

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ЦЗДВН

Кафедра фінансових технологій і підприємництва

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА МАГІСТРА

Фінанси місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи

спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»

Студента (ки) Макеева Вікторія Сергіївна

(прізвище, ім'я, по батькові)

групи Ф.мз-01с/1

(шифр групи)

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр.

Кваліфікаційна робота магістра містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на

відповідне джерело

(підпис)

В. С. Макеева

(ініціали та прізвище студента)

Керівник проф., проф., д.е.н.

(посада, науковий ступінь)

(підпис)

І. В. Басанцов

(ініціали, прізвище)

Суми 2021

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЦЗДВН

Кафедра фінансових технологій і підприємництва

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри, д.е.н., проф.

Л.Л. Гриценко

(підпис)

«__» _____ 20__ р.

ЗАВДАННЯ

до кваліфікаційної роботи магістра

Студент(-ка) групи Ф.мз-01с/1 інституту (центру) ЦЗДВН
спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»

Макеева Вікторія Сергіївна

(прізвище, ім'я, по батькові студента)

Тема роботи: Фінанси місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи

Затверджено наказом по СумДУ № _____ від «__» _____ 20__ р.

Термін здачі студентом завершеної роботи «__» _____ 20__ р.

Вихідні дані до роботи: нормативні й законодавчі акти, матеріали статистичної звітності, 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 для розроблення):

Дата видачі завдання: «__» _____ 20__ р.

Керівник кваліфікаційної роботи: _____

(підпис)

В.С. Макеева

(ініціали, прізвище)

Завдання прийнято до виконання «__» _____ 20__ р. І.В. Басанцов

(підпис)

(ініціали, прізвище студента)

ЗМІСТ

ВСТУП.....	
1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	
1.1 Державне регулювання міжбюджетних відносин як запорука збалансованості місцевих бюджетів: міжнародний досвід.....	
1.2 Теоретико-методичні засади вибору оптимальної моделі фінансової автономії місцевого самоврядування.....	
1.3 Децентралізована модель фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні.....	
2. АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ СУЧАСНИХ БЮДЖЕТНИХ МЕХАНІЗМІВ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ.....	
2.1 Принципи та сутність організації міжбюджетних відносин в Україні в умовах адміністративної реформи.....	
2.2 Міжбюджетні трансферти як ключовий механізм фінансового регулювання просторового розвитку	
2.3 Аналіз особливостей фінансування проектів регіонального розвитку в Україні	
3. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ.....	
3.1 Перспективні напрямки, методичні засади та рекомендації щодо посилення фінансової автономії органів місцевого самоврядування..	
3.2 Практичні аспекти вдосконалення механізму державної підтримки локальних проектів соціально-економічного спрямування	
ВИСНОВКИ.....	
ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ.....	

ВСТУП

Особливої актуальності тема даного дослідження набуває в контексті Євроінтеграційних прагнень України, які у свою чергу висувують перед нашою державою цілу низку умов, щодо досягнення високих стандартів як в економічній та соціальній сферах, так і в частині створення належних стимулів щодо забезпечення сталого просторового розвитку територіальних громад, підвищення рівня якості життя населення, подолання екологічних проблем та нерівномірності розвитку окремих регіонів.

Мета і завдання дослідження полягають у розвитку існуючих теоретико-методологічних засад функціонування фінансових механізмів ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та розробленні практичних рекомендацій щодо їх удосконалення в умовах адміністративно-фінансової децентралізації.

Об'єктом дослідження виступають процеси функціонування системи фінансового забезпечення реалізації владних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є теоретико-методологічні основи, методичні підходи і прикладні аспекти функціонування системи фінансів місцевого самоврядування.

У дослідженні **використані методи**: - теоретичного узагальнення, порівняння, аналізу, історичний та логічний підходи – для дослідження сутності політики держави в частині використання фінансових механізмів балансування просторового розвитку; індукції та дедукції – під час порівняльного аналізу ефективності застосування окремих інструментів забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування; економіко-статистичного аналізу, групування, індексного аналізу, факторного аналізу – для дослідження ефективності бюджетного фінансування потреб регіонів за рахунок коштів Фонду регіонального розвитку.

Відповідно до поставленої мети нами було реалізовано наступну структурно-логічну послідовність етапів дослідження:

На першому етапі нами було проаналізовано структуру можливих джерел фінансування потреб місцевого самоврядування в Україні та систематизовано міжнародний досвід державного регулювання міжбюджетних відносин у розвинених країнах світу.

На наступному етапі нами було досліджено теоретико-методичні засади формування оптимальної моделі фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації, досліджено структурну модель фінансового забезпечення місцевих громад та лапідарну характеристику основних видів міжбюджетних трансфертів, як ключового фінансового інструментарію міжбюджетних відносин. Автором проаналізовано роль та значення трансфертів у збалансуванні місцевих бюджетів та прямого фінансування проектів соціально-економічного розвитку територій коштами ДФРР.

Автором запропоновано цілий ряд заходів, спрямованих на посилення бюджетної автономії регіонів України та удосконалено механізм розподілу коштів ДФРР.

1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1 державне регулювання міжбюджетних відносин як запорука збалансованості місцевих бюджетів: міжнародний досвід

У більшості європейських держав, як і в Україні, інститут місцевого самоврядування як один із рівнів публічної влади закріплений у конституції.

У Конституцію Італійської Республіки 1947р. у 2001 р. було запроваджено положення ст. 119 про рівні права комун, провінцій, столичних міст та областей у податково-бюджетній сфері: на автономні (власні) кошти, на встановлення та стягнення власних податків, на отримання інших власних ресурсів, на участь у спільному розподілі державних податків, що збираються з їхньої території. Фінансові кошти, що надаються комунам, провінціям, столичним містам та областям, повинні забезпечувати повне фінансування їхніх публічних функцій.

Гарантією державного забезпечення повного фінансування публічних функцій є також стабілізаційний фонд і додаткові кошти та спеціальні дії на користь окремих комун, провінцій, столичних міст та областей. Такі кошти та спеціальні дії спрямовуються на економічний розвиток, соціальну згуртованість і солідарність, усунення економічного та соціального дисбалансу, сприяння ефективному здійсненню прав людини у громадській сфері.

Важливою мірою забезпечення збалансованості бюджетів комун, провінцій, столичних міст та областей та недопущення накопичення боргових зобов'язань є встановлений у ст. 119 заборона фінансових запозичень на поточні витрати. Звернемо увагу і на те, що в Італійській Республіці на конституційному рівні встановлено рівні права місцевого самоврядування, провінцій та областей у податково-бюджетній сфері.

В Основний закон Федеративної Республіки Німеччина 1949 [2] неодноразово з 1995 по 2009 р. вносилися доповнення, у тому числі

конкретизуючі порядок фінансування повноваження публічної влади у федеративному державі.

До загальних принципів конституційних положень належать такі:

- громадам гарантується право регулювати в рамках закону під свою відповідальність усі справи місцевого самоврядування. Об'єднання громад у рамках встановленої законом компетенції і відповідно до законів також мають право самостійно встановлювати ставки економічно значимих податкових надходжень;

- федерація має можливість надавати у відповідності з федеральним законом фінансову допомогу землям для особливо важливих інвестицій земель і громад (або спілок громад) з метою запобігання порушенням загальної економічної рівноваги або компенсації нерівності в економічних потенціалах на території федерації, або сприяння економічному зростанню [25].

Дотримання в законах ФРН гарантії вирівнювання різниці між землями у фінансових можливостях передбачає врахування фінансових можливостей і потреб громад, а також можливість надання федерацією додаткових субсидій економічно слаборозвиненим землям для додаткового покриття їх загальних фінансових потреб.

Наведені положення Конституції ФРН дозволяють зробити висновок, що на конституційному рівні встановлено досить суворі та конкретні межі та обмеження, яким повинен слідувати законодавець при формуванні податково-бюджетної системи. У Конституції ФРН не містяться конкретні значення нормативів відрахувань до бюджетів від різних податків, але міститься вищенаведене загальне правило, яке виступає однією з найважливіших конституційних гарантій збалансованості місцевих бюджетів.

Кабінет міністрів Ради Європи у своїх рекомендаціях № 90 восьмої сесії Конгресу місцевих та регіональних влад Європи (5-7 жовтня 2000р.) підтвердив обов'язок федеративних держав, що підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, закріпити в законодавстві принципи фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. У країнах, де територіальні умови

передбачають існування кількох рівнів місцевого самоврядування, визнано необхідним забезпечити умови для фінансової автономії кожного рівня. Розподіл повноважень серед місцевих та регіональних органів влади слід проводити з чітким визначенням повноважень кожного рівня публічної влади та з урахуванням принципу адекватності ресурсів.

Значна частина ресурсів органів місцевого самоврядування повинна формуватися з податків і зборів, що збираються ними, ставки яких вони повинні встановлювати самостійно. Фінансове вирівнювання має проводитися на основі чітких, стабільних та об'єктивних критеріїв після їх узгодження з представниками органів місцевого самоврядування та закріплення юридичним актом.

Ключовою характеристикою, що визначає особливості систем фінансового забезпечення місцевого самоврядування є залежність від центрального уряду, зокрема від трансфертів.

Такі країни, як Велика Британія, Італія, Іспанія, Португалія мають рівень цих надходжень понад 40%, у Фінляндії та Швеції – це близько 20% загального обсягу надходжень до бюджетів місцевих урядів. Таким чином, Великобританія, Італія та Португалія мають високу залежність від надходжень із бюджету центрального уряду, високий рівень централізації державних фінансів. Системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування цих країн є централізованими, тоді як у Швеції, Фінляндії, Данії та Франції, де власні надходження бюджетів місцевих урядів становлять понад 50%, системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування можна вважати децентралізованими [24].

Основним джерелом надходжень до бюджетів місцевих урядів унітарних європейських країн-членів Європейського Союзу є поточні прибутки.

Основну частину – понад 70% поточних надходжень бюджетів місцевих урядів становлять податкові надходження. Найвищий рівень податкових надходжень у загальному обсязі поточних доходів бюджетів місцевих урядів — понад 80% мають Швеція та Данія, найнижчий — близько 52% — Великобританія [5, 6, 7].

Основну частину податкових надходжень бюджетів місцевих урядів становлять прибуткові податки, податки з прибутку, податки збільшення ринкової вартості капіталу Швеції (100%) і Данії (94%), тоді як у Франції та Іспанії цей показник становить близько 20%.

Вагомий внесок у доходну частину бюджетів робить податок на майно. Частка податків на майно у структурі податкових надходжень бюджетів місцевих урядів становила 99,5% у 2013 році у Великій Британії, близько 30-40 % у Франції та Іспанії. Слід зазначити, що спостерігається відносно стабільна динаміка частки цього виду податкових надходжень у загальному обсязі податкових надходжень, що свідчить про стабільність податкових систем у країнах-членах Європейського Союзу, а також стабільність надходжень від такого виду податків до місцевих бюджетів.

Динаміка частки доходів від підприємницької діяльності та власності у структурі неподаткових надходжень бюджетів місцевих урядів європейських країн свідчить про перевищення 50% у Великій Британії та Швеції, що показує фінансово-економічну незалежність місцевого самоврядування від централізованого або децентралізованого типу фінансового забезпечення місцевого самоврядування у цих країнах. Високий рівень самостійності в галузі економіки та фінансів, а також право розпоряджатися комунальною власністю. В Італії та Фінляндії цей показник досягає 20%, у Данії та Іспанії близько 10%.

Якщо говорити про постсоціалістичні країни, найбільш фінансово залежною від трансфертів із бюджету центрального уряду є Албанія (96% загального обсягу надходжень бюджетів місцевих урядів). Найбільшою фінансовою автономією відрізняються Литва, Румунія, Словаччина, Словенія (близько 20%). Динаміка показника частки трансфертів у загальному обсязі надходжень бюджетів місцевих урядів унітарних постсоціалістичних європейських країн свідчить про зменшення за останні роки залежності від трансфертів з бюджету центрального уряду в Румунії, Словенії, Угорщині, Болгарії, а також збільшення частки трансфертів в Естонії, Чеській Республіці та в Україні [5, 16].

1.2 Теоретико-методичні засади вибору оптимальної моделі фінансової автономії місцевого самоврядування

Основним інструментом державного управління просторовим розвитком країни є перерозподільні відносини, які дозволяють національній економіці функціонувати в цілому.

Сучасні тенденції формування ступеня фінансової автономії досліджували такі вчені, як О. Д. Василик, О. П. Кириленко, М. Г. Чумаченко, В.М. Овамін, В.М. Федосов.

С. А. Буковинський, В. В. Зайчикова, Н. В. Калинюк, В. І. Кравченко, К.М. Огданський, В. І. Попруга, Н. В. Скрипченко, Л. Г. Шевченко, П. С. Щербаков досліджували питання фінансової автономії органів місцевого самоврядування в контексті регулювання міжбюджетних відносин. І. В. Бурковський, О. А. Музика-Стефанчук, К. Майндзюк і В. О. Федотов аналізують нормативно-правове забезпечення фінансової автономії місцевих органів у розвинених країнах світу та ефективність його імплементації.

У наукових роботах П. Бабича, С. Варги, Ю. Дулицикова, А. Костюкова, І. Руденка, С. Тібу, А. Чеберяко та інших авторів досліджено взаємозв'язок між рівнем фінансової автономії органів місцевого самоврядування та соціально-економічним розвитком відповідних територій. Вивчення взаємозв'язку між фінансовою автономією органів місцевого самоврядування та сукупності міжбюджетних відносин присвячено науковим роботам А. Григанова, Ф. Єгорова, Г. Коваленка, А. Костюкова.

Світова практика показує, що існує три основні моделі організації системи державного бюджету (таблиця 1.1), яка визначається поняттями фіскального федералізму і бюджетного унітаризму.

Перший тип місцевого самоврядування діє відповідно до принципу «корпоративного управління». Центральні органи влади не здійснюють прямого контролю над місцевою владою. Значна частина доходів місцевого бюджету – це власні доходи. Подібний тип місцевого самоврядування розвинувся у

Великобританії. Схожа модель знайшла своє втілення у життя в Сполучених Штатах Америки, але органи місцевого самоврядування там безпосередньо підпорядковані місцевій владі. Розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами місцевого самоврядування визначається індивідуально для кожного штату за сукупністю його нормативно-правових актів. Формуються децентралізовані доходи місцевих бюджетів, державний бюджет. Бюджетний процес має індивідуальні особливості.

Таблиця 1.1 - Моделі бюджетних систем, прийняті в зарубіжній практиці

Модель бюджетної системи	Ознака
Перша модель бюджетної системи	Модель характеризується повною фінансовою автономією кожного рівня влади, в тому числі місцевого самоврядування. Для кожного рівня бюджетної системи існує свій набір податків, які складають дохідна частина відповідного бюджету. Це означає, що країна, яка має таку бюджетну систему, стягує центральні, регіональні та місцеві податки. Вони повністю входять у відповідні бюджети. При цьому кожен рівень влади відносно незалежний один від одного і надає фінансові ресурси для покладених на нього функцій, в основному за рахунок власних податкових надходжень.
Друга модель бюджетної системи	Модель заснована на розподілі податків між рівнями бюджету. Це означає, що в країні, де була введена подібна бюджетна система, центральний уряд і органи місцевого самоврядування мають фіксовану частку доходів від кожного з податків. Ця частка стабільна, не змінюється і забезпечує формування основної маси фінансових ресурсів кожного рівня влади.
Третя модель бюджетної системи	Модель заснована на тому, що в державі на різних рівнях управління застосовують загальну базу. Це означає, що кожен рівень влади встановлює свої власні податкові ставки в межах одного податку. Таким чином, загальна ставка податку в країні - це сума податкових ставок різних рівнів влади.

Другий вид місцевого самоврядування характеризується тим, що органи місцевого самоврядування є незалежними у виконанні своїх функцій (самостійних інститутів самоврядування), але при цьому виконують делеговані повноваження центральних органів влади. Отже, органи місцевого самоврядування функціонують як самоврядні державні установи, які виконують функції органів місцевого самоврядування та делегують частину повноважень центральним органам влади [1-3]. Цей принцип взаємозв'язку є основою всієї фінансової системи Німеччини. Бюджетна система Німеччини складається з бюджету Федерації, бюджетів земель і громад. У Німеччині (відповідно до федерального

устрою) всі складові бюджетної системи дійсно автономні, тобто самостійно складають бюджети, збирають податки і збори, витрачають гроші на виконання функцій, що підпадають під їх юрисдикцію.

Третій вид місцевого самоврядування характеризується високим рівнем адміністративного контролю за місцевою владою з боку центральних органів влади. Цей тип місцевого самоврядування повністю реалізується у Франції. При цьому місцева влада має досить широкі повноваження щодо реалізації національної політики соціально-економічного розвитку та розробки локальної концепції такого розвитку [16-17].

Необхідність фінансового вирівнювання виникає з необхідності вирівнювання соціально-економічного розвитку муніципалітетів [4]. Це підтверджує практика ряду розвинених країн, таких як Сполучені Штати Америки, Іспанія, Австрія, Швейцарія, Швеція, де місцеві бюджети мають високу фінансову автономію і практично не залежать від бюджету центральної адміністрації.

Однією з кількісних характеристик рівня фінансової автономії органів місцевого самоврядування є показник частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів, що дає можливість констатувати ступінь залежності місцевого бюджету від бюджетів найвищого рівня. Для унітарних держав в цілому цей показник вище, ніж для федеральних. Так, в таких унітарних державах, як Італія, Канада, Португалія, Нідерланди, Ірландія, частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів коливається від 62% до 80%. Обсяг трансфертів, що надаються з центрального бюджету місцевим бюджетам, залежить від великої кількості факторів і розраховується за певними підходами. При розподілі бюджетних дотацій обсяг трансфертів визначається за формульним методом і планується в рамках доходів місцевого бюджету. Значну роль відіграють цільові трансферти, які забезпечують найбільший вплив на зміну видаткових програм місцевої влади в потрібному напрямку. [10]

Узагальнення теоретичних основ та міжнародного досвіду формування доходів місцевих бюджетів дозволяє зробити висновок, що місцева влада має

найвищий рівень податкової автономії у випадках, коли вони можуть довільно (без будь-яких обмежень) змінювати розмір податкових ставок та надавати податкові пільги. Як правило, в багатьох унітарних державах податкові повноваження місцевих органів влади обмежуються правом змінювати ставки певних податків (необмежено або в межах законодавчо встановлених лімітів) і надавати пільги [29].

Наявність такої кореспонденції дозволяє органам місцевого самоврядування повною мірою реалізувати свою фінансову компетенцію та виконувати власні або делеговані повноваження, характерні для існування такої кореспонденції.

1.3 Децентралізована модель фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні

Сучасна система фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування включає у себе велику кількість інститутів, до числа яких, зокрема, відносять інститути бізнесу, місцеві фінансові інститути, громадські інститути, інститут місцевого самоврядування. Вони в тісній взаємодії один з одним беруть активну участь у формуванні фінансового потенціалу місцевого самоврядування. Зважаючи а зазначене, особливої уваги заслуговують питання пошуку неефективних та проблемних ланок цієї потужної системи, що стримують та гальмують її розвиток в умовах Українських реалій.

Фінансовою основою місцевого самоврядування є складна система відносин та взаємодії між різного рівня інституційними складовими державного управління з метою забезпечення населення країни необхідними благами і публічними послугами, а також стимулювання місцевого розвитку.

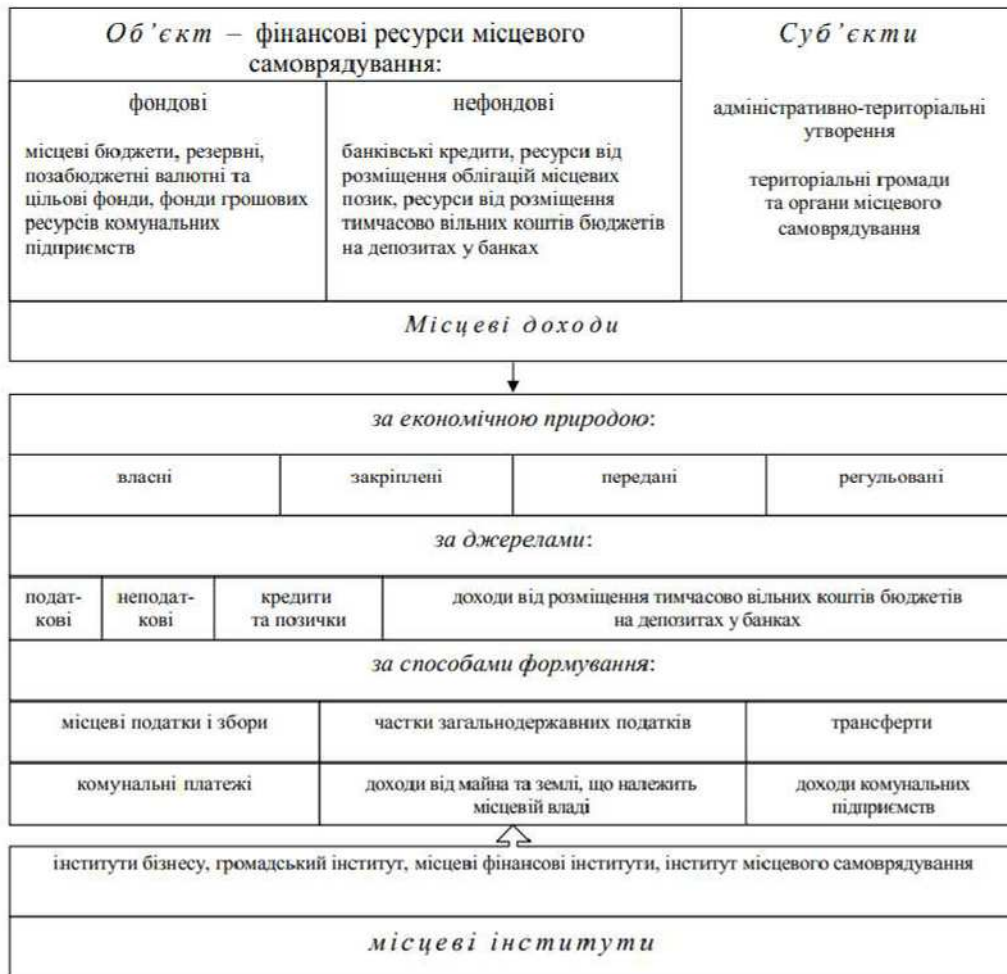


Рисунок 1.1 – Структура джерел фінансування місцевого самоврядування в Україні

Більшість вітчизняних науковців, аналізуючи зазначену проблему, ще десять років тому схилилися до думки, що ефективність національної моделі фінансового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування в Україні обмежується державною політикою у сфері оподаткування. Так, Г. С. Ліхоносова та О. М. Антіпов прийшли до висновку, що місцеві податки не є ані суттєвими джерелами наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, ані стимулами для нарощення місцевих ресурсів, завдяки яким можуть вирішуватися соціально- економічні проблеми регіонів [6].

Доходи, що мали істотне значення для забезпечення надходжень до місцевих бюджетів, перераховувалися до державного бюджету [20]. Тобто державна політика у сфері місцевого оподаткування була спрямована скоріше не

на стимулювання місцевого розвитку, а на визначення основних джерел місцевих доходів та їх консолідації у державному бюджеті країни. Податкові надходження, що залишалися в місцевих бюджетах, були явно недостатніми для забезпечення реалізації власних повноважень органами місцевого самоврядування.

Можна із впевненістю констатувати, що на сьогодні, як і десять років тому місцеві податки не є реальним джерелом фінансового забезпечення місцевого діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Першу змістовну спробу реформування сучасного фінансового механізму ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, який би було спрямовано не стільки на оптимізацію міжбюджетних та податкових відносин, скільки на забезпечення та нарощення фінансової самостійності місцевого самоврядування, було здійснено Г. Г. Васюковим. Запропонована ним концепція базувалася на таких складових: реалізація інвестиційної моделі економічного зростання, стимулювання підприємництва, нарощення конкурентоспроможності міста за рахунок переходу до інноваційно активної моделі розвитку локальної його економіки, раціональне управління комунальною власністю, оптимізація земельних відносин та містобудівної діяльності територій [3, 25]. Застосування запропонованого Г.Г. Васюковим механізму вирішення проблеми фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування лежить у фарватері процесів децентралізації державного управління, тенденція яких є загальносвітовою і саме вона актуалізує нові завдання і виклики, що виникають перед органами місцевого самоврядування: необхідність трансформації інвестиційної моделі сталого локального економічного розвитку, стимулювання та сприяння підприємству на місцях, необхідність розроблення стратегічного бачення нової інноваційної моделі розвитку міст, забезпечення ефективного управління земельними ресурсами територіальних громад та комунальною власністю.

Курс на розбудову децентралізованих відносин між усіма рівнями владного управління соціально-економічним розвитком в Україні має супроводжуватися

застосуванням адекватних наукових підходів до забезпечення потужної ресурсної бази та потенціалу місцевого самоврядування.

На наше переконання, найбільш вразливою та слабкою ланкою системи фінансування потреб місцевого самоврядування є інвестиційна та фінансово-кредитна діяльність місцевого самоврядування: місцеві громади майже не використовують додаткові можливості для акумуляції позикових, кредитних і інвестиційних ресурсів до своїх бюджетів, на відміну від таких же суб'єктів в більшості країн світу, які акумулюють додаткові фінансові ресурси із залученням місцевих фінансових інституцій: муніципальних банків та страхових компаній, регіональних фондових бірж та ін. Імплементация в Україні сучасної та дієвої моделі забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування неможливе без підвищенні інвестиційної, інноваційної, кредитної та позикової складових місцевого розвитку, що у свою чергу вимагає здійснення цілого комплексу невідкладних трансформаційних заходів, як у методології управління фінансами місцевих громад в цілому, так і у підходах щодо формування доходів місцевих бюджетів, зокрема.

Особливої уваги в умовах України потребує саме позикова складова, бо вона є одним із найменш застосовуваних та науково обґрунтованих інструментів активного залучення додаткових фінансових ресурсів для забезпечення сталого місцевого розвитку. Як свідчить міжнародний досвід, ефективним інструментом боргового фінансування, у тому числі і фінансування місцевих громад, в умовах нестачі фінансових ресурсів та недостатньої підтримки з боку центральних органів влади є облігації місцевої позики. Саме за рахунок місцевих позик відбувається фінансування основної частини капітальних видатків місцевих громад: у Великій Британії - до 90 %, у Франції - до 98 %, у Німеччині, США та Японії - до 50 %. Використання облігацій місцевої позики, які є найбільш економічним та функціональним інструментом запозичень неможливе без функціонування мережі спеціалізованих фінансових інституцій, які мають обслуговувати операції з такими цінними паперами.

Враховуючи досвід багатьох розвинених країн світу, можемо припустити, що в умовах децентралізації міжбюджетних відносин в Україні ймовірна модель фінансового забезпечення місцевих громад матиме наступний вигляд (рисунок 1.2).

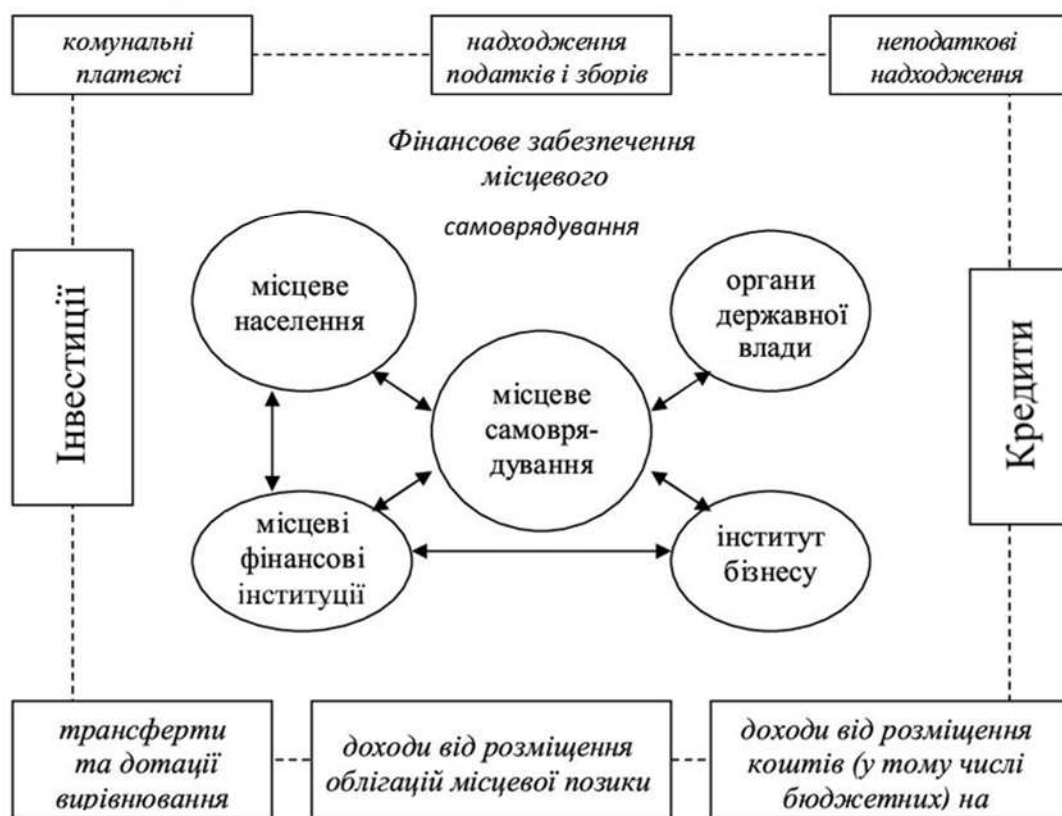


Рисунок 1.2 – Структурна модель фінансового забезпечення місцевих громад в умовах децентралізації

Підсумовуючи перспективи децентралізації як в частині розмежування повноважень між різними гілками та рівнями влади в Україні, так і безпосередньо фінансової децентралізації, яка є неминучим наслідком першої слід зазначити, що перспективними джерелами додаткових фінансових ресурсів місцевих громад мають стати: дивіденди, як дохід, нарахований за результатами ефективного функціонування місцевих комунальних підприємств і фондової біржі на їх акції; розподілений прибуток зазначених установ та організацій; виплати місцевим громадам як засновникам комунального банку та місцевої страхової компанії;

виплати за наданими місцевими гарантіями; місцеві та зовнішні кредити, інвестиції та запозичення.

Емісія органами місцевого самоврядування та контрольований обіг облігацій місцевої позики, спрямовані на фінансування місцевих нагальних потреб і проектів сприятиме пожвавленню платоспроможного попиту на локальному рівні та покращенню інвестиційного клімату окремих міст і цілих регіонів, що сигналізуватиме інвесторам про високу фінансову самодостатність регіону і позитивно впливатиме на розвиток процесів децентралізації в країні в цілому.

2. АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ СУЧАСНИХ БЮДЖЕТНИХ МЕХАНІЗМІВ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ

2.1 Принципи та сутність організації міжбюджетних відносин в Україні в умовах адміністративної реформи

Однією з найбільш визначальних реформ в Україні з часів отримання незалежності є децентралізація як владних, так і фінансових повноважень держави, яка супроводжується посиленням ролі та впливу місцевого самоврядування.

Як зазначалося раніше, головним завданням реформування системи державного управління сьогодні та є зміна моделі територіальної організації системи влади з метою формування ефективного місцевого самоврядування, покращення якості життя населення і створення комфортних умов для проживання громадян, надання населенню доступних публічних послуг які як за якістю, так і за їх вартістю не будуть поступатися аналогічним послугам реального сектору економіки. Досягнення поставлених цілей передбачає необхідність забезпечення високого рівня економічного розвитку відповідних територіальних громад, їх належного та достатнього фінансового забезпечення відповідними джерелами доходів їх бюджетів.

Саме фінансовий аспект є одним із найсуттєвіших, від якого, у великій мірі, залежить успішність функціонування територіальних громад. Наявність економічно активних суб'єктів підприємницької діяльності, достатня кількість кваліфікованих трудових ресурсів, розвинена промислова та соціальна інфраструктура – все це та багато іншого є основою для успішного розвитку громади.

Результатом реформи стало підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошуку резервів їх наповнення, покращення ефективності адміністрування податків і зборів. Спроможні громади показують високі і динамічні темпи приросту власних

доходів. У частині використання коштів увага акцентується на необхідності формування найбільш оптимальної структури бюджетних видатків, створенні ефективного не надто чисельного управлінського апарату, здійсненні постійного аналізу витрачання бюджетних коштів і упередженні випадків їх нераціонального витрачання.

Показники виконання місцевих бюджетів відображають загальний соціально-економічний стан відповідної території та її потенціал до сталого розвитку. Наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є запорукою того, що територіальна громада має можливість надавати більш якісні та більш різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва, залучення інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів громади.

Питання децентралізації будь то адміністративної, чи фінансової для України не є якимись новими, чи такими, що потребують змістового дослідження, осмислення чи обговорення у тому числі із залученням представників як державної влади, так і територіальних громад. Офіційно стартом децентралізаційних процесів в Україні можна вважати далекий 1998 рік, коли в країні набула чинності прийнята 15 жовтня 1985 Європейська Хартія місцевого самоврядування. Цей документ визначає основні принципи, механізми та логіку дій самоврядних органів місцевої влади в державах, які є членами Ради Європи. Ключова ідея, яка наскрізно пронизує Хартію та відображає її суть полягає у безальтернативному застосуванні принципу субсидіарності, який у свою чергу передбачає необхідність вирішення конкретних проблем місцевих громад на найближчому до них рівні. В історії світової економічної та фінансової науки це перший нормативно-правовий акт, який на міждержавному рівні за принципом добровільної згоди (щодо його ратифікації кожною окремою країною), гарантує виконання принципу субсидіарності. Центральні органи влади повинні втручатися в процес надання публічних послуг та вирішувати локальні проблеми лише у тих випадках, коли їх розв'язання силами місцевих громад є

неефективним, ускладненим, або неможливим. Саме Хартія підняла питання необхідності розмежування політичних та економічних прав центральних органів влади та прав органів місцевого самоврядування.

Україні знадобилося майже шість років для того, щоб безпосередньо підійти до здійснення перших реальних кроків щодо розмежування повноважень між адміністративним центром та «периферією». Європейський стандарт місцевого самоврядування передбачає, що кожна територіальна громада має усі необхідні права для самостійного та автономного прийняття рішень стосовно наповнення своїх бюджетів та обов'язки, щодо фінансування власних видатків. Саме в цьому і полягає сутність фіскальної децентралізації.

У свою чергу бюджетна та фіскальна децентралізація передбачає необхідність формування відповідного адміністративно-територіального устрою країни, який би налічував базовий та субрегіональний рівні.

Вперше в історії нашої країни у Державному бюджеті 2021 року було реалізовано дворівневу модель міжбюджетних відносин. На рівень прямих контактів було переведено взаємодію між державним бюджетом і бюджетами 1470 територіальних громад. Бюджетній децентралізації передувати п'ять років напруженої системної роботи.

Реформа міжбюджетних відносин в Україні, що стартувала у 2015 році запроваджувала нову модель таких відносин, в основі якої лежала модернізована податкова та бюджетна політика. Метою підготовчого етапу реформи було підвищення рівня фінансового забезпечення територіальних громад та створення умов для стимулювання органів місцевого самоврядування до самостійного нарощування дохідної бази своїх бюджетів.

За перший же рік реформи, протягом 2015-2016 років вдалося значно зміцнити фінансову спроможність бюджетів органів місцевого самоврядування та розширити їх видаткові повноваження. У 2016 році місцева влада отримала значний додатковий фінансовий ресурс, якого мало вистачити як на виконання делегованих повноважень, так і самоврядних функцій.

Приріст надходжень у 2016 році до загального фонду у порівнянні із 2015 роком становив 49,3%, що у абсолютних цифрах відповідало 48,4 млрд гривень. В цілому за підсумками 2016 року загальний та спеціальний фонди місцевих бюджетів було сформовано з профіцитом 15,4 млрд гривень.

У таблиці 2.1 нижче наведено дані, що підтверджують неухильну тенденцію до зростання надходжень до місцевих бюджетів протягом усього періоду спостереження.

Таблиця 2.1 Динаміка доходів і видатків зведеного, державного та місцевих бюджетів у 2014-2020 роках [12, 16, 36]

Показник	2016р.		2017р.		2018р.		2019		2020	
	ДОХОДИ	ВИДАТКИ	ДОХОДИ	ВИДАТКИ	ДОХОДИ	ВИДАТКИ	ДОХОДИ	ВИДАТКИ	ДОХОДИ	ВИДАТКИ
Зведений бюджет, млрд грн у тому числі:	0,782	0,836	1,016	1,056	1,184	1,250	1,290	1,372	1,377	1,595
Державний бюджет (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд, грн	0,613	0,489	0,789	0,566	0,921	0,687	0,998	1,075	1,065	1,128
Частка державного бюджету у доходах зведеного бюджету, %	78,2	-	77,4	-	77,76		77,4		77,39	
Частка державного бюджету у видатках зведеного бюджету, %	-	58,6	-	53,6		54,94		78,34		70,7
Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд, грн	0,171	0,346	0,229	0,490	0,263	0,563	0,292	0,297	0,311	0,467
Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету, %	21,8	-	22,5	-	22,25		22,600		22,613	
Частка місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету, %	-	41,4	-	46,4		45,055		21,658		29,300

Починаючи із 2017 року в Україні стартував другий етап докорінної модернізації міжбюджетних відносин. Основною задачею цього етапу було обгрунтоване розмежування функціональної та політичної відповідальності між державними та місцевими органами влади стосовно фінансування загальноосвітніх навчальних закладів і закладів охорони здоров'я.

З метою забезпечення справедливості в процесі формування та розподілу оновленої ресурсної бази місцевих бюджетів, якої має вистачати для фінансування власних та делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування в умовах бюджетної децентралізації було передано видатки на:

- оплату поточних видатків та інших видатків закладів охорони здоров'я, пов'язаних із утриманням закладів, які здійснювалися раніше за рахунок медичної субвенції. При цьому держава залишила за собою видатки на комунальні послуги та оплату енергоносіїв для цих установ;

- утримання навчальних закладів (загальноосвітніх), за виключенням видатків на оплату праці педагогів, які фінансуються починаючи з 2017 року за рахунок освітньої субвенції [31].

Відповідно до змісту Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного Кодексу, в Україні з 01 квітня 2020 року фінансування видатків на первинну, вторинну (спеціалізовану), високоспеціалізовану та екстрену медичну допомогу в рамках реалізації державних гарантій доступного медичного обслуговування населення було передано державному бюджету.

Статистичні звіти Державного Казначейства України, щодо виконання державних та місцевих бюджетів за 2017 рік свідчать про зростання надходжень до місцевих бюджетів на 30,9%, або 45,3 млрд. грн. у порівнянні із попереднім 2016 роком.

У 2018 році зростання надходжень місцевих бюджетів порівняно з аналогічним показником 2017 року, становило 21,9%, або 42 млрд. грн. У 2019 році приріст склав 17,6%, або 41,1 млрд. грн. [27]

Одним із ключових проявів реформування міжбюджетних відносин стало створення в Україні дворівневої моделі таких відносин. В результаті майже добровільного об'єднання територіальних громад в Україні у 2015–2019 роках було укрупнено 3700 місцевих бюджетів. Саме об'єднані територіальні громади отримали у якості стимулу новий рівень повноважень (за рахунок закріплення за ними більшої кількості та розміру податкових надходжень) і відносин з державним бюджетом.

Ще одним індикатором позитивних змін в системі міжбюджетних відносин є щорічне зростання кількості інвестиційних ресурсів бюджетів територіальних громад та збільшення частки видатків, за рахунок яких має здійснюватися фінансування самоврядних повноважень. Цей факт свідчить про покращення фінансової автономності місцевих бюджетів (щонайменше в частині видатків) та зростання ефективності використання на місцевому рівні обмежених бюджетних коштів [11].

Так, у 2019 році обсяги капітальних видатків місцевих бюджетів становили 99,8 млрд. грн., що на 9,5% , або 8,6 млрд. грн. перевищувало показники 2018 року.

У 2018 році капітальні видатки було профінансовано у розмірі 91,2 млрд. грн. що на 22,7% більше ніж було передбачено бюджетом 2017 року.

За результатами 2017 бюджетного року приріст порівняно з 2016 роком становив 21,7 млрд. грн. (у відносних показниках + 41,3%).

Теоретико-прикладні дослідження закордонних вчених доводять, що в результаті передачі повноважень у сфері фінансового забезпечення реалізації публічних послуг від державного рівня на місця має відбуватися зміцнення місцевого самоврядування та зростати ефективність витрачання централізованих фондів грошових коштів. Підтвердження зазначеного постулату є зростання ресурсного потенціалу органів місцевого самоврядування за останні п'ять років у чотири рази [18].

2.2 Міжбюджетні трансфери як ключовий механізм фінансового регулювання просторового розвитку

Сьогодні одним із ключових інструментів, який дозволяє державі управляти регіональним розвитком, вирівнювати просторові диспропорції, що склалися та реалізовувати владні повноваження в частині забезпечення гарантованих Конституцією України прав і свобод людини є механізм міжбюджетних трансфертів.

Основна ідея бюджетної децентралізації полягає у зміщенні акцентів та зміні суті міжбюджетних відносин з механічного перерозподілу акумульованих у Державному бюджеті централізованих грошових фондів на систему взаємодії вмотивованих у власному розвитку місцевих бюджетів із державним бюджетом країни. При цьому має спостерігатися зміна як структури дохідної частини місцевих бюджетів за рахунок якої фінансуються їх видатки, так і структура ключових її складових – податкових надходжень.

У таблиці 2.2 нижче наведено результати проведеного нами аналізу динаміки та структури доходів місцевих бюджетів за період 2016-2020р.

Таблиці 2.2 – Аналіз структури і динаміки доходів місцевих бюджетів (МБ) за період 2016-2020р.

Доходи	2016р.	ТР*	2017р.	ТР	2018р.	ТР	2019р.	ТР	2020р.	ТР
Загальний обсяг доходів МБ, млрд. грн., у тому числі:	366,1	124,3	502,0	137,1	562,42	112,0	560,53	99,6	471,48	84,1
-доходи до МБ (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд. грн	170,70	141,6	229,5	134,4	263,48	114,8	300,23	113,9	311,30	103,6
-міжбюджетні трансферти, що надійшли з ДБ до МБ, млрд. грн.	195,40	112,3	272,5	139,4	298,94	109,7	260,30	87,1	160,18	61,5
Частка міжбюджетних трансфертів у загальному обсязі доходів МБ, %	53,4	90,3	54,3	101,6	53,15	97,8	46,44	87,4	33,97	73,1

*- темп росту показника

Міністерство фінансів України у своїх оцінках перспектив бюджетної децентралізації в Україні зазначає, що завдяки запровадженню нової моделі міжбюджетних відносин, застосуванню методології середньострокового фінансового (бюджетного) планування на загальнодержавному та місцевому рівнях, покращенню ефективності адміністрування податків і зборів а також через переваги для бюджетного процесу нового адміністративно-територіально устрою доля податкових надходжень (доходів) в структурі місцевих бюджетів у найближчі 3-4 роки має досягти рівня 70%.

При цьому робота із оптимізації процесу розмежування повноважень і обов'язків між центральною владою та органами місцевого самоврядування в комплексі із розмежуванням джерел їх фінансування триває в Україні і сьогодні. Побудова ефективних з точки зору результативності витрат взаємовідносин між державою та органами місцевого самоврядування потребує проведення змістовних та глибоких додаткових наукових теоретико-методологічних і прикладних досліджень та підвищення рівня фінансової грамотності чиновників на місцях.

Наведені вище розрахунки показують, що доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів протягом останніх 5 років постійно зростають: зі 170 млрд. грн у 2016 році до 300 млрд. у 2019 році і 311 млрд. грн у 2020 році, але при цьому темп зростання поступово із року в рік уповільнюється.

Міжбюджетні трансферти, що надходять з державного бюджету до місцевих зростали до 2018 року, а після цього ми спостерігаємо стійку тенденцію до падіння їх загальної суми. Розмір міжбюджетних трансфертів в структурі зведеного бюджету України за 2020 рік становив всього 160,18 млрд. грн., що є вкрай низьким показником, який може свідчити про наявність двох взаємо виключаючих причин та мотивів: перша ймовірна причина – позитивна і полягати вона може у тому, що зростання фінансової автономії органів місцевого самоврядування призводить до посилення їх матеріальної бази і ресурсного потенціалу, а це у свою чергу – до скорочення і обмеження фінансового втручання центральної влади у справи місцевих громад. Інша причина скорочення фінансування може полягати у тому, що процес бюджетної децентралізації ще не завершено. Влада намагається визначити оптимальну модель міжбюджетних відносин і якими саме вони мають бути остаточно не вирішено. Разом із цим сам по собі аналіз лише тільки динамки і структури доходів місцевих бюджетів малоінформативний. Доцільно проаналізувати зміни, які відбулися та такі, що тривають у структурі податкових надходжень до місцевих бюджетів за 2016–2020 роки, %, млрд. грн.

Дані наведеної нижче таблиці 2.3 демонструють нам не зовсім обнадійливу тенденцію: на тлі поступового щорічного зростання як величини, так і питомої ваги податку на доходи фізичних осіб в структурі дохідної частини місцевих бюджетів (53,8% у 2016 році проти 62,27% у 2020р.) фактично не відбувається зростання місцевих податків і зборів, до числа яких відноситься Єдиний податок і податок на нерухоме майно (28,8% у 2016 році проти 26,5 – у 2020р.).

Таблиця 2.3 - Зміна структури податкових надходжень до місцевих бюджетів за 2016–2020 роки, %, млрд. грн.

	2016р.	2017р.	2018р.		2019р.		2020р.	
	%	%	млрд, грн	%	млрд, грн	%	млрд, грн	%
Всього								
Податок на доходи фізичних осіб	53,8	55,0	138,16	59,41	165,50	61,54	177,83	62,27
Акцизний податок	7,9	6,5	13,80	5,93	13,72	5,10	15,55	5,45
Податок на прибуток підприємств	4,0	3,2	9,30	4,00	10,23	3,80	9,78	3,42
Місцеві податки і збори	28,8	26,2	61,03	26,24	73,58	27,36	75,69	26,50
Плата за користування надрами	0,7	0,5	4,82	2,07	3,68	1,37	4,64	1,62
Інше	4,8	8,5	5,43	2,33	2,24	0,83	2,09	0,73

Наведений нижче рисунок 2.1 демонструє ще одну невтішну тенденцію: уповільнюються темпи зростання майже усіх складових місцевих бюджетів. Темп зростання менший ніж 100% говорить про скорочення показника.

Для досягнення мети нашого дослідження дуже важливим є розуміння регіональних особливостей тих процесів, що відбуваються. Історично так склалося, що продуктивні сили в межах території України розміщені не рівномірно. Індустріально розвиненими є східні області країни, на відміну від яких західні регіони і, на сам перед так області, як Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Рівненська, Тернопільська та Чернівецька є відверто дотаційними.

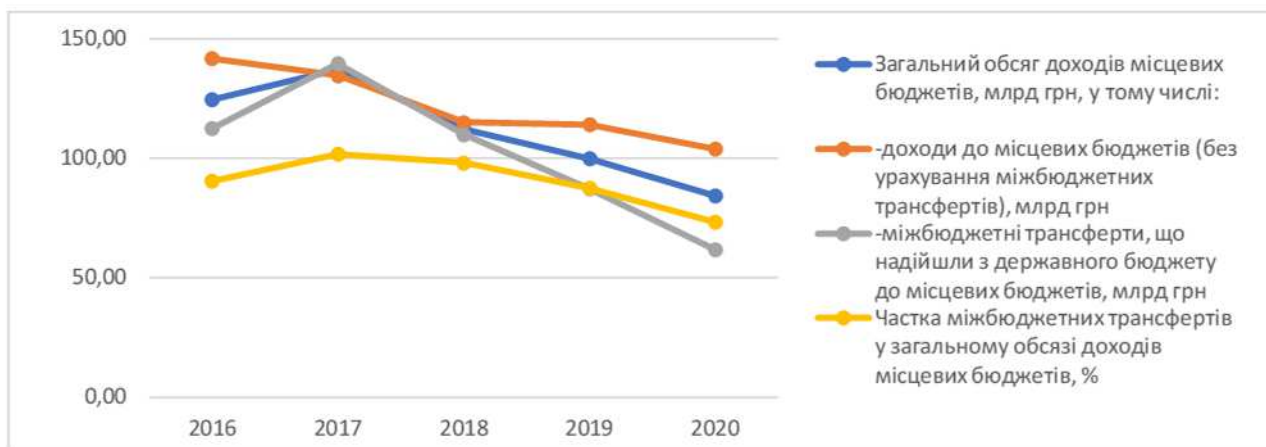


Рисунок 2.1 - Динаміка темпів зміни показників надходжень до місцевих бюджетів за 2016-2020 роки

Доля міжбюджетних трансфертів для зазначених областей станом на 2017 рік знаходилася на рівні 70%. У той час, коли бюджетна децентралізація дозволила за декілька років скоротити в середньому для більшості промислово розвинених регіонів долю трансфертів до 30 %, у бюджетах зазначених вище аутсайдерів вона коливалася в межах 50%.

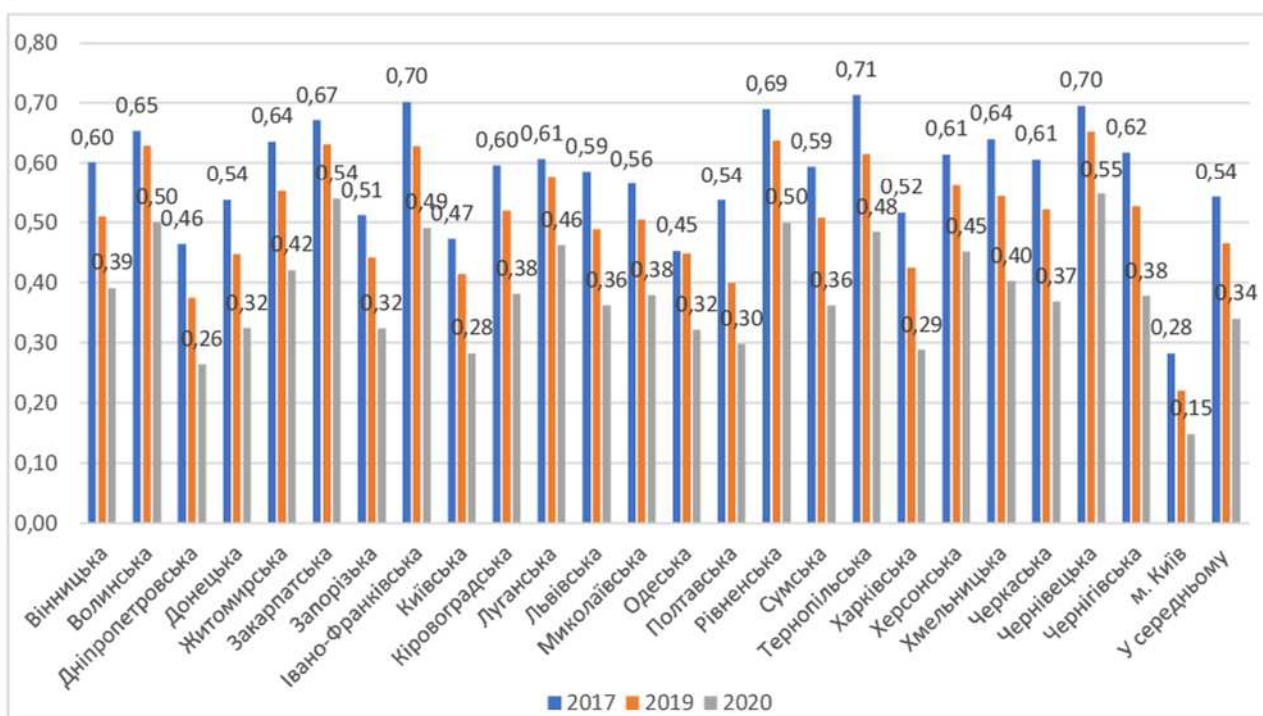


Рисунок 2.2 - Зміна частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів за 2017 - 2020 роки за регіонами

Нажаль статистичні дані не дозволяють розглядіти жодного позитивного ефекту від децентралізації у вигляді подолання просторових диспропорцій

місцевого розвитку, на які розраховували автори реформи. Промислово розвинені східні регіони продовжують «багатіти» у той час, як «захід» залишається дотаційним. Дніпропетровська область скоротила долю міжбюджетних трансфертів за три роки на 20% (з 46% у 2017р. до 26% у 2020р.), Харківська – на 23%.

Для комплексного розуміння ефективності реформ, що відбуваються окрім аналізу дохідної частини вкрай важливим є проведення аналізу основних напрямків та сфер суспільного життя на місцевому рівні, які було профінансовано державою. Таку інформацію можна отримати, аналізуючи динаміку перерахування міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету до місцевих у 2014–2017 роках та структуру зазначених платежів.

Таблиця 2.4 - Динаміка та структура міжбюджетних трансфертів у 2014–2017 роках, млрд. грн.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Базова дотація	5260,0	4700,0	5820,0	8180,0	10367,3	13282,4
Реверсна дотація	2700,0	3000,0	3890,0	5410,0	6814,5	8763,4
Освітня субвенція	44100,0	44500,0	51490,0	61710,0	70355,7	81224,4
Медична субвенція	46180,0	44400,0	56220,0	57370,0	56108,1	14551,3

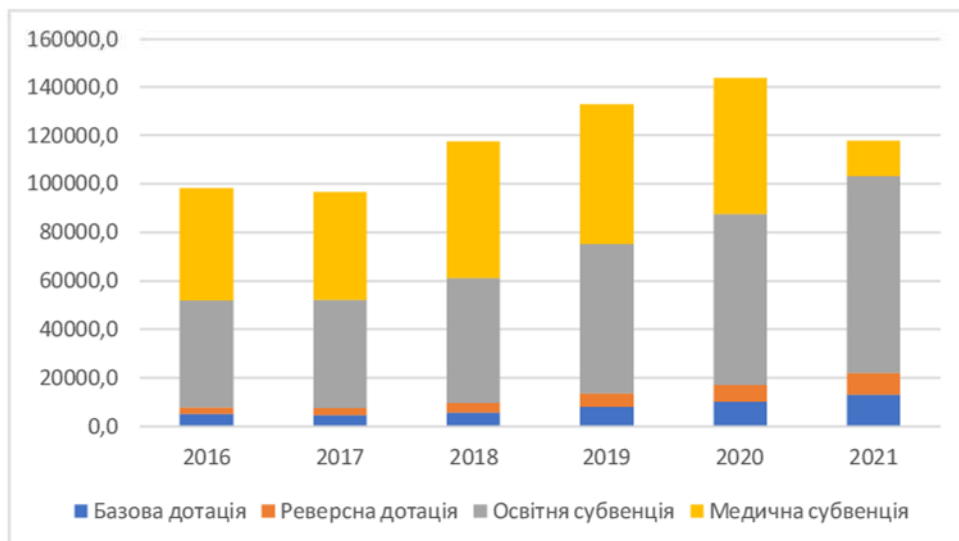


Рисунок 2.3 - Структура міжбюджетних трансфертів у 2014–2017 роках

Характерною ознакою досліджуваного періоду є значне зростання освітньої субвенції в структурі міжбюджетних трансфертів та скорочення медичної. Разом із цим, як зазначалося нами раніше, це скоріше є проявом перерозподілу

повноважень та закріплення джерел доходів між рівнями бюджетної системи, ніж зміною державної політики у зазначених напрямках.

2.3 Аналіз особливостей фінансування проектів регіонального розвитку в Україні

Сталий розвиток окремих населених пунктів і цілих регіонів України в умовах децентралізації владних повноважень та реформування адміністративно-територіального устрою передбачає необхідність модернізації і механізмів державної політики управління регіональним розвитком на рівні країни. Ще декілька років тому реалізація зазначеної функції держави відбувалася шляхом надання місцевим бюджетам субвенції на соціально-економічний розвиток, а зараз при тому, що субвенції нікуди не зникли, на перший план виходить фінансування зазначеного напрямку через Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР).

Спочатку нагадаємо, що субвенція, як фінансова категорія, є формою грошової допомоги державного бюджету місцевим, яка призначена для фінансування конкретно визначеної задачі, цілі, або мети.

Субвенції класифікуються в залежності від напрямку та спрямованості проектів і задач, які вирішуються за їх допомогою: освітня, медична, на розвиток інфраструктури та ін. Ключовою проблемою застосування зазначеного інструментарію є непрозорий механізм розподілу отриманих в такий спосіб коштів на місцях. Головним розпорядником субвенцій виступало Міністерство фінансів України. Пропозиції щодо їх розподілу готувалися саме комісією, яку було створено при Міністерстві фінансів України, яка фактично і була центром прийняття рішень. Експертами неодноразово зазначалося, що такий алгоритм та механізм прийняття рішень має серйозні недоліки:

— відсутність чітких критеріїв, як підстави ухвалення конкретних рішень щодо вибору певного об'єктів для фінансування переводить літак соціально-економічної політики держави з режиму «автопілот» у ручне керування;

— майже ніколи не залучається громадськість та не здійснюється громадське обговорення проектів рішень, що потім втілюються у життя;

— зважаючи на той факт, що більшість членів у Комісії були народними депутатами, очікувати об'єктивності та прозорості під час підготовки переліку можливих об'єктів для фінансування не доводилося.

Усі зазначені вище обставини сприяли розпорошенню фінансів між проектами другорядних напрямків недоведеної пріоритетності, що робило марними очікування довготривалого ефекту від субвенцій у майбутньому. У 2018 році із профінансованих державою проектів 37% припадало на об'єкти, вартістю до 50 тисяч гривень, в той час, коли аналогічний показник для 2016 року складав всього 13%.

Розподіл субвенцій між окремими регіонами, наприклад, у 2018 році був вкрай нерівномірним.

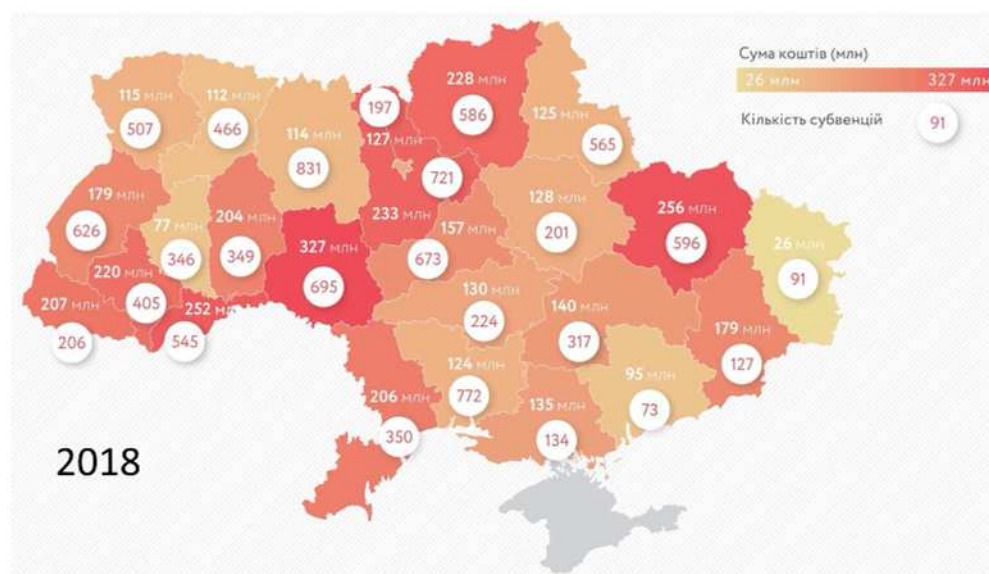


Рисунок 2.4 – Розподіл субвенцій на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку за регіонами у 2018 році

Проведене у червні 2019 року журналістами Радіо Свобода опитування експертів, із кола діючих посадовців органів місцевого самоврядування дозволило систематизувати можливі шляхи удосконалення процедури розподілу коштів

державного бюджету, які потрапляють до регіонів у вигляді субвенцій (рисунок 2.5), які одночасно є і переліком проблем, що потребують негайного вирішення [38].

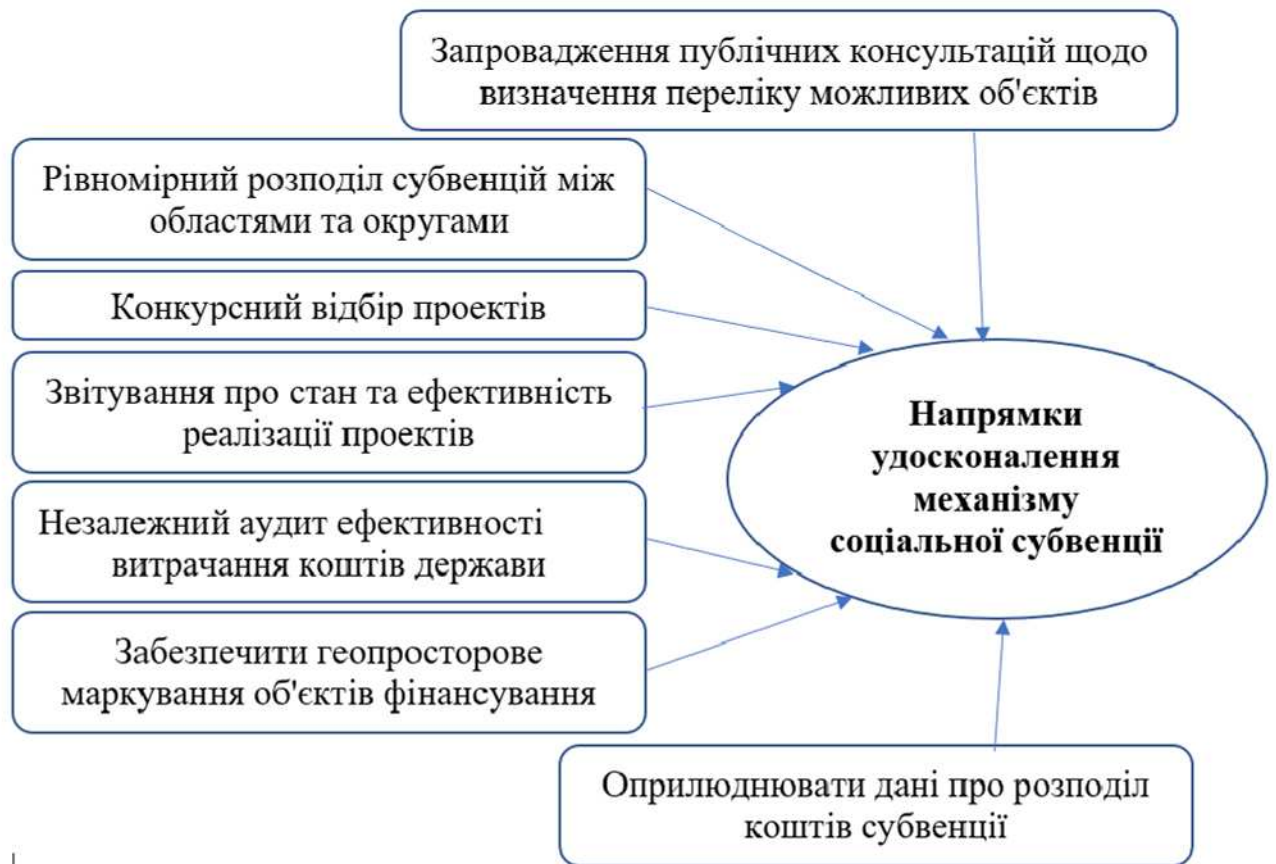


Рисунок 2.5 - Шляхи удосконалення процедури розподілу коштів субвенції на соціально-економічний розвиток

Наявність глибоких проблем в класичній системі розподілу державного фінансування соціально-економічної підтримки регіонів актуалізувало питання необхідності застосування якісно нового інструментарію, який у повній мірі міг би бути вбудований в систему фіскальної і бюджетної децентралізації. Таким інструментом став Державний Фонд Регіонального розвитку (надалі по тексту – ДФРР).

Створення ДФРР у далекому 2012 році мало сприяти переведенню державних інструментів підтримки розвитку регіонів на якісно новий рівень. Поява ДФРР дозволяє реалізувати в Україні фінансування саме проектів регіонального розвитку, а не об'єктів і відбір цих проектів має відбуватися на

конкурсній основі та в фарватері тих напрямків, які визначаються локальними регіональними стратегіями розвитку відповідних територій.

Сьогодні ДФРР – це найдієвіший інструмент держави для підтримки важливих для суспільства соціальних, культурних, економічних, спортивних та інфраструктурних проектів на місцевому рівні. Протягом останніх п'яти років через цю структуру було розподілено 27,1 млрд грн., профінансовано близько 4,5 тисячі проектів. Левова частка із цих проектів (38%) належала до сфери освіт та охорони здоров'я і соціального захисту (18%).

Спробуємо проаналізувати, чи було подолано старі проблеми із впровадженням нового інструментарію. Діюче нормативно-правове поле України сьогодні чітко визначає малого того, щорічний бюджет цього фонду на рівні 1% від Доходів загального фонду Державного бюджету України, так і механізм та правила розподілу його фінансування між окремими регіонами країни: 80% – від річного бюджету Фонду має розподілятися пропорційно до чисельності населення в окремих регіонах України, а решта 20% – відповідно

Таблиця 2.5 - Динаміка обсягів державного фонду регіонального розвитку у 2015–2020 роках, млрд. грн.

Обсяг	2015р.	2016р.	2017р.	2018р.	2019р.	2020р.
Доходи загального фонду Державного бюджету України, млрд. грн.	491,8	562,8	669,4	837,45	901,57	849,98
Індикативний обсяг ДФРР (не менше ніж 1% доходів загального фонду), млрд. грн	4,92	5,63	6,69	8,37	9,02	8,50
Затверджений обсяг ДФРР у Держбюджеті, млрд. грн	2,90	3,00	3,50	6,00	7,17	4,90
Відхилення затвердженого обсягу ДФРР від індикативного, млрд. грн	-2,02	-2,63	-3,19	-2,37	-1,85	-3,60
Процент відхилення затвердженого обсягу ДФРР від індикативного, %	41,0	46,7	52,3	28,35	20,47	42,35

Наведені вище розраховані нами показники свідчать про те, що ситуація із фінансування видатків на соціально-економічний розвиток регіонів з державного бюджету не зазнала особливих змін. Затверджений обсяг фінансування для ДФРР жодного разу за період, що аналізувався не відповідали нормативним значенням. Максимальне відхилення фактично рівня затвердженого у державному бюджеті

на 2020 рік фінансування ДФРР від його нормативного значення, закріпленого у Бюджетному Кодексі України, становить 3,6 млрд. грн., або 42,35%. Майже аналогічна ситуація спостерігалася, лише у 2016 році, коли недофінансування знаходилося на рівні 46,7%.

У наступному розділі магістерської роботи нами буде змістовно досліджено практичні аспекти удосконалення фінансування проектів соціально-економічного спрямування на місцевому рівні із використанням інструментарію ДФРР.

3 ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

3.1 Перспективні напрямки, методичні засади та рекомендації щодо посилення фінансової автономії органів місцевого самоврядування

Ступінь бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування залежить, насамперед, від глибини та характеру перерозподілу бюджетних повноважень, джерел доходів та компетенцій щодо здійснення видатків між місцевим самоврядуванням та державною владою.

Пропонуємо виділити такі можливі вектори реалізації бюджетного потенціалу фінансової незалежності місцевого самоврядування:

1. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування у бюджетному процесі. Воно полягає, насамперед, у наданні органам самоврядування тих бюджетних прав, володіння якими є атрибутивною ознакою їхньої фінансової незалежності, зокрема: проводити власну, відносно незалежну від загальнодержавної, місцеву бюджетну політику; самостійно складати, затверджувати та організовувати виконання місцевого бюджету; визначати пріоритетні напрямки використання бюджетних коштів та структуру видатків бюджету; координувати та контролювати діяльність учасників бюджетного процесу на місцевому рівні. Якщо перша частина озвучених вище рекомендацій практично тією чи іншою мірою реалізована на практиці, то децентралізація контрольної функції однозначно перспективний крок і вимагає детального юридичного опрацювання.

2. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері оподаткування. Його наслідком має стати підвищення фіскального значення місцевого оподаткування та зростання ролі контрольної функції органів місцевого

самоврядування. Сьогодні адміністрування місцевих податків контролює держава, а наповнюють вони собою переважно місцеві бюджети.

3. Розширення повноважень органів самоврядування у питаннях стягнення неподаткових доходів та регулювання фінансових взаємовідносин з підприємствами та організаціями комунальної власності. Цей вектор реалізації бюджетного потенціалу вимагає більш широкого використання органами місцевого самоврядування неподаткових платежів та активізації участі суб'єктів комунального сектора економіки у формуванні місцевих бюджетів.

4. Звуження видаткових зобов'язань місцевого самоврядування. Воно може бути застосоване, якщо недостатнє забезпечення фінансових потреб органів місцевого самоврядування викликане невідповідністю переданих цим органам джерел доходів, закріплених за ними повноважень щодо здійснення бюджетних видатків.

5. Збільшення доходної частини місцевих бюджетів та оптимізація її структури у напрямку зростання частки доходів, на стан мобілізації яких органи місцевого самоврядування можуть активно впливати своїми зусиллями.

6. Удосконалення міжбюджетних відносин. Воно може бути спрямовано як на зменшення значення міжбюджетних трансфертів у формуванні місцевих бюджетів, так і на скорочення частки цільових трансфертів. Ця діяльність полягає також у вдосконаленні порядку планування та надання трансфертів.

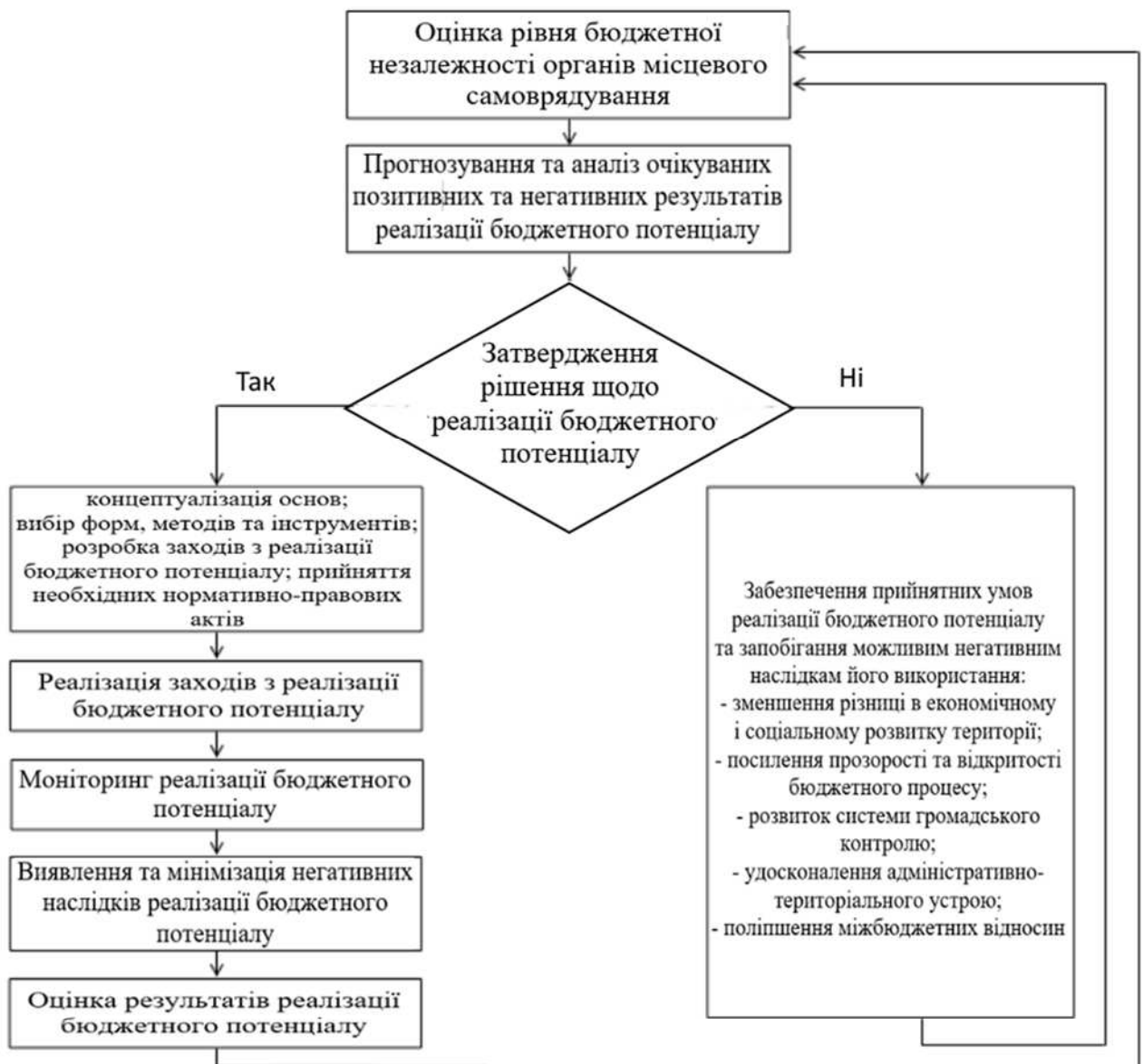


Рисунок 3.1 – Алгоритм управління бюджетною автономією ОМС

Реалізація бюджетного потенціалу по кожному з вищевказаних векторів має велике значення для забезпечення фінансової незалежності територіальних громад.

Вибираючи підходи забезпечення фінансової незалежності місцевого самоврядування, необхідно поєднувати всі вектори реалізації бюджетного потенціалу, не акцентуючи увагу виключно одному чи кількох їх.

Загалом реалізація бюджетного потенціалу передбачає виконання двох головних у контексті досліджуваної проблематики груп завдань: поліпшення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування та розширення їх

бюджетних повноважень. Ці завдання тісно взаємопов'язані. Так, надання місцевим радам широких бюджетних повноважень буде малоефективним у разі нестачі в їх бюджетах коштів, необхідних для задоволення принаймні невідкладних потреб територіальних громад. І навпаки, збільшення надходжень до місцевих бюджетів без делегування органам самоврядування права визначати напрями їх використання та інших бюджетних повноважень не призведе до вагомого зростання фінансової незалежності цих органів. Тому дуже важливо виконувати ці завдання комплексно і одночасно.

Таким чином, місцеві бюджети як матеріальна основа бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування формуються за різними видами доходів та різними способами, застосування яких неоднаково позначається на рівні фінансової незалежності цих органів. Удосконалення структури доходів дозволяє підвищити рівень фінансової незалежності місцевого самоврядування та не вимагає залучення значних фіскальних ресурсів, тому цей напрямок реалізації бюджетного потенціалу є особливо значущим в умовах недостатності коштів бюджету.

3.2 Практичні аспекти вдосконалення механізму державної підтримки локальних проектів соціально-економічного спрямування

Перш за все ми пропонуємо розібратися у тому, який саме із двох існуючих механізмів державної підтримки місцевих ініціатив у сфері соціально-економічного розвитку територій – субвенція чи пряме фінансування за рахунок коштів ДФРР є більш дієвим, прогресивним та ефективним.

Відповідно до положень статті 24¹ Бюджетного Кодексу щорічний обсяг фінансування ДФРР має становити не менше 1% від доходів загального фонду Державного бюджету України. Проте, дія цієї норми кожного разу призупинялася протягом усього досліджуваного періоду шляхом внесення змін до відповідного закону. Таким чином у період з 2016 по 2020 рік обсяг коштів ДФРР незмінно був

менший за нормативний 1% від доходів загального фонду державного бюджету. Так, у 2016 році він становив рівно 3 млрд. гривень (0,49%), у 2018-му – 6 млрд. гривень (0,65%).

У проекті Державного бюджету України на 2020 рік, який 18 жовтня 2019 року був ухвалений парламентом у першому читанні, розмір фінансування ДФРР становив небачені 9,5 млрд. гривень, що дорівнювало майже 1% від доходів загального фонду Держбюджету на 2020 рік, але по факту у остаточній редакції Закону був затверджений на рівні 4,9 млрд. грн (42,35%).

У той же час на субвенції, за рахунок яких вирішуються питання соціально-економічного розвитку регіонів виділяються практично співмірні кошти. Так, зокрема, у 2016 році було виділено 2,453 млрд. гривень на відповідну субвенцію, у 2018-му – 4,96 млрд. грн., а у 2019-му – 4,756 млрд. грн.

Цікавим є той факт, що у проекті держбюджету на 2020 рік, кошти на субвенції соціально-економічного спрямування не передбачались зовсім. Це можна було сприймати як позитивну тенденцію із наведення порядку та зміни способу фінансування тих же, що і раніше потреб соціально-економічного розвитку регіонів, але в більш цивілізований спосіб. Проте вже в остаточній версії Бюджету така стаття витрат з'явилася.

Розберемося спочатку з тим, наскільки прогресивним є здійснення фінансування через ДФРР та чи вдалося Уряду країни подолати зазначені нами раніше в роботі системні недоліки використання інструментарію субвенцій.

На особливу нашу увагу заслуговує питання обґрунтованості критеріїв розподілу коштів Державного фонду регіонального розвитку між регіонами. Перша версія встановлених ч. 3 ст. 241 Бюджетного Кодексу нормативів передбачала, що 70% коштів спрямовується на фінансування потреб областей відповідно до чисельності їх населення, а решта 30% - з урахуванням досягнутого рівня соціально-економічного розвитку, оцінку якого пропонувалося здійснювати на базі показника валового регіонального продукту. Вже у 2014 році цю пропорцію було змінено відповідно на 80 % і 20%.

Такі зміни можна вважати позитивними, оскільки 80% коштів буде почесному, а точніше – по справедливості розподілятися у однаковій величині в розрахунку на одного жителя області незалежно, проте абсолютно невирішеним залишається питання розподілу бажаного фінансування між містами, районами, селами і селищами в межах однієї області. До того ж виникає інше питання: чи є справедливість у вигляді забезпечення однакових витрат фонду в розрахунку на одного мешканця кожної області доцільною в умовах, коли саме існування ДФРР покликане ліквідувати диспропорції регіонального розвитку в середині країни, а не поглиблювати ці негативні тенденції.

Наведені вище міркування стосувалися ідеальної ситуації, тобто такої, коли усі суб'єкти відносин дотримуються правил гри, зазначених у Бюджетному Кодексі та інших нормативно-правових документах. Але чи так все є насправді, як має бути. Розглянемо детально фактичний розподіл коштів ДФРР за останні п'ять років і проаналізуємо, наскільки він відповідає індикативному. Результати аналізу за два останні роки наведено у таблиці (табл. 3.1).

Висновок, який відразу можна зробити полягає в тому, що частина регіонів постійно недофінансується (Житомирська, Івано-Франківська, Рівненська, Сумська та ін.), а певні регіони регулярно освоюють наднормативні кошти (Вінницька, Донецька, Луганська та ін. області).

Таблиця 3.1 – Аналіз дотримання умов розподілу коштів ДФРР

Регіони	ВРП/людину, тис. грн/особу		Розподіл 80% обсягу		Розподіл 20% обсягу		Факт 2018,00	Відхи- лення млн. грн.	Факт 2019,00	Відхи- лення млн.грн
	2018	2019	2018	2019	2018	2019				
Україна	84,46	94,9								
Вінницька	71,45	83,5	177,68	211,5	0,00	0,00	178,66	0,98	212,50	0,95
Волинська	58,38	73,3	117,89	141,1	118,19	0,00	192,09	-44,00	220,22	79,03
Дніпропетровська	115,19	122,8	365,12	434,8	0,00	0,00	366,16	1,04	436,58	1,73
Донецька	46,13	49,5	474,37	565,6	93,38	116,8	777,67	209,92	754,60	72,10
Житомирська	63,19	70,5	138,94	165,3	127,92	166,3	228,06	-38,81	259,82	-71,93
Закарпатська	41,73	48,9	143,11	171,6	84,48	115,3	231,39	3,80	267,17	-19,76
Запорізька	86,20	91,9	194,24	230,9	0,00	0,00	195,31	1,06	232,30	1,32
Івано-Франківська	57,12	63,3	156,37	187,2	115,63	149,3	254,78	-17,23	292,02	-44,61
Київська	112,08	122,7	537,33	650,0	0,00	0,00	197,77	-17,51	235,55	-107,14
Кіровоградська	68,13	78,3	107,67	127,7	0,00	0,00	108,51	0,84	128,83	1,10

Луганська	16,36	18,8	245,03	292,3	33,12	44,47	401,32	123,17	453,75	116,90
Львівська	70,27	85,3	287,18	343,8	0,00	0,00	286,34	-0,84	343,04	-0,83
Миколаївська	70,64	82,5	128,80	153,3	0,00	0,00	129,24	0,44	153,99	0,70
Одеська	72,77	82,93	271,05	325,4	0,00	0,00	269,49	-1,56	323,56	-1,85
Полтавська	124,31	135,0	159,47	189,8	0,00	0,00	160,28	0,81	190,69	0,83
Рівненська	49,11	58,43	131,78	157,8	99,42	137,7	214,65	-16,55	246,15	-49,41
Сумська	63,32	70,98	123,14	146,2	128,19	167,3	124,07	-127,2	230,26	-83,29
Тернопільська	46,97	55,01	119,09	142,1	95,09	129,6	194,75	-19,43	222,48	-49,39
Харківська	87,19	93,14	304,67	363,9	0,00	0,00	305,20	0,53	339,71	-24,20
Херсонська	53,15	60,26	118,16	140,7	107,60	142,0	193,90	-31,86	207,49	-75,26
Хмельницька	59,81	66,16	144,01	171,7	121,08	155,9	236,01	-29,08	269,22	-58,48
Черкаська	77,33	86,79	137,37	163,1	0,00	0,00	136,81	-0,55	164,31	1,12
Чернівецька	37,49	46,21	102,98	123,4	75,90	108,9	167,59	-11,29	192,28	-40,06
Чернігівська	70,21	78,67	114,52	135,7	0,00	0,00	115,75	1,22	212,45	76,75

Рекордсменом за показником недоотримання належних їй коштів є Сумська область, яка тільки за 2018-2019 роки недоотримала фінансування за рахунок ДФРР на загальну суму 210,49 млн. грн. Якщо згадати загальнонаціональний рейтинг економічного добробуту регіонів України, та той факт, що Сумська область протягом тривалого періоду часу вважалася депресивним регіоном, що замикає у ньому першу двадцятку областей України за рейтинговими показниками, тоді виникає питання, що саме фінансує держава, і чому ДФРР не виконує свої прями функції та задачі із ліквідації регіональних диспропорцій у соціально-економічному розвитку окремих територій.

Для вирішення завдань вирівнювання темпів регіонального розвитку в Україні, особливо в умовах посилення бюджетної автономії, необхідно докорінно змінити підходи до визначення нормативних обсягів проектного фінансування за рахунок коштів ДФРР з урахуванням реального потенціалу та потреб об'єднаних територіальних громад.

Існуючий механізм розподілу коштів ДФРР реально стимулює подальший розвиток у переважній більшості саме потужних в економічному плані регіонів, зважаючи на той факт, що населення концентрується переважно у великих промислових центрах, а саме пропорційно до його кількості розподіляється 80%

бюджету фонду. Багаті регіони багатіють, а бідні стають ще біднішими. Ситуацію треба виправляти і робити це необхідно негайно.

Макроекономічна ефективність витрачання 1 гривні державою визначається величиною ефекту, який може бути отриманий в масштабах усієї країни в цілому. Очевидним є розуміння того факту, величина такого ефекту відповідно до постулатів закону спадної економічної корисності буде більше саме в тих регіонах, де рівень розвитку є меншим. При цьому ми наполягаємо на абсолютній помилковості позиції, відповідно до якої виключно економічний індикатор – ВРП – має слугувати мірилом рівня регіонального розвитку. Вирівнюванню підлягає не економічний потенціал території, а рівень соціально-економічного розвитку, який має оцінюватися у інший спосіб. Показником, на базі якого можна буде диференціювати усі регіони за ступенем їх соціально-економічного розвитку на нашу думку може стати Індекс регіонального людського розвитку, який тривалий час розраховувався органами Державної статистики України.

Таким чином ми пропонуємо 80% річного бюджету ДФРР розподіляти з урахуванням Регіонального Індексу людського розвитку, а решту – 20% - пропорційно до кількості населення відповідного регіону.

Розрахунок розподілу коштів між регіонами за запропонованою нами методикою має здійснюватися у декілька етапів, наступним чином:

1. З метою створення та закріплення у вигляді формули стимулюючого ефекту, коли обсяг фінансування тієї чи іншої області залежатиме від її реальних досягнень у напрямку нарощення регіонального індексу людського розвитку пропонується на першому етапі розраховувати показник приросту Індексу людського розвитку:

$$ІЛР_{np_i} = ІЛР_i^1 - ІЛР_i^0, \text{ де} \quad (3.1)$$

$ІЛР_{np_i}$ – приріст показника регіонального індексу людського розвитку відповідного i -го регіону;

$ІЛР_i^1$ та $ІЛР_i^0$ – регіональний індекс людського розвитку станом на 01.01 поточного року та року, що йому передував;

2. Враховуючи той факт, що отримані на попередньому етапі показники можуть мати як від'ємне так і додатне значення, на другому етапі розрахунків отримані раніше прирісні показники мають бути нормалізовані за формулою:

$$X_{\text{норм } i} = \frac{X - X_{\text{min}}}{X_{\text{max}} - X_{\text{min}}} \quad (3.2)$$

3. На третьому етапі розраховується величина поправочного коефіцієнта, який якраз і визначатиме долю річного бюджету ДФРР, що підлягатиме спрямуванню до відповідної області:

$$K_i = \Delta ILP_{\text{норм } i} / \Sigma \Delta ILP_{\text{норм } i} \quad (3.3)$$

3. На четвертому заключному етапі безпосередньо може бути розрахована сума коштів, яка належатиме відповідному регіону в порядку встановленої квоти 80%:

$$\Phi_i = \Phi_r * K_i * 0,8 \quad (3.4)$$

Отримані нами показники розподілу річного бюджету ДФРР свідчать про те, що існуючий механізм фінансування місцевих проектів і програм за рахунок коштів ДФРР не є оптимальним та справедливим за своєю суттю. Гроші за визначеною сьогодні у Бюджетному кодексі методикою розподіляються між регіонами майже у ручному режимі. Це створює великі корупційні ризики та ризики необґрунтованої популістської поведінки органів місцевого самоврядування.

У таблиці 3.2 наведено результати наших розрахунків.

Таблиця 3.2 – Результати авторського підходу перерозподілу коштів ДФРР за 2018-2019р.

Регіони	ДФРРінд		20% автор		ΔILPнорм _i				80% автор		ДЕЛЬТА	
	2018	2019	2018	2019	2018/2019		Ki ₂₀₁₈	Ki ₂₀₁₉	2018	2019	2018	2019
Вінницька	177,7	211,6	44,4	52,9	0,10	0,03	0,05	0,06	248,3	324,5	115,0	165,9
Волинська	236,1	141,2	29,5	35,3	0,04	-0,06	0,04	0,04	189,9	229,8	-16,7	123,9
Дніпропетровська	365,1	434,8	91,3	108,7	0,05	-0,06	0,04	0,04	191,4	229,6	-82,5	-96,5
Донецька	567,8	682,5	118,6	141,4	0,00	0,00	0,03	0,05	139,5	292,4	-309,7	-248,7
Житомирська	266,9	331,8	34,7	41,3	-0,01	-0,02	0,03	0,05	133,2	272,9	-99,0	-17,5
Закарпатська	227,6	286,9	35,8	42,9	0,27	-0,28	0,09	0,00	444,4	0,0	252,6	-244,0
Запорізька	194,2	231,0	48,6	57,7	-0,10	-0,03	0,00	0,05	22,1	259,0	-123,6	85,8
Івано-Франківська	272,0	336,6	39,1	46,8	0,50	-0,24	0,15	0,01	705,0	36,8	472,1	-253,0
Київська	537,3	650,0	50,3	61,0	-0,04	-0,07	0,02	0,04	98,8	219,5	-388,2	-369,5

Кіровоградська	107,7	127,7	26,9	31,9	0,07	-0,11	0,05	0,03	216,0	178,5	135,3	82,7
Луганська	278,1	336,9	61,3	73,1	0,00	0,00	0,03	0,05	139,5	292,4	-77,4	28,6
Львівська	287,2	343,9	71,8	86,0	0,11	-0,06	0,06	0,04	264,1	227,3	48,7	-30,6
Миколаївська	128,8	153,3	32,2	38,3	0,04	0,00	0,04	0,05	189,7	292,4	93,1	177,4
Одеська	271,0	325,4	67,8	81,4	0,01	-0,09	0,03	0,03	154,9	195,3	-48,4	-48,8
Полтавська	159,5	189,9	39,9	47,5	0,00	0,06	0,03	0,06	137,1	355,2	17,5	212,8
Рівненська	231,2	295,6	32,9	39,5	-0,04	-0,02	0,02	0,05	91,8	275,2	-106,4	19,1
Сумська	251,3	313,6	30,8	36,6	0,12	-0,07	0,06	0,04	274,0	215,5	53,4	-61,5
Тернопільська	214,2	271,9	29,8	35,5	0,09	0,02	0,05	0,05	237,5	309,8	53,1	73,5
Харківська	304,7	363,9	76,2	91,0	-0,12	-0,02	0,00	0,05	0,0	272,5	-228,5	-0,5
Херсонська	225,8	282,8	29,5	35,2	0,02	-0,08	0,03	0,04	159,3	204,6	-36,9	-43,0
Хмельницька	265,1	327,7	36,0	42,9	0,02	-0,05	0,03	0,04	163,6	238,8	-65,5	-46,0
Черкаська	137,4	163,2	34,3	40,8	-0,04	0,00	0,02	0,05	89,3	288,2	-13,7	165,8
Чернівецька	178,9	232,3	25,7	30,9	0,23	-0,13	0,08	0,03	397,6	151,6	244,5	-49,9
Чернігівська	114,5	135,7	28,6	33,9	-0,02	0,08	0,02	0,07	113,2	374,1	27,3	272,3

Результати, наведені вище можуть бути інтерпретовані наступним чином: авторський підхід пов'язує обсяги фінансування із нормалізованими, тобто співставними показниками Регіонального індексу людського розвитку. В тих регіонах, які у попередньому фінансовому році показали кращі результати зростання якості життя населення, поправочний коригуючий коефіцієнт є вищим і в такий спосіб сума отриманого фінансування має бути більшою.

Головними у плані розуміння масштабу та вектору необхідних змін у фінансуванні місцевих проектів соціально-економічного розвитку є два останніх стовбця таблиці 3.2, наведеної вище. Додатне значення наведеного показника означає, що сума розрахована нами з урахуванням успіхів органів місцевого самоврядування у забезпеченні високих стандартів якості життя населення належних фінансування за рахунок коштів ДФРР перевищує індикативне значення (перший стовбець), розраховане з урахуванням діючого порядку. Від'ємне значення означає, що відповідний регіон «живе в борг», споживаючи ресурси, на який він не заслужив.

Порівнюючи показники таблиць 3.2 та 3.1, бачимо, що є приклади фінансування регіонального розвитку, які не відповідають а ні діючому порядку розподілу коштів ДФРР, а ні запропонованому авторському підходу. Так, понаднормативне фінансування Донецької, Волинської та Луганської областей відбувається за рахунок Київської, Сумської та Херсонської областей України я

якщо Київська область знаходиться в лідерах за показниками соціально-економічного розвитку у порівнянні з іншими територіями, то Сумська і Херсонська області такого статусу не мають. Обґрунтованість таких рішень з боку Уряду країни є незрозумілою, а доцільність – сумнівною.

ВИСНОВКИ

У більшості європейських держав, як і в Україні, інститут місцевого самоврядування як один із рівнів публічної влади закріплений у конституції.

Основним інструментом державного управління просторовим розвитком країни є перерозподільні відносини, які дозволяють національній економіці функціонувати в цілому.

Сучасні тенденції формування ступеня фінансової автономії органів місцевого самоврядування досліджували такі вчені, як О. Д. Василик, О. П. Кириленко, М. Г. Чумаченко, В. М. Овамін, В. М. Федосов, С. А. Буковинський, В. В. Зайчикова, Н. В. Калинюк, В. І. Кравченко, К. М. Огданський, В. І. Попруга, Н. В. Скрипченко, Л. Г. Шевченко, П. С. Щербаков, І. В. Бурковський, О. А. Музика-Стефанчук, К. Майндзюк і В. О. Федотов та ін.

Світова практика показує, що існує три основні моделі організації системи державного бюджету, яка визначається поняттями фіскального федералізму і бюджетного унітаризму.

Необхідність фінансового вирівнювання виникає з необхідності вирівнювання соціально-економічного розвитку муніципалітетів [4]. Це підтверджує практика ряду розвинених країн, таких як Сполучені Штати Америки, Іспанія, Австрія, Швейцарія, Швеція, де місцеві бюджети мають високу фінансову автономію і практично не залежать від бюджету центральної адміністрації.

Однією з кількісних характеристик рівня фінансової автономії органів місцевого самоврядування є показник частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів, що дає можливість констатувати ступінь залежності місцевого бюджету від бюджетів найвищого рівня.

Фінансовою основою місцевого самоврядування є складна система відносин та взаємодії між різного рівня інституційними складовими державного управління з метою забезпечення населення країни необхідними благами і публічними послугами, а також стимулювання місцевого розвитку.

Більшість вітчизняних науковців, аналізуючи зазначену проблему, ще десять років тому схилилися до думки, що ефективність національної моделі фінансового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування в Україні обмежується державною політикою у сфері оподаткування.

Можна із впевненістю констатувати, що на сьогодні, як і десять років тому місцеві податки не є реальним джерелом фінансового забезпечення місцевого діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

На наше переконання, найбільш вразливою та слабкою ланкою системи фінансування потреб місцевого самоврядування є інвестиційна та фінансово-кредитна діяльність місцевого самоврядування: місцеві громади майже не використовують додаткові можливості для акумуляції позикових, кредитних і інвестиційних ресурсів до своїх бюджетів, на відміну від таких же суб'єктів в більшості країн світу, які акумулюють додаткові фінансові ресурси із залученням місцевих фінансових інституцій: муніципальних банків та страхових компаній, регіональних фондових бірж та ін. Імплементация в Україні сучасної та дієвої моделі забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування неможливе без підвищенні інвестиційної, інноваційної, кредитної та позикової складових місцевого розвитку, що у свою чергу вимагає здійснення цілого комплексу невідкладних трансформаційних заходів, як у методології управління фінансами місцевих громад в цілому, так і у підходах щодо формування доходів місцевих бюджетів, зокрема.

Відповідно до поставленої мети магістерської роботи було реалізовано наступні етапи дослідження:

Було досліджено теоретико-методичні засади формування оптимальної моделі фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. Результати аналізу досягнень бюджетної децентралізації в Україні яскраво відображає динаміка надходження загальних обсягів доходів до місцевих бюджетів за 2016-2020 роки. Частка трансфертів в структурі доходів органів місцевого самоврядування поступово зменшується, що говорить про

зміцнення власної доходної бази та нарощення темпів і якості регіонального розвитку.

Проведений аналіз яскраво свідчить про те, що якісних змін у забезпеченні потужних стимулів для місцевого розвитку шляхом імплементації сучасних методів фінансування потреб місцевих громад не відбулося. Позитивні зрушення є малопомітними та відносно повільними.

Зазначене дозволяє прийти до висновку про доцільність адресного фінансування з боку держави по-справжньому важливих для регіонів проектів.

Такий механізм існує і фінансування дійсно важливих інвестиційних проектів здійснюється сьогодні за проектним принципом через Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР).

Нами проведено аналіз ефективності функціонування ДФРР. Виявлені недоліки, дозволили розробити цілу низку практичних рекомендацій, які мають покращити ефективність використання обмежених фінансових ресурсів держави з метою вирівнювання соціально-економічних темпів розвитку окремих територій країни.

Існуючий механізм розподілу коштів ДФРР фактично стимулює розвиток у переважній більшості потужних в економічному плані регіонів, адже населення концентрується переважно у великих промислових центрах і саме пропорційно кількості населення розподіляється 80% бюджету фонду між окремими регіонами.

На нашу думку, проводити розподіл 80 % коштів ДФРР для регіонів доцільно за критерієм та з урахуванням Індексу людського розвитку, решта 20 % обсягу фінансування мають спрямовуватися на державну підтримку проектів і програм, що забезпечують виконання завдань Державної стратегії регіонального розвитку та планів і заходів з її реалізації.

У роботі представлено авторське бачення можливого варіанту розподілу коштів ДФРР, яке дійсно сприятиме ліквідації територіальних диспропорцій розвитку не тільки у розрізі економічних і фінансових показників, але і зможе забезпечити належний рівень інклюзивності територіальному розвитку.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Jonung, Lars. 2009. Financial Crisis and Crisis Management in Sweden. Lessons for Today. ADBI Working Paper165. Tokyo: Asian Development Bank Institute. Available: <http://www.adbi.org/working-paper/2009/11/20/3368.financial.crisis.mngt.sweden/>
2. Tamošiūnas, T. & Stanytė, V. (2015) Fiscal Decentralisation in Lithuania in the Context of EU Countries, Scientific papers of the University of Pardubice, Series D, 2015(35), pp. 149-150.
3. Dziobek, Claudia & Alves, Miguel & Rayess, Majdeline & Gutierrez Mangas, Carlos & Kufa, Pheby. (2011). The IMF's Government Finance Statistics Yearbook - Maps of Government for 74 Countries. SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.1861797.
4. OECD (2019) Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers (Paris: OECD Publishing).
5. Alexandru, D. (2016) Decentralisation and Territorial Development in Romania. Trends and Challenges, Lex Localis – Journal of Local Self-Government, 14(3), pp. 475-494, [https://doi.org/10.4335/14.3.473-492\(2016\)](https://doi.org/10.4335/14.3.473-492(2016)).
6. Prud'homme, R. (1995) On the Dangers of Decentralisation, The World Bank Research Observer, 10(2) pp. 201-220.
7. Blanco, F. & J. Delgado, F. (2020) Fiscal Decentralisation Policies in the EU: A Comparative Analysis through a Club Convergence Analysis, Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 22(3), pp. 226-249.
8. Bahl R. Worldwide Trends in Fiscal Decentralization / R. Bahl // Intergovernmental Fiscal Relations: Conference. — Johannesburg (South Africa), 1995. - P. 20-40.
9. Bird R.M. Intergovernmental Fiscal relations: Universal Principles, Local applications / R.M. Bird // Georgia State University, 2000. - WP № 00-2. - P. 10-13.

10. Ebel R. Talking Points of Logic of Decentralization and Worldwide Overview / R. Ebel // Mediterranean Development Forum. — Marrakech (Morocco), 1998. — P. 51-62.
11. Fiscal autonomy of sub-central governments // OECD Economic Studies. - WP, 2006. -P. 13.
12. Joumard I., Kongsrud P. M. Fiscal relations across government levels /I. Joumard, P. M. Kongsrud // OECD Economic Studies. - 2003. — № 36. - P. 184.
13. Thieben U. Fiscal Decentralisation & Economic Growth in High- Income OECD Countries /U. Thieben // ENEPRI Working Paper. - 2001- № I- P. 39.
14. Klimchuk SV, Nekhaychuk Yu.S., Nekhaychuk D.V., Nekhaychuk E.V. Theoretical and methodological fundamentals of associated forms of agricultural business // European Research Studies Journal. — 2017. Т. 20. -№3В.-P. 130-137
15. http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/09/zb_rlr2017_pdf.pdf
16. http://www.economy.in.ua/pdf/8_2021/16.pdf
17. Звіти про виконання Державного бюджету України за 2015-2020рр. Державна казначейська служба України. <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-miscevih-byudzhativ-za-dohodami>
18. <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/2020-12>
19. Шелест О.Л., Сидоренко О.О. Сучасні аспекти міжбюджетних відносин в умовах децентралізаційних перетворень. Економіка та суспільство. 2017. Вип. 12. С. 660—664.
20. Сидор І.П. Міжбюджетні трансферти в системі доходів місцевих бюджетів: сучасний стан та напрями вдосконалення. Інфраструктура ринку. 2019. Вип. 32. С. 363—369.
21. Глухова В.І., Кравченко Ю.М. Міжбюджетні трансферти як форма бюджетного регулювання. Економіка і регіон. 2014. № 4. С. 80—84.
22. Письменний В.В. Міжбюджетні трансферти як інструмент фінансового вирівнювання територій. Економіка та держава. 2017. № 6. С. 24—30.

23. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010. № 2456-VI. Верховна Рада України. URL: [http:// zakon2.rada.gov.ua/laws/ show/2456-17/ print](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print) 132125 7-822961676

24. Генкул Ю.В. Міжбюджетні трансферти: їх види і значення для місцевих бюджетів. Юридичний науковий електронний журнал. 2020. № 9. С. 210—213.

25. Опарін В.М., Сарнецька Я.А. Імперативи бюджетного регулювання в Україні в умовах фіскальної децентралізації. Фінанси України. 2020. № 1. С. 58—72.

26. Звіти про виконання Державного бюджету України за 2015—2020 рр. Державна казначейська служба України. URL: [https:// www.treasury.gov.ua/ ua/file-storage/ vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu](https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu)

27. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / За ред. Кравціва В.С., Сторонянської І.З. Львів: ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України", 2020. 531 с.

28. Звіт Рахункової палати про результати аналізу стану залучення та використання позик міжнародних фінансових організацій. URL : www.acrada.gov.ua/doccatalog/document/16753343/Zvit_197_2017.pdf?suboal=main

29. Звіт Рахункової палати про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016–2017 роках. URL : http://www.acrada.gov.ua/doccatalog/document/16756589/Zvit_11-1_2018.pdf?subportal=main.

30. Звіт Рахункової палати України за 2018-2019 роки. К., 2020.

31. Звіт Світового банку: Консультативна підтримка реформи місцевих бюджетів QCBS-2. URL : <http://www.minfin.gov.ua>.

32. Зені Мінтон Бедос. Для багатших і для бідніших. Зростання нерівності – одна з найбільших соціально-економічних і політичних проблем сучасності. URL: <http://tyzhden.ua/World/62625>