник виводиться на кожен новий бюджетний період, дані використані по всіх адміністративно-територіальних одиницях України (далі АТО України).

З розрахунків бачимо, що громада протягом трьох років існування жодного разу не отримувала базової та не перераховувала реверсної дотацій. Значення коливається в межах 0,95-0,99. Отримані дані по Україні майже ідентичні з даними аналізованої ОТГ, але дивним фактом є показник кількості населення, адже за цей період він майже незмінний, або ж кількість смертності відповідає народжуваності, або просто не проводиться точний розрахунок.

За даними статистики на 2020 рік територіальні громади Сумської області базову дотацію отримують у розмірі 90 420,9 тис. грн, а реверсну перерахують у розмірі 124 354,8 тис. грн, що свідчить про те, що велика кількість бюджетів ще повністю не самостійні в плані забезпечення власними ресурсами для виконання повноважень.

Проаналізуємо доходи та видатки Степанівського бюджету щоквартально за 2018-2020 рр..

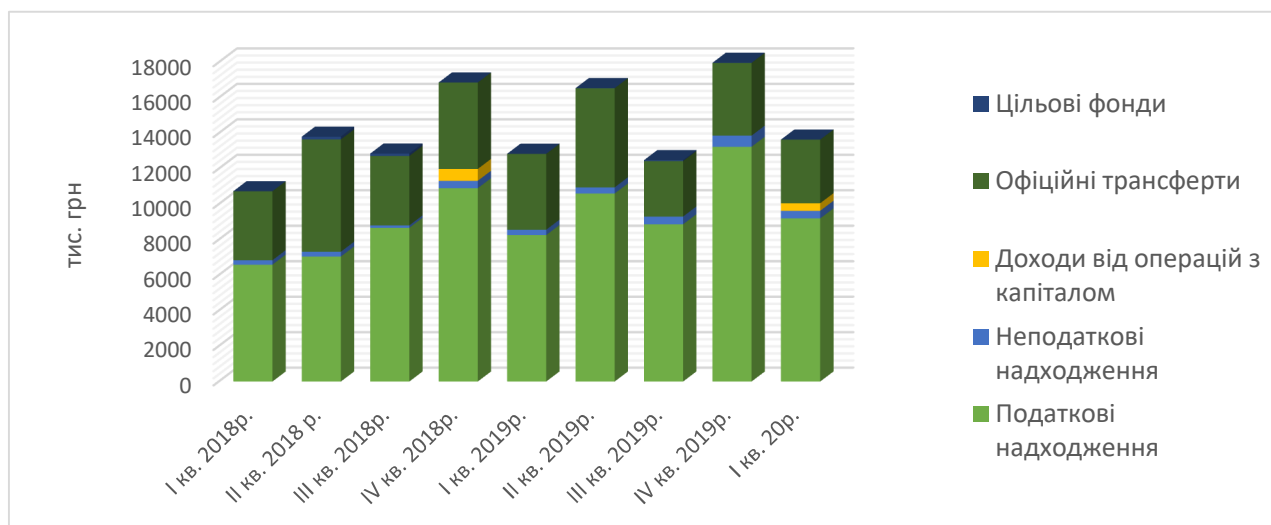


Рисунок 3.1 – Динаміка доходів Степанівської ОТГ за кварталами 2018-2020 рр. (на основі даних [21])

У першій рік створення ОТГ доходів надійшло 54 255 345,74 грн, що перевищило затверджений бюджет на 2,15%, з них податкові надходження склали 61,21 % бюджету, найбільше частка це податки на доходи та прибуток 56,55%, місцеві податки 42,66% (єдиний податок та податок на майно), рентна плата за використання лісових ресурсів 0,02%, акцизний податок 0,71%, екологічний податок – 0,06%. Надходження 2019 знову ж таки підтверджують той факт, що податки є найбільшим бюджетоутворюючим ресурсом. Питому вагу надходжень загального фонду мають ТОВ «Райз Північ», ТОВ «Аротермінал Коштракшин», ТОВ «Хлібодар», ТОВ «АФ «Владана», ТОВ «Ханзе Агрі Україна». Податкові надходження зросли на 24% і дорівнюють 40 966 050,84 грн в 2019 році. Великих змін в порівнянні з попереднім періодом не відбулося, найбільшу частку так і займають податки на доходи та місцеві [20, 21].

На другому місці в 2018-2019 роках за наповнюваністю бюджету знаходяться офіційні трансферти – 35,05% та 28,57% аналогічно (це субвенції на інфраструктуру, на соціально-економічний розвиток, освітня, медична, з місцевого Сумського бюджету та дотація на утримання закладів освіти та охорони здоров'я) [21].

Неподаткові надходження зайняли лише в 2018 році 1,98% бюджету, а в 2019 році зросли і складають 2,86% бюджету, з них найбільше власних надходжень

бюджетних установ, що отримані від плати за послуги, за заняття в спортивному комплексі, плата за харчування дітей, здача приміщення в оренду тощо.

Доходи від операцій з капіталом, а саме від продажу землі склали 667 118 тис. грн, а це 1,23% від загального наповнення. У 2019 році такі надходження відсутні. Найменшу частину займають цільові фонди – 0,53%, а в 2019 вони надійшли ще в меншому розмірі і займають 0,11% бюджету (сюди відносяться кошти за реєстрацію актів цивільного стану, оформлення прописки, виїзд земельної комісії тощо).

У 2018-2019 роках жовтень та червень місяць мають найбільші надходження за рік. На нашу думку це пов'язано з тим, що на території громади знаходиться значна кількість аграрних компаній, які перебувають на 4 групі Єдиного податку і сплачують 50% за третій та 30% за четвертий квартали річної суми податку і це справедливо, адже, вони отримують найбільші доходи від реалізації зернових культур та таким чином спочатку реалізують ранні культури, а потім пізні, такі як соя, кукурудза, соняшник, кількість людей, що працює в таких компаніях отримує більшу зарплату, ніж зазвичай в такий період і значно наповнює бюджет ПДФО [21].

Касові видатки 2018 року склали 49 972 878,61 грн, що на 8,1% менше від затвердженого річного плану, а в 2019 році 62 231 612,95 грн, що на 2,6% менше від плану. Другий рік функціонування ОТГ відзначився збільшенням доходів і видатків. По загальному фонду на початок 2019 року утворився вільний залишок коштів, тому по факту громада є самодостатньою, місцеві ради мають право згідно з законодавством розподіляти його для ефективного та цільового використання, тому на кінець 2019 року видатки перевищують доходи Степанівської ОТГ, аналогічна ситуація і з I кварталом 2020 року.

Найбільш питому вагу, а саме 48,22% в громаді виділили в 2018 році на освітній процес, в наступному бюджетному періоді видатки збільшилися на 2,06%, галузь. Освітній процес найбільше потребує фінансування в аналізованій громаді. На міжбюджетні трансферти та загальнодержавні функції використано 33,8% за 2018 рік, а в 2019 році 27,10% видатків бюджету, сюди відноситься заробітна плата та нарахування, утримання апарату, що включає в себе забезпечення паливними матеріалами, технікою, меблями, канцтоварами, обслуговування закладу селищної ради та трансферти районну бюджету (утримання трудового архіву, дитячим юнацькій спортивній та мистецтв школам, утримання районної лікарні), обласному (компенсація проїзду пільгової категорії), міському (спільне фінансування рятувально-водолазної служби). Видатки на сільське господарство, транспорт,



будівництво склали 5,86% та 6,77% відповідно, на охорону здоров'я 6,11% та 1,10% зменшення пов'язано з тим що в 2018 році було придбано медичне обладнання, комп'ютерну техніку тощо. Житлово-комунальне господарство 4,39% та 5,73%, відбулося збільшення видатків на благоустрій території на 1 млн. грн. Було витрачено в 2018 році на духовний та фізичний розвиток 6,13%, а саме культурні заклади займають в три рази більшу частину витрат, ніж фізичні (в громаді 9 закладів культурного спрямування та 1 спортивного), у 2019 році показник залишився на аналогічному рівні. Найменшу частину в громаді в 2018 році було витрачено на соціальний захист, а саме 1 378 867, 15 грн, найбільшу часту з них займають «Інші заходи у сфері соціального захисту і соціального забезпечення» до яких віднесено матеріальні допомоги на лікування, поховання, виплата дітям сиротам, вдовам учасників бойових дій, людям з інвалідністю, допомога на ліквідацію наслідків пожежі та підписка періодичних видань для пільгової категорії, у 2019 році показник збільшився та складав 1 671 702,09 грн. Найменшу частину 2019 року займають касові видатки на охорону та раціональне використання лісових ресурсів, до яких відносять 20175,00 грн на придбання саджанців, 32123,00 грн на послуги з ландшафтного дизайну, 15000,00 грн на послуги по підгортанню території звалища ТПВ в смт. Степанівка, 42800,00 грн на послуги бульдозера по впорядкуванню території звалища [20, 21].

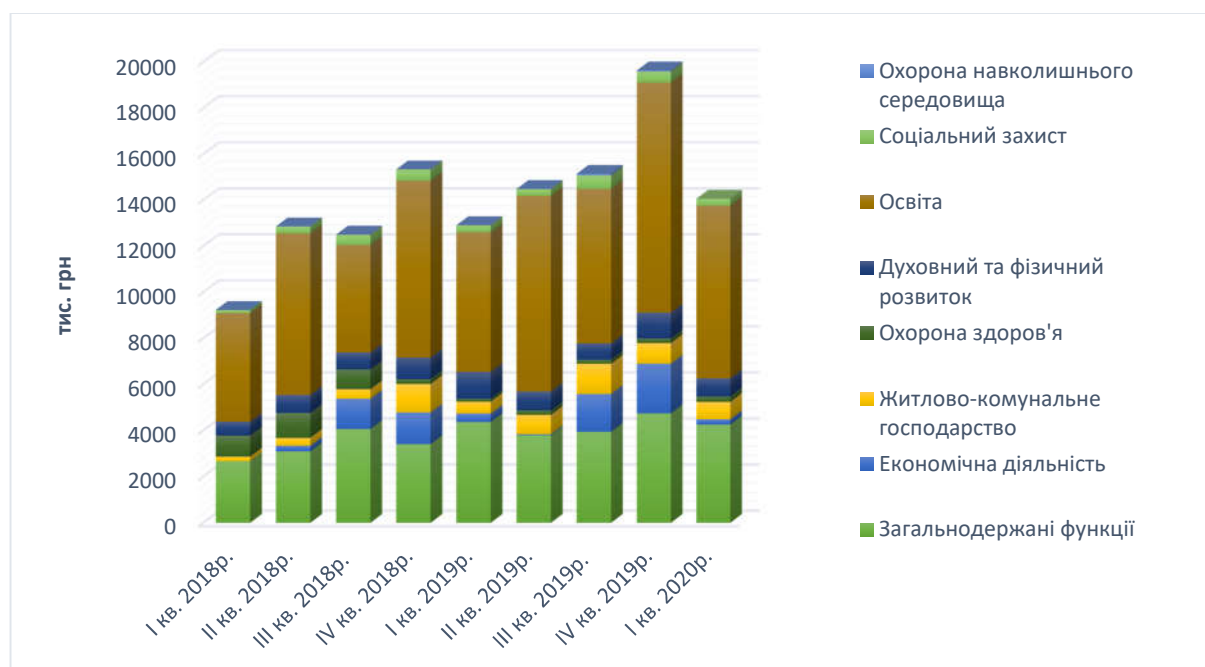


Рисунок 3.2 – Динаміка видатків Степанівської ОТГ за кварталами 2018-2020 рр. ( на основі даних [21])

Перший квартал 2020 року відзначився перевищенням видатків над доходами, за рахунок вільного залишку коштів. Податків на доходи, рентних плат, акцизу було сплачено на 9 197 080,95 грн, що зайняло 67,41% надходження бюджету. Отримано офіційних трансфертів 3 586 468,00 грн, коштів від продажу землі 425 783,36 грн, неподаткових платежів 430 623,38 та цільових фондів 2700,6 грн. Дані надходження було розділено на такі напрямки: освіта – 53,38%, загальнодержавні функції - 30,25%, духовний та фізичний розвиток – 5,63%, житлово-комунальне господарство – 5,37%, соціальний захист – 2,07%, економічна діяльність – 1,66%, охорона здоров'я – 1,64%. Загальні видатки на суму 14 072 563,07 грн [21].

Для визначення ефективності місцевого управління, залежності від державної підтримки необхідно розрахувати та проаналізувати показники фінансової стійкості Степанівської ОТГ, для цього використаємо дані, що наведені в Додатку В. Значення отриманих показників розміщено в Додатку Г.

Коефіцієнт бюджетного покриття коливається в межах 0,58-0,78, різкий спад виявлено у другому кварталі 2018 року, протягом іншого періоду значення показника тримається майже на одному рівні, що свідчить про неспроможність Степанівської ОТГ функціонувати без трансфертів, тобто лише власними доходами, покривати передбачені ними видатки. Нормативне значення направлене на зростання та бажаний показник на рівні 1, значення коефіцієнта в громаді на достатньому рівні, що свідчить про те, що більша частина доходів - власні ресурси, а не державні, але все ж таки всі делеговані повноваження ще не забезпечуються власноруч, а тільки за підтримки державної влади.

Значення коефіцієнта бюджетної стійкості перевищує норму, лише четвертий квартал 2019 року відповідає оптимальному значенню 0,30. Така динаміка свідчить про ще наявну залежність місцевого бюджету при фінансуванні від державних трансфертів. Водночас 2019 рік відзначився зниженням такого показника в порівнянні з 2018, що позитивно впливає на стійкість бюджету.

Величина коефіцієнта загальної податкової стійкості протягом досліджуваного періоду тримається вище нормативного значення і коливається в межах 0,55 – 0,73, що свідчить про той факт що громада податковими надходженнями частково здатна покрити місцеві видатки.

Динаміка коефіцієнта покриття видатків трансфертами має тенденцію спадання, у 2018 році значення показника перевищувало норму на 0,19 пунктів максимально та мінімально на 0,01 пункт, у 2019 році максимально на 0,09 пунктів, протягом третього, четвертого кварталів знаходилося в нормативному значенні на

рівні 0,21, а в 2020 році у першому кварталі на рівні 0,25. Така тенденція є позитивною, адже зазначає, що вплив державної підтримки поступово зменшується.

Значення коефіцієнта, що визначає бюджетну залежність, протягом аналізованого періоду є вище нормативу. Однак, протягом 2019 року відбувається зниження даного показника, що свідчить про зниження залежності органів Степанівської ОТГ від фінансування з державного бюджету. Перший квартал 2020 року відзначився зменшенням показника на 0,10 пунктів в порівнянні з першим роком функціонування громади. Протягом двох років спостерігається найбільше значення у других кварталах даного показника, на нашу думку, це пов'язано з тим, що саме в цей період виділяється найбільша освітня субвенція, яка передбачає початок періоду відпусток педагогічного персоналу, більшість яких починається в червні, чи на початку липня, і відповідно отримання відпускних припадає саме на цей час.

Розрахувати показник частки дотацій у загальній сумі трансфертів неможливо, адже як зазначалося раніше, громада є самодостатньою і не потребує вирівнювання. З цього виходить той факт, що вище зазначені нами коефіцієнти включають лише трансферти на розвиток інфраструктури та допомогу на покращення освітнього і медичного процесу.

Відповідно до Європейської Хартії, власні фінансові ресурси повинні складатися у більшій мірі з місцевих податків та зборів, тому показник податкової самостійності відповідає за взаємозв'язок між податковими надходженнями та загальом доходами. У громаді даний коефіцієнт знаходиться в межах 0,91-0,97. Таке значення вказує, що податкові надходження займають вирішальну роль у формуванні Степанівського бюджету. З однієї сторони це свідчить про абсолютно стійкий бюджет, а з іншої, що всі власні надходження являються податковими, а інші займають критично малий розмір.

Коливання коефіцієнта стійкості дохідної бази в межах 0,96-1,0 свідчить про те що в сукупних доходах частка податкових та неподаткових надходжень є максимальною й іноді по кварталах є єдиним джерелом наповнення.

Значення в межах -0,42 до -0,22 для коефіцієнта дефіцитності місцевого бюджету вказує на те що, в громаді присутня певна збалансованість між доходами та видатками.

Для того, щоб виявити чи зростає сума доходів, що припадає на одного жителя, необхідно проаналізувати динаміку бюджетної результативності. З отриманих результатів спостерігаємо, що кожен наступний квартал року показник має тенденцію збільшення, але кожен початок року має менше значення, ніж останній попереднього

року. У першому кварталі 2020 року показник збільшився на 220,33 грн в порівнянні з аналогічним кварталом 2019 року, та на 452,72 грн з 2018 роком. Загалом це позитивна тенденція, що свідчить про збільшення рівня забезпеченості громадян даної ОТГ доходами, але за цим значенням насправді стоїть просте збільшення мінімальної заробітної плати.

Показник, що відповідає за частку видатків на одного мешканця Степанівської ОТГ також має аналогічну тенденцію з попереднім. Нормативне значення – збільшення, що поквартально і спостерігається у громаді. За попереднім аналізом визначено, що найбільше було вкладено в освітній процес. У 2018 році зростання відбулося у 1,6 рази, у 2019 – 1,17 разів, у першому кварталі 2020 року на 679,05 грн більше за однотипний 2018 року.

У досліджуваному періоді коефіцієнт стабільності дохідної частини бюджету відповідає нормативу, лише в другому кварталі 2018 року значення було на рівні 1,11, а у четвертому кварталі 2019 року 3,23, що в три рази перевищує контрольне значення. Дана динаміка свідчить про ефективність та стійкість бюджету.

Отже, за отриманими результатами бюджет Степанівської ОТГ наповнений майже повністю податковими надходженнями, залежність від держаних трансфертів знаходиться на вищому рівні, за норматив, але тенденція іде на спад. З одного боку, це позитивна тенденція, а з іншого можливо це свідчить про малу кількість проектів для покращення інфраструктури, на котрі передбачені кошти ДФРР. Наприклад, у 2018 році виготовлено проектно-кошторисну документацію, авторський, технічний нагляд по розробці Центру надання адміністративних послуг (далі ЦНАП), реконструкція водопроводу, капітальний ремонт покрівлі опорної школи, у 2019 проведена реконструкція міні-футбольного поля з штучним покриттям, розпочато будівництво дитячого садка, продовжено роботи з капітального ремонту ЦНАПу, збудовано амбулаторію, у 2020 році у першому кварталі профінансовано роботи системи електро та тепло постачання ЦНАПу, тому по факту отримана допомога від держави спрямована більше на зарплату, а ніж на розбудову інфраструктури, у 2020 році освітньої субвенції було витрачено 2 125 900 грн, а виконання інвестиційних проектів на 138 756 грн.

### 3.2 Рекомендації щодо удосконалення формування та використання коштів місцевого бюджету Степанівської ОТГ

З метою посилення фінансової незалежності та за результатами аналізу бюджету Степанівської ОТГ в умовах децентралізації фінансових ресурсів можна порекомендувати даній громаді наступне:

1. бюджет громади майже на 100% складається з податкових надходжень, тому необхідно посилити залучення коштів, наприклад, необхідно провести інвентаризацію майна та активів, аудит земельних ділянок, який встановить ті землі, на яких відсутні правовстановлюючі документи чи нецільове використання, чи самовільне захоплення;
2. створювати сприятливі умови для бізнесу, щоб підприємства реєструвалися на території ОТГ, таким чином і податок на прибуток, і ПДФО буде залишатися на місцях;
3. залучати громадян для виявлення ініціативи щодо підвищення ефективності використання коштів, створювати «громадський бюджет», що матиме цільове призначення, а найкращий проект буде втілено в реальність;
4. провести оптимізаційні процеси, наприклад, Степанівська ОТГ має три загально-освітніх заклади, серед яких один є опорним, потужність якого складає 700 учнів, дві школи знаходяться на відстані 2,5 км загальна кількість учнів 500 осіб, необхідно перевести учнів до опорної школи, адже утримання двоповерхового закладу, заробітна плата вчителям, поточні ремонти - це мільйони, що витрачаються додатково, адже оптимізації не уникнути, аналогічна ситуація з клубними закладами, котрі проводять малу діяльність та ще і знаходяться поруч, а утримання їх занадто дороге. У такому випадку відбудеться звільнення приміщень, які можливо візьмуть в оренду;
5. більшість закладів опалюються дровами, реальну необхідну їх кількість не визначено, в громаді все здійснюється за «потребою», необхідно провести розрахунок витрат дров для опалення та запровадити заходи з енергоефективності;
6. посилити контроль за використанням коштів на проведення капітальних ремонтів.

Отже, необхідно розширювати дохідну базу, громада самостійно вирішує куди направити кошти, але для їх ефективності необхідно провести оптимізацію за запропонованими методами.

## ВИСНОВКИ

Реформа децентралізації розпочалася у 2014 році, що передбачала в загальному розумінні передачу фінансових ресурсів та повноважень від вищих органів управління до нижчих, і таким чином у 2020 році дійшла до того що сформовано 24 обласних перспективних плани, що передбачають формування 1450 громад. Найближчим часом буде змінено і кількість районів по Україні, в розрахунку 3-5 на область, для ефективного державного управління на території, котрим залишать мінімум повноважень. У роботі визначена мета децентралізації, її види за розподілом функцій.

Процес децентралізації – це рівень нових можливостей, коли люди, що мешкають в селі/селищі самостійно обирають довірену особу, яка зацікавлена в покращенні умов життя на власній території. Місцеві мешканці тепер являються модераторами життя. Вирішити пріоритетну зону вкладення самостійно, адже саме на місцях її видно найкраще.

У роботі було розглянуто різні підходи до розуміння децентралізації, але всі вони зводяться до одного поняття, що це передача повноважень. Виділяють різні види децентралізації, такі як фінансова, політична, адміністративна, які взаємодоповнюють одне одного. Найрозповсюдженішою є фінансова, яка передбачає розподіл повноважень та коштів, що необхідні для їх виконання. Визначено, що законодавча база, цілком вже створила достойний рівень, а в ході процесу буде модернізуватися та вдосконалюватися.

У роботі проаналізовано на якому етапі знаходиться децентралізація в Україні та визначено, які області найбільше залучилися до процесу. Виявлено, що області, у яких гірший рівень життя більше прагнуть до об'єднання та змін. Аутсайдерами є Закарпаття, Донецьк, Київ. Було визначено, що склад джерел дохідної частини регулюється Бюджетним Кодексом. Найбільшу частину, яких займають податкові надходження та трансферти. На 2020 рік передбачено для місцевих бюджетів усіх адміністративно – територіальних одиниць 11 349 023,3 тис. грн базової дотації та 7 488 733,2 тис. грн реверсної. Найбільше неочікуваним результатом було, що ОТГ по Сумській області мають більше відрахувати доходів державі, ніж отримати на 33 933, 9 тис. грн, в той час, як Львівська, Харківська, Івано-Франківська, Одеська повинні мати потужніші громади та доходи, але показники вражають: 77 779,2 тис. грн реверсної та 264 655,1 тис. грн базової, 42 594,2 тис. грн та 155 332,5 тис. грн, 101 193,3 тис. грн та 344 400,1 тис. грн, 60 057,1 тис. грн та 206 743,0 тис. грн

відповідно. А такі області, як Луганська та Чернівецька, не мають реверсної дотації, що свідчить про те, що середній показник по Україні все ж таки залишається на низькому рівні і велика кількість громад не може самостійно фінансувати всі свої потреби.

Для визначення спроможності громади та її потужності необхідно спиратися на затверджену методику, де все доступно висвітлено. Представники рад, мають доступ до онлайн-калькулятора, що допомагає точно розрахувати дієздатність громади. Багато науковців під час визначення фінансової спроможності дублюють одне одного та використовують однакові показники для розрахунку, серед яких середня чисельність населення, видатки та доходи з урахуванням їх структур, трансферти.

За результатами аналізу бюджету Степанівської ОТГ, що почала функціонувати у 2018 році у Сумській області, було визначено, що податкові надходження є основним ресурсом наповнення, а ключовими є податок на доходи фізичних осіб, майно та єдиний податок. Головним спрямуванням коштів є освітній процес. На нашу думку, в громаді має бути проведена оптимізація, адже 50% всіх доходів спрямовувати лише односторонньо нелогічно, оскільки існують й інші напрямки, що потребують вкладень. Розраховано індекс податкоспроможності для того, щоб виявити потребу у дотаціях: протягом 2018-2020 років значення коефіцієнта на рівні з середнім по Україні, що є позитивний фактором. Друга найбільша складова бюджету – трансферти, серед яких головну частину займають медична та освітня субвенції.

Для визначення залежності Степанівської ОТГ від державної допомоги, частки власних надходжень у загальній структурі, здатності власними доходами покривати видатки було проведено комплексний розрахунок показників та виявлено наступне: залежність від державного бюджету зменшується, відбувається приріст податкових надходжень, громада нездатна самостійно фінансувати всі потреби, показники надходжень на видатків на одного мешканця зростають. За виявленими даними громада має достатньо стійкий рівень фінансової спроможності, а з часом у разі збільшення інвестиційної привабливості, оптимізації закладів, проведення інвентаризації земель має перспективи самостійно фінансувати всі потреби.

Отже, проведений нами аналіз довів, що реформа децентралізації позитивно впливає на місцеві бюджети, стимулює громади до ефективності надання суспільних послуг та прискорює процес економічного зростання.

Отримані результати проведення аналізу можуть використовуватися апаратом місцевих рад у працях при аналізі результативності процесу децентралізації та

власного визначення фінансової стійкості громад. Запропоновані рекомендації із збільшення доходів та оптимізації витрат можуть застосовуватися для аналізованої та для інших територіальних громад в Україні.



## ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Definition of decentralization, TheFreeDictionary.com  
<https://www.thefreedictionary.com/decentralization>
2. Гнидюк І. В. Децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / І. В. Гнидюк, Ю. І. Гороховська. // "Молодий вчений". – 2015. – №5. – С. 108–111.
3. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін. // Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.
4. Офіційний сайт ініціативи "Децентралізація" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua>
5. Бондарук Т. Теоретичні аспекти бюджетної децентралізації в контексті реформ державного управління в Україні / Т. Бондарук, О. Вінницька, М. Дубина. // Світ фінансів. – 2018. – №2. – С. 7–19.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року  
Офіційний переклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
7. Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад"  
[Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
8. Dudley W. Ukraine's Decentralization Reform / William Dudley. – Berlin: German Institute for International and Security Affairs, 2019. – 34 с. – (Working Paper Research Division Eastern Europe and Eurasia).
9. Казюк Я. Джерела доходів місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Я. Казюк, В. Венцел, І. Герасимчук // Центральний офіс реформ при Мінрегіоні. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/369/2019.pdf>.
10. Казюк Я. Фінансова спроможність бюджетів перспективних об'єднаних територіальних громад. Порядок розрахунку [Електронний ресурс] / Я. Казюк, С. Демиденко, В. Венцел, І. Герасимчук // Центральний офіс реформ при Мінрегіоні – Режим доступу до ресурсу: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/290/finance.pdf>.
11. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 [Електронний ресурс] // Міністерство

- розвитку громад та територій України. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>.
12. Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів Виконання доходів місцевих бюджетів за січень-грудень 2019 року [Електронний ресурс] // Міністерство фінансів України. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: [https://mof.gov.ua/storage/files/Довідка\\_викон\\_МБ\\_2019\\_рік\\_оновл.pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/Довідка_викон_МБ_2019_рік_оновл.pdf).
  13. "Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад" [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <https://buhgalter.com.ua/zakonodavstvo/mistseve-samovryaduvannya/metodika-formuvannya-spromozhnih-teritorialnih-gromad/>.
  14. Методичні рекомендації щодо оцінки рівня спроможності територіальних громад – Київ, 2019. – (МІНІСТЕРСТВО РОЗВИТКУ ГРОМАД ТА ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ).
  15. Добровільне об'єднання та приєднання територіальних громад методичні рекомендації та зразки документів [Електронний ресурс] // Центральний офіс реформ при Мінрегіоні. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/167/05.07.pdf>.
  16. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] // Асоціація міст України – Режим доступу до ресурсу: [http://www.zhydachiv-rda.gov.ua/file/image/051/posibnik\\_gromadi\\_1.pdf](http://www.zhydachiv-rda.gov.ua/file/image/051/posibnik_gromadi_1.pdf)
  17. Русін, В. Нові можливості вирішення проблем територіальних громад за допомогою міжбюджетних трансфертів [Текст] Віктор Русін // Світ фінансів. - 2015. - Вип. 3. - С. 82-93.
  18. Бюджетний кодекс України Стаття 99. Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів міст обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних бюджетів Докладніше: [https://kodeksy.com.ua/byudzhetnij\\_kodeks\\_ukraini/statja-99.htm](https://kodeksy.com.ua/byudzhetnij_kodeks_ukraini/statja-99.htm) [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: [https://kodeksy.com.ua/byudzhetnij\\_kodeks\\_ukraini/statja-99.htm](https://kodeksy.com.ua/byudzhetnij_kodeks_ukraini/statja-99.htm).
  19. Костирко Л. А. Методичні засади комплексного аналізу фінансової стійкості місцевих бюджетів / Л. А. Костирко, Н. Ю. Велентейчик. // Фінансовий простір. – 2016. – С. 83–90
  20. Клименко А. В. Пояснювальна записка до рішення двадцять шостої сесії 7 скликання Степанівської селищної ради від 21 грудня 2019 року "Про бюджет

Степанівської селищної об'єднаної територіальної громади на 2020 рік" / А. В. Клименко. – 2019.

21. Державний веб-портал бюджету для громадян Open Budget [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://openbudget.gov.ua/>.
22. Державна служба статистики України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://ukrstat.gov.ua/>.
23. Державна казначейська служба України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.treasury.gov.ua/ua>.

ДОДАТОК А  
АЛГОРИТМ ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД  
(складено на основі [14, 15])

№ з/п	Назва заходу	Термін виконання за законом	Виконавець
1	Затвердження Порядку проведення громадського обговорення з питань добровільного формування ОТГ	До ініціювання об'єднання	Рада громади
2	Ініціювання та організації громадського обговорення	Не встановлено	Голова/члени/органи самоорганізації/третина депутатів громади
3	Громадське обговорення	До 30 днів	Голова громади
4	Надання згоди на об'єднання на сесії ради	Сесія після громадського обговорення	Голова + рада громади
5	Пропозиція суміжним громадам щодо об'єднання	Не встановлено	Голова громади
6	Затвердження Порядку проведення громадського обговорення з питань добровільного формування ОТГ	До громадського обговорення	Рада громади, що отримала пропозицію
7	Вивчення висунутої пропозиції та громадське обговорення	До 30 днів з дня отримання пропозиції	Голова громади, якій висунуто пропозицію
8	Надання згоди/незгоди на об'єднання на сесії ради та інформування ініціаторів щодо рішення	Сесія після громадського обговорення	Голова + рада громади, якій висунуто пропозицію

Продовження таблиці

№ з/п	Назва заходу	Термін виконання за законом	Виконавець
9	У разі згоди суміжних громад формується спільна робоча група, щодо підготовки проектів рішень про об'єднання	Не встановлено	Голови задіяних громад
10	Інформування обласної державної адміністрації про наміри	Не встановлено	Голови задіяних громад
11	Процедура формування проектів рішення	Не встановлено	Робоча група
12	Організація та проведення обговорення проекту рішення	Максимум 60 днів з дня підготовки проекту	Голови задіяних громад
13	Схвалення проекту на сесії	До 30 днів	Ради задіяних громад
14	Передача на перевірку відповідно до законів України обласній державній адміністрації схвалені проекти	До 5 днів з моменту схвалення на сесії	Голови задіяних громад
15	Підтвердження відповідності проектів та видача висновку	До 10 днів	Голова обласної державної адміністрації
16	Прийняття на сесії остаточного рішення про об'єднання	Не встановлено	Ради задіяних громад
17	Звернення обласною адміністрацією до Центральної виборчої комісії щодо встановлення дати перших виборів, призначення її та інформування громад	До 10 днів + до 70 днів до дня виборів	Голова громади-ініціатора, голова ОДА, Центральна виборча комісія

ДОДАТОК Б  
ІНДЕКС ПОДАТКОСПРОМОЖНОСТІ СТЕПАНІВСЬКОЇ ОТГ ЗА 2018-2020 РР.  
(розраховано на основі [21, 22, 23])

Рік	Показник	Кількість тис. грн/ тис. осіб	Розрахунок
2018	Населення по всіх АТО України на 01.01.2017	37217,9	ПДФО <sub>УКР</sub> на 1 особу $54027326,4/37217,9=$ $=1451,65$ (грн)
	Надходження ПДФО 60% по всіх АТО України за 2016 рік	54027326,4	
	Населення по Степанівській ОТГ на 01.01.2017	7,4	ПДФО <sub>СТ</sub> на 1 особу $10392,7/7,4=$ $=1404,42$ (грн)
2018	Надходження ПДФО по Степанівській ОТГ за 2016 рік	10392,7	
	Індекс податкоспроможності Степанівської ОТГ	-	ПДФО <sub>СТ</sub> на 1 особу/ ПДФО <sub>УКР</sub> на 1 особу $1404,42/1451,65=$ $=0,967$
2019	Населення по всіх АТО України на 01.01.2018	37042,1	ПДФО <sub>УКР</sub> на 1 особу $76192285,9/37042,1=$ $=2056,91$ (грн)
	Надходження ПДФО 60%по всіх АТО України за 2017 рік	76192285,9	
	Населення по Степанівській ОТГ на 01.01.2018	7,4	ПДФО <sub>СТ</sub> на 1 особу $14529,4/7,4=$ $=1963,43$ (грн)
	Надходження ПДФО по Степанівській ОТГ за 2017 рік	14529,4	
	Індекс податкоспроможності	-	ПДФО <sub>СТ</sub> на 1 особу/ ПДФО <sub>УКР</sub> на 1 особу $1963,43/2056,91=$ $=0,955$

## Продовження таблиці

Рік	Показник	Кількість тис. грн/ тис. осіб	Розрахунок
2020	Населення по всіх АТО України на 01.01.2019	36814,9	ПДФО <sub>УКР</sub> на 1 особу $95548452,0/36814,9=$
	Надходження ПДФО 60% по всіх АТО України за 2018 рік	95548452,0	$=2595,38$ (грн)
	Населення по Степанівській ОТГ на 01.01.2019	7,3	ПДФО <sub>СТ</sub> на 1 особу $18780,9/7,3=$
	Надходження ПДФО по Степанівській ОТГ за 2018 рік	18780,9	$=2572,73$ (грн)
	Індекс податкоспроможності	-	ПДФО <sub>СТ</sub> на 1 особу/ ПДФО <sub>УКР</sub> на 1 особу $2572,73/2595,38=0,99$







## Продовження таблиці

Показник	2018 р.				2019 р.				2020 р.	Норма- тивне значення
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	
Коефіцієнт податкової самостійності	0,96	0,94	0,97	0,91	0,96	0,97	0,95	0,95	0,91	>0,3
Коефіцієнт стійкості дохідної бази	1,00	0,98	0,99	0,94	1,00	1,00	0,99	1,00	0,96	>0,6
Коефіцієнт дефіцитності місцевого бюджету	-0,26	-0,42	-0,29	-0,22	-0,34	-0,24	-0,38	-0,29	-0,29	≤0
Коефіцієнт бюджетної результативності	924,84	1009,86	1207,26	1620,18	1157,23	1480,11	1264,51	1874,08	1377,56	↑
Коефіцієнт бюджетного забезпечення населення	1248,69	1739,19	1691,05	2074,15	1746,41	1959,14	2048,57	2655,57	1927,74	↑
Показник стабільності дохідної частини бюджету	1,69	1,11	2,21	2,24	1,93	1,90	2,84	3,23	2,56	>1