

Міністерство освіти і науки України  
Національний університет «Києво-Могилянська академія»  
Факультет правничих наук  
Кафедра «Києво-Могилянська школа врядування»

**Магістерська робота**  
освітній ступінь – магістр

на тему: **«ОСОБЛИВОСТІ ВИРОБЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ БЮДЖЕТНОЇ  
ПОЛІТИКИ В НАЛЕЖНОМУ ВРЯДУВАННІ (НА ПРИКЛАДІ РЕГІОНІВ  
УКРАЇНИ)»**

Виконав студент 2-го року  
навчання, спеціальність 281 Публічне  
управління та адміністрування

Шокало Костянтин Павлович

Керівник: Ільченко-Сюйва Л.В.,  
кандидат наук з державного  
управління, доцент.

Рецензент: \_\_\_\_\_

Магістерська робота захищена

З оцінкою \_\_\_\_\_

Секретар \_\_\_\_\_

«\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2021 р.



Київ-2021

## Декларація академічної доброчесності

Я, Шокало Костянтин Павлович, студент магістерської програми за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» НаУКМА, адреса електронної пошти: [kostyashokalo@gmail.com](mailto:kostyashokalo@gmail.com), підтверджую таке:

- написана мною кваліфікаційна робота на тему «Особливості вироблення регіональної бюджетної політики в належному врядуванні (на прикладі регіонів України)» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, передбачених п. 3.1. Положення про академічну доброчесність здобувачів освіти у НаУКМА, зі змістом якого я ознайомлений;
- надана мною електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії.

*Дата*

*Підпис*

*Прізвище, ініціали*

12.05.2021 р.



Шокало К. П.

## ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ.....	4
ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ .....	11
1.1. Теоретичні засади сутності децентралізації та концепції «належного врядування» .....	11
1.2. Методологічні аспекти фінансової децентралізації як одного з важливих елементів забезпечення належного врядування .....	20
1.3. Аналіз особливостей реформи децентралізації на обласному (регіональному) рівні в Україні в 2018-2020 роках.....	25
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА БЮДЖЕТНИХ ПОЛІТИК НА ОБЛАСНОМУ РІВНІ УКРАЇНИ ПРОТЯГОМ 2018-2020 РОКІВ.....	31
2.1. Дослідження та оцінка дохідної частини обласних бюджетів України за 2018-2020 роки .....	31
2.2. Дослідження та оцінка видаткової частини обласних бюджетів України за 2018-2020 роки .....	53
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ОБЛАСТЕЙ УКРАЇНИ .....	74
3.1. Систематизація та аналіз досвіду постсоціалістичної Польщі щодо забезпечення належного врядування як ключового фактору успішності фінансової децентралізації в регіонах .....	74
3.2. Напрями вдосконалення бюджетного планування як одного з основних елементів належного врядування на регіональному рівні.....	79
3.3. Рекомендації для ОМС обласного рівня України щодо модернізації інструментів бюджетного планування та покращення якості бюджетних політик .....	98
ВИСНОВКИ.....	111
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ .....	117
ДОДАТКИ.....	126

## **ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ**

АРК – Автономна Республіка Крим

БВ – бюджетування виконання

БНБ – бюджетування з нульовою базою

БП – бюджетування позицій

ЄС – Європейський Союз

ЖКГ – житлово-комунальне господарство

ЗУ – закон України

ЗП – закон Польщі

МВФ – Міжнародний валютний фонд

Обласна рада – облрада

ОДА – обласна державна адміністрація

ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку

ОМС – орган(и) місцевого самоврядування

ПДФО – податок на доходи фізичних осіб

ПЦМ – програмно-цільовий метод

РДА – районна державна адміністрація

Соцзахист – соціальних захист та соціальне забезпечення

СППБ – система планування, програмування, бюджетування

США – Сполучені Штати Америки

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Реформа децентралізації в Україні внесла свої значні корективи в роботу органів влади на всіх її рівнях та життя громадян протягом 2015-2020 років. Вона дозволила суттєво розширити повноваження органів місцевого самоврядування, забезпечити їх власними збільшеними фінансовими ресурсами та надати нові можливості для розв'язання нагальних проблем громадян. Але без зміни основоположних підходів до врядування на місцях, сама по собі децентралізація не спроможна на високому рівні надати всі ті переваги, які закладалися на етапах її розроблення та впровадження. Найбільше це стосується якраз площини місцевих бюджетів та ефективного управління місцевими публічними фінансами з боку ОМС.

У ході децентралізації на обласному рівні в Україні спостерігалися значні погіршення показників дохідної та видаткової частин обласних бюджетів, які найбільше були пов'язані з неякісним бюджетним плануванням та регіональними бюджетними політиками. У свою чергу, це негативно вплинуло на стабільність та послідовність фінансування доходів і видатків обласних бюджетів та їхню співмірність у контексті значних профіцитів/дефіцитів бюджетів. На це прямо вказали офіційні дані ОМС обласного рівня та Міністерства фінансів України щодо відповідних місцевих бюджетів. Здебільшого проблематика полягала саме у неналежному врядуванні в регіонах (особливо в аспектах доброго управління фінансами), яке не було забезпечене на високому рівні під час реформи. Однак, наразі її якісне розв'язання не прослідковується на рівні областей, що створює необхідність проведення цього дослідження й обґрунтовує актуальність останнього.

Наукове значення роботи полягає у тому, що вичерпного та комплексного дослідження щодо особливостей вироблення регіональної бюджетної політики в належному врядуванні (особливо в аспектах доброго управління фінансами) на останніх етапах реформи децентралізації в Україні не існує. Окремі теоретичні та практичні сторони вивчення проблематики, що безпосередньо пов'язана із

застосуванням елементів належного врядування на регіональному рівні, процесами фінансової децентралізації, важливістю якісного бюджетного планування та регіональних бюджетних політик, розглядалися в роботах Є. Тюхтенка, Л. Ільченко-Сюйви, Н. Малиш, В. Тертички, М. Тарасюка, Д. Тарадая, Г. Калачової, Н. Васильєвої, В. Куйбіди, Д. Баринової, С. Ковалівської, А. Шика, Д. Моргана, К. Робінсона, К. Худа, Д. Страчоти, Дж. Хафа, Т. Урижека, Б. Ротштейна, Р. Масгрейв, П. Галінські, В. Оутс та багатьох інших. Відтак, ця робота є збіркою компіляцією наявної теоретичної бази у сфері належного врядування, децентралізації та місцевих публічних фінансів у регіонах, аналізу даних й основних показників доходів та видатків обласних бюджетів України за період 2018-2020 років, систематизації кращих співмірних до українських зарубіжних децентралізаційних практик та практик застосування окремих елементів належного врядування (в аспектах доброго управління фінансами у вигляді структурованого та цілісного аналітичного матеріалу).

Практичне значення роботи полягає у проведенні дослідження щодо перспектив вдосконалення бюджетних політик областей України та розробці практичних рекомендацій для ОМС обласного рівня щодо модернізації наявних інструментів бюджетного планування та покращення якості бюджетних політик у регіонах України через зміну підходу до використання форматів бюджетування. Третій розділ цієї роботи можна вважати основою для вироблення повноцінних, більш конкретних та спеціалізованих рекомендацій для ОМС обласного рівня щодо глибшого впровадження окремих елементів належного врядування у контексті доброго управління фінансами в регіонах і чіткого плану дій з їх виконання.

**Об’єкт:** процеси і процедури належного врядування.

**Предмет:** особливості вироблення регіональної бюджетної політики в належному врядуванні (на прикладі регіонів України).

**Хронологічні рамки:** 2018 – 2020 роки.

**Мета:** визначити особливості вироблення регіональної бюджетної політики в належному врядуванні (на прикладі регіонів України).

Для досягнення цієї мети слід виконати такі **завдання**:

- дослідити теоретичні засади сутності децентралізації та концепції «належного врядування»;
- виокремити методологічні аспекти фінансової децентралізації як одного з важливих елементів забезпечення належного врядування;
- здійснити аналіз особливостей реформи децентралізації на обласному (регіональному) рівні в Україні в 2018-2020 роках;
- дослідити та оцінити дохідну частину обласних бюджетів України за 2018-2020 роки;
- дослідити та оцінити видаткову частину обласних бюджетів України за 2018-2020 роки;
- систематизувати та проаналізувати досвід постсоціалістичної Польщі щодо забезпечення належного врядування як ключового фактору успішності фінансової децентралізації в регіонах;
- визначити напрями вдосконалення бюджетного планування як одного з основних елементів належного врядування на регіональному рівні;
- сформулювати рекомендації для ОМС обласного рівня України щодо модернізації інструментів бюджетного планування та покращення якості бюджетних політик.

#### **Гіпотези дослідження:**

Гіпотеза 1. Фінансування доходів та видатків обласних бюджетів України є нестабільним та непослідовним.

Гіпотеза 2. Наповнення обласних бюджетів стає більш залежним від податкових надходжень (зокрема, від ПДФО), ніж від субвенцій з Державного бюджету.

Гіпотеза 3. Обласні бюджети України мають нерівномірне фінансування своїх доходів і видатків, з чого виникають значні профіцити або дефіцити бюджетів.

Гіпотеза 4. Частки видатків обласних бюджетів України у різних соціально-економічних сферах значно змінюються кожного року, що вказує на непослідовність бюджетних регіональних політик та відсутність чіткого бюджетного плану з розпорядження коштами в тривалій перспективі.

Гіпотеза 5. Органи місцевого самоврядування неналежно використовують механізм бюджетного планування: реальні показники по доходах і видатках обласних бюджетів мають значні відхилення від затверджених річних розписів (планів).

Гіпотеза 6. Належне врядування (good governance) є одним з найбільш дієвих та ефективних механізмів управління бюджетами областей.

**Методологія дослідження.** Робота включає в себе філософські, загальнонаукові та спеціальні методи наукового дослідження. У якості конкретних методів дослідження застосовуються: метод відбору інформації, за допомогою якого виокремлено джерела та літературу, що безпосередньо стосується процесів децентралізації, належного врядування, бюджетного планування, особливостей вироблення регіональної бюджетної політики в належному врядуванні тощо; формально-догматичний метод для пояснення окремих термінів та понять; математично-статистичний метод розрахунку, який полягає у проведенні розрахунків абсолютних та відносних показників зміни різних категорій дохідної та видаткової частин обласних бюджетів України впродовж 2018-2020 років; метод узагальнення, аналізу і виокремлення закономірностей відносно доступної літератури щодо тематики дослідження та даних щодо обласних бюджетів України за 2018-2020 роки; метод класифікації задля виокремлення основних характеристик окремих елементів належного врядування (в аспектах доброго управління фінансами), різних категорій дохідної та видаткової частин обласних бюджетів



України, форматів бюджетування для регіонального рівня або щонайменше; метод кейс-стаді, який було застосовано для визначення особливостей вироблення регіональної бюджетної політики в належному врядуванні на прикладі регіонів України і досвіду постсоціалістичної Польщі в аспектах проведення реформи децентралізації та застосування окремих елементів належного врядування; і компаративістський метод для порівняння регіонів України, українського та польського кейсів реформи децентралізації та використання окремих елементів належного врядування, форматів бюджетування на регіональному рівні, які мають спроможність у тій чи іншій формі забезпечувати якість бюджетного планування та регіональних бюджетних політик тощо.

**Джерельно-документальна база.** Першоджерелами дослідження є нормативно-правові акти законодавства України, серед яких ключові Конституція України від 28.06.1996, Бюджетний кодекс України 08.07.2010 № 2456-VI, Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI, Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985, Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування», Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації», Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації», розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». До першоджерел також слід віднести офіційні веб-сайти органів публічної влади, офіційні державні веб-портали для громадян й офіційні дані ОМС

та Міністерства фінансів України щодо дохідної та видаткової частин місцевих обласних бюджетів України за 2018-2020 роки.

Література, проаналізована у роботі, складається з низки наукових статей, книг та монографій таких українських та зарубіжних вчених як Є. Тюхтенко, М. Тарасюк, Г. Калачова, Н. Васильєва, В. Куйбіда, С. Ковалівська, Л. Ільченко-Сюйва, Н. Малиш, В. Тертичка, А. Шик, Д. Морган, К. Робінсон, Д. Страчота, Дж. Хаф, К. Худ, Т. Урижек, П. Галінські, В. Оутс та багатьох інших, які є спеціалістами у сферах публічного управління, належного врядування, фінансової децентралізації, місцевих публічних фінансів і бюджетування.

**Структура та обсяг магістерської роботи.** Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та літератури, додатків. Перший та третій розділи містять по три підрозділи кожен, другий розділ – два підрозділи відповідно. Робота базується переважно на українськомовних та англomовних і дещо на польськомовних джерелах та літературі, а також на нормативно-правових актах законодавства України. Загалом список використаних джерел та літератури містить 79 позицій. Основна частина дипломної роботи складається із 100 сторінок. Загальний обсяг роботи, що включає також вступ, висновки та додатки, складає 140 сторінок.

## **РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

### **1.1. Теоретичні засади сутності децентралізації та концепції «належного врядування»**

Кінець 1980–1990-тих років ознаменувався новим витком у дослідженнях фінансової децентралізації, її ефектів та впливів на економічне становище регіонів та країн, що її впроваджували. Таке стрімке зростання академічної зацікавленості у тематиці було пов'язано передусім з поширенням децентралізації як нового політичного тренду, а також необхідністю віднайти рішення на інституційні дилеми та перепони, що стояли на шляху до економічного розвитку так званих «країн, що розвиваються» (developing countries).

Зважаючи на те, що значна частина держав із цього переліку належала до молодих транзитних демократій, що з'явилися у ході «третьої хвилі демократизації» (як їх узагальнив С. Гантінгтон), було вкрай важливо віднайти рішення та інструменти, що дозволять новим демократіям перейти на шлях сталого економічного розвитку [22, pp. 331-354; 9, pp. 21-53; 3, pp. 404-431]. Досвід невдалих демократій перших двох хвиль переконав науковців, які працювали в межах теорії модернізації, що головними причинами падіння молодих демократій є нестабільні економіки та неякісний економічний менеджмент, тож у досягненні сталого економічного розвитку вбачався чи не головний антидот проти відкату до авторитаризму [9; pp. 24-29].

Водночас зростання академічної зацікавленості до теми фінансової децентралізації стало органічним наслідком кількох фундаментальних змін, що мали місце як в політичній практиці, так і в політичній науці загалом. На них варто

звернути увагу, аби усвідомити ідейно-ціннісний фундамент, що лежить в основі реформи децентралізації.

Перш, ніж перейти до них, сформулюємо, а що, власне, ми розуміємо під децентралізацією. У політичній науці існує безліч варіацій щодо дефініцій того, чим вона є і чим не є. Якщо спробувати звести їх до певного спільного знаменника, то, говорячи про децентралізацію, мова йтиме передусім про відцентровий процес, який передбачає передачу значної частини владних повноважень та ресурсів на якомога нижчий рівень врядування. У підсумку встановлюється нова модель взаємодії між державою та ОМС, що базується на принципі субсидіарності [21].

Децентралізація, як крос-національна усталена політична практика у підході до формування відносин між державним центром та регіонами, набула популярності у 1980-х роках з поширенням ідей неолібералізму та їхнім проникненням у сферу державної служби та публічного управління. Ці зміни були узагальнені в межах концепції «нового публічного менеджменту» («New Public Management»), котрий прийшов на зміну кейнсіанству та класичному веберіанству та запропонував новий підхід до державного управління, базований на філософії ліберальної економіки та методиках корпоративного бізнесу [1, pp. 643-660; 10, pp. 3-10]. Відповідно до цієї доктрини, держслужбовці у взаємодії з громадянами забезпечують надання певного продукту (у вигляді державних політик та забезпечення публічних благ) – відповідно, аби оптимізувати внутрішні процеси та надавати «клієнтові» більш якісні послуги, система державної служби та управління повинні будуватись на ринковій логіці [10, pp. 12-19; 17]. Загалом концепції «нового публічного менеджменту» притаманні такі риси: 1) акцент на делегуванні обов'язків від великих централізованих бюрократичних структур до державних агенцій, приватних осіб тощо; 2) орієнтація на «клієнта»; 3) децентралізація (як всередині адміністративного апарату, так і окремим юнітам); 4) розмежування людей, які ухвалюють рішення і тих, хто займається забезпеченням публічних послуг; 5) конкурентність всередині державної служби; 6) впровадження

нової системи оцінки якості роботи, базованої на вимірюваних результатах тощо [6, pp. 9-16; 20, pp. 12-35; 11, pp. 1-7].

Зародившись та набувши застосування спершу в англосаксонських країнах у 1980-х роках, за наступні кілька десятиліть нова реформа публічного управління охопила більшість демократичних країн, особливо тих, які входять наразі до ОЕСР. Положеннями концепції «нового публічного менеджменту» сьогодні також керуються міжнародні інституції при оцінці роботи урядів різних країн та виробленні рекомендацій щодо покращення публічних політик.

Власне, політика фінансової децентралізації у своїй «ідеології» органічно витікає з базових положень та припущень теорії «нового публічного менеджменту». Принцип субсидіарності у такій системі координат грає центральну роль. Ці ідейно-ціннісні взаємовідносини, зрештою, формалізувались у нормативно-правовій базі Європейського Союзу, що слугує важливим дискурсивним закріпленням «нової політичної нормальності». Маастрихтський договір 1992 року вивів субсидіарність як один із головних принципів європейського права [12]. Далі ця норма знайшла місце в пунктах Амстердамського договору 1997 року, який додав до Договору про заснування ЄС окремий Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності [69]. Зрештою, найповніше він, як і бачення усієї децентралізації загалом, розкривається у Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року, яка носить обов'язковий характер для країн-членів Ради Європи (щоправда, така країна зобов'язана виконувати щонайменше 20 принципів, зазначених в документі, причому 10 із них повинні належати до принципів основної частини) [47; 48; 66].

Загалом виділяють декілька видів децентралізації:

- Адміністративна – у рамках неї передача повноважень та ресурсів може відбуватися як у межах одного відомства, так і між окремими органами, водночас за отримувачем закріплюються конкретні обов'язки (або їхня частина), пов'язані з роботою соціальних служб.

- Політична – владні повноваження та ресурси передаються від політичного центру електорально обраному субнаціональному органу управління. Такий тип децентралізації найповніше виражається у формі деволюції, за якої місцева влада фактично отримує політичну автономію – тимчасове право реалізовувати як широкі виконавчі повноваження, так і значну частину законодавчих, як це сталося у Великобританії наприкінці 1990-х років (коли такі права надалися окремо Шотландії, Північній Ірландії та Уельсу) [26, pp. 488-509]. Таке рішення межує з певними суттєвими політичними ризиками для об'єднаної держави, оскільки така децентралізація ризикує перетворитись у проміжковий етап на шляху до федералізації, а то й сепаратизації окремих частин країни (останнім часом найяскравіше ці спроби демонструє Шотландія, де Шотландська національна партія наполягає на проведенні другого за останні 10 років референдуму про незалежність) [5].

- Фінансова – передбачає надання більш ширших можливостей органам місцевого самоврядування по формуванню та керуванню місцевими бюджетами з тим, аби сформувати на місцях ресурсну базу, спроможну та достатню для вирішення локальних проблем та якісного надання публічних послуг.

У конвенційній науковій літературі загальноприйнято вважати, що фіскальна децентралізація є позитивним явищем через її більшу економічну ефективність порівняно з централізованою системою. Економічне обґрунтування доцільності фіскальної децентралізації базується на головних положеннях праць Р. Масгрейва «Теорія публічних фінансів» (1959) та В. Оутса «Фіскальний федералізм» (1972) [14; 16]. Відповідно до концепції фіскального федералізму, яку вони пропонують, з метою кращого надання публічних послуг на місцях та взаємного обмежування втручання у економічну політику на різних рівнях управління, публічні політики повинні адмініструватися на ресурсно відносно незалежних адміністративних рівнях [15, pp. 1120-1149].

Вважається, що місцева влада за умови наявності достатньої ресурсної бази з більшою ймовірністю надаватиме кращі публічні послуги населенню через: а) кращу поінформованість про локальні проблеми та соціально-економічні преференції місцевих жителів, виборців; б) вищий рівень підзвітності; в) вищий рівень залучення громадськості у прийняття рішень та формування бюджетів [4, pp. 244-245]. Такий позитивний ефект у діях місцевої влади пояснюється у літературі необхідністю конкурувати за доволі мобільний людський ресурс, який в умовах другої половини XX-початку XXI століття може швидко змінювати місце проживання відповідно до рівня тамтешнього забезпечення власного бажаного набору соціально-економічних преференцій [30]. Окрім потреби змагатися за людський капітал, важливим фактором також є локальне активне громадське середовище, адже публічний тиск з боку виборців змушує можновладців краще враховувати преференції населення та забезпечувати прозорість витрачання коштів [7].

Попри конвенційність більшості із цих положень в академічній літературі та політичному дискурсі, значній частині як класичних, так і сучасних досліджень на тему децентралізації притаманна вагома методологічна вада: переважна більшість із них частково проводиться методом окремих кейс-стаді, де у фокусі дослідницької уваги знаходиться відносно дискретний досвід однієї чи двох країн. Окрім цього, такі матеріали здебільшого мають не стільки теоретичний, скільки аналітичний характер, оскільки готуються для звітів державних та міжнародних інституцій. Як наслідок, за цією «прикладністю» часто ігнорується ширший емпіричний та теоретичний контекст, що суттєво зменшує нашу спроможність генералізувати певні теоретичні твердження щодо децентралізації та поширювати її на всю вибірку доступних емпіричних кейсів.

Варто зауважити, що цим дослідженням також притаманний ще й інший недолік, який на певному етапі став викликом чи не для всіх відомих західноєвропейських політичних теорій, а саме: географічно зумовлена емпірична база, на основі якої ці теоретичні припущення формувались та знаходили

підтвердження. Якщо ми розглянемо більшість конвенційних праць на тему децентралізації (починаючи з того ж Оутса та Масгрейва), то помітимо, що усі вони базуються на досвіді економічно розвинутих демократичних країн Заходу. З великою ймовірністю певні «загальновизнані» робочі механізми та ефекти, які спрацьовують умовно у Франції та Сполучених Штатах, не демонструватимуть ідентичної дії в інших, більш віддалених від публічного фокусу уваги контекстах.

Низка емпіричних крос-національних досліджень, проведених після 1991 року, підтверджує це припущення і демонструє, що, певні, здавалося би, конвенційні теоретичні припущення щодо децентралізації не спрацьовують в певних маловивчених контекстах. Найбільш впливовим з них є дослідження Х. Давуді та Х. Зу «Fiscal Decentralization and Economic Growth» (1998), в якому, проаналізувавши дані з 46 країн за період 1970-1989 років, автори дійшли висновку, що децентралізація демонструє позитивні показники на економічне зростання лише у розвинутих країнах, – у країнах, що розвиваються, цей ефект не спостерігається [4, pp. 244-257]. Твердження про відсутність зв'язку між децентралізацією та позитивними економічними показниками неодноразово перевірялось низкою інших емпіричних досліджень, серед яких варто виділити роботи С. Ілмаза, Т. Башкарана, Л. Фельда [37, pp. 251-260; 2, pp. 421-445]. У більшості із них автори намагаються врахувати і виправити певні методологічні хиби або прорахунки своїх попередників, втім, у значній частині нових досліджень продовжує простежуватись відсутність зв'язку між цими двома змінними або ж дуже слабкий позитивний зв'язок. Такі результати, звісно ж, суперечать конвенційним теоретичним уявленням про позитивний вплив децентралізації, втім, це не рівнозначно тому, що вона начебто не працює. Справа радше в іншому, а саме – у врахуванні контекстуально залежних додаткових факторів, які можуть вплинути на фінальний результат і саме в таких випадках кейс-стаді набувають нової цінності в дослідженнях децентралізації. Власне, цією ж логікою керуємося й ми під час проведення цього дослідження.



На нашу думку, самого факту проведення реформи фіскальної децентралізації теоретично недостатньо для того, аби гарантувати сталі позитивні економічні впливи від такої політики. Факт встановлення фінансових взаємовідносин між центром та регіонами свідчить радше про зміну форми управління, та не стільки про якість цих змін. З огляду на це, вкрай важливо наповнити нову управлінську модель ідеями та практиками т.з. «належного врядування» (good governance) – ще одного концепту, який органічно з'явився у академічному та політичному дискурсі, як наслідок інкорпорації неоліберальних ідей у систему та дискурс державної служби. Визначити теоретичну самостійність та обґрунтованість існування цього терміну доволі складно. З'явившись в документах міжнародних інституцій як МВФ, ООН та Світовий банк, термін «належне врядування» згодом набув широкого обігу в риториці західних політиків та аналітиків, особливо по відношенню до опису цілей, яких повинні прагнути т.з. «країни, що розвиваються» [31, pp. 16968-16970].

Через таку розпливчастість у визначеннях та нечіткі концептуальні межі, поняттям «належного врядування» часто зловживають, зводячи його то до відсутності корупції, то до верховенства права, ліберальної демократії чи-то ефективності врядування [23]. Попри те, що концепція «належного врядування» включає в себе всі ці поняття, ми погоджуємося з думкою Бо Ротштейна про те, що мова у цьому випадку йде не тільки про набір певних публічних політик, скільки насамперед про «дух», про те, у який спосіб і як вони виробляються та реалізуються, чи притримуються при цьому місцеві полісімейкери певного набору ключових принципів [23]. Однією із характерних особливостей цього поняття є те, що воно вказує не лише на те, наскільки добре держслужбовці розробляють та імплементують політики. У фокусі «належного врядування» також знаходиться «публічність» цих політик: те як і чи достатньо держава кооперується з бізнесом та громадським сектором при їхньому виробленні та реалізації, чи є на рівні усталеної практики місце діалогу між ключовими стейкхолдерами.

У контексті чіткості окремих понять дуже важливим є також розуміння «публічності» певних явищ, які вже розглядалися або будуть розглянуті впродовж усього цього дослідження. До прикладу, доволі часто в роботі використовуватиметься поняття «публічні місцеві фінанси», в якому «публічність» необхідно розуміти правильно. Цим питанням займався зокрема О. Кілієвич, який добре розмежував значення понять «публічний», «державний» і «суспільний» щодо «публічності» загалом. Звичайно, є очевидним, що використання характеристики «публічні» у сенсі «державні» щодо місцевих фінансів є недоречним, адже поняття не є тотожними за своїм змістом, а навпаки – діаметрально протилежними. Тому тут основною ідеєю виступає, перш за все, суспільний інтерес. Мається на увазі, що у випадку з публічними місцевими фінансами вони накопичуються та використовуються, у першу чергу, саме для того, щобудовольнити суспільний інтерес громадян, а не для виконання функцій державних чи місцевих органів влади [52, с. 28-30].

Повертаючись до розуміння «належного врядування», зазначимо, що існують різні способи його конкретизації та визначення його критеріїв. Варто згадати принципи, закладені у зміст цього поняття ООН, МВФ, «Worldwide Governance Indicators» Д. Кауфмана та А. Крея, але найповніше, на нашу думку, цей концепт висвітлений у «12 принципах належного врядування для місцевого самоврядування» – документі, опублікованому Радою Європи [35; 29; 36; 32]. До цих принципів належать:

1. Участь громадян у прийнятті рішень, чесні вибори.
2. Зворотній зв'язок: послуги відповідають очікуванням та потребам громадян, а скарги з їхнього боку розглядаються в якомога коротші строки.
3. Результативність та ефективність: наявні ресурси використовуються найкращим чином, а результати відповідають поставленим цілям.
4. Прозорість та відкритість, доступ до публічної інформації.

5. Верховенство права.
6. Етична поведінка: місцева влада діє в інтересах громади та бореться з корупцією, уникає ситуації конфлікту інтересів.
7. Компетентність та спроможність: місцева влада постійно покращує навички та методи роботи.
8. Новаторство та відкритість до змін: шукаються нові та ефективні рішення проблем, існує готовність експериментувати та запускати пілотні програми, навчатися на основі чужого досвіду.
9. Сталий розвиток: влада враховує потреби майбутніх поколінь.
10. Добре управління фінансами (підготовка фінансових планів, розрахованих на середньо- та довгострокову перспективу, консультації з громадськістю, участь в програмах міжмуніципальної співпраці, обачність при використанні ресурсів, чіткий формат бюджетування, реалістична оцінка можливих ризиків тощо).
11. Повага до прав людини та культурного різномайття, забезпечення доступу до основних публічних послуг найбільш знедоленим категоріям населення, проведення політики інтеграції бідних районів тощо.
12. Підзвітність: місцева влада відповідає за свої рішення [32; 43].

Для кожного з цих пунктів передбачений окремий перелік конкретних заходів та індикаторів, що дозволяють оцінити якість впровадження принципів «належного врядування». Такий інструмент вважається нами допоміжною «точкою опори» в намаганні концептуалізувати поняття «належне врядування» та застосувати його принципи безпосередньо в політичній практиці у публічному врядуванні.

Підсумовуючи цей підрозділ, бачимо, що в науковій літературі існують певні суперечності щодо оцінки децентралізації та її впливу на подальше економічне зростання регіону та держави загалом. Ряд крос-національних емпіричних досліджень спростовує декілька ключових конвенційних тез, демонструючи, що в так званих «країнах, які розвиваються» децентралізація не справляє такого

позитивного впливу на економіку, як це відбувається у розвинених країнах або ж позитивний зв'язок є слабким та мінімальним. Врешті-решт, на основі цієї суперечності базуватиметься теоретична проблема, що стоїть перед нашим дослідженням (детальніше мова про неї піде в підрозділі 1.3.). Також ми ввели огляд концепції «належного врядування», як інструменту, що покликаний наблизити місцеву владу до сталого економічного розвитку у регіонах та поняття, важливого для вироблення наших майбутніх теоретичних припущень.

## **1.2. Методологічні аспекти фінансової децентралізації як одного з важливих елементів забезпечення належного врядування**

Децентралізація визначалася владою та широким колом політиків як пріоритетна реформа для України після 2014 року. Її проміжними результатами хизувалися на звітах уряду, вона часто позиціонувалась як один із головних здобутків у виборчих програмах ряду політиків, що впродовж політичного циклу 2014-2019 років знаходились при владі [49; 51].

Попри те, що вимоги перерозподілити владні повноваження та ресурси між центром і регіонами постійно виринали в українському політичному дискурсі, починаючи з часів здобуття незалежності (зокрема, варто згадати публічну дискусію про доцільність федералізації України), пріоритезація цього питання стала можливою лише у 2014 році. Головними тригерами зміни ставлення до питання спроможності органів місцевого самоврядування стали події Революції гідності, початку російської військової агресії проти України та більш артикульована переорієнтація зовнішньополітичного курсу на євроатлантичний вектор [74].

Аналізуючи причини ухвалення рішення про початок реформи децентралізації крізь призму моделі «смітника», можна констатувати, що період 2014-2015 років став з точки зору просування ідеї децентралізації часовим «вікном

можливостей», коли інтереси ключових політичних акторів та стейкхолдерів співпали під впливом (якщо не тиском) зовнішніх обставин. Раптова зміна режиму у ситуації кризи державної спроможності (state capacity) та легітимності, до того ще й в умовах серйозної гострої військової загрози з боку Російської Федерації стимулювала тодішні українські політичні еліти реформувати державні інституції та переформатовувати архітектуру політично-адміністративного устрою держави.

Реформа децентралізації фактично стала відповіддю уряду на російські наративи про необхідність посилення українських регіонів шляхом федералізації країни. Такі меседжі регулярно знаходили коло прихильників серед тих, хто був незадоволений невисокою якістю надання публічних послуг на місцях та слабким рівнем комунікації між регіонами та центром – в українській політичній системі до 2014 року фактично уся вона вибудовувалася навколо єдиного каналу комунікації по лінії «область-центр».

Для того, аби проілюструвати цю тезу, наведемо такі дані: напередодні початку проведення реформи децентралізації дотаційність бюджетів місцевого самоврядування (5419) складала понад 70%, а, наприклад, 90% від усіх 483 територіальних громад на той момент утримувалися за кошти Держбюджету [67]. Високий рівень централізованості в ухваленні рішень часто ставав причиною появи неузгодженостей та розбіжностей між пропонованими проектами місцевих політик та інтересами місцевих жителів. За таких умов органи місцевого самоврядування не могли забезпечувати реалізацію принципів «належного врядування» на місцях і чи не найголовнішою причиною тому буде об'єктивний брак ресурсної спроможності та владних повноважень.

Такій системі політично-економічних відносин бракувало дієвих стимулів, що зацікавлювали б місцевих політиків та значну частину мешканців у розбудові українського державницького проєкту. Як наслідок, наприкінці 2013 – на початку 2014 років український політичний режим характеризувався низькою інфраструктурною владою та кризою політичної легітимності серед різних частин

населення, що, зрештою, обернулося вибухом сепаратизму на Сході України та загрозою поширення сепаратистських ідей на територію південних областей.

В умовах посталої гострої загрози українській державності центральні еліти були поставлені перед необхідністю забезпечити лояльність регіональних еліт та населення на місцях шляхом зміни системи стимулів «державницького проекту». Якщо для перших реформа децентралізації дозволяла набутти нових реальних повноважень та почати контролювати більші обсяги фінансових потоків, то останнім реформа повинна була в підсумку забезпечити краще надання публічних послуг, а також істотно полегшити можливості контролю за формуванням та реалізацією спроможних місцевих бюджетів. Окрім цього, після подій у 2014 році в Криму та частково Донецькій та Луганській областях, де частина обласного керівництва зрадила державі, для центральної влади вкрай важливо було розосередити владу на місцях набагато ширшому колу акторів, з кожним із яких центр матиме прямі відносини, а, отже, матиме кращі можливості для політико-економічного проникнення вглиб країни (нарощування інфраструктурної влади) [44].

Старт реформі фінансової децентралізації дало ухвалення Кабінетом Міністрів 1 квітня 2014 року Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [67]. Згодом зміни у системі фінансових надходжень та видатків органів місцевого самоврядування були зафіксовані в ухвалених Верховною Радою змінах до Бюджетного та Податкового кодексів [41; 56].

Відповідно до нової моделі фінансової взаємодії між центром та регіонами, місцеві бюджети отримали близько 50 нових джерел наповнення бюджетів, а самі громади переходили на систему прямих міжбюджетних відносин з Державним бюджетом [71]. ОМС отримали можливість та економічні стимули з боку центру об'єднувати свої фінансові та господарські ресурси для підвищення власної спроможності (ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад»), самостійно встановлювати ставки та пільги із місцевих бюджетів, планувати

місцеві бюджети та вільно користуватися власними коштами без залежності від Держказначейства. Водночас ця передача повноважень і ресурсів не означала самоусунення держави: фінансування сфери освіти на охорони здоров'я перейшло на трансфертну основу через механізм прямих щорічних спеціальних субвенцій, залишки з яких також залишались на місцях. Також було створено Державний фонд з регіонального розвитку, за кошти якого місцеві органи самоврядування могли отримати кошти на інфраструктурні та інвестиційні проекти розвитку [62; 71].

Зрештою, заходи в рамках першого етапу децентралізації дозволили істотно збільшити обсяги доходів місцевих бюджетів: якщо в 2014 році загальний обсяг власних доходів місцевих бюджетів складав 68,6 млрд гривень, то вже у 2017 році цей показник складав 192,7 млрд гривень, а у 2019 році – 275,2 млрд. гривень [55]. Відтак, на місцях почала агрегуватися величезна частина ресурсів, причому в умовах, коли окремим центральним органам (як-то Міністерству фінансів) не вдалося «належною мірою» навантажити місцеві бюджети повноваженнями. Це дало підстави стверджувати про агрегування надприбутків: як приклад, під час Погоджувальної ради у ВРУ 5 вересня 2016 року перший віце-прем'єр Степан Кубів висловлював обурення тим фактом, що 10,5 млрд гривень із коштів місцевих рад перебувало на депозитах в банках [50; 73].

Зміни відбулись і в механізмі державного дофінансування місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Нова реформа змінила систему виділення дотаційних коштів, впровадивши принцип вирівнювання за доходами. Відтак, з профіцитних місцевих бюджетів відтепер вилучалось близько 50% додатково отриманого доходу за умови позитивної стабільної фінансової ситуації цього бюджету (тобто, кошти вилучались у бюджетів, індекс платоспроможності яких складав не менше від показника 1,1). За рахунок цих коштів формувалася базова дотація для адміністративно-територіальних одиниць з дефіцитним бюджетом, яка відтепер покривала лише 80% від необхідної суми, стимулюючи у такий спосіб органи місцевого самоврядування залучати додаткові кошти, створювати кращі умови для

розміщення бізнесу або ж удосконалювати методики та підходи до бюджетного планування.

Якщо подивитись на дані в національному розрізі, то ми побачимо, що внаслідок цих дій дотаційність місцевих бюджетів лише у 2017 році (тобто, під час безпосереднього впровадження першого етапу децентралізації) скоротилася порівняно з 2014 роком на 23,8% (до загального показника 72,5%). Частка місцевих бюджетів, що у новій системі бюджетного вирівнювання, відігравала роль донора збільшилася з 3,7% до 16,2%. Завдяки реформі в державі з'явилася окрема категорія місцевих бюджетів, які стали збалансованими: станом на той ж таки 2017 рік, їхня частка становила 11,3% [42, с. 53-54].

Втім, цей позитивний ефект не отримав продовження в часі, тож більшість органів місцевого самоврядування так і залишились фінансово неспроможними. Станом вже на початок 2019 року в структурі усіх місцевих бюджетів:

- частка дотаційних бюджетів складала 72,3% (зокрема, 23,5% отримували базову дотацію часткою більше ніж 20% від власних надходжень, 20,5% бюджетів – від 10 до 20% від власних надходжень, ще 28,4% місцевих бюджетів отримували базову дотацію на рівні до 10% від обсягу власних надходжень);
- частка збалансованих бюджетів – 10,7%;
- частка бюджетів, за чий ресурси формувалася реверсна дотація (тобто з індексом податкової платоспроможності не менше від 1,1) – 17% [39, с. 3-6].

У своїх висновках щодо факторів, що зумовлюють такий високий рівень дотаційності бюджетів громад, дослідники відзначають недостатню кількість постійних мешканців цих територій, та недоліки самої системи фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Зокрема, підкреслюється негативний вплив від вищезгаданого механізму бюджетного вирівнювання, адже, по суті, дофінансування (причому недостатнє – на рівні 80%) фінансово неспроможних



одиниць відбувається за рахунок ресурсів у платоспроможних громадах – в такому разі рано чи пізно постає питання стимулів до розвитку як одних, так й інших [39, с. 3-4; 50].

Загалом, аналіз першого етапу децентралізації на рівні ОТГ дозволяє нам вже виокремити ключову проблему: попри створення можливостей для збільшення ресурсної бази та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, місцеві бюджети, зрештою, здебільшого продовжують демонструвати з року в рік одні й ті ж негативні тенденції, що заважають низці окремих громад перейти на шлях сталого економічного розвитку. Зважаючи на це, на нашу думку, вкрай цікаво проаналізувати, а як ця ситуація складалася саме на рівні обласних бюджетів.

### **1.3. Аналіз особливостей реформи децентралізації на обласному (регіональному) рівні в Україні в 2018-2020 роках**

Слід наголосити, що головний акцент реформи децентралізації впродовж 2015-2020 років був спрямований на перебудову адміністративно-фінансових відносин на базовому (територіальні громади) та проміжному (райони) рівнях. Нові зміни значно меншою мірою торкнулися системи формування та реалізації обласних бюджетів – в першу чергу тому, що вони працювали на основі системи прямих міжбюджетних відносин з центром вже до початку реформи [70].

Не вплинула реформа децентралізації та зміна адміністративно-територіального устрою істотно і на повноваження обласних рад. Вони визначаються ст. 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Як і до реформи, у контексті вироблення місцевих політик, обласні ради займаються питанням затвердження програм соціально-економічного, культурного та освітнього розвитку регіонів, а також окремих цільових програм (п. 16 ст. 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Окрім цього, вони впливають на розподіл переданих з Держбюджету фінансових субвенцій (окрім освітньої та

медичної) між місцевими бюджетами нижчих рівнів (п. 18 ст. 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), формування тарифів на житлово-комунальні послуги та питання управління комунальною власністю [64].

Зміни до Бюджетного та Податкового кодексів у 2015 році обернулися для обласних бюджетів збільшенням власних доходів, які відтепер формувалися за рахунок:

- 15% від податку на доходи фізичних осіб;
- 50% від рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів;
- 50% від рентної плати за спеціальне використання води;
- 25% від рентної плати за спеціальне користування надрами (крім видобування нафти, природного газу та газового конденсату);
- 10% від податку на прибуток підприємств;
- 100% на прибуток підприємств комунальної форми власності [41; 56; 46].

Здавалося б, в умовах відсутності кардинального реформування обласного рівня управління збільшення ресурсної бази обласних бюджетів у контексті реформи децентралізації повинні були б створити сприятливі умови для збільшення їхньої спроможності та досягнення збалансованості і, загалом, «оздоровити» регіональні бюджетні політики. Втім, зібрані нами дані фінансових показників діяльності українських областей за 2018-2020 роки (детальніше з ними можна ознайомитись в Розділі 2 та Додатках) демонструють, що на рівні обласних бюджетів зберігаються все ті ж негативні тенденції, що були властиві їм до початку реформи фінансової децентралізації, а саме: доволі висока дотаційність та ресурсна залежність від центру, неякісне бюджетне планування, яке прямо впливає на всі інші аспекти бюджетних політик регіонів, інертність в принципах та підходах до формування місцевих бюджетів, неузгодженість регіональної політики на рівні взаємовідносин обласна рада-ОДА тощо.

Провівши попередній розслідувальний аналіз даних фінансових операцій, пов'язаних з українськими обласними бюджетами, нам вдалося зафіксувати наступні емпіричні тренди:

1. Фінансування доходів та видатків обласних бюджетів України є нестабільним та непослідовним.
2. Наповнення обласних бюджетів стає більш залежним від податкових надходжень (зокрема, від ПДФО), ніж від субвенцій з Державного бюджету.
3. Обласні бюджети України мають нерівномірне фінансування своїх доходів і видатків, з чого виникають значні профіцити або дефіцити бюджетів.
4. Частки видатків обласних бюджетів України у різних соціально-економічних сферах значно змінюються кожного року, що вказує на непослідовність регіональних політик та відсутність чіткого плану розпорядження коштами в тривалій перспективі.
5. Реальні показники по доходах і видатках обласних бюджетів мають значні відхилення від затверджених річних розписів (планів), що свідчить про неякісне використання механізмів бюджетного планування.

З огляду на це, ми вважаємо, що кейс українських обласних бюджетів є доволі показовим та допоміжним в контексті вищезазначеної нами теоретичної прогалини в дослідженнях децентралізації та її впливу на економічний розвиток.

Власне, проблема нашого дослідження виглядає так: попри поширену в науковій літературі тезу про позитивний економічний вплив децентралізації на економічний розвиток та ефективність витрачання коштів «на місцях», український кейс обласних бюджетів 2018-2020 років демонструє багато в чому протилежний результат. Фактично, мова йде про невідповідність теорії емпіриці. Заповнити цю теоретичну прогалину і є дослідницькою метою нашої роботи.

Водночас, намагаючись вирішити в межах нашого дослідження вищезгадану теоретичну проблему, ми шукатимемо також і відповіді на практичну проблему, яка постає сьогодні перед українськими полісімейкерами та публічними управлінцями, а саме: невідповідність теперішньої фінансової ситуації в областях стратегічним цілям та очікуванням, що закладались в реформу фінансової децентралізації, і неякісне використання інструментів належного врядування в аспекті доброго управління фінансами на обласному рівні.

Прагнучи вирішити озвучені як дослідницьку, так і практичну проблеми, ми виходимо на аналітичне питання, навколо якого, власне, і вибудовуватиметься наше дослідження і яке виглядає так: які фактори визначають економічну успішність фінансової децентралізації для українських ОМС на обласному рівні і як останнім забезпечити належне врядування в аспектах доброго управління фінансами та бюджетного планування?

Провівши розвідувальний аналіз даних, ми сформулювали для себе наступне припущення: головною причиною відсутності очікуваного позитивного економічного впливу реформи децентралізації на українські регіони є брак компетентності місцевої бюрократії та неналежне використання/ігнорування інструментів належного врядування у формуванні та реалізації бюджетних політик (особливо в аспектах доброго управління фінансами та бюджетного планування). Частково це пояснюється, на нашу думку, браком стимулів для управлінського корпусу на обласному рівні, браком висококваліфікованих кадрів (бюджетні аналітики та менеджери), особливостями організаційної культури та браком самостійного управлінського досвіду. Відтак, ми вважаємо, що ці контекстуальні фактори здатні пояснити невідповідність тези про позитивний економічний вплив децентралізації українському контексту.

Для того, аби підтвердити/спростувати наше припущення, у цьому дослідженні ми також вдамося до методу кейс-стаді, як такого, що дозволить нам найкраще підійти до аналізу проблем фінансової децентралізації в Україні 2018-2020 років. На додачу, ми використовуватимемо кількісні методи, які допоможуть

нам опрацювати зібраний нами масив даних щодо обласних бюджетів України за 2018-2020 роки.

### **Висновки до Розділу 1**

Таким чином, дослідивши теоретичний доробок щодо опрацювання понять «децентралізація» та «належне врядування» у політичній науці, нами було зроблено висновок, що у науковій літературі існує суттєва теоретична прогалина у частині пояснень позитивних чи негативних ефектів фінансової децентралізації на економічний розвиток різних регіонів/громад, не завжди ефективного витрачання місцевих публічних коштів органами місцевого самоврядування та необхідності впровадження бодай окремих елементів належного врядування (особливо в аспектах доброго управління фінансами), що мали б змогу покращувати показники результативності та ефективності різного роду місцевих планів або політик. Спостерігається також свого роду невідповідність між окремими пануючими теоретичними припущеннями та емпіричними даними, зокрема щодо кейсу українських обласних бюджетів 2018-2020 років.

Виокремивши методологічні аспекти фінансової децентралізації як одного з важливих елементів забезпечення належного врядування, ми зустрілись з наступною практичною проблемою: попри створення можливостей для збільшення ресурсної бази та фінансової спроможності ОМС, місцеві бюджети здебільшого продовжують демонструвати з року в рік негативні тренди, що заважають низці регіонів та територіальних громад перейти на шлях сталого економічного розвитку та забезпечення належного врядування на всіх рівнях влади загалом. З огляду на це та звужений предмет нашого дослідження, надалі більшу увагу було зосереджено саме на ключових аспектах регіонального рівня.

Проаналізувавши особливості реформи децентралізації на обласному рівні в Україні 2018-2020 років, можна чітко ствердити, що переважна більшість обласних бюджетів залишаються дотаційними попри очікуваний позитивний економічний ефект фінансової децентралізації. Головною причиною відсутності очікуваного

позитивного економічного впливу реформи децентралізації на українські регіони, на нашу думку, є брак компетентності місцевої бюрократії та неналежне використання/ігнорування основних інструментів належного врядування в бюджетному управлінні, зокрема бюджетного планування (добре управління фінансами). Власне, тому у першому розділі і були сформувані гіпотези цього дослідження, які стосуються стабільності та послідовності фінансування доходів і видатків обласних бюджетів, їхньої співмірності, суттєвої залежності обласних бюджетів від окремих категорій надходжень, пріоритезації різних сфер у розподілі видатків обласних бюджетів, ефективності належного врядування та, найголовніше, бюджетного планування областей, перевірці яких присвячені наступні два розділи цього дослідження.

## **РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА БЮДЖЕТНИХ ПОЛІТИК НА ОБЛАСНОМУ РІВНІ УКРАЇНИ ПРОТЯГОМ 2018-2020 РОКІВ**

### **2.1. Дослідження та оцінка дохідної частини обласних бюджетів України за 2018-2020 роки**

Як уже було зазначено в попередньому розділі, з 2015 року реформа децентралізації внесла суттєві корективи у фінансування будь-якої регіональної політики в Україні. Пов'язано це, перш за все, з фінансовою децентралізацією. А особливо зі змінами до бюджетного та податкового законодавства, які розширили одні фінансові можливості ОМС обласного рівня та звузили інші [60; 61].

У першому випадку ОМС обласного рівня отримали більше нових джерел для наповнення своїх бюджетів, що загалом означає розпоряджання інакшими значними надходженнями, ніж це було до початку реформи. У другому – скоротився реальний розмір тих коштів, які раніше йшли через обласні бюджети до бюджетів інших органів місцевого самоврядування. Йдеться про встановлені тепер прямі міжбюджетні відносини об'єднаних територіальних громад з Державним бюджетом [40]. Наразі визначені для громад кошти з Держбюджету надходять до них напряму, без використання попередньої ієрархічної бюджетної вертикалі. Тобто, без використання у цьому процесі обласних та районних бюджетів, що загалом знімає з ОМС відповідних рівнів повноваження та відповідальність з управління та розпоряджання окремими категоріями фінансів [64].

Звичайно, сама реформа децентралізації не є гарантією одночасного розв'язання всіх соціально-економічних проблем регіону. Водночас вибудовування нової моделі управління або врядування в державі дає можливість регіонам на свій розсуд використати шанс, що їм дає децентралізація, та пришвидшити свій розвиток – досягти власної максимальної спроможності. Для цього місцева влада

повинна, наприклад, належно планувати обласний бюджет, створювати відповідні умови із залучення додаткових фінансів та витратити кожен гривню з бюджету на чіткі цілі і завдання. Коротко кажучи, ОМС обласного рівня мають бути ефективними для своїх громадян.

Як правило, більшість демократичних країн забезпечують цю ефективність на державному, регіональному та локальному рівнях через елементи належного врядування (*good governance*), про що йтиметься згодом. Тому в рамках цього дослідження для нас важливо відслідкувати, як реформа децентралізації вплинула на ОМС обласного рівня та їхнє управління власними фінансами як щодо доходів, так і видатків обласних бюджетів. Це дасть нам зрозуміти, наскільки ефективною та раціональною є нинішня система та як, за потреби, її оптимізувати за допомогою тих самих елементів належного врядування або інших механізмів.

Загалом часові рамки досліджуваної тематики та проведеного аналізу стосуються трьох останніх і вже повністю завершених бюджетних років – 2018-2020 рр. Це дозволяє використати й оцінити дані щодо всіх обласних бюджетів України вже на завершальному етапі реформи децентралізації, що найчіткіше показує її наслідки для регіонів, та є найактуальнішою інформацією наразі. Всі дані, які використані у цьому дослідженні, отримані з офіційного Державного веб-порталу бюджету для громадян «Open Budget» Міністерства фінансів України або шляхом офіційних запитів на доступ до публічної інформації до обласних рад та обласних державних адміністрацій України [45; 63].

Також у контексті подальшого дослідження надзвичайно важливим є розуміння регіональної бюджетної політики. Загалом під бюджетною політикою слід розуміти набір різних заходів органів державних або місцевих органів влади та використання бюджетних ресурсів з метою забезпечення сталого економічного й соціального розвитку [72, с. 71-72; 54]. Відповідно, коли ми говоритимемо про регіональні (обласні) бюджетні політики, то йтиметься саме про діяльність ОМС обласного рівня та використання ними фінансових ресурсів з місцевих обласних бюджетів, якими якраз і розпоряджається місцева влада в областях.



Оскільки регіональні бюджетні політики де-факто відображаються в статтях дохідної та видаткової частин обласних бюджетів (у джерелах їх наповнення та напрямках використання), то проведений у цьому та наступному підрозділах аналіз даних щодо доходів та видатків обласних бюджетів України має за мету виявити/спростувати спільні проблемні аспекти регіональних бюджетних політик ОМС та чітко визначити головні передумови забезпечення сталого розвитку (sustainable development) регіонів після фактичного завершення реформи децентралізації. Тобто, перевірити сформовані на початку цього дослідження гіпотези, які стосуються стабільності та послідовності фінансування доходів і видатків обласних бюджетів, їхньої співмірності, суттєвої залежності обласних бюджетів від окремих категорій надходжень, пріоритезації різних сфер у розподілі видатків обласних бюджетів та бюджетного планування областей.

Розпочати цей аналіз варто саме з загальних доходів обласних бюджетів України за 2018-2020 роки. Фактично із всіх тих зведених коштів, які отримували та якими розпоряджалися ОМС обласного рівня протягом усіх зазначених бюджетних років. Поглянемо на Таблицю 2.1.

*Таблиця 2.1. Загальні доходи обласних бюджетів України та показники їх приросту в 2018-2020 роках [46].*

Загальні доходи обласних бюджетів України та показники їх приросту в 2018-2020 рр., грн					
Область	Розмір доходів обласних бюджетів України, грн			Показники приросту до попереднього року, %	
	2018	2019	2020	2019/2018	2020/2019
Вінницька	10866252122	8795593921	4808949967	-19,1	-45,3
Волинська	7561057784	6329650874	3207093232	-16,3	-49,3
Дніпропетровська	21283303458	17590576218	10800624457	-17,4	-38,6
Донецька	12453175165	10613164211	6171210086	-14,8	-41,9
Житомирська	8798228894	7188277265	3906783144	-18,3	-45,7
Закарпатська	7334160697	6651182329	3137951320	-9,3	-52,8
Запорізька	10937535273	9011276025	5156969798	-17,6	-42,8
Івано-Франківська	9447971644	7726072437	3349019719	-18,2	-56,7

## Продовження Таблиці 2.1.

Загальні доходи обласних бюджетів України та показники їх приросту в 2018-2020 рр., грн					
Область	Розмір доходів обласних бюджетів України, грн			Показники приросту до попереднього року, %	
	2018	2019	2020	2019/ 2018	2020/ 2019
Київська	11621781965	10092436814	5906552351	-13,2	-41,5
Кіровоградська	6511522113	5414215409	2979350132	-16,9	-45,0
Луганська	4657582883	4011419522	2382791319	-13,9	-40,6
Львівська	16021036467	12632242403	7043704785	-21,2	-44,2
Миколаївська	6440194193	5965434066	3487859437	-7,4	-41,5
Одеська	12225163743	11230895581	6080520215	-8,1	-45,9
Полтавська	10815441195	8693589292	5349952801	-19,6	-38,5
Рівненська	8584644276	7032340661	3177571350	-18,1	-54,8
Сумська	7797435539	5898562250	3185586288	-24,4	-46,0
Тернопільська	7250877557	5653368322	2686459148	-22,0	-52,5
Харківська	15352049479	13038848358	7259729530	-15,1	-44,3
Херсонська	6267564425	5355392364	3180246350	-14,6	-40,6
Хмельницька	8582191710	6987621412	3579742131	-18,6	-48,8
Черкаська	8554118311	6723597797	3519441521	-21,4	-47,7
Чернівецька	5784667549	4879023521	2200532292	-15,7	-54,9
Чернігівська	7279171034	5580553873	3079958782	-23,3	-44,8

Як бачимо, можна прослідкувати спільну для всіх областей тенденцію: розміри їхніх бюджетів щорічно скорочуються протягом досліджуваного періоду. Порівняно з 2018 роком, надходження обласних бюджетів у 2019 році в середньому скоротилися на 16,9%. Вже у 2020 році маємо ще більше скорочення відносно попереднього 2019 року – в середньому на 45,3%. А якщо порівняти показники базового 2018 року та 2020 року, то взагалі матимемо в середньому зменшення обласних бюджетів за два роки на 54,6%<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Тут і надалі всі середні показники розраховуються в такій послідовності: спершу середнє арифметичне значення відповідних абсолютних величин, за ними – відповідні відносні показники у категоріях.

Як бачимо, зменшення розміру доходів обласного бюджету у 2019 році (порівняно з 2018 роком) найбільш помітне в Сумській (-24,4%), Чернігівській (-23,3%), Тернопільській (-22%), Черкаській (-21,4%) та Львівській (+21,2%) областях. Найменш помітним воно є в Миколаївській (-7,4%), Одеській (-8,1%), Закарпатській (-9,3%), Київській (-13,2%) та Луганській (-13,9%) областях. Порівняно з 2019 роком, 2020 рік також проявив від'ємні показники приросту та вказав на зменшення дохідної частини всіх обласних бюджетів. Найбільше розмір надходжень зменшився в Івано-Франківській (-56,7%), Чернівецькій (-54,9%), Рівненській (-54,8%), Закарпатській (-52,8%) та Тернопільській (-52,5%) областях; найменше – в Полтавській (-38,5%), Дніпропетровській (-38,6%), Луганській (-40,6%), Херсонській (-40,6%), Київській (-41,5%) та Миколаївській (-41,5%) областях.

Так, скорочення розмірів дохідної частини обласних бюджетів добре видно в періоді між 2018 і 2020 роками. Насправді воно є закономірним і логічним на останніх етапах реалізації реформи децентралізації в Україні. Щорічне утворення нових об'єднаних територіальних громад в областях означало зміну їх міжбюджетних відносин з Держбюджетом, про що вже йшлося. Тобто, з кожним роком область ставала менш дотичною до фінансів інших органів місцевого самоврядування: вона вже не управляла ними, а самі кошти не проходили через обласні бюджети, щоб бути далі розподіленими по бюджетах інших ОМС.

Тепер, з укрупненням районів та формуванням всіх територіальних громад України (за винятком тимчасово окупованих територій АРК й окремих районів Донецької та Луганської областей), обласні ради та ОДА як їхні виконавчі органи будуть мати наразі менші, але власні надходження до своїх обласних бюджетів. Йдеться про ті кошти, якими вони розпоряджатимуться виключно задля реалізації своїх повноважень, що чітко визначені Конституцією України та ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [53; 64]. А кошти інших ОМС не матимуть жодного відношення до обласних бюджетів (звичайно, за виключенням субвенцій з

місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам, які мають зовсім інакший характер надходжень до місцевих бюджетів).

Загалом у цьому й полягала одна з особливостей фінансової децентралізації. Кожен ОМС тепер має по-новому отримувати та розпоряджатися децентралізованими фінансами. Саме збільшення чи зменшення їхніх розмірів мало говорить про ефективність управління ними у майбутньому, тому дуже важливо заглибитися трохи більше в деталізацію дохідної частини обласних бюджетів. Це дасть нам змогу більше зрозуміти, від яких саме надходжень стають більш залежними ОМС обласного рівня, як їх поступово збільшувати та робити більш ефективними для свої громадян. Тому переходимо до аналізу тих джерел надходжень, які найбільше наповнюють обласні бюджети та від яких майже повністю залежать ОМС обласного рівня.

Всі доходи обласних бюджетів можна класифікувати за 4 категоріями. Це податкові надходження, неподаткові надходження, міжбюджетні трансферти та доходи від операцій з капіталом [41]. Остання є зовсім не значною і майже не впливає на формування обласних бюджетів. Детальніше розглянути зміни саме податкових надходжень, неподаткових надходжень та міжбюджетних трансфертів обласних бюджетів в абсолютних показниках протягом 2018-2020 років можна в Додатку 4.

Так, знову доволі очевидними є щорічні спільні тенденції щодо зміни надходжень обласних бюджетів. Оскільки протягом досліджуваного періоду ці зміни є постійними та послідовними, відразу порівняємо 2018 і 2020 роки. При постійному зменшенні доходів обласних бюджетів загалом, можна відслідкувати поступове збільшення податкових надходжень і зменшення неподаткових надходжень та міжбюджетних трансфертів. Останнє, як уже було зазначено, пов'язано з переходом на прямі міжбюджетні відносини.

*Таблиця 2.2. Відносна зміна основних категорій доходів обласних бюджетів України у 2020 році порівняно з 2018 роком [46].*

<b>Відносна зміна основних категорій доходів обласних бюджетів України у 2020 р. порівняно з 2018 р., %</b>			
<b>Область</b>	<b>Податкові надходження</b>	<b>Неподаткові надходження</b>	<b>Міжбюджетні трансферти</b>
Вінницька	+22,1	-36,3	-67,3
Волинська	-1,9	-49,4	-64,4
Дніпропетровська	+3,3	-64,6	-69,2
Донецька	+4,0	-3,5	-68,7
Житомирська	+8,7	-34,5	-65,0
Закарпатська	+2,9	+12,0	-66,0
Запорізька	-9,5	-36,1	-66,6
Івано-Франківська	+17,5	-27,6	-74,1
Київська	+12,8	-35,1	-68,1
Кіровоградська	+21,0	-31,8	-66,0
Луганська	+19,8	-43,9	-57,8
Львівська	+11,0	-31,8	-69,1
Миколаївська	+29,8	-24,3	-59,4
Одеська	-20,7	-25,4	-62,8
Полтавська	+10,5	-15,7	-66,0
Рівненська	+19,9	-76,9	-70,4
Сумська	+7,6	-30,8	-69,9
Тернопільська	+27,5	-23,2	-71,6
Харківська	+13,1	-8,6	-68,1
Херсонська	+24,2	-36,0	-58,8
Хмельницька	+27,4	-28,4	-69,4
Черкаська	+12,5	-14,3	-69,4
Чернівецька	+6,2	-41,5	-68,8
Чернігівська	+17,8	-41,6	-68,1

Таблиця 2.2. більш чітко показує зміну основних категорій надходжень до обласних бюджетів України у 2020 році відносно 2018 року. Кошти, які приносили податкові надходження обласним бюджетам, протягом двох років зросли в середньому на 11,7%. У той же час кошти, отримані обласними бюджетами від неподаткових надходжень та міжбюджетних трансфертів, скоротилися у середньому відповідно на 30,9% та 66,5%.

Як бачимо, найбільше зросли податкові надходження до бюджетів Миколаївської (+29,8%), Тернопільської (+27,5%) та Хмельницької (+27,4%) областей, найменше – Одеської (-20,7%), Запорізької (-9,5%) та Волинської (-1,9%) областей, які де-факто скоротилися. Щодо неподаткових надходжень та міжбюджетних трансфертів, то у першому випадку вони найбільше скоротилися у Рівненській (-76,9%), Дніпропетровській (-64,6%) та Волинській (-49,4%) областях, найменше – у Донецькій (-3,5%) та Харківській (-8,6%) областях і зросли лише у Закарпатській (+12%) області; а в другому – найбільше зменшилися в Івано-Франківській (-74,1%), Тернопільській (-71,6%) та Рівненській (-70,4%) областях, найменше – у Луганській (-57,8%), Херсонській (-58,8%) та Миколаївській (-59,4%) областях.

Прослідковуючи спільну для всіх областей, окрім Одеської, Запорізької та Волинської, тенденцію щодо зростання розмірів податкових надходжень до обласних бюджетів, можна ствердити, що загалом з децентралізацією змінилися структура доходів ОМС обласного рівня та залежність останніх від конкретних надходжень. Це підтверджують і зміни з неподатковими надходженнями та міжбюджетними трансфертами, які постійно зменшуються у гривневому еквіваленті. Тобто, одного ресурсу стає більше, а іншого – навпаки менше. Тому обласна місцева влада має розуміти, на кого або що саме краще більше покладатися та як ефективно використовувати наявні фінанси у майбутньому, коли фактично вже змінені основні правила гри.

Для нас дуже важливо якраз відслідкувати становлення більшої залежності обласних бюджетів від одних надходжень та меншої – від зовсім інших, адже зміна цієї бюджетної структури доходів напряду впливає на орієнтації та напрямки розвитку регіональних політик. Для цього потрібно, по-перше, піти в більшу деталізацію доходів обласних бюджетів та, по-друге, поглянути як на абсолютні, так і на відносні величини їхньої зміни у структурі обласних бюджетів, оскільки вони можуть бути не такими очевидними при постійному зменшенні загальних доходів протягом останніх трьох років.

Всім обласним бюджетам впродовж досліджуваного періоду найбільше коштів (у середньому більш як 90% від всіх доходів) приносили та продовжують приносити сім головних надходжень. Це податок та збір на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності, власні надходження бюджетних установ, дотації з Державного бюджету місцевим бюджетам, субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам та субвенції з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам [46]. Перші двоє доходів належать до податкових надходжень, двоє наступних – до неподаткових надходжень, а троє останніх – до міжбюджетних трансфертів.

Так, у Додатку 5 дуже добре видно зміни абсолютних показників цих найбільших доходів у кожному обласному бюджеті. Якщо порівняти 2020 рік з 2018 роком, то найбільш відчутними можна вважати зміни щодо всіх семи найбільших доходів. За цей період в середньому кошти отримані обласними бюджетами від ПДФО зросли на 28,1%. Також зросли в середньому розміри субвенцій з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам – 33,6%, податку на прибуток підприємств – 19,8% та адміністративних зборів та платежів, доходів від некомерційної господарської діяльності – 10,7%. Обернену ситуацію маємо з власними надходженнями бюджетних установ, дотаціями з Державного бюджету місцевим бюджетам та субвенціями з Державного бюджету місцевим бюджетам. Вони протягом трьох останніх років зменшились у середньому на відповідно 37,9%, 44,7% та 70,2%. Більш детально це можна побачити у Таблиці 2.3. нижче.

Таблиця 2.3. Відносна зміна найбільших надходжень обласних бюджетів України у 2020 році порівняно з 2018 роком [46].

Відносна зміна найбільших надходжень обласних бюджетів України у 2020 р. порівняно з 2018 р., %							
Область	Податок та збір на доходи фізичних осіб	Податок на прибуток підприємств	Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності	Власні надходження бюджетних установ	Дотації з Державного бюджету місцевим бюджетам	Субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам	Субвенції з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам
Вінницька	+26,3	+43,6	+10,2	-39,5	-46,6	-69,8	+75,2
Волинська	+28,3	+18,3	-2,5	-47,6	-40,1	-68,1	-12,3
Дніпропетровська	+29,8	-26,3	+4,3	-72,3	-48,6	-71,0	-48,5
Донецька	+28,9	-65,6	+11,2	-13,0	-52,2	-69,9	-77,5
Житомирська	+27,8	+8,8	+12,2	-32,3	-46,5	-68,0	+47,6
Закарпатська	+23,7	+44,5	+12,1	+13,6	-30,9	-71,5	+397,0
Запорізька	+26,3	-54,5	+8,2	-40,3	-52,7	-68,1	-41,0
Івано-Франківська	+32,2	+75,4	+7,9	-38,5	-33,1	-79,1	+72,5
Київська	+32,4	+39,5	+24,9	-49,0	-44,6	-71,4	+52,8
Кіровоградська	+22,7	+40,4	+23,8	-41,7	-46,8	-68,7	-2,1
Луганська	+30,4	-17,9	+7,6	-49,9	-31,4	-62,7	-49,3
Львівська	+29,6	+18,1	+14,8	-45,9	-43,9	-71,0	-69,8
Миколаївська	+32,4	+39,6	+12,3	-31,3	-48,0	-60,9	-61,4
Одеська	+24,9	+11,8	+10,3	-28,2	-44,9	-65,3	+3,8
Полтавська	+22,1	+30,7	+8,7	-29,8	-53,8	-67,3	-45,4
Рівненська	+34,3	+23,8	+10,4	-80,8	-36,5	-75,1	+7,3
Сумська	+26,7	+7,6	+15,8	-32,5	-50,8	-72,5	+41,8
Тернопільська	+31,6	+46,8	+12,8	-25,9	-42,0	-76,4	-1,9
Харківська	+25,6	+33,3	+15,8	-24,3	-43,3	-70,2	-48,5
Херсонська	+29,5	+38,3	-0,7	-43,3	-42,2	-61,4	-60,2
Хмельницька	+31,6	+39,1	+5,0	-32,6	-48,6	-71,8	+428,2
Черкаська	+25,0	+0,2	+12,1	-22,4	-50,2	-71,7	+23,1
Чернівецька	+30,9	+29,2	+8,9	-47,8	-36,1	-75,5	+76,2
Чернігівська	+29,6	+57,6	+18,2	-47,9	-50,8	-70,4	+106,3

Як правило, переважна більшість областей показують однакові тенденції з доволі схожими показниками стосовно обласних бюджетів. До прикладу, найбільше зростання коштів від ПДФО спостерігаємо у Рівненській, Миколаївській



та Київській областях; від податку на прибуток підприємств – у Чернігівській, Тернопільській та Закарпатській областях; від адміністративних зборів – у Київській, Кіровоградській та Чернігівській областях; і від субвенцій з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам – у Хмельницькій, Закарпатській та Чернігівській областях. А от найбільше скорочення коштів від власних надходжень бюджетних установ відслідковуємо у Рівненській, Дніпропетровській та Луганській областях; від дотацій з Державного бюджету місцевим бюджетам – у Полтавській, Запорізькій та Донецькій областях; і від субвенцій з Державного бюджету місцевим бюджетам – в Івано-Франківській, Тернопільській та Чернівецькій областях.

Але є й такі регіони, що сильно відрізняються і загалом є виключеннями зі спільних напрямків. Йдеться про Донецьку, Запорізьку, Дніпропетровську та Луганську області щодо податку на прибуток підприємств, надходження від якого у них сильно скоротилися; Волинську та Херсонську області щодо адміністративних зборів, надходження від яких у них теж дещо впали; або Закарпатську область щодо власних надходжень бюджетних установ, яка є єдиним регіоном, де ці надходження показали значне зростання замість скорочення.

Опрацювавши абсолютні показники розмірів семи найбільших доходів обласних бюджетів та відслідкувавши їх відносну зміну у часі, варто звернути не меншу увагу на зміну їхніх часток у структурі загальних доходів обласних бюджетів. Як щодо цих доходів, так і щодо видатків у подальшому, відносні показники або частки більш чітко та якісно вказують на причинно-наслідкові зв'язки окремих явищ та прямі залежності місцевої влади від фінансування. І головне насправді – це аналіз спроможностей отримувати та витратити ті частини коштів, які дійсно перебувають у розпорядженні влади. Тобто, дивитися фактично на те, як ОМС обласного рівня провадять свою фінансово-бюджетну політику при паралельному зменшенні обласних бюджетів загалом.

Як можна побачити з Додатків 6 та 7, впродовж 2018-2020 років у всіх регіонах суттєво змінюється структура найбільших та найважливіших з огляду

залежності місцевої влади доходів обласних бюджетів. Відповідно до середніх показників по визначених доходах обласних бюджетів маємо постійне зростання часток ПДФО (на 17,5%), податку на прибуток підприємств (на 1,4%), адміністративних зборів та платежів, доходів від некомерційної господарської діяльності (на 0,4%), власних надходжень бюджетних установ (на 0,5%), дотацій з Державного бюджету місцевим бюджетам (на 2,3%) та субвенцій з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам (на 0,3%) і пропорційне зменшення частки отриманих коштів від субвенцій з Державного бюджету місцевим бюджетам (на 24,7%) у загальній структурі доходів обласних бюджетів протягом зазначеного періоду.

*Таблиця 2.4. Зміна часток найбільших надходжень у структурі обласних бюджетів України у 2020 році порівняно з 2018 роком [46].*

Зміна часток найбільших надходжень у структурі обласних бюджетів України 2020 р. порівняно з 2018 р., %							
Область	Податок та збір на доходи фізичних осіб	Податок на прибуток підприємств	Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності	Власні надходження бюджетних установ	Дотації з Державного бюджету місцевим бюджетам	Субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам	Субвенції з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам
Вінницька	+17,5	+2,0	+0,4	+1,5	+1,4	-24,3	+0,9
Волинська	+14,4	+1,3	+0,4	+0,4	+3,9	-19,0	+1,1
Дніпропетровська	+20,8	+3,7	+0,5	-2,0	+0,1	-26,5	+0,0
Донецька	+19,5	-1,4	+0,5	+1,2	-0,2	-26,4	-0,7
Житомирська	+16,1	+1,0	+0,6	+1,2	+1,6	-21,4	+1,7
Закарпатська	+14,5	+1,0	+0,7	+3,0	+7,2	-25,3	+0,1
Запорізька	+20,4	-0,1	+0,6	+0,7	0,0	-21,9	+0,2
Івано-Франківська	+18,0	+2,0	+0,8	+1,2	+8,3	-32,6	+0,5
Київська	+21,9	+3,9	+0,7	0,0	+0,5	-31,1	+1,8
Кіровоградська	+16,6	+1,1	+0,5	+0,6	+1,5	-23,9	+0,6
Луганська	+14,0	+0,5	+0,4	-0,1	+4,5	-19,6	0,0
Львівська	+20,5	+2,5	+0,8	+0,4	+1,6	-25,4	-0,8

## Продовження Таблиці 2.4.

Зміна часток найбільших надходжень у структурі обласних бюджетів України 2020 р. порівняно з 2018 р., %							
Область	Податок та збір на доходи фізичних осіб	Податок на прибуток підприємств	Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності	Власні надходження бюджетних установ	Дотації з Державного бюджету місцевим бюджетам	Субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам	Субвенції з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам
Миколаївська	+17,0	+2,0	+0,5	+0,6	-0,4	-20,3	-0,2
Одеська	+20,2	+2,6	+0,9	+0,9	+0,8	-19,6	+0,6
Полтавська	+16,4	+3,7	+0,4	+0,8	-0,3	-24,5	+0,1
Рівненська	+17,9	+1,3	+0,5	-2,7	+6,4	-24,8	+1,4
Сумська	+19,2	+1,6	+0,6	+1,1	+1,6	-25,0	+1,2
Тернопільська	+17,4	+1,4	+0,5	+1,7	+6,3	-28,5	+1,3
Харківська	+21,1	+2,4	+0,7	+0,9	+1,2	-27,5	0,0
Херсонська	+13,2	+1,1	+0,5	+0,3	+1,6	-17,5	-0,4
Хмельницька	+18,8	+1,4	+0,5	+1,9	+2,0	-25,2	+0,3
Черкаська	+18,4	+1,5	+0,6	+1,5	+1,6	-24,5	+0,7
Чернівецька	+14,6	+0,7	+0,6	+0,9	+9,6	-26,6	+1,0
Чернігівська	+18,0	+1,7	+0,5	+0,5	+1,4	-23,3	+0,6

ПДФО та адміністративні збори – ті надходження, частки від яких в кожному обласному бюджеті збільшуються без винятків. Найбільше частка коштів від ПДФО в обласному бюджеті зросла у Київській (+21,9%), Харківській (+21,1%) та Дніпропетровській (+20,8%) областях, найменше – у Волинській (+14,4%), Луганській (+14%) та Херсонській (+13,2%) областях; найбільше від адміністративних зборів – в Одеській (+0,9%), Львівській (+0,8%) та Івано-Франківській (+0,8%) областях, а найменше – у Вінницькій (+0,4%), Волинській (+0,4%), Луганській (+0,4%) та Полтавській (+0,4%) областях. Схожа, але повністю обернена ситуація з частками коштів від субвенцій з Державного бюджету місцевим бюджетам: у всіх без винятків обласних бюджетах їхня частка постійно

скорочується. Найбільше скорочення добре видно за Івано-Франківською (-32,6%), Київською (-31,1%) та Тернопільською (-28,5%) областями; найменше – за Херсонською (-17,5%), Волинською (-19%), Луганською (-19,6%) та Одеською (-19,6%) областями.

Попри середні показники по зростанню часток всіх інших найбільших доходів у структурі обласних бюджетів впродовж останніх років, маємо не такий однозначний стан речей, оскільки дані по невеликій частині областей значно відрізняються від спільних тенденцій. Наприклад, в Донецькій та Запорізькій областях частки коштів від податку на прибуток підприємств, навпаки, скоротилися – відповідно на 1,4% та 0,1%. Зменшилися також частки від власних надходжень бюджетних установ у Рівненській (-2,7%), Дніпропетровській (-2%) та Луганській (-0,1%) областях; від дотацій з Державного бюджету місцевим бюджетам у Миколаївській (-0,4%), Полтавській (-0,3%) та Донецькій (-0,2%) областях; і від субвенцій з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам у Львівській (-0,8%), Донецькій (-0,7%), Херсонській (-0,4%) та Миколаївській (-0,2%) областях.

Найсуттєвіше ж зросли частки отриманих коштів від податку на прибуток підприємств у Київській (+3,9%), Полтавській (+3,7%) та Дніпропетровській (+3,7%) областях; від власних надходжень бюджетних установ у Закарпатській (+3%), Хмельницькій (+1,9%) та Тернопільській (+1,7%) областях; від дотацій з Державного бюджету місцевим бюджетам у Чернівецькій (+9,6%), Івано-Франківській (+8,3%) та Закарпатській (+7,2%) областях; і від субвенцій з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам у Київській (+1,8%), Житомирській (+1,7%) та Рівненській (+1,4%) областях.

Таким чином, ОМС обласного рівня стають усе більш фінансово залежними від надходжень ПДФО, дотацій з Державного бюджету місцевим бюджетам, податку на прибуток підприємств, власних надходжень бюджетних установ, адміністративних зборів та платежів, доходів від некомерційної господарської діяльності, субвенцій з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам і менш

фінансово залежними від субвенцій з Державного бюджету місцевим бюджетам. Насправді маємо доволі цікаву тенденцію, коли попри те, що загальне фінансування обласних бюджетів зменшується, роль інших, так би мовити місцевих, доходів стрімко зростає у структурі обласних бюджетів. І йдеться про ключові податкові та неподаткові надходження, а найбільше – саме про ПДФО, який тепер займає те місце, яке раніше займали субвенції з Державного бюджету.

Стрімкий перерозподіл фінансування на рівні областей робить їхню місцеву владу автономнішою від єдиної централізованої фінансової вертикалі та дозволяє розширити реальну базу отримання додаткових фінансів у майбутньому виходячи з індивідуальних умов розвитку регіонів. Тобто, зараз формується такий адміністративно-фінансовий стан регіонів, за якого скорочене загальне фінансування доходів обласних бюджетів є доволі нестабільним та непослідовним, але й за якого вибудовується набагато більший попит на ефективну регіональну бюджетну політику. Іншими словами – належне управління або врядування, яке має допомогти раціонально використовувати наявні у місцевої влади ресурси, щоб поступово розв'язувати чутливі для громадян проблеми та забезпечувати їм якісні умови життя у регіоні.

В рамках цього дослідження варто також набагато детальніше зачепити інструмент бюджетного планування в регіонах, який мали б на високому рівні забезпечувати ОМС. Загалом бюджетне планування, яке використовують спільно з стратегічним та програмно-цільовим плануванням, дозволяє ОМС обласного рівня через аналітичні розрахунки запланувати свої доходи та видатки у коротко-, середньо- або довготривалій перспективі. Це допомагає місцевій владі більш точно та якісно дізнатися, скільки коштів вони отримають та матимуть змогу витратити протягом наступного бюджетного року. І, звичайно ж, від цього плануються всі інші регіональні політики, які потребують того чи іншого фінансування.

Не варто забувати, що бюджетне планування є одним з основних елементів належного врядування (в аспектах доброго управління фінансами) і частиною стратегічного планування водночас. Останнє також є надважливим на

регіональному рівні. Загалом під стратегічним плануванням в регіонах слід розуміти «систематичний процес, за допомогою якого регіон прогнозує та планує свою діяльність на майбутнє. Стратегічне планування зосереджене на питаннях майбутнього, на забезпеченні довготривалого виживання регіону в умовах змінного середовища. Воно одночасно є процесом і результатом, оскільки в його основу покладено: вибір цілей та завдань, що мають привести до кращого суспільства, і визначення найдієвішого способу їх досягнення» [76, с. 157].

Сама ж якість бюджетного планування прямо впливає на ефективність роботи будь-якого органу державної або місцевої влади. Адже від цього інструменту залежить все: фінансування доходів і видатків, їх рівномірність, забезпечення фінансовим ресурсом середньо- або довгострокових соціально-економічних програм розвитку держави та регіонів або їхніх стратегічних планів у різних сферах тощо. У випадку ОМС обласного рівня, це, напевно, один з найкращих елементів належного врядування, який, за правильного застосування, дозволить розв'язати чимало управлінсько-адміністративних проблем.

Так, до реформи децентралізації інструмент бюджетного планування використовували переважно на короткий період: задля планування свого фінансування на наступний бюджетний рік. Уже з 2017 року ОМС мали б використовувати його з огляду на середньострокову перспективу. Також вони повинні були б додати до бюджетного процесу на місцевому рівні програмно-цільовий метод, оскільки раніше це залежало виключно від рішення місцевої ради, а починаючи із складання проєктів місцевих бюджетів на 2017 рік, ПЦМ став обов'язковим у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з Державним бюджетом (наразі це фактично всі місцеві бюджети, крім бюджетів тимчасово окупованих територій АРК й окремих районів Донецької та Луганської областей) [41; 68, с. 3-4]. Це загалом здійснило б позитивний вплив на формування та впровадження різних регіональних політик у довшій перспективі розвитку регіонів, адже, як приклад, місцеве бюджетування легше було б

підлаштовувати до середньострокових соціально-економічних програм розвитку, що краще б забезпечувало їхнє фінансування.

Тобто, це була свого роду певна вимога до ОМС (як і до органів державної влади насправді) в ході децентралізації щодо планування на 3 роки вперед (1 рік планування та 2 роки прогнозування) від поточного бюджетного року. На практиці вимога була дотримана формально (варто зауважити, що окремої відповідальності, крім політичної, чи контролю за виконанням або невиконанням немає), й ОМС обласного рівня здійснювали своє бюджетне планування за де-факто старою системою, про що свідчать рішення обласних рад щодо затвердження проєктів обласних бюджетів та внесення різних змін до останніх протягом поточних бюджетних років.

Особливої уваги заслуговує і ПЦМ. Хоч він більшою мірою стосується видаткової частини місцевих бюджетів, все ж цей метод має максимальну пов'язаність з бюджетним плануванням загалом. Від ПЦМ напряду залежить вироблення та реалізація різних бюджетних політик або програм і їхнє фінансування відповідно. Так, ПЦМ – це «метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу» [41]. Тобто, йдеться про управління бюджетними коштами через конкретні цілі і завдання, які покладені в основу програмування політик та їхнього планування.

Головною базою ПЦМ є бюджетна програма. Це може бути частина комплексної програми соціально-економічного розвитку, регіональна програма або інший план дій певної політики, що має передбачати вичерпний перелік цілей та завдань, виконання яких можна промоніторити та оцінити відповідно до комплексних показників результативності (дещо видозміненої від класичного розуміння): показники затрат, продукту, ефективності та якості. І тут слід виділити чотири базових етапи ПЦМ: планування програм (програмування), їх погодження/затвердження, виконання й аналіз виконання програм. Останній етап,

у свою чергу, поділяється на моніторинг та оцінювання програм. Належне проходження всіх цих етапів мало б забезпечувати якість та високу ефективність політик ОМС, що зав'язані на плануванні [68, с. 4-11].

Відтак, одна з найважливіших гіпотез цього дослідження і стосується напряму неналежного бюджетного планування протягом останніх років на рівні областей, яке значно впливало і продовжує впливати на їхні бюджетні політики, коли воно мало б бути вже кардинально зміненим на краще. Найбільш об'єктивно перевірити це можливо за допомогою офіційних даних Мінфіну щодо обласних бюджетів та їх аналізу відповідно, тому поглянемо на Таблицю 2.5 або Додаток 8.

*Таблиця 2.5. Частки виконання загальних доходів обласних бюджетів України до уточнених річних розписів (планів) в 2018-2020 роках [46].*

<b>Частки виконання загальних доходів обласних бюджетів України до уточнених річних розписів (планів) в 2018-2020 рр., %</b>									
<b>Область</b>	<b>Частки виконання річних розписів (планів) по доходах, %</b>			<b>Відхилення виконання від запланованих річних розписів (планів), %</b>			<b>Різниця у відхиленні виконання від річних розписів (планів) протягом років, %</b>		
	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2019/2018</b>	<b>2020/2019</b>	<b>2020/2018</b>
Вінницька	101,5	96,7	96,4	+1,5	-3,3	-3,6	-4,9	-0,3	-5,2
Волинська	90,2	95,3	98,2	-9,8	-4,7	-1,8	+5,1	+2,9	+8,0
Дніпропетровська	100,8	96,1	91,2	+0,8	-3,9	-8,8	-4,7	-4,9	-9,6
Донецька	101,7	99,2	102,5	+1,7	-0,8	+2,5	-2,5	+3,3	+0,8
Житомирська	99,6	95,4	96,3	-0,4	-4,6	-3,7	-4,3	+0,9	-3,3
Закарпатська	100,2	102,2	99,9	+0,2	+2,2	-0,1	+2,0	-2,3	-0,3
Запорізька	99,1	95,0	94,0	-0,9	-5,0	-6,0	-4,0	-1,0	-5,1
Івано-Франківська	98,8	96,0	96,3	-1,2	-4,0	-3,7	-2,8	+0,3	-2,6
Київська	101,4	100,3	99,8	+1,4	+0,3	-0,2	-1,1	-0,5	-1,6
Кіровоградська	100,9	93,5	96,7	+0,9	-6,5	-3,3	-7,4	+3,2	-4,2
Луганська	101,7	94,7	93,9	+1,7	-5,3	-6,1	-6,9	-0,9	-7,8
Львівська	91,3	97,2	93,6	-8,7	-2,8	-6,4	+5,9	-3,5	+2,3
Миколаївська	99,4	94,0	94,2	-0,6	-6,0	-5,8	-5,4	+0,2	-5,2
Одеська	95,5	94,2	96,3	-4,6	-5,8	-3,7	-1,2	+2,1	+0,9
Полтавська	99,8	97,9	96,3	-0,2	-2,1	-3,7	-1,9	-1,6	-3,5
Рівненська	100,2	97,8	95,1	+0,2	-2,2	-4,9	-2,4	-2,6	-5,0
Сумська	98,5	94,4	93,6	-1,5	-5,6	-6,4	-4,1	-0,8	-4,9



Продовження Таблиці 2.5.

<b>Частки виконання загальних доходів обласних бюджетів України до уточнених річних розписів (планів) в 2018-2020 рр., %</b>									
<b>Область</b>	<b>Частки виконання річних розписів (планів) по доходах, %</b>			<b>Відхилення виконання від запланованих річних розписів (планів), %</b>			<b>Різниця у відхиленні виконання від річних розписів (планів) протягом років, %</b>		
	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2019/2018</b>	<b>2020/2019</b>	<b>2020/2018</b>
Тернопільська	100,8	95,3	97,7	+0,8	-4,7	-2,3	-5,4	+2,4	-3,0
Харківська	101,2	98,6	101,8	+1,2	-1,4	+1,8	-2,7	+3,2	+0,6
Херсонська	98,6	94,2	95,6	-1,4	-5,8	-4,4	-4,3	+1,3	-3,0
Хмельницька	100,0	97,2	99,5	+0,0	-2,8	-0,5	-2,8	+2,3	-0,6
Черкаська	100,6	95,6	96,7	+0,6	-4,4	-3,3	-5,0	+1,1	-3,9
Чернівецька	101,2	97,3	95,2	+1,2	-2,7	-4,8	-3,9	-2,1	-6,0
Чернігівська	100,9	94,9	95,2	+0,9	-5,1	-4,8	-6,0	+0,3	-5,7

Як бачимо, обласні бюджети мають доволі різне планування своєї загальної дохідної частини. У середньому частки виконання обласних бюджетів за загальними доходами складали 99,1% у 2018 році, 96,2% у 2019 році та 96,3% у 2020 році. Фактично ми можемо спостерігати загальну тенденцію погіршення бюджетного планування по зведених показниках протягом досліджуваного періоду, хоч тут є деякі нюанси, про які буде згадано пізніше. Якщо відслідкувати саме відхилення від виконання запланованих річних розписів (планів), то матимемо у 2018 році середнє відхилення на рівні -0,9%, у 2019 році – на рівні -3,8% і у 2020 році – на рівні -3,7%. Так, середнє відхилення впало ще більше між 2018 та 2020 роками – на 2,8%.

Як уже зазначалось раніше, проблема полягає не лише у недовиконанні запланованих доходів, а насправді і у їх перевиконанні: коли надходження загалом погано прогножуються ОМС та є неочікуваними для останніх. Попри середні тенденції щодо відхилення часток виконання загальних доходів протягом 2018-2020 років саме у бік їх недовиконання, області все ж мають різну специфіку. Так, найбільші відхилення щодо перевиконання запланованих загальних доходів

обласних бюджетів добре видно у Луганській (+1,7%), Донецькій (+1,7%) та Вінницькій (+1,5%) областях у 2018 році; Закарпатській (+2,2%) та Київській (+0,3%) областях у 2019 році; і Донецькій (+2,5%) та Харківській (+1,8%) областях у 2020 році.

А от найбільші відхилення щодо недовиконання запланованих загальних доходів обласних бюджетів можна спостерігати за Волинською (-9,8%), Львівською (-8,7%) та Одеською (-4,6%) областями у 2018 році; Кіровоградською (-6,5%), Миколаївською (-6%), Херсонською (-5,8%) та Одеською (-5,8%) областями у 2019 році; і Дніпропетровською (-8,8%), Львівською (-6,4%) та Сумською (-6,4%) областями у 2020 році. Найбільшу ж різницю у відхиленні виконання запланованих загальних доходів обласних бюджетів між 2018 та 2020 роками мали Волинська (+8%), Львівська (+2,3%) та Одеська (+0,9%) області і Дніпропетровська (-9,6%), Луганська (-7,8%) та Чернівецька (-6%) області. Перші три області показали якісну зміну щодо покращення планування, а три останні – щодо його погіршення.

Здавалося б, коли подивитися на дані щодо бюджетного планування доходів по кожній області окремо, то відхилення начебто не такі вже й значні. Але це не зовсім так, якщо зважати ще на кілька важливих аспектів. По-перше, при формуванні та зведенні даних по річних розписах (планах) бюджетів стали відсоткові показники стосуються як щодо недовиконання, так і щодо перевиконання. Тобто, вони фактично зводяться разом, даючи певний узагальнений результат, який сильно відрізняється від реальності – від дійсних показників відхилень. По-друге, річні розписи (плани) дуже часто змінюються протягом бюджетного року: відповідний виконавчий орган приводить їх у відповідність щонайменше щоквартально, а найчастіше – щомісячно, аби максимально наближувати планові показники до реальних, що все одно вказують на суттєві відхилення. Якщо ж глянути на перші вихідні документи по обласних бюджетах (перші проєкти, які розробляє ОДА та затверджує обласна рада), то їхні показники ще більше відрізнятимуться від можливих реальних.

По-третє, самі узагальнення не показують повної картини: планування ОМС обласного рівня дійсно має гірший якісний рівень, якщо подивитися на нього через призму розподілу доходів за різними категоріями. І чим нижче за категоризацією здійснюється аналіз планування, тим гірші результати воно показує щодо величезного недовиконання одних надходжень та перевиконання інших. Тому у цьому дослідженні ми додатково розглянемо дані щодо окремого бюджетного планування основних категорій доходів обласних бюджетів – податкових та неподаткових надходжень, міжбюджетних трансфертів, які візуалізовано у Додатку 9. Це допоможе нам чіткіше зрозуміти ситуацію з реальним бюджетним плануванням ОМС на обласному рівні: чи воно дійсно тільки погіршилося протягом реформи децентралізації, на що вказали дані по загальних доходах, чи, навпаки, покращилося. Також варто зауважити, що з огляду на обмеженість рамок дослідження, здійснювати аналіз за нижчими за ієрархією категоріями доходів наразі не є доцільним.

Якщо поглянути на частки виконання основних категорій доходів обласних бюджетів до уточнених річних розписів (планів) в 2018 і 2020 роках, все ж ми підтвердимо ті результати, які показали дані по загальних доходах (Додаток 1). Фактично ситуація з бюджетним плануванням доходів дійсно погіршується протягом досліджуваного періоду. Так, попри те ж зведення показників планування за основними категоріями доходів, яке частково зміщує фокус реального стану, у середньому частки виконання запланованих податкових надходжень склали 98,1% (-1,9%) у 2018 році та 96,5% (-3,5%) у 2020 році; неподаткових надходжень – відповідно 177,6% (+77,6%) та 120,5% (+20,5%); і міжбюджетних трансфертів – відповідно 98% (-2%) та 94,8% (-5,2%).

Загалом, як бачимо, рівень середніх відхилень є значним: у випадку з податковими надходженнями та міжбюджетними трансфертами це недовиконання річних розписів (планів) з різницею у відхиленні між 2018 та 2020 роками на рівні -1,6% та -3,2% відповідно, а у випадку з неподатковими надходженнями – перевиконання річних розписів (планів) з різницею у відхиленні між 2018 та 2020

роками на рівні +57,1%. І лише остання категорія доходів де-факто демонструє позитивну тенденцію до покращення ситуації з бюджетним плануванням доходів обласних бюджетів, хоч із зависокими показниками. Найбільші недовиконання запланованих податкових надходжень можна спостерігати у Волинській (-46,2%), Львівській (-35,6%) та Одеській (-16,4%) областях у 2018 році і Вінницькій (-9,8%), Дніпропетровській (-11,2%), Запорізькій (-9%) та Львівській (-9%) областях у 2020 році; неподаткових надходжень у Львівській (-18,7%), Житомирській (-13,7%) та Волинській (-1,6%) областях у 2020 році (у 2018 році недовиконань не було); міжбюджетних трансфертів у Рівненській (-5,3%), Дніпропетровській (-3,5%) та Волинській (-3,4%) областях у 2018 році і Рівненській (-10,5%), Луганській (-8,6%) та Сумській (-6,3%) областях у 2020 році.

А от найбільші перевиконання запланованих податкових надходжень можна спостерігати у Харківській (+8,9%), Тернопільській (+8,8%) та Чернівецькій (+7,6%) областях у 2018 році і Рівненській (+8,7%), Харківській (+8,4%) та Хмельницькій (+3,2%) областях у 2020 році; неподаткових надходжень у Рівненській (+371,4%), Дніпропетровській (+170,9%) та Луганській (+161,9%) областях у 2018 році і Донецькій (+145%), Закарпатській (+92,6%) та Вінницькій (+41,2%) областях у 2020 році; міжбюджетних трансфертів у жодній з областей, адже перевиконань щодо них не було взагалі. Якщо ж порівняти між собою показники планування цих категорій доходів між 2018 та 2020 роками, то в кращий бік воно найбільше змінилося щодо податкових надходжень у Волинській, Львівській та Хмельницькій областях; щодо неподаткових надходжень у Рівненській, Луганській та Дніпропетровській областях; а щодо міжбюджетних трансфертів у Волинській та Одеській областях.

Також дуже цікаво звернути увагу на зміну бюджетного планування податкових та неподаткових надходжень, міжбюджетних трансфертів і доходів загалом по різних областях. Дані щодо обласних бюджетів вказують на те, що майже жодна область не має тяглості чи послідовності у зміні цього планування: воно відбувається врізнобій у різні періоди часу, що каже нам про гальмування або

взагалі відсутність змін до підходів формування та реалізації бюджетної політики з боку ОМС обласного рівня (особливо в аспектах бюджетного планування), які мали б розпочатися ще з 2017 року.

## **2.2. Дослідження та оцінка видаткової частини обласних бюджетів України за 2018-2020 роки**

Не менш важливим в аналізі обласних бюджетів є їхня видаткова частина. Вона показує, як загалом місцева влада на обласному рівні розпоряджається наявним у неї фінансовим ресурсом – куди і скільки вона витрачає. Можна чимало полемізувати щодо пріоритезації тих сфер, в які ОМС мали б вкладати кошти і їхні частки від бюджету, але це не є головною суттю цього дослідження. Наше завдання полягає у тому, щоб прослідкувати стабільність та послідовність витрачання коштів з бюджетів ОМС на рівні областей та на отриманих даних перевірити попередньо зазначені гіпотези цього дослідження щодо видаткової частини обласних бюджетів. Річ у тім, що видаткова частина обласних бюджетів є свого роду лакмусовим папірцем, за допомогою якого можна перевірити ресурсну складову впровадження регіональних політик. Адже доволі складно говорити про певну політику, яка не має у своїй основі стабільного та ефективного фінансування.

Після завершення реформи децентралізації місцева влада має бути готовою приймати нові правила гри та належно виконувати свої основні функції з управління регіонами маючи виключно власний та де-факто зменшений фінансовий ресурс, який потрібно буде дієво використовувати надалі, щоб забезпечити гідний рівень життя своїх громадян. Тому у рамках цього дослідження найбільше уваги було звернено саме на дані щодо видатків обласних бюджетів, які стосуються їхньої стабільності і послідовності загалом та за функціональною класифікацією, їхньої рівномірності з отриманими доходами (профіцит/дефіцит бюджетів) та бюджетного планування в областях протягом останніх трьох

бюджетних років. Також варто зауважити, що самі видатки обласних бюджетів розподілені, як уже було згадано, за функціональною класифікацією. Вона вказує на конкретні соціально-економічні сфери, в які ОМС вкладали бюджетні кошти.

Використовуючи логіку викладу матеріалу у попередньому підрозділі, пропонуємо розпочати із загального фінансування видатків обласних бюджетів України та показників їхнього приросту протягом 2018-2020 років. Як бачимо з Таблиці 2.6., ситуація із загальними видатками обласних бюджетів доволі схожа на ту, що й з доходами: вони щорічно скорочуються у всіх без винятків областях протягом досліджуваного періоду. І це насправді зрозуміло – чим менше коштів отримує місцева влада, тим меншим ресурсом вона управляє та розпоряджається.

Порівняно з 2018 роком, видатки обласних бюджетів у 2019 році в середньому скоротилися на 17,6%. Вже у 2020 році маємо ще більше скорочення відносно попереднього 2019 року – в середньому на 43,8%. А якщо порівняти показники базового 2018 року та 2020 року, то взагалі матимемо в середньому зменшення обласних бюджетів у видатковій частині за два роки на 53,7%. Такі показники є доволі суттєвими для регіонів і показують, як уже зазначалося, спільну для всіх обласних бюджетів тенденцію до зменшення розмірів видатків та загалом мутабільності їхнього фінансування впродовж останніх років.

*Таблиця 2.6. Загальні видатки обласних бюджетів України та показники їх приросту в 2018-2020 роках [46].*

Загальні видатки обласних бюджетів України та показники їх приросту в 2018-2020 рр., грн					
Область	Розмір видатків обласних бюджетів України, грн			Показники приросту до попереднього року, %	
	2018	2019	2020	2019/ 2018	2020/ 2019
Вінницька	10877023867	8871145249	5013927384	-18,4	-43,5
Волинська	7764314986	6302949912	3314303551	-18,8	-47,4
Дніпропетровська	22290373950	17707438272	10724127226	-20,6	-39,4
Донецька	14113316212	11373141415	8630407682	-19,4	-24,1
Житомирська	8812011936	7119675639	4126717696	-19,2	-42,0
Закарпатська	7436926354	6773075408	2872081061	-8,9	-57,6
Запорізька	11278221285	9114597351	5274324249	-19,2	-42,1

## Продовження Таблиці 2.6.

Загальні видатки обласних бюджетів України та показники їх приросту в 2018-2020 рр., грн					
Область	Розмір видатків обласних бюджетів України, грн			Показники приросту до попереднього року, %	
	2018	2019	2020	2019/ 2018	2020/ 2019
Івано-Франківська	9372224273	7911996773	3515827583	-15,6	-55,6
Київська	12770901934	9983811599	6013119561	-21,8	-39,8
Кіровоградська	6491373662	5358827911	3097137871	-17,4	-42,2
Луганська	4723357690	4417732930	2820903768	-6,5	-36,1
Львівська	16237214536	12703222423	7102013200	-21,8	-44,1
Миколаївська	6437418247	5885473878	3261221113	-8,6	-44,6
Одеська	12391597572	11272261860	6206465447	-9,0	-44,9
Полтавська	10600496660	8601192550	5841529482	-18,9	-32,1
Рівненська	8695599092	7172704443	3204763472	-17,5	-55,3
Сумська	7892238277	5990472690	3217228627	-24,1	-46,3
Тернопільська	7223046973	5772470232	2638188193	-20,1	-54,3
Харківська	15352552855	13077761257	7115767618	-14,8	-45,6
Херсонська	6211547068	5352182838	3325235248	-13,8	-37,9
Хмельницька	8705939746	7118865786	3579609267	-18,2	-49,7
Черкаська	8399172376	6715702946	3539356020	-20,0	-47,3
Чернівецька	5692209954	5111859238	2241097969	-10,2	-56,2
Чернігівська	7222445982	5650675632	3070006334	-21,8	-45,7

Так, зменшення розміру видатків обласного бюджету у 2019 році (порівняно з 2018 роком) найбільш помітне в Сумській (-24,1%), Київській (-21,8%), Чернігівській (-21,8%) та Львівській (-21,8%) областях. Найменш помітним воно є в Луганській (-6,5%), Миколаївській (-8,6%) та Закарпатській (-8,9%) областях. Порівняно з 2019 роком, 2020 рік також проявив від'ємні показники приросту та вказав на зменшення видаткової частини всіх обласних бюджетів. Найбільше розмір видатків зменшився в Закарпатській (-57,6%), Чернівецькій (-56,2%) та Івано-Франківській (-55,6%) областях; найменше – в Донецькій (-24,1%), Полтавській (-32,1%) та Луганській (-36,1%) областях.

Наступним важливим елементом при розгляді фінансування обласних бюджетів у дохідній та видатковій частинах є їхнє реальне співвідношення. Тобто, чи можуть ОМС обласного рівня дозволити собі окремі бюджетні витрати залежно

від тих надходжень, які вони отримують. Якщо в бюджеті доходи перевищують видатки за своїм розміром, це називають профіцитом бюджету; якщо ж усе навпаки (видатки перевищують доходи) – дефіцитом бюджету [41].

Обидва стани мають негативний відтінок у бюджетній політиці ОМС обласного рівня в регіоні, оскільки у першому випадку місцева влада недорозподіляє кошти, яких вона отримала більше від запланованого протягом поточного бюджетного року, а в другому – їй не вистачає коштів, аби профінансувати всі ті видатки, які були заплановані, адже коштів отримали менше. До речі, це одні з тих наслідків, до яких приводить неякісне бюджетне планування, що не допомагає чіткіше визначити розміри доходів та видатків на наступні бюджетні періоди і належно сформулювати регіональні політики з добре визначеним фінансуванням кожної.

Загалом різниця між загальними доходами та видатками обласних бюджетів впродовж 2018-2020 років була доволі відчутною. Жодній області не вдавалося наблизити показники дохідної та видаткової частини до стану максимальної рівності, тому деякі з них, що складала меншість, недорозподіляли протягом бюджетного року свої доходи, а деякі, що складала більшість, – витрачали значно більше коштів, ніж отримували. Останнє означало, що фінансовий ресурс необхідно було отримати з іншого джерела надходжень, адже станом на кінець бюджетного року бюджет мав бути єдино зведений та співмірний у його дохідній та видатковій частинах. В основному, це був Державний бюджет, з якого виділяли дотації вирівнювання обласним бюджетам, що загалом впливало і на фінансування державних політик [45].

Якщо поглянути на самі показники загальних доходів і видатків обласних бюджетів, то можна прослідкувати, що у 2018 році значний (який обраховується в мільйонах гривень) дефіцит обласних бюджетів мали 14 областей (окрім Харківської), у 2019 році – 16 областей, у 2020 році – 17 областей. У той же час значний (який теж обраховується в мільйонах гривень) профіцит обласних бюджетів у 2018 році мали 9 областей, у 2019 році – 8 областей, а у 2020 році – 6



областей (окрім Хмельницької). Якщо звести дані до середніх річних показників по всіх обласних бюджетах, то у всіх трьох роках ми маємо значні дефіцити бюджетів. Так, у 2018 році в середньому дефіцит обласних бюджетів складав 190,2 млн. грн, у 2019 році – 94,3 млн. грн, а вже у 2020 році – 171,1 млн. грн.

*Таблиця 2.7. Різниця між загальними доходами і видатками обласних бюджетів України (профіцит/дефіцит) в 2018-2020 роках [46].*

<b>Різниця між загальними доходами і видатками обласних бюджетів України (профіцит/дефіцит) в 2018-2020 роках, грн.</b>			
<b>Область</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Вінницька	-10771745,2	-75551328	-204977416
Волинська	-203257202,1	+26700961,66	-107210319
Дніпропетровська	-1007070492	-116862054,2	+76497230,41
Донецька	-1660141047	-759977203,6	-2459197596
Житомирська	-13783042,27	+68601625,38	-219934552
Закарпатська	-102765657,1	-121893079,2	+265870260
Запорізька	-340686012,6	-103321325,3	-117354451
Івано-Франківська	+75747371,7	-185924336,2	-166807864
Київська	-1149119969	+108625214,9	-106567211
Кіровоградська	+20148450,99	+55387497,79	-117787739
Луганська	-65774806,68	-406313408,9	-438112449
Львівська	-216178068,6	-70980020,6	-58308415,4
Миколаївська	+2775946,01	+79960187,74	+226638324,1
Одеська	-166433828,9	-41366279,17	-125945232
Полтавська	+214944534,9	+92396741,62	-491576681
Рівненська	-110954816,1	-140363781,6	-27192122,2
Сумська	-94802737,46	-91910440,69	-31642338,2
Тернопільська	+27830583,49	-119101910,2	+48270955,11
Харківська	-503376,23	-38912899,38	+143961911,9
Херсонська	+56017356,07	+3209525,59	-144988898
Хмельницька	-123748035,6	-131244373,3	+132864,73
Черкаська	+154945935,6	+7894850,3	-19914498,6
Чернівецька	+92457594,5	-232835716,9	-40565676,8
Чернігівська	+56725051,39	-70121758,57	+9952448,29

Як бачимо, одні з найбільших дефіцитів у відсотковому співвідношенні видатків до доходів у 2018 році мали Донецька, Київська та Дніпропетровська

області; профіцитів – Полтавська, Черкаська та Чернівецька області. У 2019 році щодо найбільших дефіцитів бюджетів – це Донецька, Луганська та Чернівецька області; щодо найбільших профіцитів бюджетів – Київська, Полтавська та Миколаївська області. А вже у 2020 році відносно найбільші дефіцити бюджетів мали знову ж таки Донецька, Луганська та Полтавська області; відносно найбільші профіцити бюджетів – Закарпатська, Миколаївська та Харківська області.

Тобто, з огляду на наявні дані щодо обласних бюджетів можна ствердити, що протягом останніх кількох років всі ОМС обласного рівня нерівномірно здійснювали фінансування своїх дохідних і видаткових частин, з чого виникали дійсно значні профіцити або дефіцити обласних бюджетів (про це також у Додатках 3 та 11). І тут не йдеться загалом про зменшення тих коштів, якими раніше управляли обласні ради та ОДА як їхні виконавчі органи, а про неналежне формування бюджетної політики та неефективний розподіл наявних фінансових ресурсів, які за теперішнього стану речей призведуть до суттєвих негативних соціально-економічних наслідків. Тому із закінченням реформи децентралізації та формуванням нової місцевої влади на обласному рівні, питання врегулювання цих проблем і належного врядування задля стабільного розвитку регіонів та покращення якості життя громадян мають чітко стояти на порядку денному в новообраних обласних ОМС, про що детальніше трохи згодом.

Аби більш зрозумілим був сам розподіл фінансування видатків з обласних бюджетів впродовж досліджуваного періоду, пропонуємо ґрунтовніше ознайомитися з їх відносною зміною за функціональною класифікацією (поділом на соціально-економічні сфери) у грошовому еквіваленті. Фактично, як і куди місцева влада області використовувала наявний у неї фінансовий ресурс. Перш за все, мається на увазі зміна цього фінансування на останніх етапах реформи децентралізації, її стабільність та послідовність відносно реальних регіональних галузевих політик (задля чого використовується інструмент порівняння не лише зміни абсолютних величин, а й відносних – часток), але не самих результатів від них або їх відчутності, що не є предметом цього дослідження.

Якщо порівняти 2018 та 2020 роки, можна відслідкувати майже спільні для всіх тенденції до зменшення фінансування видатків на загальнодержавні функції, житлово-комунальне господарство, охорону здоров'я та паралельного збільшення фінансування видатків на громадський порядок, безпеку та судову владу, економічну діяльність, охорону навколишнього природного середовища, духовний та фізичний розвиток, освіту і соціальний захист та соціальне забезпечення. Так, впродовж зазначеного періоду видатки обласних бюджетів на загальнодержавні функції скоротилися в середньому на 86,5%, на громадський порядок, безпеку та судову владу зросли на 291,9%, на економічну діяльність зросли на 39,2%, на охорону навколишнього природного середовища зросли на 20,6%, на житлово-комунальне господарство зменшилися на 27,9%, на охорону здоров'я скоротилися на 45,3%, на духовний та фізичний розвиток зросли на 15,2%, на освіту збільшилися на 11,1% і на соціальний захист зросли на 4%. Це насправді доволі просто відслідкувати навіть через абсолютні показники зміни видатків обласних бюджетів за функціональною класифікацією протягом 2018-2020 років (Додаток 10).

*Таблиця 2.8. Відносна зміна видатків обласних бюджетів України за функціональною класифікацією у 2020 році порівняно з 2018 роком [46].*

Відносна зміна видатків обласних бюджетів України за функціональною класифікацією у 2020 р. порівняно з 2018 р., %									
Область	Загальнодержавні функції	Громадський порядок, безпека та судова влада	Економічна діяльність	Охорона навколишнього природного середовища	Житлово-комунальне господарство	Охорона здоров'я	Духовний та фізичний розвиток	Освіта	Соціальний захист та соціальне забезпечення
Вінницька	-88,2	17,1	43,4	-81,7	-37,9	-39,9	15,9	25,6	13,2
Волинська	-85,2	47,6	-4,9	129,4	3,7	-44,5	8,3	13,8	6,8
Дніпропетровська	-79,9	30,8	-33,4	4,0	-89,3	-39,4	-1,8	-5,7	7,2
Донецька	-74,1	-59,9	39,3	-23,4	-1,9	-30,8	23,1	-9,3	-1,0

## Продовження Таблиці 2.8.

Відносна зміна видатків обласних бюджетів України за функціональною класифікацією у 2020 р. порівняно з 2018 р., %									
Область	Загальнодержавні функції	Громадський порядок, безпека та судова влада	Економічна діяльність	Охорона навколишнього природного середовища	Житлово-комунальне господарство	Охорона здоров'я	Духовний та фізичний розвиток	Освіта	Соціальний захист та соціальне забезпечення
Житомирська	-88,8	64,5	78,4	-7,2	-91,4	-54,3	15,0	11,5	-8,0
Закарпатська	-83,8	705,6	9,3	-70,6	-47,6	-45,6	9,3	4,9	-7,2
Запорізька	-83,3	х	-11,0	-84,2	-64,0	-50,5	9,6	9,6	10,3
Івано-Франківська	-86,9	19,4	53,2	-52,1	-20,3	-48,2	31,1	13,8	13,6
Київська	-82,9	166,6	-18,9	85,3	47,0	-34,3	-2,8	20,4	1,5
Кіровоградська	-87,7	998,5	95,9	-54,4	120,7	-48,2	25,8	22,7	17,2
Луганська	-80,8	-51,2	122,6	644,8	-99,6	-41,4	1,6	-5,6	-2,3
Львівська	-84,4	233,4	21,5	-65,5	-99,6	-43,1	22,8	17,5	0,4
Миколаївська	-83,9	977,2	29,5	37,8	-76,7	-43,6	27,6	11,0	11,2
Одеська	-75,7	х	-36,0	-6,8	х	-42,9	22,1	19,8	-6,5
Полтавська	-86,0	19,2	71,3	-66,7	-72,1	-36,0	28,3	7,1	18,2
Рівненська	-90,0	19,5	-18,4	36,1	-72,2	-51,8	-6,7	21,3	-1,0
Сумська	-89,0	61,9	28,4	-9,4	-36,3	-52,2	25,1	18,4	8,8
Тернопільська	-90,4	-68,9	33,3	-59,4	13,6	-45,9	12,3	12,4	-6,5
Харківська	-85,7	1376,2	46,6	128,4	-70,3	-33,2	18,4	22,0	-4,4
Херсонська	-86,2	43,7	148,5	-96,2	-50,9	-45,5	18,2	-0,6	8,1
Хмельницька	-89,7	х	51,8	-56,6	х	-50,5	38,2	15,8	8,7
Черкаська	-89,8	72,9	95,7	196,4	123,6	-40,7	9,7	12,7	14,7
Чернівецька	-88,2	1447,6	42,8	х	х	-47,5	21,5	19,7	-4,2
Чернігівська	-88,8	32,0	77,4	-29,2	57,9	-51,0	18,6	11,4	19,8

Натомість з Таблиці 2.8 бачимо, що є лише дві сфери, по яких всі без виключень області мають єдині тенденції: скорочення коштів з видатків на загальнодержавні функції та охорону здоров'я. Найбільше коштів з видатків на загальнодержавні функції у порівнянні 2020 року до 2018 року скоротили Тернопільська, Рівненська та Черкаська області, а от з видатків на охорону здоров'я – Житомирська, Сумська та Рівненська області. Інші сфери, як уже було зазначено,

мають трохи інакшу ситуацію: тенденції у них спільні, але з деякими виключеннями. Наприклад, при загальному зростанні видатків на громадський порядок, безпеку та судову владу, вони скоротилися у Тернопільській, Донецькій та Луганській областях. А от найбільше щодо цієї сфери вони зросли у Чернівецькій, Харківській та Кіровоградській областях.

Схожі виключення стосуються і сфер економічної діяльності, духовного та фізичного розвитку, освіти та соціального захисту. Видатки на їхнє фінансування зростають у всіх областях, окрім Одеської, Дніпропетровської, Київської, Рівненської, Запорізької та Волинської щодо сфери економічної діяльності; Рівненської, Київської та Дніпропетровської щодо сфери духовного та фізичного розвитку; Донецької, Дніпропетровської, Луганської та Херсонської щодо сфери освіти; Житомирської, Закарпатської, Одеської, Тернопільської, Харківської, Чернівецької, Луганської, Рівненської та Донецької щодо сфери соціального захисту та соціального забезпечення. Зміна фінансування видатків сфери ЖКГ є загалом від'ємною: вони скорочуються у більшості областей, хоч є й винятки, де це фінансування, навпаки, зростає. Це Черкаська, Кіровоградська, Чернігівська, Київська, Тернопільська та Волинська області. Дуже відмінну від усіх сфер маємо ситуацію з охороною навколишнього природного середовища, видатки по якій зростають за середніми показниками, але у 15 областей вони де-факто скорочуються. Реальне значне зростання спостерігається тільки за Луганською, Черкаською, Волинською, Харківською, Київською, Миколаївською, Рівненською та Дніпропетровською областями. Також варто зауважити, що по окремих областях в окремих сферах дані повністю відсутні і позначені в таблицях як «х».

Крім опрацьованих абсолютних показників, напевно ще більш важливим для нас є розгляд саме відносних показників обласних бюджетів у вигляді часток розподілу видатків за соціально-економічними сферами та їхньої зміни впродовж досліджуваного періоду. І якщо зміна показників у грошовому еквіваленті вказувала нам на те, як змінювався розподіл коштів за їхніми реальними розмірами при постійному зменшенні обласних бюджетів та управління ОМС обласного рівня

відносно меншими ресурсами, то за допомогою часток набагато легше відслідкувати стабільність чи послідовність фінансування різних сфер, оскільки нас цікавить більше сам розподіл наявного фінансового ресурсу без прив'язування до його реального розміру. Просто кажучи, поглянемо на зміну часток видатків усіх обласних бюджетів за сферами між 2018 та 2020 роками у Таблиці 2.9 або Додатку 12.

*Таблиця 2.9. Зміна часток видатків обласних бюджетів України за функціональною класифікацією у 2020 році порівняно з 2018 роком [46].*

Зміна часток видатків обласних бюджетів України за функціональною класифікацією у 2020 р. порівняно з 2018 р., %									
Область	Загальнодержавні функції	Громадський порядок, безпека та судова влада	Економічна діяльність	Охорона навколишнього природного середовища	Житлово-комунальне господарство	Охорона здоров'я	Духовний та фізичний розвиток	Освіта	Соціальний захист та соціальне забезпечення
Вінницька	-45,9	0,2	18,2	-0,1	0,1	4,6	2,7	16,8	3,5
Волинська	-41,1	0,1	14,4	0,1	0,1	3,3	2,6	18,5	2,3
Дніпропетровська	-28,1	0,1	7,5	1,3	-0,4	3,9	1,6	11,5	2,8
Донецька	-29,6	-0,1	17,4	0,9	0,5	1,8	1,4	5,8	1,9
Житомирська	-47,5	0,1	27,9	0,1	0,1	-0,3	2,7	13,6	3,4
Закарпатська	-39,3	0,9	11,2	0,1	0,1	5,3	4,0	14,0	4,0
Запорізька	-33,9	х	-9,3	-0,8	18,1	-13,2	28,8	-4,5	121,3
Івано-Франківська	-45,8	0,2	15,7	0,1	0,1	4,7	4,5	16,8	3,8
Київська	-36,5	0,4	11,8	1,0	0,5	5,1	1,8	12,0	3,9
Кіровоградська	-47,0	0,1	23,5	0,1	0,1	1,2	2,7	15,0	4,4
Луганська	-39,3	0,1	24,5	3,8	-0,3	-0,2	1,3	8,3	2,0
Львівська	-40,4	0,3	17,2	0,1	-1,2	4,3	3,4	14,0	2,5
Миколаївська	-38,9	0,1	12,5	0,3	-0,2	1,6	3,9	17,1	3,6
Одеська	-26,9	х	4,5	0,1	х	2,1	3,4	14,1	2,9
Полтавська	-42,8	0,1	25,9	-0,2	-0,3	2,3	2,2	9,5	3,4
Рівненська	-45,8	0,1	13,9	0,2	0,1	3,7	3,2	20,9	3,8
Сумська	-47,8	0,1	18,6	0,1	0,1	2,0	4,2	17,8	5,0
Тернопільська	-50,1	0,1	16,4	0,1	0,1	5,7	3,8	21,3	2,9
Харківська	-43,7	0,4	12,8	0,5	-0,1	6,4	3,8	16,0	4,0
Херсонська	-44,0	0,2	27,1	-0,1	0,1	0,3	2,9	10,5	3,2

## Продовження Таблиці 2.9.

Зміна часток видатків обласних бюджетів України за функціональною класифікацією у 2020 р. порівняно з 2018 р., %									
Область	Загальнодержавні функції	Громадський порядок, безпека та судова влада	Економічна діяльність	Охорона навколишнього природного середовища	Житлово-комунальне господарство	Охорона здоров'я	Духовний та фізичний розвиток	Освіта	Соціальний захист та соціальне забезпечення
Хмельницька	-48,6	х	-7,5	16,4	х	13,4	5,5	147,3	-2,5
Черкаська	-50,8	0,1	21,2	0,4	0,1	5,3	2,6	15,2	6,0
Чернівецька	-46,8	0,3	16,4	х	х	4,6	4,5	17,0	4,0
Чернігівська	-47,9	0,2	20,1	0,1	0,1	2,0	4,5	14,6	6,4

У 2018 році на загальнодержавні функції в середньому по обласних бюджетах виділяли 59,7% від усіх видаткових коштів, на громадський порядок, безпеку та судову владу – 0,1%, на економічну діяльність – 9,3%, на охорону навколишнього природного середовища – 1%, на ЖКГ – 3,3%, на охорону здоров'я – 10,4%, на духовний та фізичний розвиток – 2%, на освіту – 12% і на соцзахист – 2,8%. Вже у 2020 році частки видатків по сферах у середньому мали зовсім інакші показники: загальнодержавні функції – 19% (-40,7%), громадський порядок, безпека та судова влада – 0,2% (+0,1%), економічна діяльність – 23,8% (+14,5%), охорона навколишнього природного середовища – 2,2% (+1,2%), ЖКГ – 4,3% (+1%), охорона здоров'я – 13,8% (+3,4%), духовний та фізичний розвиток – 6,2% (+4,2%), освіта – 27,8% (+15,8%) і соцзахист – 10,3% (+7,5%).

Тобто, незалежно від зміни самого фінансування кожної видаткової сфери у абсолютних величинах, чітко вимальовуються тенденції щодо спільних змін часток фінансування сфер з видаткової частини обласних бюджетів протягом 2018-2020 років. Це зменшення частки видатків на загальнодержавні функції та збільшення часток видатків на всі інші зазначені вище соціально-економічні сфери. Але в

аспекті останнього не все так однозначно зрозуміло: в окремих сферах окремі області трохи відхиляються від загальних напрямів. Наприклад, попри спільні тенденції до збільшення часток видатків у всіх сферах, окрім загальнодержавних функцій, можна спостерігати скорочення часток видатків щодо громадського порядку, безпеки та судової влади у Донецькій області (-0,1%); економічної діяльності у Запорізькій (-9,3%) та Хмельницькій (-7,5%) областях; охорони навколишнього природного середовища у Запорізькій (-0,8%), Полтавській (-0,2%), Херсонській (-0,1%) та Вінницькій (-0,1%) областях; ЖКГ у Львівській (-1,2%), Дніпропетровській (-0,4%), Луганській (-0,3%), Полтавській (-0,3%), Миколаївській (-0,2%) та Харківській (-0,1%) областях; охорони здоров'я у Запорізькій (-13,2%), Житомирській (-0,3%) та Луганській (-0,2%) областях; освіти у Запорізькій (-4,5%) області; соцзахисту у Хмельницькій (-2,5%) області.

Такі відхилення не є значними, якщо ми дивимось на стан речей у контексті спільних тенденцій. Але більш цікаво те, що коли ми відстежуємо зміни щорічно, разом із зменшенням загальної грошової маси, якою управляють ОМС обласного рівня, дуже по-різному змінюються частки видатків. Йдеться про те, що хоч майже всі області мають схожі позитивні тенденції до зростання часток всіх видатків за сферами, крім частки видатків на загальнодержавні функції, яка постійно і пропорційно падає, саме фінансування сфер (навіть за розподіленими частками видатків) не можна назвати стабільним та послідовним, оскільки збільшується воно непередбачувано – без можливості розрахувати відносну пропорційність збільшення різних видатків одне до одного в областях.

Для кращого розуміння зміни фінансування за частками видатків у областях, необхідно, крім середніх показників та відхилень від тенденцій, відмітити ще й екстремуми самих тенденцій. Так, частки видатків щодо загальнодержавних функцій найбільше змінилися у Черкаській (-50,8%), Тернопільській (-50,1%) та Хмельницькій (-48,6%) областях. Всі інші зміни часток видатків екстремумів мали позитивні значення: протягом 2018-2020 років найбільше зросли частки видатків з обласних бюджетів у Закарпатській (+0,9%), Харківській (+0,4%) та Київській



(+0,4%) областях щодо громадського порядку, безпеки та судової влади; у Житомирській (+27,9%), Херсонській (+27,1%) та Полтавській (+25,9%) областях щодо економічної діяльності; у Хмельницькій (+16,4%), Луганській (+3,8%) та Дніпропетровській (+1,3%) областях щодо охорони навколишнього природного середовища; у Запорізькій (+18,1%), Донецькій (+0,5%) та Київській (+0,5%) областях щодо ЖКГ; у Хмельницькій (+13,4%), Харківській (+6,4%) та Тернопільській (+5,7%) областях щодо охорони здоров'я; у Запорізькій (+28,8%) та Хмельницькій (+5,5%) областях щодо духовного та фізичного розвитку; у Хмельницькій (+147,3%), Тернопільській (+21,3%) та Рівненській (+20,9%) областях щодо освіти; у Запорізькій (+121,3%), Чернігівській (+6,4%) та Черкаській (+6%) областях щодо соціального захисту та соціального забезпечення.

Як у випадку з дохідними частинами, так і у випадку з видатковими частинами обласних бюджетів, якісне бюджетне планування є одним з ключових елементів, що забезпечують ефективну роботу ОМС та результативну реалізацію різних регіональних політик, які найчастіше залежать саме від фінансування. Через дані по доходах обласних бюджетів було підтверджено одну з поставлених у цьому дослідженні гіпотез, яка стосується неналежного бюджетного планування. Як виявилось, цей інструмент дійсно неякісно використовують ОМС обласного рівня, від чого виникають проблеми одразу в кількох аспектах бюджетних політик регіонів.

Аби повністю перевірити згадану вище гіпотезу, застосувати її потрібно і щодо видатків обласних бюджетів. Це дасть змогу відслідкувати, як ОМС обласного рівня планували свої видатки протягом 2018-2020 років та наскільки це було вдало. Для початку поглянемо на частки виконання загальних видатків обласних бюджетів відповідно до їхніх уточнених річних розписів (планів) у Таблиці 2.10 або Додатку 13.

Таблиця 2.10. Частки виконання загальних видатків обласних бюджетів України до уточнених річних розписів (планів) в 2018-2020 роках [46].

Частки виконання загальних видатків обласних бюджетів України до уточнених річних розписів (планів) в 2018-2020 рр., %									
Область	Частки виконання річних розписів (планів) по видатках, %			Відхилення виконання від запланованих річних розписів (планів), %			Різниця у відхиленні виконання від річних розписів (планів) протягом років, %		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2019/2018	2020/2019	2020/2018
Вінницька	96,4	92,0	92,3	-3,6	-8,0	-7,7	-4,3	0,2	-4,1
Волинська	87,0	90,4	91,8	-13,0	-9,6	-8,2	3,4	1,3	4,8
Дніпропетровська	97,2	92,7	85,9	-2,8	-7,3	-14,1	-4,5	-6,8	-11,2
Донецька	78,8	76,5	82,8	-21,2	-23,6	-17,2	-2,3	6,3	4,0
Житомирська	95,7	89,7	90,6	-4,3	-10,3	-9,4	-6,0	0,9	-5,1
Закарпатська	95,2	98,5	85,1	-4,8	-1,5	-15,0	3,3	-13,4	-10,1
Запорізька	95,1	91,6	90,4	-4,9	-8,4	-9,6	-3,5	-1,2	-4,7
Івано-Франківська	94,7	92,9	93,0	-5,3	-7,1	-7,0	-1,8	0,0	-1,7
Київська	95,4	92,7	89,6	-4,6	-7,3	-10,4	-2,8	-3,1	-5,9
Кіровоградська	97,0	88,6	91,3	-3,0	-11,4	-8,7	-8,4	2,7	-5,7
Луганська	92,9	87,2	90,1	-7,1	-12,8	-9,9	-5,7	2,9	-2,8
Львівська	88,4	92,8	87,3	-11,6	-7,2	-12,7	4,4	-5,5	-1,1
Миколаївська	95,2	88,7	81,5	-4,8	-11,3	-18,5	-6,5	-7,1	-13,6
Одеська	90,5	89,4	87,9	-9,5	-10,6	-12,1	-1,1	-1,5	-2,7
Полтавська	94,6	91,1	87,9	-5,4	-8,9	-12,1	-3,5	-3,2	-6,7
Рівненська	95,8	94,5	89,2	-4,2	-5,5	-10,8	-1,3	-5,3	-6,6
Сумська	94,8	91,6	89,3	-5,2	-8,5	-10,7	-3,2	-2,2	-5,5
Тернопільська	96,0	91,9	88,6	-4,0	-8,1	-11,4	-4,1	-3,3	-7,4
Харківська	96,0	93,2	91,0	-4,0	-6,8	-9,0	-2,8	-2,2	-5,0
Херсонська	93,8	89,4	91,6	-6,2	-10,6	-8,4	-4,4	2,2	-2,2
Хмельницька	96,3	94,7	94,4	-3,7	-5,3	-5,6	-1,6	-0,3	-1,9
Черкаська	95,5	90,0	87,0	-4,6	-10,0	-13,0	-5,4	-3,0	-8,5
Чернівецька	92,9	92,8	87,9	-7,1	-7,2	-12,1	-0,1	-4,9	-5,0
Чернігівська	97,2	92,3	89,6	-2,8	-7,7	-10,5	-4,9	-2,8	-7,7

З отриманих даних одразу видно, що виконання річних розписів (планів) по загальних видатках є набагато гіршим від того, що ми маємо з доходами. По-перше, рівень відхилення цього виконання є набагато вищим. По-друге, всі без виключення області за всі досліджувані роки мають такі рівні виконання запланованих загальних видатків своїх обласних бюджетів, що характеризуються

саме категорією недовиконання останніх, а категорія перевиконання у них повністю відсутня.

Так, частки виконання річних розписів (планів) по загальних видатках у середньому складали 94% у 2018 році, 91,2% у 2019 році та 89,2% у 2020 році. Фактично знову відслідковуємо загальну тенденцію погіршення бюджетного планування по зведених видаткових показниках протягом 2018-2020 років. Якщо подивитися саме відхилення від виконання запланованих річних розписів (планів), то матимемо у 2018 році середнє відхилення на рівні -6%, у 2019 році – на рівні -8,8% і у 2020 році – на рівні -10,8%. Так, середнє відхилення від виконання впало щодо видатків ще більше між 2018 та 2020 роками – на 4,8%.

Найбільші відхилення щодо недовиконання запланованих загальних видатків обласних бюджетів добре видно у Донецькій (-21,2%), Волинській (-13%) та Львівській (-11,6%) областях у 2018 році; Донецькій (-23,6%), Луганській (-12,8%) та Кіровоградській (-11,4%) областях у 2019 році; і Миколаївській (-18,5%), Донецькій (-17,2%) та Закарпатській (-15%) областях у 2020 році. Найбільшу ж різницю у відхиленні виконання запланованих загальних видатків обласних бюджетів між 2018 та 2020 роками мали Миколаївська (-13,6%), Дніпропетровська (-11,2%) та Закарпатська (-10,1%) області і Волинська (+4,8%) та Донецька (+4%) області. Перші три області показали найбільшу зміну щодо погіршення бюджетного планування, а дві останні (вони і єдині) – щодо його якісного покращення.

При цьому, поступову зміну підходів до бюджетного планування видатків у позитивному аспекті проявили лише згадані вже Волинська та Донецька області, хоч все ж і не наблизились до суттєвих показників у частках виконання річних розписів (планів) по видатках. Всі інші області мають абсолютно ідентичну ситуацію, що і з бюджетним плануванням доходів: воно, просто кажучи, відбувається врізнобій у різні періоди часу, що вказує, як уже зазначалося, на гальмування або взагалі відсутність змін до підходів формування та реалізації

бюджетної політики з боку ОМС обласного рівня (особливо в аспектах бюджетного планування), які де-юре мали б розпочатися ще з 2017 року.

Загалом на неякісне бюджетне планування видатків значною мірою вплинуло і неналежне бюджетне планування доходів, оскільки останні суттєво змінювалися протягом досліджуваних бюджетних років, а ОМС обласного рівня цього не передбачили у своєму внутрішньому аналізі. Тому погано спрогнозована дохідна частина обласних бюджетів призвела до ще гіршого прогнозування та планування видаткової частини. На додачу, тут також обов'язково треба враховувати ті аспекти, про які було зазначено в попередньому підрозділі. Йдеться про зсування фокусу через зведення показників по виконанню загальних видатків, щомісячне та/або щоквартальне уточнення річних розписів (планів) і зміну реальних показників планування у випадку відслідковування окремих статей видатків (більш явні екстремуми).

Якщо поглянути на відхилення від виконання видатків обласних бюджетів за функціональною класифікацією (де-факто за соціально-економічними сферами) до уточнених річних розписів (планів) в 2018 і 2020 роках, ми також підтвердимо ті результати, які показали дані по загальних видатках (Додаток 2). Переважна більшість показників виконання видатків обласних бюджетів за функціональною класифікацією вказують на значні відхилення саме у контексті недовиконання. При цьому, протягом 2018-2020 років самі показники по відхиленню щодо недовиконання видатків суттєво зростають (Додаток 14).

Так, попри те ж зведення показників планування видатків обласних бюджетів за функціональною класифікацією, яке частково зміщує фокус реального стану, про що вже йшлося раніше, у середньому можна простежити відхилення виконання видатків щодо загальнодержавних функцій від річних розписів (планів) на рівні - 2,7% у 2018 році та -15,5% у 2020 році; щодо громадського порядку, безпеки та судової влади – на рівні -3,9% у 2018 році та +0,6% у 2020 році; щодо економічної діяльності – на рівні -27,1% у 2018 році та -17,2% у 2020 році; щодо охорони навколишнього природного середовища – на рівні -36,5% у 2018 році та -40,2% у

2020 році; щодо ЖКГ – на рівні -15,6% у 2018 році та -11,5% у 2020 році; щодо охорони здоров'я – на рівні +0,2% у 2018 році та -4,1% у 2020 році; щодо духовного та фізичного розвитку – на рівні -3,1% у 2018 році та -5% у 2020 році; щодо освіти – на рівні -4,9% у 2018 році та -7,1% у 2020 році; щодо соціального захисту та соціального забезпечення – на рівні +0,1% у 2018 році та -2,5% у 2020 році.

Як бачимо, середні показники відхилень виконання запланованих видатків за функціональною класифікацією вказують на те, що відхилення у недовиконанні видатків із загальнодержавних функцій зростає (-12,7%) в період між 2018 та 2020 роками, як і у випадках з видатками з охорони навколишнього природного середовища (-3,6%), охорони здоров'я (-4,3%), духовного та фізичного розвитку (-2%), освіти (-2,2%) та соціального захисту та соціального забезпечення (-2,6%). Щодо видатків з громадського порядку, безпеки та судової влади, економічної діяльності та ЖКГ, то у них спостерігаємо, навпаки, зменшення середніх показників відхилень виконання від річних розписів (планів) в період між 2018 та 2020 роками – з різницями у +4,5%, +9,8% та +4,1% відповідно. Але варто зауважити, що показники щодо видатків з економічної діяльності та ЖКГ все рівно лишаються на значному рівні недовиконання, і лише видатки з громадського порядку, безпеки та судової влади при зменшенні відхилень у своїх середніх показниках переходять до незначного перевиконання.

Найбільші ж відхилення щодо недовиконання видатків із загальнодержавних функцій мали Закарпатська (-6,1%), Миколаївська (-6,0%) та Чернівецька (-5,2%) області у 2018 році і Рівненська (-20,5%), Харківська (-20,2%) та Вінницька (-20,0%) області у 2020 році; з громадського порядку, безпеки та судової влади – Запорізька (-27,6%), Донецька (-10,8%) та Черкаська (-10,3%) області у 2018 році і Миколаївська (-42,7%), Вінницька (-19,0%) та Кіровоградська (-17,4%) області у 2020 році; з економічної діяльності – Волинська (-54,2%), Львівська (-50,2%) та Донецька (-41,8%) області у 2018 році і Закарпатська (-41,8%), Миколаївська (-40,6%) та Тернопільська (-29,1%) області у 2020 році; з охорони природного навколишнього середовища – Волинська (-71,5%), Сумська (-66,2%) та Херсонська

(-64,5%) області у 2018 році і Херсонська (-95,7%), Вінницька (-94,7%) та Закарпатська (-87,8%) області у 2020 році; з ЖКГ – Донецька (-68,6%), Чернівецька (-63,5%) та Черкаська (-50,9%) області у 2018 році і Миколаївська (-62,0%), Дніпропетровська (-47,8%) та Сумська (-35,6%) області у 2020 році; з охорони здоров'я – Донецька (-19,9%), Харківська (-7,0%) та Дніпропетровська (-5,9%) області у 2018 році і Дніпропетровська (-9,8%), Одеська (-8,2%) та Київська (-7,6%) області у 2020 році; з духовного та фізичного розвитку – Донецька (-44,9%), Івано-Франківська (-22,0%) та Одеська (-3,1%) області у 2018 році і Дніпропетровська (-36,2%), Рівненська (-27,9%) та Сумська (-8,9%) області у 2020 році; з освіти – Донецька (-27,3%), Львівська (-10,2%) та Одеська (-9,2%) області у 2018 році і Херсонська (-14,8%), Дніпропетровська (-11,6%) та Запорізька (-11,1%) області у 2020 році; з соціального захисту та соціального забезпечення – Донецька (-27,9%), Луганська (-3,1%) та Хмельницька (-2,0%) області у 2018 році і Тернопільська (-6,0%), Запорізька (-5,8%) та Дніпропетровська (-5,4%) у 2020 році.

Серед найбільших відхилень щодо перевиконання видатків із загальнодержавних функцій вдасться виділити лише Сумську (+3,9%) область у 2018 році; з громадського порядку, безпеки та судової влади – Харківську (+3,7%), Сумську (+0,8%) та Полтавську (+0,7%) області у 2018 році і Закарпатську(+149,5%), Полтавську (+0,8%) та Житомирську (+0,3%) області у 2020 році; з охорони здоров'я – Вінницьку (+7,8%), Кіровоградську (+6,1%) та Хмельницьку (+5,5%) області у 2018 році; з духовного та фізичного розвитку – Київську (+1,7%), Херсонську (+1,2%) та Полтавську (+1,1%) області у 2018 році і Полтавську (+0,4%) та Кіровоградську (+0,2%) області у 2020 році; з соціального захисту та соціального забезпечення – Чернівецьку (+7,5%), Сумську (+4,5%) та Дніпропетровську (+4,2%) області у 2018 році і Чернівецьку (+2,2%), Сумську (+1,6%) та Івано-Франківську (+0,8%) області у 2020 році. Усі інші незазначені вище видатки за окремими соціально-економічними сферами та роками не були перевиконані у жодній з областей.

Варто також згадати і про найбільші зміни (різниці) у відхиленні виконання видатків за функціональною класифікацією між 2018 та 2020 роками. Так, відхилення у видатках із загальнодержавних функцій за три попередні роки найбільше змінилися у позитивний бік лише у Херсонській (+0,1%) області, а в негативний – у Сумській (-22,9%), Луганській (-22,5%) та Вінницькій (-18,8%) областях; з громадського порядку, безпеки та судової влади – у позитивний бік у Запорізькій (+155,3%), Черкаській (+5,6%) та Донецькій (+8,7%) областях, а в негативний – у Миколаївській (-42,6%), Кіровоградській (-17,3%) та Вінницькій (-17,0%) областях; з економічної діяльності – у позитивний бік у Волинській (+37,2%), Луганській (+33,4%) та Львівській (+29,5%) областях, а в негативний – у Закарпатській (-29,4%), Миколаївській (-28,4%) та Дніпропетровській (-18,7%) областях; з охорони природного навколишнього середовища – у позитивний бік у Луганській (+41,7%), Миколаївській (+40,2%) та Волинській (+39,0%) областях, а в негативний – у Закарпатській (-87,7%), Івано-Франківській (-57,1%) та Полтавській (-43,1%) областях; з ЖКГ – у позитивний бік у Донецькій (+68,2%), Черкаській (+46,3%) та Тернопільській (+21,6%) областях, а в негативний – у Миколаївській (-57,4%), Дніпропетровській (-28,9%) та Полтавській (-25,4%) областях; з охорони здоров'я – у позитивний бік у Донецькій (+11,3%), Харківській (+4,3%) та Рівненській (+2,0%) областях, а в негативний – у Кіровоградській (-11,9%), Вінницькій (-10,9%) та Київській (-9,9%) областях; з духовного та фізичного розвитку – у позитивний бік лише у Донецькій (+42,7%) та Івано-Франківській (+21,3%) областях, а в негативний – у Дніпропетровській (-34,3%), Рівненській (-27,9%) та Сумській (-8,8%) областях; з освіти – у позитивний бік у Донецькій (+23,6%), Вінницькій (+6,9%) та Львівській (+0,7%) областях, а в негативний – у Херсонській (-13,6%), Запорізькій (-8,7%) та Сумській (-7,7%) областях; з соціального захисту та соціального забезпечення – у позитивний бік лише у Донецькій (+24,0%) та Луганській (+3,2%) областях, а в негативний – у Дніпропетровській (-9,6%), Львівській (-7,0%) та Запорізькій (-5,4%) областях.

З огляду на проаналізовані дані, можна ствердити, що навіть при розгляді більш деталізованої видаткової частини обласних бюджетів (за функціональною класифікацією) бюджетне планування в областях лишається на неналежному рівні – набагато гіршому від того, на який вказують деталізовані показники щодо дохідної частини обласних бюджетів. Окрім стрімкого зростання відхилення виконання видатків обласних бюджетів за функціональною класифікацією від річних розписів (планів) у переважній більшості областей впродовж 2018-2020 років (крім Донецької області, яка, попри загальні тенденції, поступово наближається до скорочення цих відхилень, хоч і продовжує мати загалом незадовільне планування свого обласного бюджету), необхідно відмітити і саму специфіку цих відхилень. Йдеться, перш за все, про характерне майже для всіх областей недовиконання своїх видатків, яке погіршується з кожним роком, та знову ж таки відсутність спільних для окремих областей трендів щодо збільшення/зменшення відхилень виконання видатків, які відбуваються врізної по всіх областях, окрім, як уже згадувалося, Донецької області, протягом різних періодів часу.

## **Висновки до Розділу 2**

Дослідивши та оцінивши дохідну частину обласних бюджетів України за 2018-2020 роки, можна стверджувати, що фінансування доходів обласних бюджетів України насправді є нестабільним та непослідовним; наповнення обласних бюджетів стає більш залежним від податкових надходжень (зокрема, від ПДФО), ніж від субвенцій з Державного бюджету; а реальні показники по доходах обласних бюджетів мають доволі значні відхилення від затверджених річних розписів (планів), що свідчить про неякісне використання інструменту бюджетного планування з боку ОМС обласного рівня.

Дослідивши та оцінивши видаткову частину обласних бюджетів України за 2018-2020 роки, необхідно зазначити, що фінансування видатків обласних бюджетів України також є нестабільним та непослідовним; обласні бюджети України мають нерівномірне фінансування своїх доходів і видатків, з чого



виникають значні профіцити або дефіцити бюджетів; частки видатків обласних бюджетів України у різних соціально-економічних сферах значно змінюються кожного року, що вказує на непослідовність регіональних бюджетних політик та відсутність чіткого плану розпоряджання коштами в тривалій перспективі; а реальні показники по видатках обласних бюджетів мають дуже значні відхилення від затверджених річних розписів (планів), що свідчить про неякісне використання інструменту бюджетного планування з боку ОМС обласного рівня.

Так, було фактично підтверджено п'ять з шести гіпотез цього дослідження – тих емпіричних трендів, які були сформовані у першому розділі на основі розслідувального аналізу. Проведений аналіз даних основних показників дохідної та видаткової частин обласних бюджетів України показав, що, попри здійснення реформи децентралізації, розширення повноважень місцевої влади та зміну джерел фінансування, ОМС обласного рівня досі не змінили основоположні підходи до формування бюджетної політики та управління коштами регіонів. Загалом на це найбільше впливає якраз інструмент бюджетного планування на місцях, який найбільш неналежно використовують ОМС обласного рівня. Річ у тім, що без максимально наближених до реальних показників доходів та видатків жоден орган місцевої влади не може ефективно здійснювати бюджетне управління в регіоні, адже від правильно визначеного фінансування безпосередньо залежить будь-яка регіональна бюджетна політика.

### **РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ОБЛАСТЕЙ УКРАЇНИ**

#### **3.1. Систематизація та аналіз досвіду постсоціалістичної Польщі щодо забезпечення належного врядування як ключового фактору успішності фінансової децентралізації в регіонах**

Попередній розділ дав добре зрозуміти, що ОМС обласного рівня мають суттєві проблеми з формуванням та реалізацією якісної бюджетної політики у регіонах, яка дозволила б їм привести дохідні та видаткові частини обласних бюджетів до максимально наближеного стану рівноваги та, що найголовніше, ефективніше управляти наявним фінансовим ресурсом у рамках використання ПЦМ щодо формування та реалізації бюджету. Однією з найбільш значних причин неякісного бюджетування на обласному рівні виявилось саме неналежне використання інструменту бюджетного планування, від якого де-факто залежав будь-який розглянутий у цьому дослідженні аспект бюджетної політики. Тому остання гіпотеза дослідження і стосується саме належного врядування (good governance) як одного з найбільш дієвих та ефективних механізмів управління бюджетами областей. Адже навіть його окремі елементи мають практичну спроможність у тому чи іншому форматі розв'язати ті проблеми з управлінням обласними бюджетами, що були виявлені в ході реформи децентралізації у рамках цього дослідження.

Так, у намаганні з'ясувати причини не зовсім вдалих економічних наслідків реформи децентралізації в Україні на рівні обласних бюджетів нам здається необхідним відмовитися від зосередження виключно на внутрішніх українських чинниках та спробувати розглянути питання нашого дослідження крізь призму порівняльної перспективи. Тож у цій частині ми спробуємо зосередитися на

польському досвіді реформи місцевого самоврядування та загально окреслити головні тенденції та риси, визначити що з них є спільним для Польщі та України, а що – відмінним.

Наш вибір зупинитися на прикладі постсоціалістичної Польщі обґрунтований кількома чинниками. Окрім того, що в цій країні реформа децентралізації формально базувалась на реалізації принципів «належного врядування», українські експерти та державні службовці неодноразово підкреслювали, що польська система місцевого самоврядування і реформа децентралізації найбільше відповідають чинним українським реаліям [77; 78; 79]. Нам видається, що ця думка справді має місце, оскільки окрім певної географічної та культурної спорідненості обидві держави знаходяться у схожих соціально-політичних контекстах, а також у питанні реформування місцевого самоврядування виходили з однакових ідей:

- 1) у обох держав прослідковується спільна мотивація реформування системи місцевого самоврядування, а це передусім прагнення вступити до Європейського Союзу.
- 2) обидві держави виходили з ідентичних принципів у реформі децентралізації, адже усі вони базуються на «духу» Європейської хартії місцевого самоврядування.
- 3) зрештою, польська модель місцевого самоврядування бралася за концептуальну основу для проведення реформи децентралізації України. Окрім цього, поляки у межах програми співпраці країн Вишеградської четвірки надавали українській владі консультативну допомогу стосовно реформи децентралізації та публічного управління [78].

Місцеве самоврядування у Польщі, як і в Україні, будується на основі трьохступеневої структури: гміни (найнижчий рівень, аналог українських територіальних громад), повіти та воєводства. Станом на сьогодні у Польщі нараховується 16 воєводств, 314 повітів та 2478 гмін [18]. Як бачимо, у контексті

адміністративно-територіального дизайну польський кейс багато в чому видається схожим на український, тож ця схожість підсилює наш вибір для порівняння.

Реформа місцевого самоврядування у Польщі відбувалась впродовж кінця 1980-1990-х років у два етапи: спершу зміни відбулися на базовому рівні самоврядування через утворення гмін, згодом вони охопили також і регіональний рівень. Наразі місцеве самоврядування у Польщі регулюється трьома окремими законами, створеними під кожен з рівнів тамтешнього місцевого самоврядування: «Закон про самоврядування воєводства» від 1 червня 1998 року, «Закон про повітове самоврядування» від 5 червня 1998 року та «Закон про гмінне самоврядування» від 8 березня 1990 року [57; 58; 59]. Питання фінансової політики в ОМС регулюються окремим законом «Про доходи органів місцевого самоврядування» від 2003 року та змінами, внесеними у 2004 році в ході реформування системи наповнення місцевих бюджетів [34].

Попри проведену реформу фіскальної децентралізації, польські місцеві бюджети у своїх надходженнях доволі сильно залежать від державних субсидій та трансферів, особливо це стосується повітів та воєводств. Загалом у Польщі визначено декілька джерел наповнення місцевих бюджетів, серед них: 1) місцеві податки, які збираються і залишаються на місцях (цей інструмент доступний лише гмінам); 2) податки, які розподіляються між державою та ОМС (ПДФО, податок на прибуток); 3) тарифи та мито; 4) доходи від об'єктів власності ОМС [19]. Якщо говорити про загальну структуру доходів польських органів місцевого самоврядування, то, до прикладу, у 2016 році вона виглядала наступним чином: 31,8 % від загального обсягу складали надходження від податків, 57,9% – державні субсидії та трансфери/гранти, ще 10,3% становили надходження з інших джерел [19].

Водночас дослідники відзначають величезну зарегульованість системи формування місцевих бюджетів з боку держави, що, в свою чергу, негативно впливає на фінансову автономію ОМС, як в частині формування надходжень, так і в частині видатків [28, s. 362-371; 27, s. 281-294]. І йдеться у цьому випадку не лише

про рівень воєводств та повітів, які чи найбільше залежать від державних дотацій. Говорячи навіть про можливість гмін збирати місцеві податки, слід відзначити, що ОМС на цьому рівні також вкрай обмежені у своїх можливостях: у них немає права самостійно встановлювати податки (це право, згідно з Конституцією 1997 року, є виключно прерогативою парламенту), а можливість встановлювати різні податкові ставки обмежена діапазоном, визначеним та встановленим також рішеннями парламенту [33; 57].

З одного боку, це рішення продиктоване необхідністю вести більш збалансовану та контрольовану макроекономічну політику, з іншого – такі норми суттєво обмежують спроможність ОМС створювати конкурентні локальні фінансові простори для залучення інвестицій та приваблення бізнесу. Окрім цього, така практика прямо йде врозріз з постулатами ідей «належного врядування», відповідно до яких ОМС повинні самостійно визначати на що витрачаються кошти, ними ж автономно зібрані.

Зважаючи на те, що спроможність ОМС ефективно визначати рівень видатків (які б задовольняли витрати по всім закріпленим за ними зобов'язанням у наданні публічних послуг) напряду залежить від рівня їхньої автономності у агрегації фінансових надходжень, видається адекватним припускати, що у фінансовому аспекті польської децентралізації варто очікувати певні проблеми. І це справді виходить так, якщо взяти до розгляду дані стосовно співвідношення доходів до видатків – ми побачимо, що нестача автономних джерел надходження доходів для польських ОМС, зрештою, виливається у тенденцію дефіцитності місцевих бюджетів. Спробуємо порівняти ці показники з українськими, про які неодноразово йшлося у попередньому розділі. З цією метою ми виокремимо дані співвідношення доходів/витрат польських місцевих бюджетів за 2000-2010 роки – цей вибір обумовлюється ситуаційно схожими часовими періодами, оскільки фактично він охоплює перші роки після завершення реформи децентралізації у Польщі, а також після змін до системи наповнення місцевих бюджетів 2003-2004 років.

Відтак, бачимо, що загальні показники у період з 2000 до 2008 року коливалися у діапазоні 96,27% – 100,78% (2000 рік – 96,27%, 2004 рік – 100,78%, 2006 рік – 97,81 %, 2007 рік – 100, 85%, 2008 рік – 98,58%), однак економічна криза 2008 року позначилась різким зростанням частки дефіциту у 2009 та 2010 роках – 92,52% та 92% відповідно [33, pp. 252-256]. Частково просідання результатів у кризові роки пояснюється відносною негнучкістю польської системи фінансування місцевих бюджетів, яка, як вже зазначалося раніше, є вкрай залежною від рішень та політики центру та місцевих державних адміністрацій. Яскравим підтвердженням тому є дослідження М. Зіоло, в якому вона спробувала за допомогою економетричного аналізу визначити предикатори виникнення фінансових проблем в ОМС, проаналізувавши досвід 108 польських муніципалітетів, розташованих у Західній Померанії, за 2008-2013 роки [38, pp. 14-25].

Результати дослідження показали, що чим меншим є рівень фінансової автономії ОМС, тим більшою є вірогідність виникнення фінансових складнощів у частині спроможності місцевого бюджету та бюджетного планування [38, p. 27]. До схожих висновків дійшов також і польський дослідник П. Галінські у своєму дослідженні ситуації з боргами в польських місцевих бюджетах [8, pp. 376-382]. В Україні ж упродовж періоду 2018-2020 років у загальній структурі обласних місцевих бюджетів спостерігався дефіцит: у 2018 році він складав 98,1%, у 2019 році – 98,8%, у 2020 році – 96,3%. У цілому, показники не надто відрізняються від польських результатів перших років після реформи самоврядування [46].

Але дуже важливо відмітити і той момент, що розглянуті вище явища з фінансовою децентралізацією у Польщі супроводжувалися паралельним впровадженням більшості основних елементів належного врядування. Зокрема, нас найбільше цікавило добре управління фінансами на регіональному рівні (воєводства) в країні. Тому, хоч нам і не вдалося отримати деталізовані дані конкретно щодо бюджетного планування у польських воєводствах за період реформи децентралізації та незабаром після неї, все ж, виходячи із усього

зазначеного вище у цьому підрозділі, можна стверджувати, що остання гіпотеза є підтвердженою: належне врядування (good governance), особливо в аспектах доброго управління фінансами, є одним з найбільш дієвих та ефективних механізмів управління регіональними бюджетами. Відтак, для українського кейсу, який є найбільш співмірним з польським за тими параметрами, які ми вже перераховували, надзвичайно важливо врахувати цю емпірику задля покращення власних бюджетних політик.

### **3.2. Напрями вдосконалення бюджетного планування як одного з основних елементів належного врядування на регіональному рівні**

У рамках попереднього підрозділу ми фактично підтвердили останню гіпотезу цього дослідження, яка стосувалася належного врядування (good governance) як одного з найбільш дієвих та ефективних механізмів управління бюджетами областей. Усе це можна підвести до того, що українському адміністративно-управлінському середовищу на обласному рівні дійсно суттєво не вистачає окремих елементів належного врядування та загалом цілісності принципів якісного регіонального управління, які допомогли б розв'язати більшість наявних в ОМС проблем з бюджетуванням.

З огляду на встановлені ліміти цього дослідження та специфіку його тематики, ми більшою мірою зосередимося на одному з головних елементів належного врядування – доброму управлінні фінансами в областях (в аспекті бюджетного планування, на якому впродовж усього дослідження неодноразово акцентувалась увага). Саме в ньому наразі ми можемо спостерігати головні причини неякісних бюджетних політик і негативні каузальні зв'язки з майже всіма складовими процесу бюджетування в областях. Тому, зокрема в контексті практичної частини цієї дослідницької роботи, ми сконцентруємося якраз і на

способах або механізмах розв'язання виявленої в ході аналізу спільної проблематики з обласними бюджетами.

Так, для нас, перш за все, дуже важливо зрозуміти, що якісне бюджетне планування вже протягом декількох десятиліть є головною передумовою для успіху публічного бюджетування щонайменше з двох причин. По-перше, більші вимоги до вже й так скорочених публічних ресурсів зробили бюджетне планування критичною стратегією пріоритезації цілей, досягнення найбільшої ефективності за наявних у влади ресурсів та демонстрування результативності від розподілу останніх. По-друге, до фінансово-економічних причин бюджетного планування додаються також причини політичні. Бюджетне планування де-факто використовують як механізм зменшення політичного впливу на розподіл обмежених публічних ресурсів [13, pp. 257-259].

Загалом саме бюджетування дозволяє створити враження, що державний або місцевий бюджет складений та затверджений на базі збору й аналізу різних фінансових даних, формування та впровадження програм соціально-економічного розвитку або створення адекватно обґрунтованих індикаторів для оцінювання певних варіантів бюджетних політик. При цьому, підхід до бюджетування з точки зору політики вказує на те, що воно є нічим іншим як результатом поваги до політичних вподобань виборців та зайнятих електоральних ніш народними обранцями. Як зазначає Дуглас Морган: «Завжди існує певна міра напруженості між бюджетним плануванням та політичними вимірами публічного бюджетування. Скільки і коли ми бюджетуємо відповідно до затверджених планів? Або скільки, коли і що ми фінансуємо, виходячи головним чином з мотивації та реагування на політичні інтереси?» [13, p. 257].

Тобто, йдеться про те, що від народних обранців громадяни, які довірили їм представляти свої інтереси, чекають виконання передвиборчих програм та обіцянок, які належать до їхньої компетенції. Щонайменше, всі вони мають бути узгоджені з уже наявними бюджетними можливостями певних адміністративно-територіальних одиниць, їхніми стратегіями розвитку, соціально-економічними чи



галузевими цільовими програмами тощо. Тому на державному рівні більшою мірою та меншою мірою на рівні регіональному бюджети є надзвичайно політизованими. На додачу, не варто забувати, що бюджетні плани (в українському кейсі – зазвичай пріоритезація фінансування окремих сфер) політичних лідерів або партій ґрунтуються саме на політичних вподобаннях та тих пріоритетах, які лобіюються різними групами інтересів. А плани, які виробляють у доволі напружених політичних колах, часто розглядаються ніби певне обґрунтування для схвальної оцінки політичних орієнтацій та вподобань, а не як ті плани, які визначають та спрямовують їх.

Але, як уже було зазначено, все це все-таки меншою мірою стосується місцевих (регіонального та локального) рівнів влади та їхніх бюджетів відповідно. Перш за все, вони знаходяться набагато ближче до громадян і глибше розуміють проблематику адміністративно-територіальних одиниць, а отже повинні були б розуміти і те, як пропорційно розподіляти місцеві кошти на її розв'язання. Хоч насправді головна причина того, що бюджетне планування є набагато важливішим на місцевих рівнях, – загальна вимога щодо збалансованості місцевого бюджету (фінансування доходів має бути максимально співмірним з фінансуванням доходів, щодо чого частково і було проведено аналіз обласних бюджетів України у попередньому розділі). Вона означає, що різні місцеві експерти у процесі вироблення бюджетних політик повинні були зібрати та проаналізувати значні обсяги даних, з чого була б отримана інформація щодо дійсних та найближчих майбутніх доходів та видатків, які необхідні для підтримання благополуччя ОМС та адміністративно-територіальної одиниці. Просто кажучи, без жодного фінансового або бюджетного плану це майже неможливо здійснити [13, pp. 257-259].

Другою причиною того, що бюджетне планування є більш важливим на місцевих рівнях, є вимоги до бюджетної підзвітності. І йдеться тут найбільше про звітність місцевої влади перед громадянами, зв'язок з якими є одним з найміцніших у дихотомії «влада-громадяни», якщо порівнювати з іншими рівнями влади, а не

вищими державними чи місцевими інституціями. Хоча в багатьох демократичних державах існують якраз формальні вимоги щодо звітності, які встановлені законодавством і періодично перевіряються шляхом різних фінансових аудитів місцевих органів влади. Це також може стосуватися врахування ОМС якісних пропозицій та рекомендацій щодо бюджетного планування та звітності з боку інших органів влади чи інститутів громадянського суспільства, які покращують їхню діяльність і забезпечують бюджетну прозорість та відкритість для громадян-виборців [13, pp. 257-259].

Третя ж причина полягає у самій близькості громадян до механізмів збору доходів та розподілу видатків з місцевих бюджетів. І якщо вище йшлося про звітність місцевої влади перед громадянами, в якій влада сама мала б бути у ній зацікавлена, то тут йдеться про нагляд та свого роду контроль над владою з боку громадян. Так, громадяни-виборці регіонів або громад більш схильні щодо здійснення пильного нагляду за всіма ухваленими рішеннями, які стосуються податків та зборів (особливо місцевих), інших доходів і розподілу зібраних у місцевому бюджеті коштів (видатків). Насправді інтенсивність такого «місцевого» нагляду набагато вища, ніж на загальнодержавному рівні. І нарешті, бюджетне планування значно важливіше на місцях ще й через те, що місцеві народні обранці, які найчастіше виконують свої владні обов'язки за сумісництвом, повинні мати за основу суттєво більший обсяг даних й інформації, щоб раціонально ухвалювати важливі для громадян бюджетні рішення. Це і стає можливим завдяки підготовці різних типів планів місцевими бюджетними управлінцями [13, pp. 258-259].

У випадку України і тих проблем, які ми піднімали щодо обласних бюджетів в рамках цього дослідження, дуже важливою тезою є й те, що локальні системи демократичного врядування апріорі передбачають очікування та вимоги від громадян щодо верховенства права, проведення розробки, підготовки та ухвалення місцевого бюджету, що буде відображати занепокоєння громадян, ефективності та результативності використання публічних ресурсів, поваги та захисту прав і законних інтересів усіх громадян та, звичайно ж, врахування специфіки політичних

особливостей місцевих спільнот. Ретельне планування, яке враховує ці цінності при підготовці та затвердженні бюджету, є конче необхідним для формування довіри та законності в будь-якій системі належного місцевого самоврядування.

Як правило, у бюджетному плануванні слід виокремлювати три основні категорії, такі як:

#### 1. Організаційно-орієнтоване планування (Organization-Centered Planning)

- Планування бюджетного процесу: розподіл ресурсів, системи потоків даних та інформації;
- Фінансова інформація, плани та політики;
- Операційна інформація, плани та політики;
- Зведення до єдиного (центральна роль місцевої виконавчої гілки влади в бюджетному процесі та бюджетні інструкції).

#### 2. Політичне планування (Political Planning)

- Врахування пріоритетів місцевої законодавчої гілки влади (місцевих народних обранців);
- Залучення громадян.

#### 3. Планування врядування (Polity Planning)

- Підвідомче стратегічне планування;
- Стратегічне планування спільнотою: фіксація соціальних мереж та їхнє спрощення/пов'язування [13, pp. 402-403].

Як бачимо, всі вони суттєво різняться між собою, але функціонуючи разом ці три основні категорії планування дають можливість отримати максимально корисний ефект всьому суспільству чи його частині у контексті місцевого самоврядування, що де-юре та де-факто робить його належним. Тут йдеться про те, що у процесі бюджетного планування мають бути враховані всі ключові моменти, характеристики та інтереси трьох основних груп, які напряду пов'язані з підготовкою, ухваленням та впровадженням місцевого бюджету. Це місцеві

виконавча та законодавча влади (у випадку українського регіонального рівня – ОДА та обласна рада відповідно) і громадянське суспільство.

Коли ми говоримо про організаційно-орієнтоване планування, то, перш за все, маємо на увазі місцеву виконавчу владу і планування, яке включає у себе весь місцевий бюджет, соціально-економічні програми та операційне планування, внутрішні штатні процедури й інші важливі речі, що є обов'язковими для діяльності розвинутих організацій. Ця категорія фактично складається з найбільшої кількості планувальних заходів, які здійснює саме виконавча влада (моніторинг, аналіз даних, підготовка бюджетних рішень, їх альтернатив тощо) в рамках публічного бюджетування. Головною причиною того, що ця категорія є найбільшою, є якраз інтегративність процесів підготовки, ухвалення та впровадження місцевого бюджету, що є дуже важливим у бюджетуванні. Тобто, мається на увазі організаційна багатофункційність у бюджетному процесі загалом, яка забезпечується переважно завдяки знанням та досвіду відповідних спеціалістів і фахівців місцевих виконавчих органів влади у цій сфері.

Якщо ж звернутися до політичного планування, то воно стосується більшою мірою місцевої законодавчої влади і саме тих її аспектів діяльності, які лежать у площині підготовки громадян та місцевих народних обранців до обговорення, проєктування й ухвалення місцевого бюджету. Передовсім йдеться про виключну роль залучення громадян та місцевих народних обранців до бюджетування, де перші мають змогу впливати на розподіл місцевих фінансів шляхом публічних консультацій різного формату, а другі – фінансувати і виконувати за пріоритезацією свої передвиборчі програми та обіцянки, більш фахово забезпечувати якісні бюджетні політики. До політичного планування варто включати розроблення якісних бюджетних процесів, широке охоплення громадськості, пріоритезацію соціально-економічних сфер, громадський контроль та нагляд тощо.

Натомість планування врядування закриває всі ті моменти, що не відносяться до двох попередніх категорій. Фактично це ті види планувальної діяльності ОМС,

які пов'язані з соціальними мережами неурядових та громадських організацій або різного роду громадських партнерів/меценатів, які дають додаткові зовнішні ресурси з метою отримання спільного суспільного блага. Таке планування дозволяє уникати або зводити до мінімуму політичні чи бюджетні конфлікти між партнерами соціальної мережі та громадою/регіоном, а також залучити додаткові ресурси цих партнерів, аби надати громаді/регіону найбільшу вигоду.

Як уже було зазначено вище, об'єднання та одночасне використання всіх цих трьох категорій бюджетного планування дозволяє отримати від нього максимальну користь місцевій владі та громаді/регіону, адже тут враховується максимальна широта інтересів місцевих виконавчої та законодавчої влад і громадянського суспільства, фаховість кожної з цих груп у вузьких бюджетних сферах, додаткові соціально-економічні спроможності влади і суспільства. У випадку України, на обласному рівні (насправді як і на теперішньому рівні територіальних громад) ОМС більшою мірою використовують організаційно-орієнтоване планування, на що вказує фактичне створення і виконання всіх пов'язаних з бюджетуванням та бюджетними політиками завдань саме підрозділами місцевих виконавчих органів влади.

Меншою мірою використовуються політичне планування, в якому місцеві депутати мали б більш фахово та якісно підходити до своєї роботи в аспектах бюджетних політик і доволі очевидним є низький рівень залучення громадян до розробки та ухвалення важливих бюджетних рішень на рівні областей; та планування врядування, яке де-факто є майже відсутнім на цьому ж рівні місцевої влади. Все це достатньо просто виявити: необхідно лише здійснити моніторинг та аналіз тих рішень і дій обласних рад та ОДА, які стосуються бюджетних політик або бюджетування загалом (проекти обласних бюджетів, рішення щодо їх ухвалення та затвердження, бюджетні річні розписи/плани, внесені окремими рішеннями ОМС зміни щодо доходів та видатків, бюджетні програми, програми соціально-економічного розвитку тощо).

Вони здебільшого вказують на відсутність комплексного та системного підходів до бюджетного планування, яке мало б добре враховувати ті категорії планування, про які було зазначено вище. А особливо нам про це говорять дані щодо обласних бюджетів за 2018-2020 роки, які були проаналізовані у попередньому розділі, що вказало на дуже невтішні показники по бюджетному плануванню в областях та інших дотичних явищах. До прикладу, щонайменше виконання бюджетних річних розписів/планів у контексті співвідношення доходів обласних бюджетів до їхніх видатків у середньому на рівні 98,1% у 2018 році, 98,8% у 2019 році та 96,3% у 2020 році. Самі ж показники виключно щодо планування є ще гіршими [46; 75, с. 24-27].

Відтак, окрім комплексності основних категорій бюджетного планування, на останнє значно впливає ще й конкретний формат бюджетування. Тобто, всі ті процеси, які безпосередньо стосуються вироблення, ухвалення та впровадження бюджетних політик в областях, і що дійсно зав'язані на доброму управлінні фінансами у тій чи іншій формі (залежно від того, хто є суб'єктом бюджетування чи головним актором, як воно працює та для чого, якими є основні умови успішності, переваги чи недоліки абощо). Тому, щоб мати змогу практично покращити бюджетне планування та відповідно якість бюджетних політик на обласному рівні, які знаходяться наразі в неналежному стані, ми пропонуємо спершу розглянути ключові моменти основних існуючих форматів бюджетування у Таблиці 3.1. нижче, а вже в наступному підрозділі виокремити з них найбільш, на наш погляд, дієвий формат, аби співставити його з чинною вітчизняною системою та вказати на можливі шляхи забезпечення належної якості та ефективності бюджетного планування в регіонах через його зміну або модернізацію органами місцевого самоврядування.

Таблиця 3.1. Порівняння різних форматів бюджетування для ОМС через головні визначальні фактори [13, pp. 402-403].

Фактор/ Формат бюджетування	Бюджетування позицій (Line-item budgeting)	Бюджетування виконання (Performance budgeting)	Бюджетування з нульовою базою (Zero-base budgeting (ZBB))	Система планування, програмування і бюджетування (Planning, programming, budgeting system (PPBS))
Мета/Головне запитання/Проблема для розв'язання	Фінансова підзвітність/Чи витрачають гроші відповідно до конкретних намірів?/ Запобігання привласненню фінансів.	Програмна результатив- ність/Чи є програми витратно результатив- ними?/Виміри здійсненості.	Пріоритезація та доречність того, що робиться, та того, що має бути зроблено/ Чи встановили ми правильні пріоритети щодо теперішніх програм та діяльності?/ Рішення щодо продовження/ непродовження того, що вже зроблено.	Програмна підзвітність/Чи досягають програми своїх цілей та завдань?/ Програмна результативність та ефективність.
Основні характеристики	Фокус на минулому з останнім бюджетним роком як базою. Застосування принципу «неабиякої частки» («fair share») для балансування бюджету.	Міри, що сформовані для ефективності ресурсного розподілу та результативно- сті.	Системна перевірка частини теперішніх програм «з нуля».	Фокус на програмах, їх планах, цілях та завданнях. Вимагає складання бюджету до програмних планів.
Головні актори	Бухгалтери та центрально-бюджетні менеджери (Accountants and central office budget managers), які зацікавлені у збалансуванні бюджету. Адвокати виборчих округів в ОМС (Constituency advocates in the local legislature).	Першорівневі керівники та найбільш наближені до людей бюрократи (First-line supervisors and street-level bureaucrats).	Залежно від першочергового напрямку влади, цей формат може бути використаний різними акторами на всіх рівнях.	Програмні менеджери та програмні аналітики (Program managers and program analysts).

Продовження Таблиці 3.1.

Фактор/ Формат бюджетування	Бюджетування позицій (Line-item budgeting)	Бюджетування виконання (Performance budgeting)	Бюджетування з нульовою базою (Zero-base budgeting (ZBB))	Система планування, програмування і бюджетування (Planning, programming, budgeting system (PPBS))
Умови успішності	Вимагає мінімальної кількості робочого часу та експертизи, щоб сформувані і відслідковувати бюджет.	Вимагає значних ресурсів задля формування надійних заходів та часу задля формування впевненості у показниках ефективності.	Вимагає значного часу та ресурсів для перевірки діяльності «з нуля»; впевнених у собі працівників та менеджерів.	Вимагає ресурсів необхідних для розробки та впровадження програм, їхніх планів, цілей та завдань.
Переваги	Добре працює, коли обмаль часу, значна складність процесів та велика кількість стейкхолдерів.	Забезпечує об'єктивний спосіб фіксування досягнень.	Забезпечує можливість існування припущень та діяльності, що може бути повторно перевірена та змінена. Забезпечує можливість перерозподілу ресурсів.	Забезпечує чистий зв'язок програмної діяльності влади з розподілом бюджету. Об'єднує частини у єдине ціле та теперішнє з майбутнім.
Недоліки	Не найкращий формат для вирішення питань з ефективністю, результативністю, майбутнім та занедбаними проблемами. Висока ймовірність конфлікту інтересів.	Дорогий та затратний за часом. Висока ймовірність відторгнення через страх значних штрафних санкцій за неправильні заходи.	Покладає значний тягар на організаційні ресурси. Є таким, що лякає та викликає суттєвий спротив. Складний для досягнення якісного порівняння між владними підрозділами.	Вимагає значних ресурсів (особливо висококваліфікованих кадрів). Висока ймовірність конфлікту інтересів.

Як бачимо з Таблиці 3.1, яка була сформована Д. Морганом та його співавторами у їхній праці, є чотири основних формати бюджетування, які мають



спроможність так чи інакше покращити бюджетне планування на місцевому (регіональному/локальному) рівні [13, pp. 402-403]. Це бюджетування позицій (Line-item budgeting), бюджетування виконання (Performance budgeting), бюджетування з нульовою базою (Zero-base budgeting (ZBB)) та система планування, програмування і бюджетування (Planning, programming, budgeting system (PPBS)). І нас вони найбільше цікавлять якраз в аспектах дієвості та ефективності щодо можливого впровадження у діяльність українських ОМС обласного рівня.

Під бюджетуванням позицій (Line-item budgeting) слід розуміти один з найпоширеніших форматів бюджетування. Саме його нині застосовують в Україні. І йдеться не лише про обласний рівень, який є фокусом нашої уваги, а й державний, районний чи територіально-громадський рівні. Тобто, мається на увазі бюджетування у вигляді постатейного фінансування доходів та видатків бюджетів, що якраз мають чіткий перелік закріплених статей (за програмною, економічною або функціональною класифікаціями). Але, як ми могли спостерігати у попередньому розділі, такий формат бюджетування не є сильно помічним, а скоріше перешкоджаючим щодо якісного бюджетного планування і вироблення та реалізації регіональних бюджетних політик, хоч і йому в допомогу було додано програмно-цільовий метод, якого насправді мало хто дотримується з обласних органів місцевої влади на належному рівні та про який детальніше буде сказано трохи згодом.

Позаяк, формат БП дуже цінують за його окремі характеристики, які за правильного використання дозволяють певною мірою наближатися до належного врядування. Тому його обов'язково необхідно розглядати на ряду з іншими альтернативними форматами бюджетування. Щодо тих характеристик, то тут варто розуміти здатності цього формату миттєво адаптуватися до будь-яких обставин, вирішувати політичні конфлікти у бюджетному процесі мирним шляхом (менше суперечок через фінансування конкретних бюджетних «кодів», а не, наприклад, цілей або завдань) та бути гнучким за умов розподілу обмежених фінансів. Більше

того, його продовжують використовувати навіть тоді, коли вже застосовують інші формати задля усунення або виправлення його основних недоліків. Тобто, він насправді є свого роду основою для будь-якого бюджетування, саме з нього все й починалося. Але одразу варто зауважити, що БП – доволі застарілий формат, який де-факто нехтує категоріями результативності/ефективності, пріоритезацією різних бюджетних політик або іншими питаннями розвитку, що є основою окремих принципів належного врядування у наш час.

Аби бути більш точними, БП має й іншу назву – бюджетування об'єктних кодів. Так, статті доходів чи видатків, про які ми говорили, вертикально розбиваються на менші підвідомчі категорії. У рамках цих категорій останні розбиваються ще більше: до стількох об'єктних кодів, скільки цього вимагає національне або місцеве законодавство чи встановлені органами влади правила. А кожному такому коду присвоюють власний ідентифікаційний номер, який для зручності, однаковості практики і швидкості реагування на зміни, виправлення чи помилки є постійним для однакових явищ. Формування розгалужених та детальних об'єктних кодів у бюджетах для різних явищ чи статей дозволяє простіше відстежувати публічні кошти від періоду отримання їх законодавчою владою до витрачання окремими виконавчими органами влади на адміністративно-територіальних одиницях своєї юрисдикції. Якраз з цією метою (зменшення політичної та адміністративної корупції) БП і було вперше використано на початку XX століття у США [13, pp. 306-308].

Йдеться про те, що БП дало змогу ускладнити свого роду перенаправлення або зміну цільового призначення публічних коштів, які були направлені на ремонт дитячого садка чи капітальне будівництво регіональної автомобільної дороги, що приносять користь різним заінтересованим групам, оскільки це потребує спеціального рішення від законодавчої гілки влади. Ну і, звичайно, не варто забувати також про забезпечення фінансового звітування високого рівня через цей формат, простоту використання, меншу необхідність у висококваліфікованих

кадрах (бухгалтери), дотримання нормативно-правових актів, мінімальні потреби щодо даних та інформації тощо.

Якщо ми поглянемо на Таблицю 3.1., яка присвячена порівнянню форматів бюджетування для ОМС через їхні визначальні фактори, то відразу зрозуміємо, що метою БП є забезпечення фінансової підзвітності, яка вкладалась у нього від самого початку; головне запитання до нього стосувалося того, чи отримують або витрачають кошти відповідно до конкретних намірів/статей, про що ми вже зазначали; а проблема, яку БП мало б розв'язувати, полягає у запобіганні привласненню публічних фінансів. Щодо головних акторів, то у випадку цього формату бюджетування ними виступають бухгалтери та центральні бюджетні менеджери, вимоги до яких не є занадто високими в аспекті фаховості з огляду на простоту БП. Доречно також виділити кілька важливих характеристик зазначеного формату, про які ми досі не зазначали. Це фокус на минулому з останнім бюджетним роком як базою і застосування принципу «неабиякої частки» («fair share») для балансування бюджету ще з моменту його формування.

Хоч БП досі лишається опорним форматом/механізмом публічного бюджетування у світі, все ж навіть за всіх його переваг БП доволі важко назвати наразі найбільш ефективним механізмом бюджетування, яке мало б забезпечувати якісне бюджетне планування, що, у свою чергу, сприяло б належним регіональним бюджетним політикам. Фактично простота БП та його орієнтованість на постатейне/категоріальне фінансування доходів чи видатків утворюють головний негативний зворотній ефект: бюджетні позиції чи статті детально окреслюють, звідки беруться кошти та куди вони будуть витрачатися, але вони ніколи не пояснюють, як ці гроші будуть отримувати, на що саме вони будуть витрачені чи як оці конкретні витрати покращать добробут суспільства та якою мірою, що насправді є найважливішим [13, pp. 318-321].

Дуже важливо зауважити, що в рамках цього дослідження (особливо, практичної частини) не ставиться завдання глибоко занурюватися у експертну специфіку бюджетування та детально розписувати кожен його формат, що

можливий для застосування в українських реаліях. Це вже було зроблено іншими провідними зарубіжними та вітчизняними науковцями у цій галузі, зокрема й тими, наукові доробки яких використані у цьому дослідженні. Це робиться скоріше для того, щоб окреслити основні елементи кожного з чотирьох форматів бюджетування у тій мірі, яка необхідна для виокремлення одного або, можливо, поєднання кількох із них і більш влучного застосування його/їх у нашій державі з метою покращення бюджетного планування та бюджетних політик українських ОМС обласного рівня.

Наступним форматом бюджетування, який ми розглянемо, буде бюджетування виконання (Performance budgeting). БВ – це той формат, який намагаються застосувати чи включити до різного роду бюджетних стратегій або тих самих форматів бюджетування, оскільки він є максимально дотичним до вимірювання конкретних результатів і витрат як важливої складової раціонального розподілу бюджетних ресурсів. На відміну від формату СППБ (про який дещо детальніше буде сказано згодом), де основою є формування та бюджетування різних програмних місій, цілей та завдань, БВ має систематично включати інформацію про виконання та оцінку витрат у процесі формування бюджету та використовувати цю інформацію, аби раціонально розподілити обмежені публічні ресурси. Інакше, можна здійснювати наближене до програмного бюджетування без вимірювання виконання та вимірювання виконання без наближеного до програмного бюджетування. В обох випадках це не буде форматом БВ, оскільки дуже важливо те, що останній має не лише включати дані щодо виконання і витрат, а й обов'язково враховувати їх у процесі розподілу публічних фінансових ресурсів. Якщо це так, то ми маємо БВ [13, pp. 345-347].

Загалом у випадку БВ, його мета передбачає передовсім досягнення програмної результативності шляхом чіткого формування вимірів здійсненності бюджетування. А от головне запитання, яке ставиться при застосуванні БВ, полягає у тому, чи є програми органів влади витратно результативними. При цьому, ключовими акторами виступають першорівневі керівники та найбільш наближені до людей бюрократи. Тобто, ті особи, які є максимально дотичними до соціально-

економічних проблем, на шляхах розв'язання яких вибудовуються різного роду програми, що фінансуються за відповідними ознаками БВ – тими мірами, які сформовані для ефективності ресурсного розподілу та, найголовніше у цьому форматі, досягнення результативності.

На додачу, слід відмітити, що БВ обов'язково має політичне підґрунтя. Останнє стосується двох головних питань політики: яку саме інформацію варто збирати і як її аналіз та оцінювання допоможуть збільшити чи покращити суспільне благо. І це насправді дуже важливо, адже якщо глибше замислитися над змістом «виконання» (performance), то воно вказуватиме на широке розуміння діяльності органів влади, результати їхніх політик та наші судження/оцінки щодо цього. Тому цей зв'язок між бюджетуванням та виконанням і став все більш міцним та сильним. Поєднуючись разом, вони вкладають у розуміння «виконання» зовсім нову складову – ту, яка полягає у визначенні цінностей громадян і вирішенні того, чи є вартими ці цінності вкладання у них публічних коштів та зусиль. Такий напрям щодо розуміння, розвитку та використання БВ пов'язаний, перш за все, з виникненням нового публічного управління (New Public Management), в основу якого було покладено необхідність зробити державні та місцеві публічні послуги прозорими, відкритими та підзвітними для громадян шляхом застосування методів управління бізнесу з нахилом у бік справедливої конкуренції, задоволеності громадян та, що найактуальніше для нас, чіткого вимірювання виконання у контексті результативності [13, pp. 345-347].

Тепер кілька слів варто згадати і про бюджетування з нульовою базою (Zero-base budgeting (ZBB)). На відміну від інших форматів бюджетування, БНБ має дуже різную специфіку. Воно робить величезний акцент на рішеннях органів влади щодо продовження або неперодовження того, що вже було зроблено. Йдеться про те, що головні актори БНБ (ними можуть виступати будь-хто на всіх рівнях, залежно від першочергових напрямків влади; головне – кваліфікованість та впевненість у собі працівників) мають ставити собі за мету, перш за все, виставлення пріоритетів та визначення доцільності того, що вже реально робиться владою, і того, що має бути

зроблено. Простіше кажучи, це свого роду формат комплексної та системної перевірки чинних бюджетних програм «з нуля» з можливістю їх зміни та перерозподілу фінансових ресурсів у разі виникнення проблем.

Цей формат фактично перейшов з приватного сектору економіки до публічного управлінського сектору в аспекті формування бюджету з нульовою базою задля стимулювання інноваційності. Тобто, мається на увазі зосередження уваги управлінців із різних рівнів влади на величезному питанні стимулювання прогресивних нововведень у публічному секторі і забезпечення гнучкості щодо початкових політик чи програм, які необхідно постійно переглядати та змінювати в разі їх не виправданості або не дієвості разом з самим бюджетуванням, аби отримувати стан безперервного розвитку і покращення. Так, БНБ потребує того, щоб різні політики та програми регулярно проходили процедури підтвердження або обґрунтування з боку спеціалістів.

БНБ має кілька векторів стосовно ключових напрямків, які дозволяють поліпшувати результативність органів влади, що постійно моніториться та переглядається. Це зростання рівня задоволеності політиками або програмами у громадян, покращення зворотного зв'язку між владою та заінтересованими сторонами/громадянами, прищеплення їм зацікавленості та турботи щодо прогресивних нововведень, налагодження та збільшення ефективності систем врядування у реалізації різних публічних політик або програм тощо. Всі ці напрямки потребують, як уже було зазначено, безперервного перегляду поточних управлінсько-адміністративних практик з ціллю виявити, чи є наразі кращі альтернативи належного публічного врядування в рамках бюджетного планування та бюджетних політик, і чи варто їх застосовувати. Тому обов'язковими передумовами до прогресивних нововведень, які є основою у БНБ, з боку органів влади є якраз постійне сприйняття та аналіз того, що і як робиться відносно конкретних політик або програм [13, pp. 375-380].

Загалом є чотири визначальних етапи, після проходження яких формат БНБ можна вважати успішним чи виправданим. Перш за все, це створення складної

ієрархічної системи відповідальності за прийняття рішень щодо перегляду чи зміни політик або програм. Тобто, значна бюрократія, яка має стояти за будь-яким аспектом бюджетного фінансування. Другий етап включає у себе встановлення стійких і зрозумілих правил, за якими формування та реалізація бюджету мають добре визначені рівні його можливого коригування та мінімальних фінансових порогів. Під третім етапом розуміється розробка публічними управлінцями низки прогресивних нововведень або інноваційних рішень задля підвищення ефективності самого органу влади, політики або програми, коли це стає необхідним у процесі їхнього моніторингу і перегляду. І вже останній етап передбачає забезпечення публічних управлінців нижчих рівнів вказівками щодо впорядкування проранжованих пакетів рішень [13, pp. 383-389].

Система планування, програмування і бюджетування (Planning, programming, budgeting system (PPBS)) є останнім форматом бюджетування, на якому ми зосередимо особливу увагу в рамках цього дослідження, оскільки частково він також є доволі близьким для українських реалій як і формат бюджетування позицій. Тут мається на увазі використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі (здебільшого щодо видаткової частини, на якій також роблять акценти формати бюджетування) на рівні Державного та місцевих бюджетів, який частково має деякі схожі характеристики з СППБ і теоретично мав би, зокрема, забезпечувати належний стан бюджетного планування.

Ми вже зазначали про ПЦМ у попередньому розділі в контексті його неякісного використання ОМС і того, що він де-факто не зовсім забезпечує належне бюджетне планування видатків і майже не стосується бюджетного планування доходів, на що вказували дані щодо рівнів виконання дохідних та видаткових частин обласних бюджетів України. Але тут йдеться більше про сам підхід до стратегічного та програмно-цільового планування місцевих бюджетів у середньо- та довгостроковій перспективах, що мав би бути якісно зміненим після реформи децентралізації. У будь-якому разі, те, що існує зараз у бюджетному плануванні на рівні областей, очевидно не працює, тому ми і шукаємо у цій частині

дослідження можливі шляхи зміни підходів, їхнього розширення або модернізації планування різних частин обласних бюджетів в аспектах забезпечення доброго управління фінансами в належному врядуванні на місцях. З огляду на це, повертаємося до останнього розглянутого формату бюджетування – СППБ.

У загальному розумінні СППБ є найбільш наближеною до тих принципів, які забезпечують якісне бюджетне планування. Та це й не дивно, адже саме планування у всіх його бюджетних аспектах є першоосновою для цього формату бюджетування. Метою СППБ є досягнення програмної підзвітності органами влади, а головне запитання до нього стосується того, чи досягають ухвалені програми поставлених місії, цілей та завдань. Тобто, фокус СППБ наводиться саме на програми, їхні плани, цілі та завдання, і, звичайно, вимагає складання та виконання бюджету відповідно до програмних планів. Головними акторами у цьому випадку виступають програмні менеджери та програмні аналітики, до яких мають бути високі кваліфікаційні вимоги, але які суттєво покращують взаємопов'язані процеси планування, програмування та бюджетування. А от проблема, яку має розв'язувати СППБ, належить до площини програмної результативності та ефективності, що є надзвичайно доречним з погляду суспільної користі.

Тобто, формат СППБ фактично прагне максимізувати ефективність використання місцевих публічних коштів за допомогою бюджетування виокремлених та чітких цілей і завдань. При цьому, він розширює рамки формату БП, коли вони взаємодіють разом, адже БП дозволяє добре контролювати доходи та видатки, а СППБ – програмну результативність/ефективність та звітування управлінців за них. Через це прихильники СППБ вбачають величезний прогрес у врахуванні свого роду системи «стримувань та противаг» у цьому форматі і розширенні демократичних цінностей, що обов'язково мають бути врахованими за процесу просування суспільних інтересів [13, р. 323].

Розвитку та широкому застосуванню СППБ має завдячувати американським реформаторам місцевого самоврядування, які заклали його основи в США більш як



століття тому. Вперше його презентувало у 1917 році Нью-Йоркське бюро муніципальних досліджень. Останнє запевняло, що публічні бюджети обов'язково мають включати «всі деталі робочих планів та уточнення щодо вартості робіт по кожному з них» [24, р. 19]. Звичайно, йшлося про плани різних бюджетних політик, які впроваджувалися у той час на місцевому рівні. Ту СППБ, яку ми знаємо сьогодні, у 1960-их роках вдосконалив та популяризував як прогресивну інновацію у бюджетному процесі Роберт Макнамара (колишній міністр оборони США). Ще будучи президентом «Ford Motor Company», він застосував її до цієї компанії задля покращення роботи останньої і, виявивши ефективність такої системи, переніс її в публічний сектор управління фінансами, де вона також виправдала себе і показала свою дієвість [13, pp. 324-326].

Насправді варто розуміти, що бюджетування відносно конкретного плану не є чимось новим. Плани та планування загалом – це суть будь-якого бюджетування і головна передумова його належності. Але до цих важливих процесів додається ще й програмування, що впорядковує плани різних бюджетних політик та створює сильний зв'язок між цілями цих політик, фінансуванням та результативністю/ефективністю. Тому в реальності ті ж місцеві бюджети можуть включати в себе елемент програмування, але якщо немає жодного конкретного плану, що зв'язує між собою набір цілей політики з витратами програми та баченням того, яким має бути результат, то ніякого формату СППБ не існує.

У контексті якісного бюджетного планування СППБ є доволі вигідним форматом, оскільки більшою мірою видатки та меншою мірою доходи (у тому розумінні, що вони є кісткою формування бюджетів) плануються і виконуються з боку ОМС у розрізі досягнення конкретних цілей і завдань. Він концентрує увагу публічних управлінців на результатах, що досягаються шляхом отримання чи витрачання місцевих публічних коштів, а не через звичайний контроль всіх бюджетних позицій (як у БП), які потрібні задля виконання певного набору заходів. Саме контролювання коштів, які витрачаються на виконавців, заходи або окремі блага, зовсім не означає отримання окупних результатів. До прикладу, можна

контролювати фінансування капітального ремонту обласної дороги та відслідковувати рівень виконання цього фінансування відповідно до планів/річних розписів, але це не дає гарантію того, що дорога буде добре відремонтована чи відповідатиме державним стандартам ремонтування [13, pp. 323-325].

Так, СППБ формується з чотирьох визначальних елементів, які організовують чітку ієрархічну структуру. Це місія, цілі, завдання та діяльність/виконання. Надзвичайно важливим є те, що всі вони узгоджуються з системою планування ОМС загалом і з його бюджетним плануванням зокрема. Місія знаходиться у площині стратегічного планування ОМС. Цілі показують нам, як стратегічний план органів влади щодо їхньої діяльності видозміниться до операційного рівня. Завдання (з ще більшою конкретизацією) вказують на те, як комплекси різних заходів отримають конкретну форму для виконання. А сама діяльність є тактичною за своєю суттю і полягає у реалізації виконавцями місії, цілей та завдань. При цьому, СППБ є гнучким форматом, тому між цими чотирма визначальними елементами можливе розміщення додаткових підцілей чи підзавдань задля впровадження певних якісних змін, нововведень чи спеціальних ініціатив [13, pp. 325-327].

### **3.3. Рекомендації для ОМС обласного рівня України щодо модернізації інструментів бюджетного планування та покращення якості бюджетних політик**

Продовжуючи логіку попереднього підрозділу, у цій частині дослідження ми зосередимо увагу на деяких можливих рекомендаціях для ОМС обласного рівня України стосовно модернізації інструментів бюджетного планування та покращення якості бюджетних політик. Так, зважаючи на вже розглянуті нами напрями вдосконалення бюджетного планування як одного з основних елементів належного врядування (добре управління фінансами), можна впевнено ствердити,

що бюджетний формат СППБ (система планування, програмування та бюджетування) однозначно є найоптимальнішим та найбільш підходящим для місцевого самоврядування, зокрема – для впровадження на обласному рівні в Україні.

По-перше, на оптимальність вибору СППБ для використання обласними ОМС вказали самі характеристики форматів бюджетування, які мають спроможності покращити бюджетне планування та бюджетні політики областей. Йдеться про опис та аналіз цих форматів у попередньому підрозділі і їхнє порівняння через головні визначальні фактори, що були структуровані Д. Морганом та його співавторами в єдину порівняльну Таблицю 3.1 [13, pp. 402-403]. Відповідно до цього порівняння (особливо, це стосується переваг і недоліків різних форматів), СППБ є дійсно найкращим форматом у контексті розв'язання тих проблем, які були виявлені у ході цього дослідження, оскільки БП, яке наразі у нас використовується, вже виявило свою неефективність та неспроможність змінити ситуацію з бюджетуванням на місцях на краще, а БВ і БНБ є набагато складнішими для реалізації і мають більше недоліків та загроз, аніж СППБ.

По-друге, наразі місцеве самоврядування в Україні найбільше тяжіє до тієї площини бюджетування, яку пропонує СППБ. Звичайно, винятком є БП, оскільки цей формат являє собою єдину основу та застосовується як для Державного, так і для місцевих бюджетів України). Мається на увазі часткове прийняття на рівні місцевого самоврядування в Україні основних принципів планування (меншою мірою) та програмування (більшою мірою) у форматі ПЦМ з 2017 року [41; 68].

При цьому, слід розуміти, що загальний напрямок до цих принципів у форматі ПЦМ був і лишається надважливим для українських ОМС, але вони здебільшого полягають виключно у декларативності, а не в реальній здійсненності, про що свідчать дані щодо обласних бюджетів. На додачу, хоч певне тяжіння до СППБ й існує в Україні, все ж впроваджені у нас дотичні до нього формати (в основному ПЦМ) мають сильно зміщені акценти (неякісні бюджетні програми, відсутність комплексної структури, неоднаковість застосування щодо доходів та

видатків тощо) і є завузькими у своїх функціях, аби розв'язувати проблеми з бюджетним плануванням або іншими бюджетними аспектами навіть за їх дійсно належного використання з боку ОМС. Тому вони потребують значного функційного розширення та модернізації з метою утворення єдиної системи та наближення до формату СППБ, який є ефективнішим порівняно з сьогоденним механізмом.

По-третє, СППБ найкраще з усіх форматів забезпечує комплексність будь-якої бюджетної політики та включає в себе всі її необхідні елементи – бюджетне планування, бюджетне програмування та власне бюджетування. Тобто, СППБ забезпечує чистий зв'язок програмної діяльності місцевої влади з розподілом місцевого бюджету і де-факто об'єднує теперішнє регіону з його конкретизованим майбутнім. На відміну від всіх інших форматів, саме СППБ поєднує у собі планування/програмування бюджетних політик та чіткі виміри їхньої результативності/ефективності, що дає змогу місцевій владі обласного рівня забезпечувати високоякісну діяльність своїх ОМС, добре відслідковувати рівень виконання бюджетних політик, швидко реагувати на зміни в останніх тощо.

Свого часу відомий американський дослідник з політології та публічної політики Аллен Шик зазначив слушну думку: «Бюджетування має бути орієнтоване на планування. Його основною метою є раціоналізація формування та впровадження бюджетної політики за допомогою надання даних щодо надходжень та витрат і переваг альтернативних шляхів досягнення пропонованих цілей органів влади, а також вимірювання результатів, що сприяють ефективному досягненню обраних цілей» [25, pp. 250-251]. Тобто, дійсно без реального планування чи програмування бюджетування є неієвим, особливо на місцях, де більш обмежені публічні ресурси, менше інституційних спроможностей, місцева влада має менше простору для управлінсько-адміністративних маневрів порівняно з державним рівнем абощо.

СППБ дозволяє публічним управлінцям отримати три емпірично підтверджених пакети переваг, особливо на місцевому рівні управління фінансами.

Перший передбачає концентрацію уваги управлінців на результативності та ефективності бюджетного адміністрування. Як ми вже знаємо, формат СППБ спершу був розроблений у приватному секторі, щоб допомогти керівництву різних організацій чи компаній покращити їх результативність та ефективність. У публічному секторі формат СППБ покликаний допомагати місцевим управлінцям розв'язувати такі проблеми, як звідки отримати додаткові надходження до місцевого бюджету, які саме функціональні видатки необхідно скоротити або які з них потрібно якнайшвидше збільшити. Це стає можливим через створення добре визначених цілей та завдань, які напрямую зв'язані з місцевими публічними фінансами і формують операційні плани заходів для виконавців та їхніх департаментів в ОМС [13, pp. 337-339].

Другий пакет переваг формату СППБ для публічних управлінців стосується самої підготовки цілей та завдань бюджетних політик, що дає змогу ОМС час від часу переглядати те, чого він збирається досягнути, у разі певних змін у зовнішньому середовищі. Без реально досяжних цілей та завдань ОМС дуже складно розуміти та інформувати громадян щодо того, чи результативно/ефективно він провадить свою діяльність або наскільки якісно надає суспільству публічні послуги, які затверджені місцевою радою чи виконавчим органом (у нашому випадку – ОДА). Цілі та завдання наочно вказують громадянам на відповідність того, що планує ОМС, з його конкретною програмною діяльністю (тим, що він насправді робить) у контексті місцевого бюджету. Це дозволяє добре обґрунтовувати затвердження конкретних проєктів бюджетів або їхніх планів як щодо доходів, так і щодо видатків і сформулювати свого роду «суспільний договір» між ОМС обласного рівня і громадянами, який матиме за основу оцінювання ефективності та підзвітності місцевої влади у їх рішеннях та діях [13, pp. 340-342].

Ця особливість підзвітності місцевої влади перед громадянами насправді зробила формат СППБ дуже популярним. Вона надала спроможність суспільству визначати реальний обсяг роботи управлінців/виконавців і притягувати останніх до відповідальності за невиправдані результати. Доволі часто ОМС використовують

формат СППБ спільно з форматом БП, оскільки це дозволяє на високому рівні інформувати саму місцеву владу та громадськість щодо тих наборів заходів, які проводяться управлінцями/виконавцями у чітко визначених цілях та для чітко визначених цільових груп громадян. Про це більше згадаємо трохи згодом.

Третім пакетом переваг, який більшою мірою стосується видаткової частини місцевих бюджетів, є те, що СППБ дозволяє забезпечити ОМС системою визначення вартості публічних послуг та відносної важливості діяльностей, за які відповідають управлінці/виконавці. Уся суть полягає в тому, що пов'язаність між визначеними через бюджетні програми цілями та завданнями і витраченими для їхнього досягнення місцевими публічними фінансами розкриває нам, що саме є важливим і чому. Така інформація є якраз надзвичайно важливою для тих бюджетних програм, що мали б бути самоокупними за рахунок тих коштів, які приносить надання різного роду публічних послуг. Йдеться, перш за все, про стягнення плати за користування водою, електрикою тощо; проведення різних секторних інспекцій; надання будівельних дозволів чи дозволів на користування місцевою землею абощо. Тут мається на увазі відстоювання ОМС окремих бюджетних програм, які є дотичними до тих соціально-економічних сфер, де надаються окремі місцеві публічні послуги, мали б стягуватися кошти до місцевого бюджету і загалом необхідне більше втручання та управління з боку місцевої влади. Це добре виконує формат СППБ, адже він дозволяє запланувати та запрограмувати всі наступні дії ОМС зважаючи на змінювані внутрішні та зовнішні фактори [13, pp. 340-342].

Щоправда, кілька слів варто згадати і про недоліки формату СППБ, яких насправді не так багато. Він вимагає значних ресурсів в аспекті висококваліфікованих кадрів для розробки та впровадження програм, їхніх планів, цілей та завдань і має високу ймовірність конфлікту інтересів всередині самого ОМС. Так, для того, щоб СППБ дійсно мав якісний ефект щодо покращення бюджетного планування та бюджетних політик на місцях, ОМС обласного рівня конче необхідно мати у своєму штаті висококваліфікованих програмних

аналітиків, менеджерів та фінансистів. Звичайно, це доволі складно зробити всім ОМС обласного рівня одночасно, оскільки цих фахівців ще потрібно щонайменше підготувати або перекваліфікувати, але воно дасть відчутний позитивний результат уже в найближчому майбутньому.

А от щодо конфлікту інтересів всередині самих ОМС, то він є неминучим, оскільки різні заінтересовані сторони намагатимуться закласти у плани та програми ті речі, які є найбільш вигідними для них. Єдиним дієвим рішенням цього конфлікту інтересів є знову ж таким чітка пріоритезація різних соціально-економічних сфер, їх цілей та завдань шляхом проведення публічних консультацій з широкою громадськістю, що дозволить сформувати ті позиції, до яких прагне суспільство, та максимально об'єктивного аналізу ситуації з боку відповідних департаментів ОМС обласного рівня. Це додасть бюджетним планам та програмам більшої легітимації.

Тепер повернемося до того, що ОМС також часто використовують формат СППБ спільно з форматом БП. У випадку з українськими ОМС обласного рівня це буде обов'язковою головною умовою впровадження СППБ принаймні у контексті найближчого майбутнього. Річ у тім, що вся бюджетна система України фактично побудована на принципах формату БП і саме останній є основою для формування та реалізації бюджетних політик як на місцевому, так і на державному рівнях, бюджетного планування, міжбюджетних відносин, здійснення моніторингу та контролю між різними органами влади, ведення документації, звітування тощо. Через це абсолютна одномоментна зміна форматів бюджетування (повністю з БП на СППБ) виключно на обласному рівні є недієвою та навіть деструктивною, оскільки призведе до втрати єдності та зв'язності всієї бюджетної системи країни і, як наслідок, до колапсу останньої.

Кардинально змінити формат та принципи бюджетування на всіх без виключення рівнях влади в Україні теж видається наразі недоцільним та неможливим. Спершу треба зрозуміти, які проблеми з бюджетним плануванням або якістю бюджетних політик існують на інших рівнях влади і якими є

альтернативи їхнього розв'язання, і лише після детального аналізу формувати якийсь конкретний план дій або рекомендації щодо найоптимальнішого шляху розв'язання цих проблем. Можливо, останні матимуть зовсім інакший ґатунок або їх не існуватиме взагалі на відмінних від обласного рівнях влади. Щоб це все добре розуміти, необхідно проводити набагато ширше та ґрунтовніше дослідження різних ефективних елементів належного врядування одночасно на всіх рівнях влади в Україні.

Так як саме наше дослідження стосується виключно обласного рівня та його місцевого самоврядування, ми можемо надавати певні рекомендації для ОМС обласного рівня лише виходячи з тих умов, які ми маємо на сьогодні і які безпосередньо пов'язані з предметом дослідження. Тому, оскільки можливість кардинальної зміни формату бюджетування на всіх рівнях влади одночасно наразі відсутня, головною рекомендацією для ОМС обласного рівня буде спільне використання форматів БП та СППБ (у його повноцінній формі або через дуже значне функціональне розширення ПЦМ з максимальним наближенням до СППБ). Тим паче, коли зміна формату у будь-якому разі має бути поступовою.

Загалом це щонайменше дозволить розв'язати проблеми з бюджетним плануванням та бюджетними політиками в областях, уникнути колапсу загальної бюджетної системи України (лишаючи старі механізми зовнішньої взаємодії з іншими органами влади та бюджетами) і поступово все більше наближати обласний рівень України до «чистого» формату СППБ, якщо останній виявить свою теоретичну ефективність на практиці та буде актуальним і для інших рівнів влади у рамках єдиної зміненої чи незміненої у найближчому майбутньому бюджетної системи. Традиційне БП у будь-якому випадку доцільно використовувати для внутрішнього управління фінансами. Хоч воно насправді не є ефективним (на що вказали аналіз даних щодо обласних бюджетів та розглянута література), все ж БП є швидким та зручним форматом бюджетування. Для ухвалення рішень щодо бюджетних політик дуже допоміжним є агрегування БП до програмного рівня, хоча б для внутрішнього контролю та перевірок.



На додачу, важливо розуміти, що проблем з повноцінним впровадженням СППБ та використанням його спільно з БП у ОМС обласного рівня не має бути, адже місцева влада має сильну автономію в бюджетному управлінні та виборі його інструментів. Також йдеться саме про об'єднане використання обох форматів бюджетування задля покращення бюджетного планування та бюджетних політик областей на найвигідніших для них умовах, тому воно не має порушувати усталені механізми роботи єдиної бюджетної системи України і не має викликати суттєвого спротиву з боку державного рівня. Відтак, зважаючи на інституційні можливості ОМС обласного рівня, які є набагато вищими, ніж в інших рівнів ОМС (районного та територіальних громад), їхнє загальне фінансування, більший досвід та кращу організованість (у контексті ієрархічної вертикалі влади, бюрократії), специфіку «підпорядкування» ОДА як виконавчих органів облрад інституту президента і багато іншого, обласні місцеві влади в Україні насправді зараз мають усі необхідні спроможності для реалізації наших рекомендацій [53; 64; 65; 46; 41].

Нагальними проблемами, що насамперед потребують окремих деталізованих досліджень, є також ті питання, які стосуються неналежного нагляду та контролю, низького рівня відповідальності виконавців в обласній місцевій владі і їхнього неякісного звітування. Це не так складно виявити, якщо провести моніторинг й оцінку рішень обласних рад та ОДА, ведення ними обов'язкового документування, наповнюваності їхніх офіційних сайтів чітко визначеними матеріалами або щогло. Але так як це не було предметом цього дослідження, цих аспектів слід доторкнутися лише у тій мірі, яка донині була пов'язана з неналежним застосуванням чинного для всіх рівнів влади в Україні формату БП.

Мається на увазі, що навіть у контексті порівняно простого формату БП ОМС обласного рівня мали значні проблеми з відповідальністю за його неправильне використання, наглядом та контролем за його виконанням або звітуванням за це. Те саме найімовірніше очікує і формат СППБ, якщо на обласному рівні в рамках його впровадження та функціонування разом з БП не будуть створені належні умови. Тому дуже влучними порадами для ОМС обласного рівня, на нашу думку,

є встановлення з боку місцевої влади чіткої відповідальності для виконавців за спільне використання форматів СППБ та БП (за формування бюджетних планів та програм, їхнє результативне виконання, рівень виконання відповідно до планів/річних розписів тощо), нагляд та внутрішній контроль за дотриманням якості обох цих форматів бюджетування (з боку департаментів/відділів фінансів або ймовірно новоутворених департаментів/відділів з планування та програмування місцевих бюджетних політик) і належного рівня звітування, яке полягає у власне звітуванні (документування відповідними підрозділами ОМС обласного рівня необхідних елементів – проекти бюджетних планів, затверджені плани, проекти різних бюджетних програм, затверджені програми, інформація щодо їх результативності, ефективності і т. д.) та прозорості/відкритості – наданому зручному доступу до відповідних даних та своєчасному інформуванню широкої громадськості через різні канали комунікації.

Звичайно, на порядок денний в облрадах та ОДА також вийде питання висококваліфікованих спеціалістів. Тобто, обов'язкової зміни кадрів на обласному рівні, які безпосередньо пов'язані з плануванням та програмуванням бюджетних політик і місцевими публічними фінансами. Як ми пам'ятаємо, одними з головних акторів у форматі СППБ на місцевому рівні є програмні аналітики та програмні менеджери. Саме їх пошуком та відбором доведеться зайнятися ОМС обласного рівня, щоб мати формат СППБ, який дійсно буде якісно управлятися. Не варто забувати ще й про потребу місцевої влади у нових фахових фінансистах/бухгалтерах, які мають покращити ситуацію з чинним форматом БП та фактично з'єднати обидва формати бюджетування воєдино задля їх спільної ефективної роботи.

Так, вибір та впровадження формату СППБ (особливо за спільного використання з чинним форматом БП) з боку місцевого самоврядування дозволить щонайменше покращити бюджетне планування та бюджетні політики на обласному рівні в Україні, що найбільше цікавило нас у контексті цього дослідження. Інші речі, які СППБ дасть змогу забезпечити, де-факто повністю

перераховані в аргументації найбільшої оптимальності саме цього формату для областей та його перевагах. Додатково ж якісне впровадження формату СППБ спільно з чинним форматом БП на обласному рівні в Україні дозволить забезпечити дотичні до належного врядування елементи. Це ефективне управління та розпоряджання місцевими публічними фінансовими ресурсами областей, стабільність та послідовність фінансування доходів та видатків обласних бюджетів, рівномірність та співмірність цього фінансування між доходами та видатками задля уникнення значних бюджетних профіцитів/дефіцитів тощо.

Надзвичайно важливими для розвитку наукових досліджень, які стосуються процесів децентралізації та практичних елементів належного врядування в аспектах доброго управління фінансами в Україні, лишаються ті речі, які ми зачіпали у рамках цього дослідження лише поверхнево. Наприклад, це більша деталізація дохідної та видаткової частин обласних бюджетів, більше охоплення бюджетних періодів, перехід на дослідження державного рівня, районного рівня та рівня територіальних громад, інші елементи належного врядування на різних рівнях влади (сталий розвиток, публічні консультації, участь громадян у прийнятті рішень, підзвітність/відкритість/прозорість органів влади, верховенство права і т. д.), зміна формату бюджетування у єдиній загальнонаціональній бюджетній системі, чітко визначена ефективність бюджетних політик на різних рівнях влади та інші. Всі ці речі дійсно потребують ширших та ґрунтовніших наукових досліджень і більшого заглиблення у зазначену тематику, адже вони дозволять дослідникам краще зрозуміти наявний стан (як зсередини, так і ззовні), виявити його проблеми та сформулювати найоптимальніші шляхи їхнього розв'язання, що загалом будуть покращувати життя громадян.

### **Висновки до Розділу 3**

Отже, систематизувавши та проаналізувавши досвід постсоціалістичної Польщі щодо забезпечення належного врядування як ключового фактору успішності фінансової децентралізації в регіонах, і співставивши його з українським кейсом, ми прийшли до висновку, що тенденції в обох випадках доволі

схожі, однак, варто відзначити, що все-таки у цих ситуаціях різні корені проблеми. Якщо у кейсі польського самоврядування така фінансова ситуація зумовлюється інституційним дизайном системи формування місцевих бюджетів, істотно залежним від політики центру та державного адміністративного апарату, то в українському випадку (на рівні областей) йдеться радше про низьку компетенцію працівників на місцях, відсутність належного середньострокового бюджетного планування, низьку прозорість та підзвітність процесу бюджетного планування. Окрім цього, вагому роль у такому результаті відіграє неузгодженість між різними органами влади в процесі формування місцевих бюджетів та відповідних політик. Водночас в обох випадках очевидно, що ці недоліки пов'язані з невідповідністю різним принципам належного врядування в частині фінансової політики (добре управління фінансами) – якщо у польському кейсі це можна охарактеризувати через малу фінансову автономність ОМС, то в українському кейсі йдеться скоріше про брак належних знань, компетенції, застарілість та неефективність чинного формату бюджетування і невідпрацьованість нових робочих процесів.

Визначивши напрями вдосконалення бюджетного планування як одного з основних елементів належного врядування на регіональному рівні, ми дійшли до двох головних висновків. По-перше, якісне бюджетне планування вже протягом декількох десятиліть є головною передумовою для успіху публічного бюджетування на місцях. По-друге, на забезпечення цієї якості бюджетного планування в областях впливає формат бюджетування, який використовують ОМС. Відтак, було розглянуто та доволі ґрунтовно порівняно між собою чотири головних формати бюджетування, які у тій чи іншій формі дозволяють на високому рівні забезпечувати різні елементи належного врядування в аспектах доброго управління фінансами на регіональному рівні. Це бюджетування позицій (БП), яке наразі є основою чинної бюджетної системи на всіх рівнях влади в Україні, бюджетування виконання (БВ), бюджетування з нульовою базою (БНБ) і система планування, програмування та бюджетування (СППБ).

Також на основі обґрунтованої важливості планування місцевою владою, проведеного аналізу даних і порівняння та оцінювання можливих шляхів застосування різних форматів бюджетування на регіональному рівні, ми сформуваємо рекомендації для ОМС обласного рівня України щодо модернізації інструментів бюджетного планування та покращення якості бюджетних політик. Перш за все, це впровадження формату СППБ в областях, що аргументовано самими характеристиками всіх форматів бюджетування, тяжінням українського місцевого самоврядування до тієї площини бюджетування, яку пропонує СППБ (йдеться про дуже часткове прийняття основних принципів планування та програмування на місцевому рівні у форматі програмно-цільового методу з 2017 року), і найкращим забезпеченням комплексності будь-якої регіональної бюджетної політики та включенням усіх її необхідних елементів – бюджетного планування, бюджетного програмування та власне бюджетування. Серед переваг СППБ слід виокремити три основні речі: концентрацію уваги управлінців на результативності та ефективності бюджетного адміністрування, підготовки цілей та завдань бюджетних політик, що дає змогу ОМС час від часу переглядати те, чого він збирається досягнути, у разі певних змін у зовнішньому середовищі і можливість забезпечити ОМС системою визначення вартості публічних послуг та відносної важливості (пріоритезації) діяльностей, за які відповідальні управлінці/виконавці.

У випадку з українськими ОМС обласного рівня обов'язковою умовою впровадження СППБ є його спільне використання з чинним форматом БП принаймні у контексті найближчого майбутнього. Річ у тім, що абсолютна одномоментна зміна форматів бюджетування (повністю з БП на СППБ) виключно на обласному рівні є недієвою та навіть деструктивною, оскільки призведе до втрати єдності та зв'язності всієї бюджетної системи країни і, як наслідок, до колапсу останньої. Зважаючи на це, необхідним на обласному рівні є застосування одразу обох форматів бюджетування. При цьому, дуже влучними порадами для ОМС обласного рівня є встановлення з боку місцевої влади чіткої відповідальності

для виконавців за спільне використання форматів СППБ та БП, нагляду та внутрішнього контролю за дотриманням якості обох цих форматів бюджетування, належного рівня звітування й обов'язкової зміни кадрів на обласному рівні, які безпосередньо пов'язані з плануванням та програмуванням бюджетних політик і місцевими публічними фінансами.

## ВИСНОВКИ

Завершуючи цю роботу, яка присвячена дослідженню особливостей вироблення регіональної бюджетної політики в належному врядуванні на прикладі регіонів України, ми зробили конкретні висновки, які виходять із визначеної нами мети дослідження. Для досягнення мети дослідження були виконані поставлені до нього завдання.

Дослідивши теоретичний доробок щодо опрацювання понять «децентралізація» та «належне врядування» у політичній науці, нами було зроблено висновок, що у науковій літературі існує суттєва теоретична прогалина у частині пояснень позитивних чи негативних ефектів фінансової децентралізації на економічний розвиток різних регіонів/громад, не завжди ефективного витрачання місцевих публічних коштів органами місцевого самоврядування та необхідності впровадження бодай окремих елементів належного врядування (особливо в аспектах доброго управління фінансами), що мали б змогу покращувати показники результативності та ефективності різного роду місцевих планів або політик. Спостерігається також свого роду невідповідність між окремими пануючими теоретичними припущеннями та емпіричними даними, зокрема щодо кейсу українських обласних бюджетів 2018-2020 років.

Виокремивши методологічні аспекти фінансової децентралізації як одного з важливих елементів забезпечення належного врядування, ми зустрілись з наступною практичною проблемою: попри створення можливостей для збільшення ресурсної бази та фінансової спроможності ОМС, місцеві бюджети здебільшого продовжують демонструвати з року в рік негативні тренди, що заважають низці регіонів та територіальних громад перейти на шлях сталого економічного розвитку та забезпечення належного врядування на всіх рівнях влади загалом. З огляду на це та звужений предмет нашого дослідження, надалі більшу увагу було зосереджено саме на ключових аспектах регіонального рівня.

Проаналізувавши особливості реформи децентралізації на обласному рівні в Україні 2018-2020 років, можна чітко ствердити, що переважна більшість обласних

бюджетів залишаються дотаційними попри очікуваний позитивний економічний ефект фінансової децентралізації. Головною причиною відсутності очікуваного позитивного економічного впливу реформи децентралізації на українські регіони, на нашу думку, є брак компетентності місцевої бюрократії та неналежне використання/ігнорування основних інструментів належного врядування в бюджетному управлінні, зокрема бюджетного планування (добре управління фінансами). Власне, тому у першому розділі і були сформувані гіпотези цього дослідження, які стосуються стабільності та послідовності фінансування доходів і видатків обласних бюджетів, їхньої співмірності, суттєвої залежності обласних бюджетів від окремих категорій надходжень, пріоритезації різних сфер у розподілі видатків обласних бюджетів, ефективності належного врядування та, найголовніше, бюджетного планування областей, перевірці яких присвячені наступні два розділи цього дослідження.

Дослідивши та оцінивши дохідну частину обласних бюджетів України за 2018-2020 роки, можна стверджувати, що фінансування доходів обласних бюджетів України насправді є нестабільним та непослідовним; наповнення обласних бюджетів стає більш залежним від податкових надходжень (зокрема, від ПДФО), ніж від субвенцій з Державного бюджету; а реальні показники по доходах обласних бюджетів мають доволі значні відхилення від затверджених річних розписів (планів), що свідчить про неякісне використання інструменту бюджетного планування з боку ОМС обласного рівня.

Дослідивши та оцінивши видаткову частину обласних бюджетів України за 2018-2020 роки, необхідно зазначити, що фінансування видатків обласних бюджетів України також є нестабільним та непослідовним; обласні бюджети України мають нерівномірне фінансування своїх доходів і видатків, з чого виникають значні профіцити або дефіцити бюджетів; частки видатків обласних бюджетів України у різних соціально-економічних сферах значно змінюються кожного року, що вказує на непослідовність регіональних бюджетних політик та відсутність чіткого плану розпорядження коштами в тривалій перспективі; а



реальні показники по видатках обласних бюджетів мають дуже значні відхилення від затверджених річних розписів (планів), що свідчить про неякісне використання інструменту бюджетного планування з боку ОМС обласного рівня.

Так, було фактично підтверджено п'ять з шести гіпотез цього дослідження – тих емпіричних трендів, які були сформовані у першому розділі на основі розслідувального аналізу. Проведений аналіз даних основних показників дохідної та видаткової частин обласних бюджетів України показав, що, попри здійснення реформи децентралізації, розширення повноважень місцевої влади та зміну джерел фінансування, ОМС обласного рівня досі не змінили основоположні підходи до формування бюджетної політики та управління коштами регіонів. Загалом на це найбільше впливає якраз інструмент бюджетного планування на місцях, який найбільш неналежно використовують ОМС обласного рівня. Річ у тім, що без максимально наближених до реальних показників доходів та видатків жоден орган місцевої влади не може ефективно здійснювати бюджетне управління в регіоні, адже від правильно визначеного фінансування безпосередньо залежить будь-яка регіональна бюджетна політика.

Систематизувавши та проаналізувавши досвід постсоціалістичної Польщі щодо забезпечення належного врядування як ключового фактору успішності фінансової децентралізації в регіонах, і співставивши його з українським кейсом, ми прийшли до висновку, що тенденції в обох випадках доволі схожі, однак, варто відзначити, що все-таки у цих ситуацій різні корені проблеми. Якщо у кейсі польського самоврядування така фінансова ситуація зумовлюється інституційним дизайном системи формування місцевих бюджетів, істотно залежним від політики центру та державного адміністративного апарату, то в українському випадку (на рівні областей) йдеться радше про низьку компетенцію працівників на місцях, відсутність належного середньострокового бюджетного планування, низьку прозорість та підзвітність процесу бюджетного планування. Окрім цього, вагому роль у такому результаті відіграє неузгодженість між різними органами влади в процесі формування місцевих бюджетів та відповідних політик. Водночас в обох

випадках очевидно, що ці недоліки пов'язані з невідповідністю різним принципам належного врядування в частині фінансової політики (добре управління фінансами) – якщо у польському кейсі це можна охарактеризувати через малу фінансову автономність ОМС, то в українському кейсі йдеться скоріше про брак належних знань, компетенції, застарілість та неефективність чинного формату бюджетування і невідпрацьованість нових робочих процесів.

Визначивши напрями вдосконалення бюджетного планування як одного з основних елементів належного врядування на регіональному рівні, ми дійшли до двох головних висновків. По-перше, якісне бюджетне планування вже протягом декількох десятиліть є головною передумовою для успіху публічного бюджетування на місцях. По-друге, на забезпечення цієї якості бюджетного планування в областях впливає формат бюджетування, який використовують ОМС. Відтак, було розглянуто та доволі ґрунтовно порівняно між собою чотири головних формати бюджетування, які у тій чи іншій формі дозволяють на високому рівні забезпечувати різні елементи належного врядування в аспектах доброго управління фінансами на регіональному рівні. Це бюджетування позицій (БП), яке наразі є основою чинної бюджетної системи на всіх рівнях влади в Україні, бюджетування виконання (БВ), бюджетування з нульовою базою (БНБ) і система планування, програмування та бюджетування (СППБ).

Також на основі обґрунтованої важливості планування місцевою владою, проведеного аналізу даних і порівняння та оцінювання можливих шляхів застосування різних форматів бюджетування на регіональному рівні, ми сформулювали рекомендації для ОМС обласного рівня України щодо модернізації інструментів бюджетного планування та покращення якості бюджетних політик. Перш за все, це впровадження формату СППБ в областях, що аргументовано самими характеристиками всіх форматів бюджетування, тяжінням українського місцевого самоврядування до тієї площини бюджетування, яку пропонує СППБ (йдеться про дуже часткове прийняття основних принципів планування та програмування на місцевому рівні у форматі програмно-цільового методу з 2017

року), і найкращим забезпеченням комплексності будь-якої регіональної бюджетної політики та включенням усіх її необхідних елементів – бюджетного планування, бюджетного програмування та власне бюджетування. Серед переваг СППБ слід виокремити три основні речі: концентрацію уваги управлінців на результативності та ефективності бюджетного адміністрування, підготовки цілей та завдань бюджетних політик, що дає змогу ОМС час від часу переглядати те, чого він збирається досягнути, у разі певних змін у зовнішньому середовищі і можливість забезпечити ОМС системою визначення вартості публічних послуг та відносної важливості (пріоритезації) діяльностей, за які відповідальні управлінці/виконавці.

У випадку з українськими ОМС обласного рівня обов'язковою умовою впровадження СППБ є його спільне використання з чинним форматом БП принаймні у контексті найближчого майбутнього. Річ у тім, що абсолютна одномоментна зміна форматів бюджетування (повністю з БП на СППБ) виключно на обласному рівні є недієвою та навіть деструктивною, оскільки призведе до втрати єдності та зв'язності всієї бюджетної системи країни і, як наслідок, до колапсу останньої. Зважаючи на це, необхідним на обласному рівні є застосування одразу обох форматів бюджетування. При цьому, дуже влучними порадами для ОМС обласного рівня є встановлення з боку місцевої влади чіткої відповідальності для виконавців за спільне використання форматів СППБ та БП, нагляду та внутрішнього контролю за дотриманням якості обох цих форматів бюджетування, належного рівня звітування й обов'язкової зміни кадрів на обласному рівні, які безпосередньо пов'язані з плануванням та програмуванням бюджетних політик і місцевими публічними фінансами.

Так, запропоновані автором рекомендації та поради щодо вибору та впровадження формату СППБ (особливо за спільного використання з чинним форматом БП) з боку обласного місцевого самоврядування спрямовані на забезпечення окремих елементів належного врядування у контексті доброго управління фінансами на регіональному рівні в уже де-факто децентралізованих

умовах. Щонайменше вони дозволять покращити бюджетне планування та бюджетні політики на обласному рівні в Україні, що найбільше цікавило нас у контексті проведення цього наукового дослідження.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Alonso, J. M., Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. Did new public management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size // *Public Management Review*, 17(5), 2015, 643-660.
2. Baskaran, T., & Feld, L.. Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: is there a relationship? // *Public finance review*, 41(4), 2013. – P. 421-445.
3. Bernhard, M., Reenock, C., & Nordstrom, T.. Economic performance and survival in new democracies: Is there a honeymoon effect?. // *Comparative Political Studies*, 36(4), 2003, 404-431.
4. Davoodi, H., & Zou, H. F. Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study // *Journal of Urban economics*, 43(2) 1998. – P. 244-257.
5. Duffy J. Countdown for bill to pave way for independence referendum begins // The National. – 2021. – URL: <https://www.thenational.scot/news/19089112.countdown-bill-pave-way-independence-referendum-begins/> (Last accessed 01.05.2021).
6. Dunleavy, P., & Hood, C.. From old public administration to new public management // *Public money & management*, 14(3), 1994, P. 9-16.
7. Egli, W., & Zürcher, D. (2007). The Role of Civil Society in Decentralization and Alleviating Poverty. // *Center for Comparative and International Studies, ETH Zurich and University of Zurich*.
8. Galiński P. Determinants of debt limits in local governments: case of Poland. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*. 2015. T. 213., P. 376-382.
9. Hollifield, J. F., & Jillson, C. C.. *Pathways to Democracy: The political economy of democratic transitions*. 2014, Routledge. – P. 21-53.
10. Hood, C. A Public Management for All Seasons? // *Public Administration* 69(1), 1991, 3–19.
11. Kettl, D. F.. *The global public management revolution: A report on the transformation of governance*: Brookings Institution Press, 2005. – P. 1-7.

- 12.Maastricht Treaty // Official Journal of the European Communities. – 1992. – URL: <https://cutt.ly/fcfCDBQ> (Last accessed 01.05.2021).
- 13.Morgan, D. F., Robinson, K. S., Strachota, D., & Hough, J. A. Budgeting for Local Governments and Communities // *Routledge, Taelor & Francis Group*, 2015. 594 p.
- 14.Musgrave, R. A. *The theory of public finance; a study in public economy*. Kogakusha Co.,1959 – 628 p.
- 15.Oates, W. E. An essay on fiscal federalism // *Journal of economic literature*, 37(3), 1999. P. 1120-1149.
- 16.Oates, W. E. Fiscal federalism. *Books*, 1972 – 256 p.
- 17.Osborne, D., & Gaebler, T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector: Reading, Mass: Addison, 1992.
- 18.Poland – Fiscal Powers. *European Comitee of the Regions*. URL: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Poland-Fiscal-Powers.aspx> (Last accessed 01.05.2021).
- 19.Poland. Profile. *OECD*. URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Poland.pdf> (Last accessed 01.05.2021).
- 20.Pollitt, C., & Bouckaert, G. Evaluating public management reforms: an international perspective // *Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham. 2006, P. 12-35.
- 21.Pollitt, C.. Decentralization. In *The Oxford handbook of public management*, 2005 – P. 372.
- 22.Rose, R., & Shin, D. C.. Democratization backwards: The problem of third-wave democracies // *British journal of political science*, 2001, 331-354.
- 23.Rothstein, B.. Good governance. // *The Oxford handbook of governance*. 2012.
- 24.Schick, A. Incremental budgeting in a decremental age // *Policy Sciences* 16 (5), 1983, no. 1: 1-25.
- 25.Schick, A. The road to PPB: The stages of budget reform // *Public Administration Review* 26 (12), 1966, 243-258.

26. Swenden, W., & McEwen, N.. UK devolution in the shadow of hierarchy? Intergovernmental relations and party politics // *Comparative European Politics*, 12(4), 2014. P. 488-509.
27. T. Uryszek, Dochody transferowe jednostek samorządu terytorialnego a ich samodzielność wydatkowa, *Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe* no. 682, Ekonomiczne Problemy Usług. 2011. Vol. 76, pp. 281-294.
28. T. Uryszek, Struktura dochodów gmin w Polsce a ich samodzielność dochodowa. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*. 2012. Vol. 243, pp. 362-371.
29. The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption — A Guide // International Monetary Fund. — 2005. — URL: <https://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm> (Last accessed 01.05.2021).
30. Tiebout, C. M. A pure theory of local expenditures // *Journal of political economy*, 64(5), 1956 – P. 424.
31. Tripathi, R. Good governance: origin, importance and development in India // *International Journal of Development Research*, 7(11), 2017. – P. 16968-16970.
32. Twelve Principles of Good Governance // Council of Europe – URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles> (Last accessed 01.05.2021).
33. Uryszek T. Financial Management of Local Governments in Poland-Selected Problems. *Journal of Economics, Business and Management*. 2013. T. 1., №. 3.
34. USTAWA z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. *Internetowy System Aktów Prawnych (ISAP)*. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20032031966/T/D20031966L.pdf> (Ostatni dostęp 01.05.2021).
35. What is Good Governance? // United Nation ESCAP. – 2009. – URL: <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance#> (Last accessed 01.05.2021).

36. Worldwide Governance Indicators – URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/> (Last accessed 01.05.2021).
37. Yilmaz, S. The impact of fiscal decentralization on macroeconomic performance // In *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association* (Vol. 92, 1999, pp. 251-260). National Tax Association.
38. Ziolo M. Diagnosing fiscal distress: Regional evidence from Polish municipalities. *Romanian Journal of Fiscal Policy (RJFP)*. 2015. Т. 6., №. 2. Р. 14-33.
39. Барінова Д.С., Ковалівська С.В., Нестеренко В.В. Щодо зміцнення фінансової спроможності громад // Національний інститут стратегічних досліджень. – 2020. – URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/fin-spromozhnist-gromad-1.pdf> (дата звернення: 01.05.2021).
40. Бюджети всіх 1470 територіальних громад будуть на прямих міжбюджетних відносинах. Міністерство розвитку громад та територій України. *Урядовий портал* : веб-сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/bilshe-niyakogo-rozpodilu-miscevih-byudzhativ-rajonom-byudzheti-vsih-1470-teritorialnih-gromad-budut-na-pryamih-mizhbyudzhetnih-vidnosinah> (дата звернення: 01.05.2021).
41. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 01.05.2021).
42. Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади. Навчальний посібник – К., 2017. – С. 123.
43. Дванадцять принципів доброго врядування на місцевому рівні // YouTube – URL: <https://www.youtube.com/watch?v=75RCUftSMRw> (дата звернення: 01.05.2021).
44. Державна зрада луганських екс-чиновників: ГПУ завершила досудове розслідування // Радіо Свобода. – 2021. – URL:



<https://www.radiosvoboda.org/a/news-derzhavna-zrada-luhansk/29572741.html>

(дата звернення: 01.05.2021).

45.Державний веб-портал бюджету для громадян : веб-сайт. URL: <https://openbudget.gov.ua> (дата звернення: 01.05.2021).

46.Державний веб-портал бюджету для громадян. Місцеві бюджети України : веб-сайт. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget?id=260000000000> (дата звернення: 01.05.2021).

47.Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади : Міжнародний протокол від 16 листопада 2009 р. № 994\_946. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text) (дата звернення: 01.05.2021).

48.Європейська хартія місцевого самоврядування : Міжнародна хартія від 15 жовтня 1985 р. № 994\_036. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text) (дата звернення: 01.05.2021).

49.Здобутки децентралізації: за 5 років в громадах реалізовано понад 11 тис. нових проєктів, – Зубко // Децентралізація дає можливості. – 2019. – URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10913> (дата звернення: 01.05.2021).

50.Калачова Г. Бюджетна децентралізація: життя або смерть великих і малих українських міст // VoxUkraine. – 2016. – URL: <https://voxukraine.org/uk/budget-decentralization-ua/> (дата звернення: 01.05.2021).

51.Керівники держави оголосили закріплення децентралізації у Конституції України та завершення у 2019 році добровільного об'єднання громад // Асоціація міст України. – 2018. – URL: <https://cutt.ly/wci0I37> (дата звернення: 01.05.2021).

52.Килиевич А. Англо-русский глоссарий терминов и понятий в сфере государственного управления и политики, экономики и международной торговли. 2-е изд., испр. и доп. Б.: 2013. 786 с. URL:

<https://www.ipas.org.ua/images/doc/Library/Books/uca-kiliievych-glossary-rus-eng%201%206-8%2029-40.pdf> (дата обращения: 01.05.2021).

53. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.05.2021).

54. Малиш Н.А., Ільченко-Сюйва Л.В. Бюджетно-податкова політика : навч.-метод. матеріали для слухачів Інституту підвищення кваліфікації вищих керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України. Київ : НАДУ, 2015. 55 с.

55. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2020 року // Міністерство розвитку громад та територій України. – 2020. – URL: <https://cutt.ly/Oci3yRI> (дата звернення: 01.05.2021).

56. Податковий кодекс України : Закон України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 01.05.2021).

57. Польща. Закон про *гмінне самоврядування від 8 березня 1990 р. Інститут громадянського суспільства.* 2009. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-gminne-samovryaduvannya-vid-8-b/> (дата звернення: 01.05.2021).

58. Польща. Закон про повітове самоврядування від 5 червня 1998 р. *Інститут громадянського суспільства.* 2009. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-povitove-samovryaduvannya-vi/> (дата звернення: 01.05.2021).

59. Польща. Закон про самоврядування воєводства від 5 червня 1998 року. *Інститут громадянського суспільства.* 2009. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/zakon-pro-samovryaduvannya-voyevodstva-v/> (дата звернення: 01.05.2021).

60. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text> (дата звернення: 01.05.2021).

61. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19#Text> (дата звернення: 01.05.2021).
62. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 01.05.2021).
63. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 01.05.2021).
64. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.05.2021).
65. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 01.05.2021).
66. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.05.2021).
67. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.05.2021).
68. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів : навчальний посібник Міністерства фінансів України. URL: [https://www.openbudget.in.ua/uploads/library/book/book\\_file/5832e28267cb7d5](https://www.openbudget.in.ua/uploads/library/book/book_file/5832e28267cb7d5)

[с26000020/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9\\_%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA\\_%D0%9F%D0%A6%D0%9C\\_2016.pdf](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_641#Text) (дата звернення: 01.05.2021).

69.Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності (2 жовтня 1997 року) // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – 2005. – URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_641#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_641#Text) (дата звернення: 01.05.2021).

70.Реформа децентралізації // Урядовий портал – URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення: 01.05.2021).

71.Реформи під мікроскопом: 2015 рік / За ред. Міського В.В., Галушки О.М., 2015. – С. 16-24.

72.Розпутенко І. В. Теоретико-методологічні основи бюджетування в Україні : навч.-метод, посіб. до дисципліни «Бюджетування: парламентсько-політичний контекст» / І. В. Розпутенко, Л. В. Ільченко-Сюйва. – К. : НАДУ, 2012. – 116 с.

73.Стенограма засідання Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України 5 вересня 2016 року // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – 2016. – URL: <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenpog/show/6282.html> (дата звернення: 01.05.2021).

74.Тарадай Д. Федералізм очима тих, хто «за» і «проти» // BBC Україна. – 2010. – URL: [https://www.bbc.com/ukrainian/ukraine/2010/05/100504\\_federalism\\_taraday\\_it](https://www.bbc.com/ukrainian/ukraine/2010/05/100504_federalism_taraday_it) (дата звернення: 01.05.2021).

75.Тарасюк М. Бюджетне планування в Україні. *Вісник КНТЕУ*. 2018. №2. С. 19-31.

76.Тертичка В. В. Стратегічне управління : навчальний посібник. Київ : Видавництво «К.І.С.», 2015. 171 с. URL:

[https://www.ipas.org.ua/images/doc/Library/EducationalMaterials/spm\\_tertychka\\_2015\\_a4.pdf](https://www.ipas.org.ua/images/doc/Library/EducationalMaterials/spm_tertychka_2015_a4.pdf) (дата звернення: 01.05.2021).

- 77.Тюхтенко Є. Децентралізація: досвід Польщі та втілення реформи в Україні. *Радіо Свобода*. 2017. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/28742629.html> (дата звернення: 01.05.2021).
- 78.Україна та Польща підписали Меморандум про співпрацю з підтримки реформи місцевого самоврядування в Україні. *Урядовий портал*. 2014. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/247825260> (дата звернення: 01.05.2021).
- 79.Як польський досвід став у пригоді українським об'єднаним громадам. *Децентралізація дає можливості*. 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10740> (дата звернення: 01.05.2021).

## ДОДАТКИ

## Додаток 1.

Таблиця 1. Частки виконання основних категорій доходів обласних бюджетів України до уточнених річних розписів (планів) в 2018 і 2020 роках [46].

Частки виконання основних категорій доходів обласних бюджетів України до уточнених річних розписів (планів) в 2018 і 2020 рр., %															
Область	Податкові надходження				Неподаткові надходження				Міжбюджетні трансфери				Різниця у відхиленні виконання від плану між 2018 і 2020 рр., %		
	2018	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2018, %	2020	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2020, %	2018	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2018, %	2020	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2020, %	2018	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2018, %	2020	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2020, %	Податкові надходження	Неподаткові надходження	Міжбюджетні трансфери
Вінницька	101,0	1,0	90,2	-9,8	228,9	128,9	141,2	41,2	98,5	-1,5	96,3	-3,7	-10,8	-87,7	-2,2
Волинська	53,8	-46,2	95,7	-4,3	157,0	57,0	98,5	-1,6	96,6	-3,4	99,0	-1,0	42,0	-58,5	2,4
Дніпропетровська	99,4	-0,6	88,9	-11,2	270,9	170,9	100,5	0,5	96,5	-3,5	93,8	-6,2	-10,6	-170,4	-2,7
Донецька	105,6	5,6	98,6	-1,4	164,4	64,4	245,0	145,0	98,4	-1,6	95,8	-4,2	-7,0	80,5	-2,6
Житомирська	105,4	5,4	100,9	0,9	124,7	24,7	86,3	-13,7	98,1	-1,9	95,3	-4,7	-4,5	-38,4	-2,8
Закарпатська	102,7	2,7	102,9	2,9	184,1	84,1	192,6	92,6	98,7	-1,3	95,0	-5,0	0,3	8,5	-3,8
Запорізька	99,6	-0,4	91,0	-9,0	147,3	47,3	111,7	11,7	97,5	-2,5	95,3	-4,7	-8,6	-35,6	-2,2
Івано-Франківська	102,4	2,4	95,6	-4,4	173,1	73,1	130,1	30,1	97,5	-2,5	94,9	-5,1	-6,8	-43,0	-2,6
Київська	102,9	2,9	94,6	-5,4	169,7	69,7	136,0	36,0	99,4	-0,6	94,3	-5,7	-8,3	-33,7	-5,1
Кіровоградська	104,2	4,2	99,6	-0,4	163,1	63,1	104,6	4,6	99,3	-0,7	94,9	-5,2	-4,6	-58,5	-4,5
Луганська	104,1	4,1	99,2	-0,8	261,9	161,9	110,6	10,6	99,2	-0,8	91,5	-8,6	-5,0	-151,3	-7,8
Львівська	64,4	-35,6	91,0	-9,0	115,1	15,1	81,3	-18,7	98,1	-1,9	97,1	-3,0	26,5	-33,8	-1,1
Миколаївська	99,5	-0,5	92,5	-7,5	153,6	53,6	106,6	6,6	98,2	-1,8	94,5	-5,5	-7,1	-47,0	-3,8
Одеська	83,7	-16,4	93,4	-6,6	137,4	37,4	103,6	3,6	99,0	-1,0	99,6	-0,4	9,7	-33,8	0,6
Полтавська	104,4	4,4	95,3	-4,7	162,3	62,3	125,6	25,6	97,7	-2,3	95,3	-4,7	-9,1	-36,7	-2,3
Рівненська	102,5	2,5	108,7	8,7	471,4	371,4	121,1	21,1	94,7	-5,3	89,5	-10,5	6,2	-350,3	-5,2
Сумська	99,6	-0,4	91,5	-8,5	140,2	40,2	114,6	14,6	97,6	-2,4	93,7	-6,3	-8,1	-25,6	-3,9
Тернопільська	108,8	8,8	99,2	-0,8	144,0	44,0	105,6	5,6	99,5	-0,5	96,7	-3,3	-9,6	-38,4	-2,7
Харківська	108,9	8,9	108,4	8,4	141,0	41,0	127,3	27,3	98,9	-1,1	95,7	-4,3	-0,5	-13,7	-3,2
Херсонська	101,3	1,3	95,1	-4,9	105,0	5,0	105,5	5,5	98,1	-2,0	95,2	-4,8	-6,2	0,5	-2,9
Хмельницька	92,6	-7,4	103,2	3,2	201,6	101,6	129,4	29,4	99,0	-1,0	95,8	-4,3	10,6	-72,2	-3,2
Черкаська	104,4	4,4	98,3	-1,7	122,9	22,9	109,4	9,4	99,7	-0,3	95,2	-4,8	-6,1	-13,5	-4,5
Чернівецька	107,6	7,6	95,2	-4,8	158,7	58,7	107,4	7,3	99,4	-0,7	94,3	-5,7	-12,4	-51,4	-5,0
Чернігівська	102,5	2,5	93,9	-6,1	172,5	72,5	106,2	6,2	99,6	-0,5	94,3	-5,7	-8,7	-66,4	-5,3

## Додаток 2.

Таблиця 2. Відхилення від виконання видатків обласних бюджетів України за функціональною класифікацією до уточнених річних розписів (планів) в 2018 і 2020 роках [46].

Відхилення від виконання видатків обласних бюджетів України за функціональною класифікацією до уточнених річних розписів (планів) в 2018 і 2020 рр., %												
Область	Загальнодержавні функції			Громадський порядок, безпека та судовою влада			Економічна діяльність			Охорона навколишнього природного середовища		
	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2018, %	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2020, %	Різниця у відхиленні між 2018 і 2020	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2018, %	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2020, %	Різниця у відхиленні між 2018 і 2020	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2018, %	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2020, %	Різниця у відхиленні між 2018 і 2020	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2018, %	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2020, %	Різниця у відхиленні між 2018 і 2020
Вінницька	-1,2	-20,0	-18,8	-1,9	-19,0	-17,0	-26,0	-5,6	20,4	-59,8	-94,7	-34,9
Волинська	-2,3	-7,3	-5,0	-4,6	-4,9	-0,3	-54,2	-17,1	37,2	-71,5	-32,5	39,0
Дніпропетровська	-1,4	-8,6	-7,2	-0,1	-3,9	-3,9	-1,6	-20,3	-18,7	-22,2	-13,1	9,1
Донецька	-1,8	-16,4	-14,7	-10,8	-2,1	8,7	-41,8	-26,1	15,7	-53,6	-42,1	11,5
Житомирська	-3,7	-19,6	-15,9	-2,6	0,3	2,9	-18,1	-9,8	8,2	-53,4	-43,7	9,7
Закарпатська	-6,1	-11,0	-4,9	-5,8	149,5	155,3	-12,5	-41,8	-29,4	0,0	-87,8	-87,7
Запорізька	-3,7	-12,2	-8,6	-27,6	х	х	-20,4	-12,8	7,7	-9,5	-15,4	-5,9
Івано-Франківська	-4,6	-15,3	-10,7	0,6	-1,6	-2,2	-29,3	-7,3	21,9	-21,3	-78,4	-57,1
Київська	-3,4	-14,0	-10,6	8,4	-5,5	2,9	-14,9	-17,0	-2,1	-24,9	-22,1	2,8
Кіровоградська	-1,4	-14,8	-13,4	-0,1	-17,4	-17,3	-25,5	-9,8	15,7	-39,0	-56,3	-17,3
Луганська	-1,9	-24,4	-22,5	-0,9	-3,4	-2,5	-39,7	-6,3	33,4	-61,9	-20,2	41,7
Львівська	-3,1	-14,9	-11,9	-0,1	-1,3	-1,2	-50,2	-20,7	29,5	-22,8	-4,8	17,9
Миколаївська	-6,0	-19,3	-13,4	0,0	-42,7	-42,6	-12,2	-40,6	-28,4	-54,1	-13,9	40,2
Одеська	-2,5	-11,6	-9,1	х	х	х	-30,6	-22,6	8,1	-45,2	-17,0	28,2
Полтавська	-2,3	-16,8	-14,5	0,7	0,8	0,1	-25,8	-17,1	8,7	-20,9	-64,0	-43,1
Рівненська	-3,4	-20,5	-17,1	0,0	0,0	0,0	-12,0	-15,6	-3,6	-25,9	-36,1	-10,2
Сумська	3,9	-19,1	-22,9	0,8	-1,0	-1,8	-22,3	-9,8	12,5	-66,2	-72,6	-6,4
Тернопільська	-0,5	-6,7	-6,1	-9,6	-11,7	-2,1	-38,1	-29,1	9,0	-6,0	-25,7	-19,8
Харківська	-2,7	-20,2	-17,6	3,7	0,0	-3,7	-11,6	-11,0	0,6	-7,7	-10,6	-2,9
Херсонська	-3,4	-3,2	0,1	0,0	-3,3	-3,3	-33,0	-10,2	22,7	-64,5	-95,7	-31,2
Хмельницька	-1,5	-15,6	-14,1	-0,5	х	х	-27,6	-1,0	26,5	-38,7	-33,1	5,5
Черкаська	-0,7	-17,6	-16,9	-10,3	-4,8	5,6	-38,3	-22,1	16,2	-53,2	-21,5	31,7
Чернівецька	-5,2	-19,1	-13,9	-0,1	-1,3	-1,1	-39,9	-20,6	19,3	0,0	х	х
Чернігівська	-2,3	-17,8	-15,5	-6,5	-10,2	-3,7	-19,2	-14,8	4,4	-49,7	-17,9	31,8

Відхилення від виконання видатків обласних бюджетів України за функціональною класифікацією до уточнених річних розписів (планів) в 2018 і 2020 рр., %															
Область	Житлово-комунальне господарство			Охорона здоров'я			Духовний та фізичний розвиток			Освіта			Соціальний захист та соціальне забезпечення		
	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2018, %	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2020, %	Різниця у відхиленні між 2018 і 2020	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2018, %	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2020, %	Різниця у відхиленні між 2018 і 2020	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2018, %	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2020, %	Різниця у відхиленні між 2018 і 2020	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2018, %	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2020, %	Різниця у відхиленні між 2018 і 2020	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2018, %	Відхилення виконання від річних розписів (планів) у 2020, %	Різниця у відхиленні між 2018 і 2020
Вінницька	-1,2	-0,6	0,6	7,8	-3,1	-10,9	0,5	-5,3	-5,8	-7,8	-0,9	6,9	0,8	-2,8	-3,6
Волинська	0,0	0,0	0,0	4,5	-2,0	-6,4	0,4	-0,8	-1,2	-0,5	-4,7	-4,2	1,6	-2,2	-3,8
Дніпропетровська	-18,9	-47,8	-28,9	-5,9	-9,8	-3,9	-1,9	-36,2	-34,3	-4,8	-11,6	-6,8	4,2	-5,4	-9,6
Донецька	-68,6	-0,4	68,2	-19,9	-8,6	11,3	-44,9	-2,2	42,7	-27,3	-3,8	23,6	-27,9	-3,9	24,0
Житомирська	-0,9	-6,7	-5,8	3,5	-2,7	-6,2	0,0	-3,1	-3,1	-3,1	-7,3	-4,2	3,6	-1,2	-4,7
Закарпатська	-21,0	-8,8	12,2	4,9	-3,0	-7,9	-0,3	-1,5	-1,2	-5,1	-5,5	-0,4	1,0	-2,5	-3,5
Запорізька	-2,4	-0,3	2,1	-1,2	-3,1	-1,9	-1,1	-6,1	-5,0	-2,3	-11,1	-8,7	-0,4	-5,8	-5,4
Івано-Франківська	-7,0	-2,0	5,0	5,4	2,4	-2,9	-22,0	-0,7	21,3	-2,1	-3,4	-1,3	2,1	0,8	-1,4
Київська	-9,5	-11,2	-1,7	2,3	-7,6	-9,9	1,7	-1,8	-3,5	-1,0	-1,6	-0,6	1,3	-1,6	-2,9
Кіровоградська	-16,6	-8,3	8,3	6,1	-5,8	-11,9	0,5	0,2	-0,4	-1,7	-6,3	-4,6	1,5	-1,1	-2,6
Луганська	-12,2	0,0	12,2	4,3	-3,7	-8,1	-1,3	-3,1	-1,8	-3,1	-4,5	-1,4	-3,1	0,1	3,2
Львівська	-10,2	-6,4	3,8	-1,5	-3,2	-1,7	0,5	-4,8	-5,3	-10,2	-9,4	0,7	-1,8	-8,7	-7,0
Миколаївська	-4,6	-62,0	-57,4	0,9	-6,3	-7,2	-0,5	-1,3	-0,8	-1,8	-7,3	-5,5	0,9	-3,4	-4,3
Одеська	0,0	x	x	-4,1	-8,2	-4,1	-3,1	-3,3	-0,2	-9,2	-8,8	0,5	-0,5	-2,9	-2,4
Полтавська	-10,0	-35,4	-25,4	1,5	-1,2	-2,6	1,1	0,4	-0,7	-1,0	-8,3	-7,3	1,4	-3,0	-4,3
Рівненська	-9,9	0,0	9,9	-4,9	-2,9	2,0	0,7	-27,2	-27,9	-0,1	-1,2	-1,1	1,0	0,3	-0,7
Сумська	-33,5	-35,6	-2,1	-0,9	-5,1	-4,2	0,0	-8,9	-8,8	-2,3	-10,1	-7,7	4,5	1,6	-2,9
Тернопільська	-27,5	-5,9	21,6	4,4	-2,8	-7,2	-0,5	-2,2	-1,7	-4,0	-4,0	-0,1	-1,3	-6,0	-4,7
Харківська	-0,1	-0,1	0,0	-7,0	-2,7	4,3	-0,1	-0,5	-0,4	-7,1	-7,0	0,1	3,8	-0,7	-4,4
Херсонська	-0,9	0,0	0,9	-4,2	-3,3	0,9	1,2	-0,4	-1,5	-1,1	-14,8	-13,6	1,9	-0,8	-2,7
Хмельницька	0,0	x	x	5,5	2,4	-3,1	0,9	-0,5	-1,3	-5,0	-9,1	-4,1	-2,0	-2,6	-0,6
Черкаська	-50,9	-4,5	46,3	0,3	-4,9	-5,1	-0,6	-2,9	-2,3	-7,1	-9,8	-2,6	1,6	-0,5	-2,1
Чернівецька	-63,5	x	x	2,2	-5,0	-7,2	0,3	-3,4	-3,8	-3,9	-7,5	-3,6	7,5	2,2	-5,3
Чернігівська	-0,8	-1,0	-0,2	3,6	-4,5	-8,1	-0,3	-0,6	-0,3	-1,4	-7,8	-6,5	-0,3	-4,8	-4,5



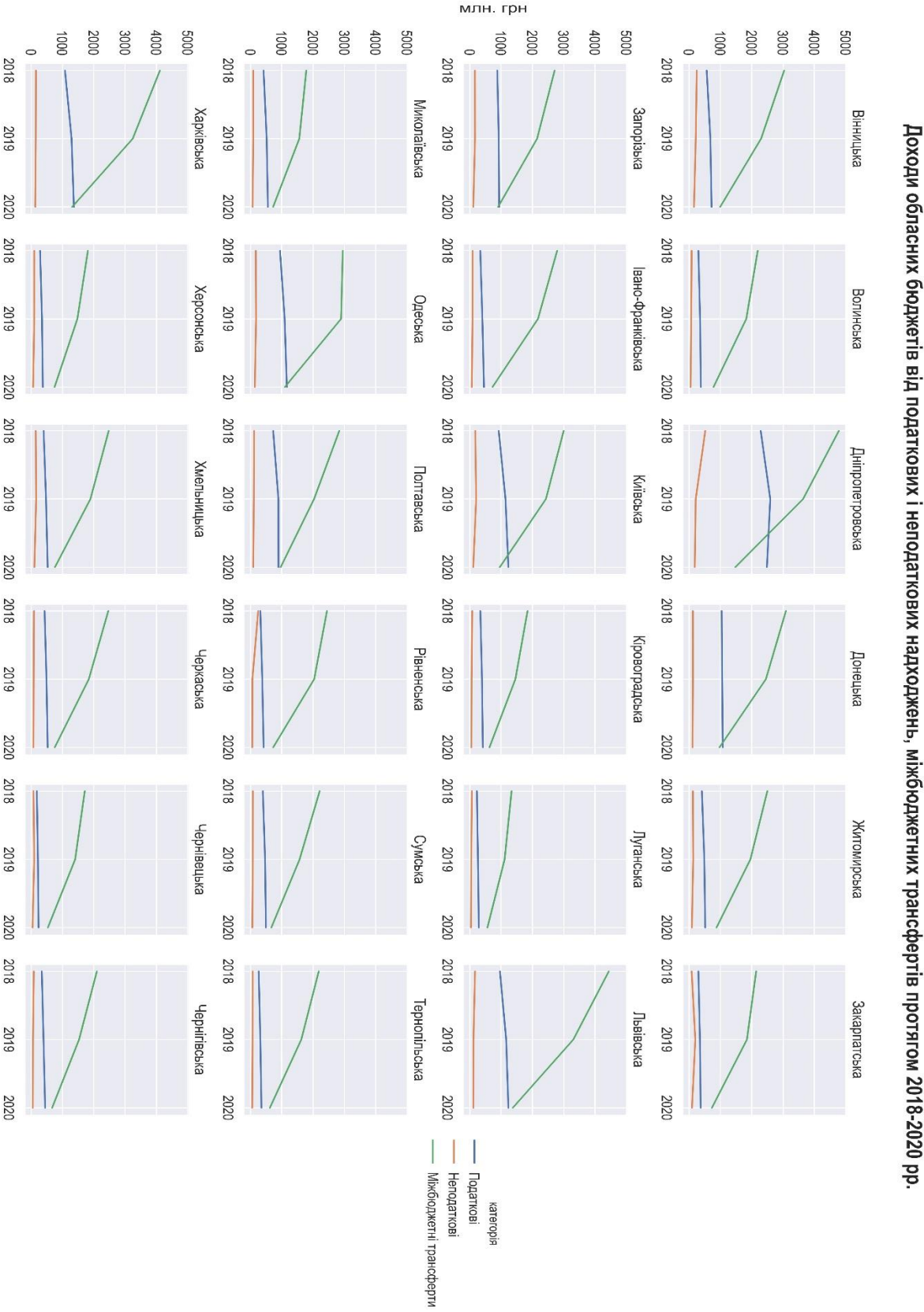
## Додаток 3.

Таблиця 3. Співвідношення загальних доходів і видатків обласних бюджетів України (профіцит/дефіцит) в 2018-2020 роках [46].

Співвідношення загальних доходів і видатків обласних бюджетів України (профіцит/дефіцит) в 2018-2020 роках, %			
Область	2018	2019	2020
Вінницька	99,9	99,1	95,9
Волинська	97,4	100,4	96,8
Дніпропетровська	95,5	99,3	100,7
Донецька	88,2	93,3	71,5
Житомирська	99,8	101,0	94,7
Закарпатська	98,6	98,2	109,3
Запорізька	97,0	98,9	97,8
Івано-Франківська	100,8	97,7	95,3
Київська	91,0	101,1	98,2
Кіровоградська	100,3	101,0	96,2
Луганська	98,6	90,8	84,5
Львівська	98,7	99,6	98,0
Миколаївська	102,0	101,1	91,6
Одеська	98,7	98,0	99,2
Полтавська	102,0	101,1	91,6
Рівненська	98,7	98,0	99,2
Сумська	98,8	98,5	99,0
Тернопільська	100,4	97,9	101,8
Харківська	100,0	99,7	102,0
Херсонська	100,9	100,1	95,6
Хмельницька	98,6	98,2	100,0
Черкаська	101,8	100,1	99,4
Чернівецька	101,6	95,4	98,2
Чернігівська	100,8	98,8	100,3

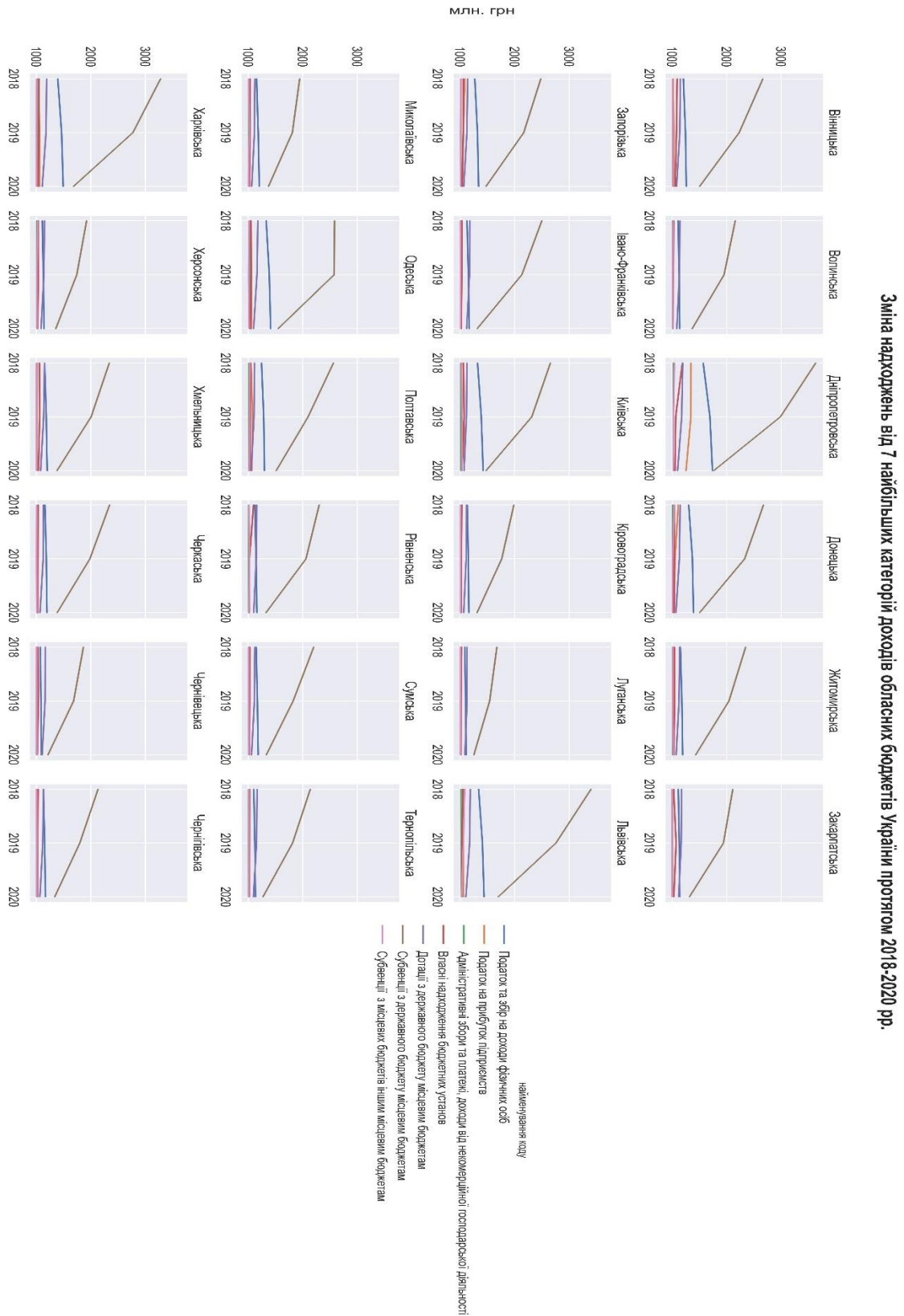
Додаток 4.

Рисунок 1. Доходи обласних бюджетів від податкових і неподаткових надходжень, міжбюджетних трансфертів протягом 2018-2020 років [46].



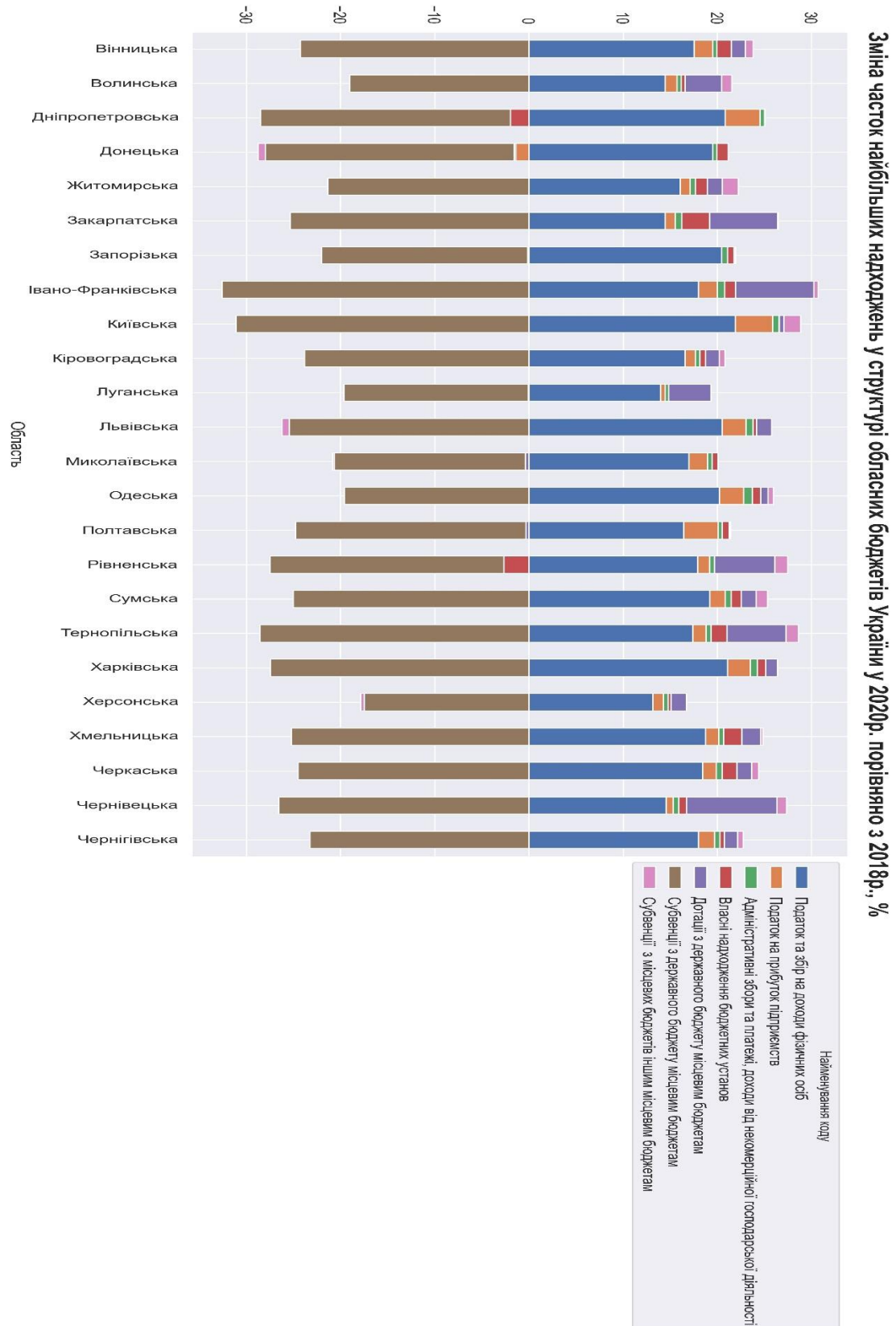
## Додаток 5.

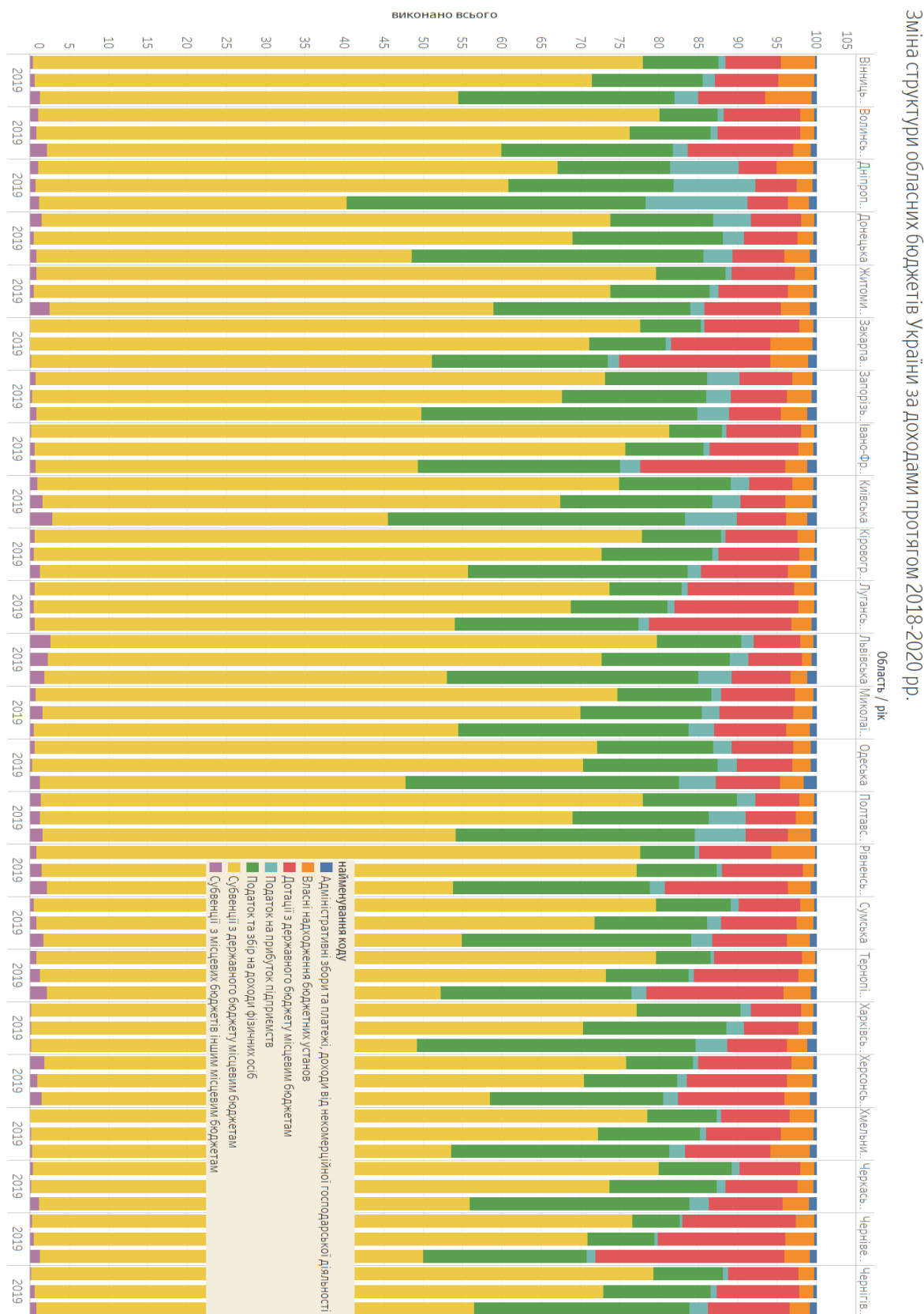
Рисунок 2. Зміна надходжень від 7 найбільших категорій доходів обласних бюджетів України протягом 2018-2020 років [46].



## Додаток 6.

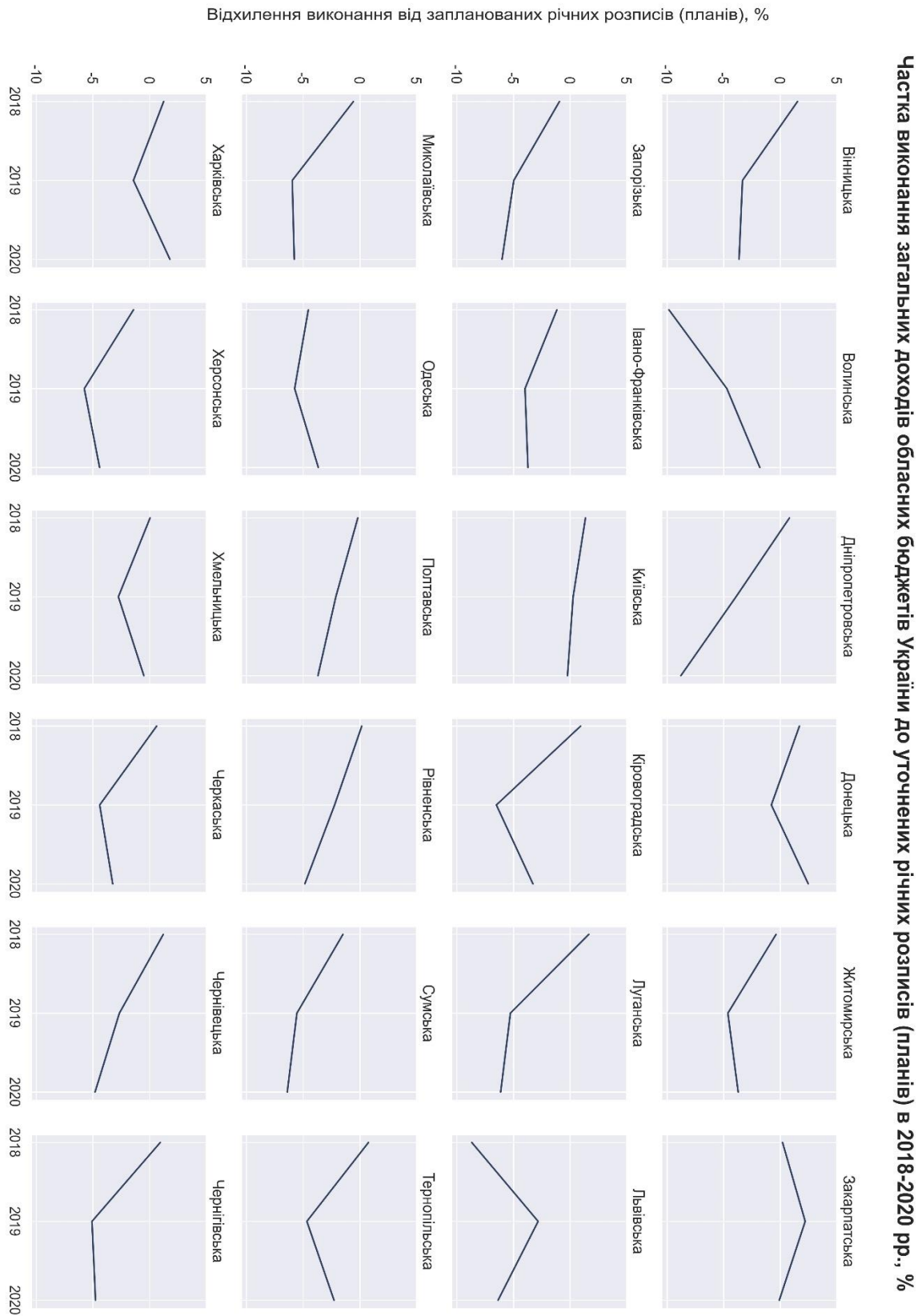
Рисунок 3. Зміна часток найбільших надходжень у структурі обласних бюджетів України 2020 р. порівняно з 2018 р. [46].





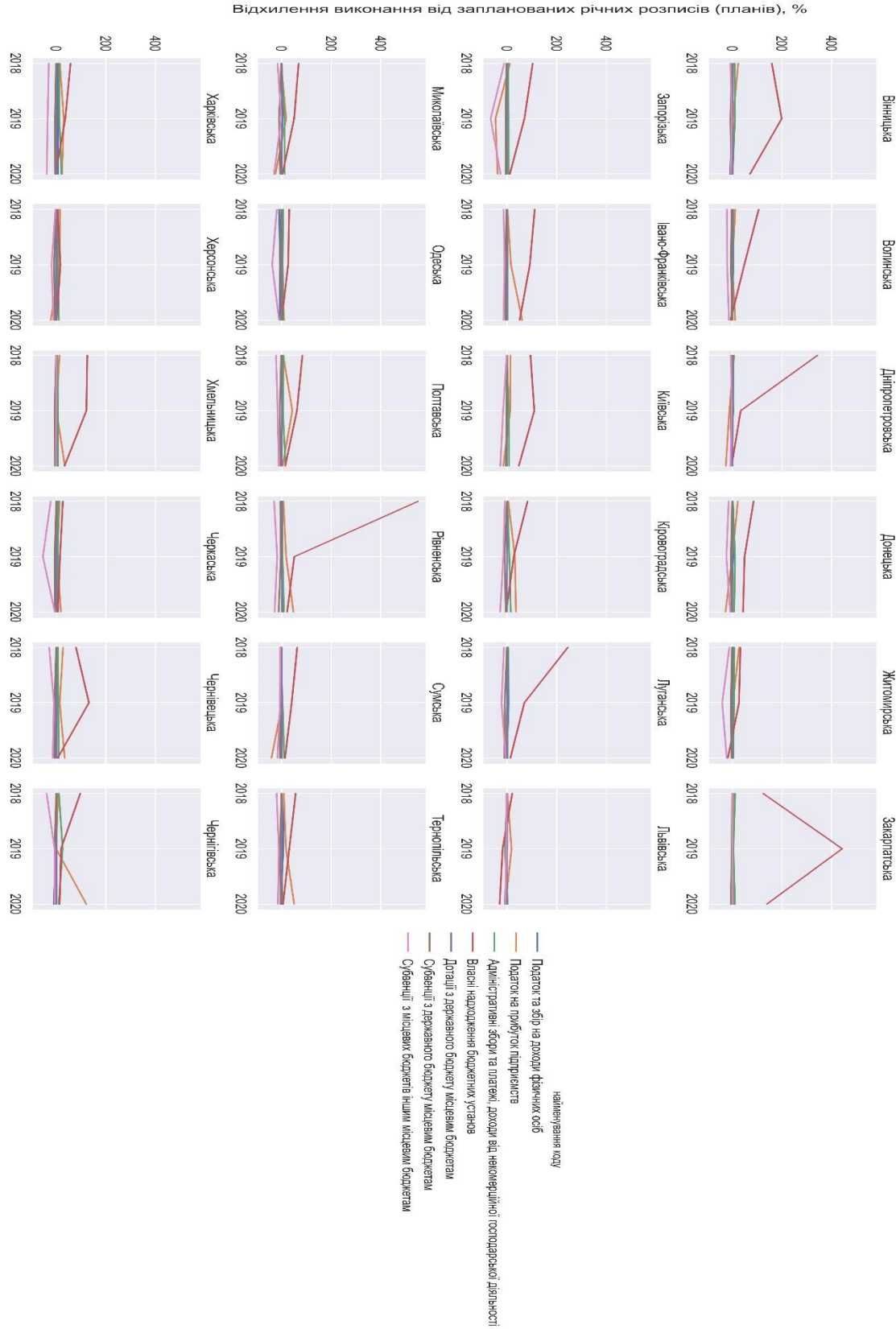
## Додаток 8.

Рисунок 5. Частка виконання загальних доходів обласних бюджетів України до уточнених річних розписів (планів) в 2018-2020 роках [46].



Додаток 9.

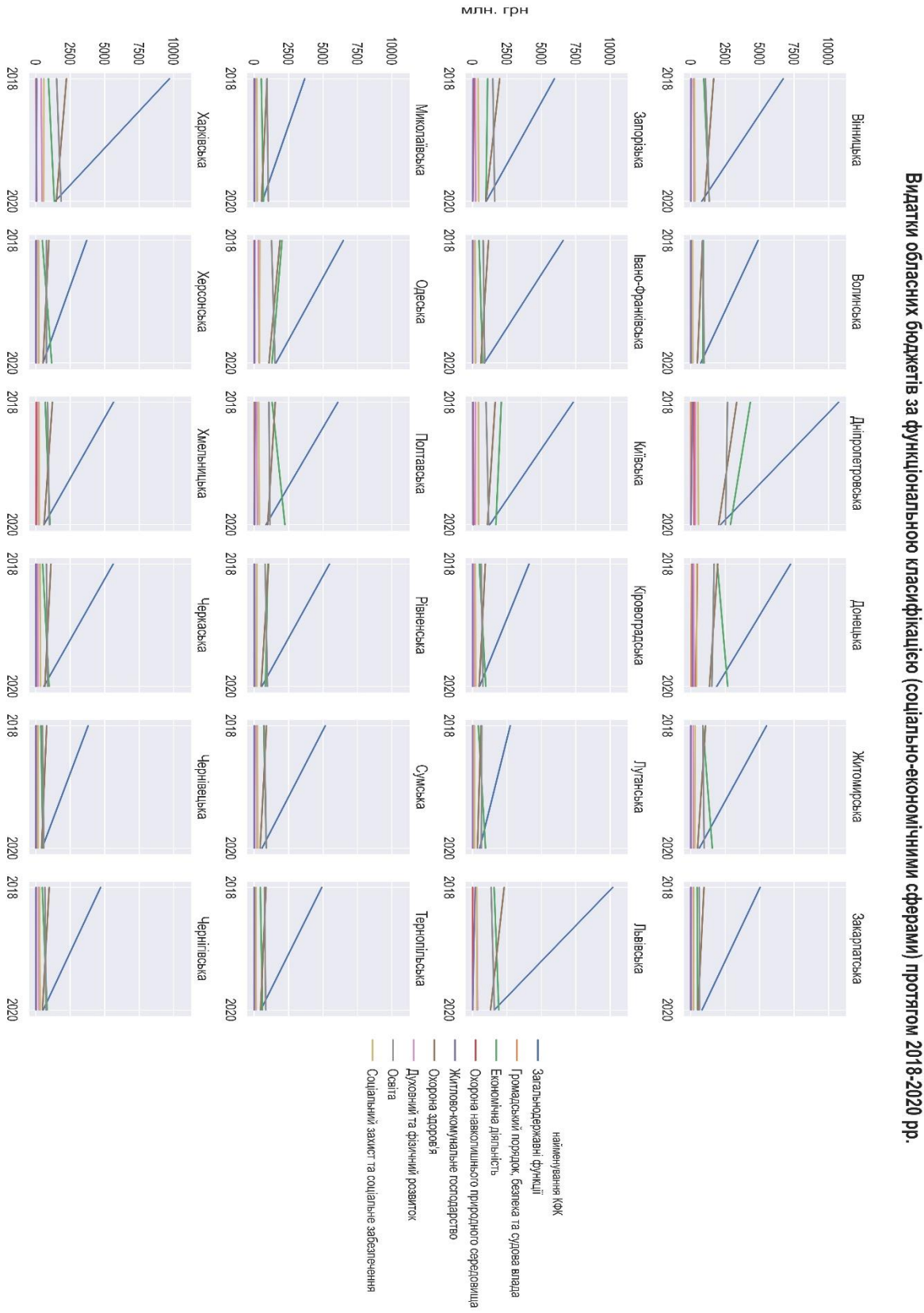
Рисунок 6. Частки виконання 7 найбільших категорій доходів обласних бюджетів України до уточнених річних розписів (планів) у 2018 та 2020 роках [46].





Додаток 10.

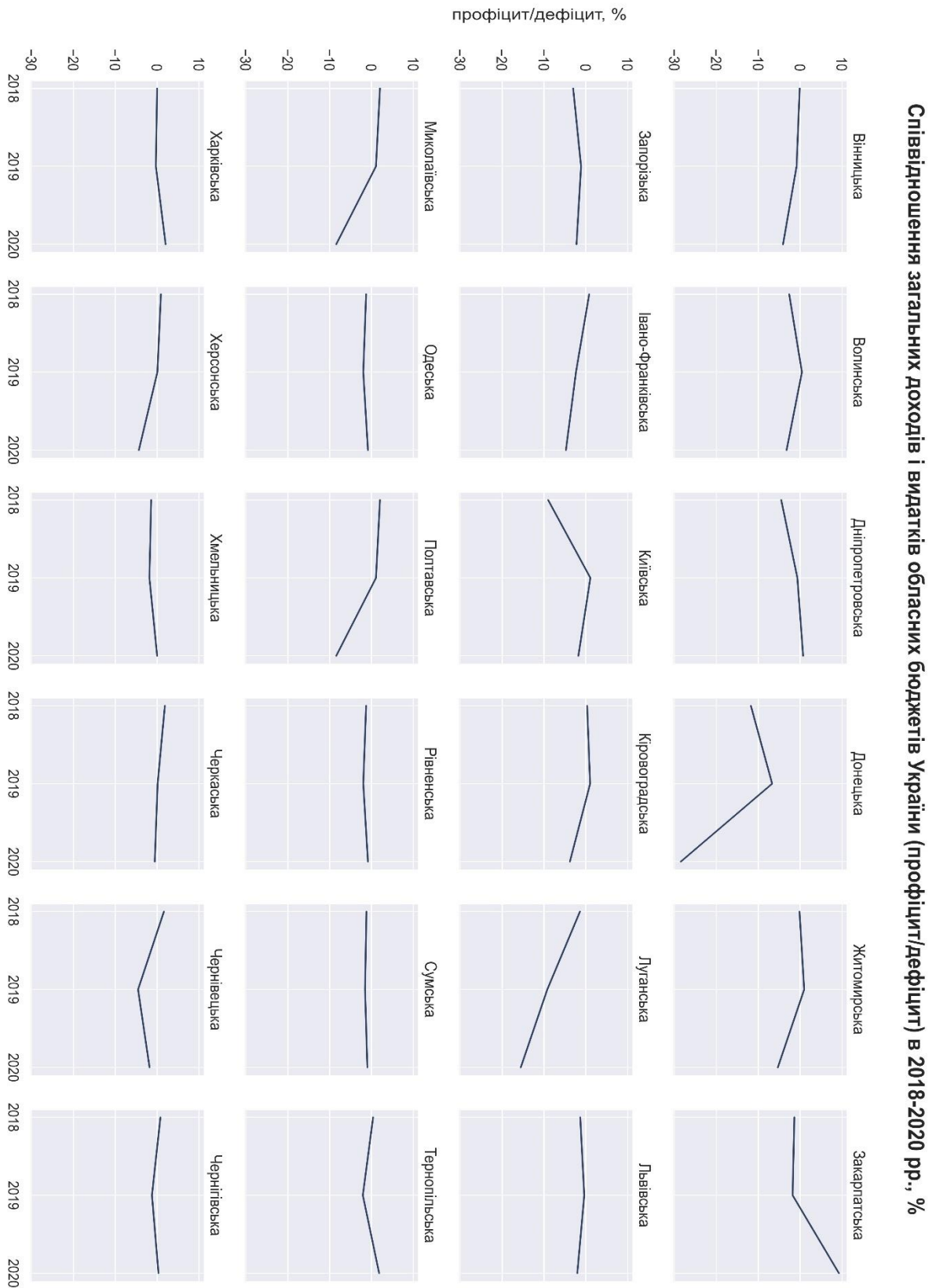
Рисунок 7. Видатки обласних бюджетів України за функціональною класифікацією (соціально-економічні сфери) протягом 2018-2020 років [46].





## Додаток 11.

Рисунок 8. Співвідношення загальних доходів і видатків обласних бюджетів України (профіцит/дефіцит) в 2018-2020 роках [46].



Зміна структури обласних бюджетів України за видатками протягом 2018-2020 рр.

Область / рік

Виконано всього

Найменшання КОФ

Громадський под.

Духовний та фіз.

Економічна діяль.

Житлово-комуна.

Освіта

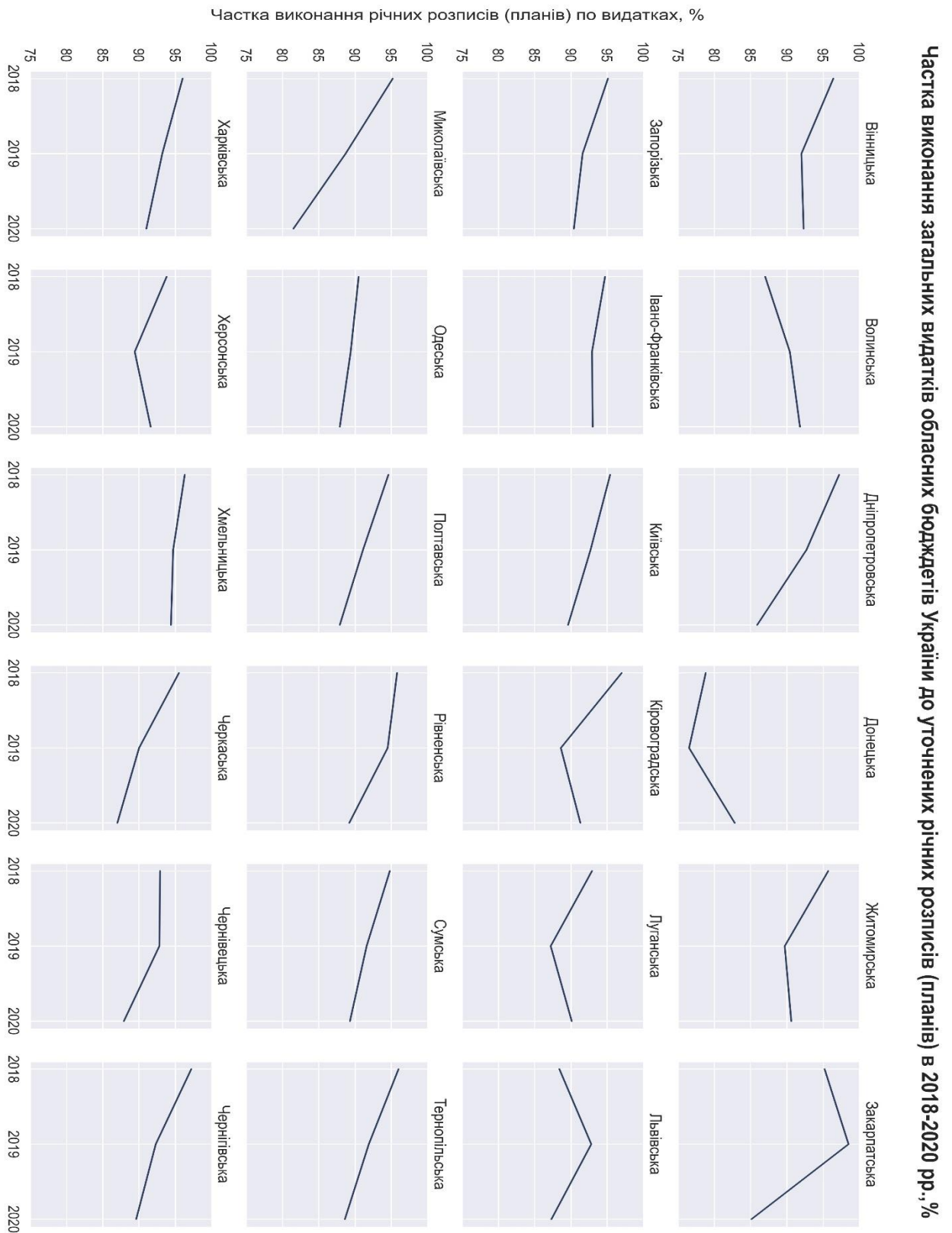
Охорона здоров'я

Охорона навколиш.

Соціальний захис.

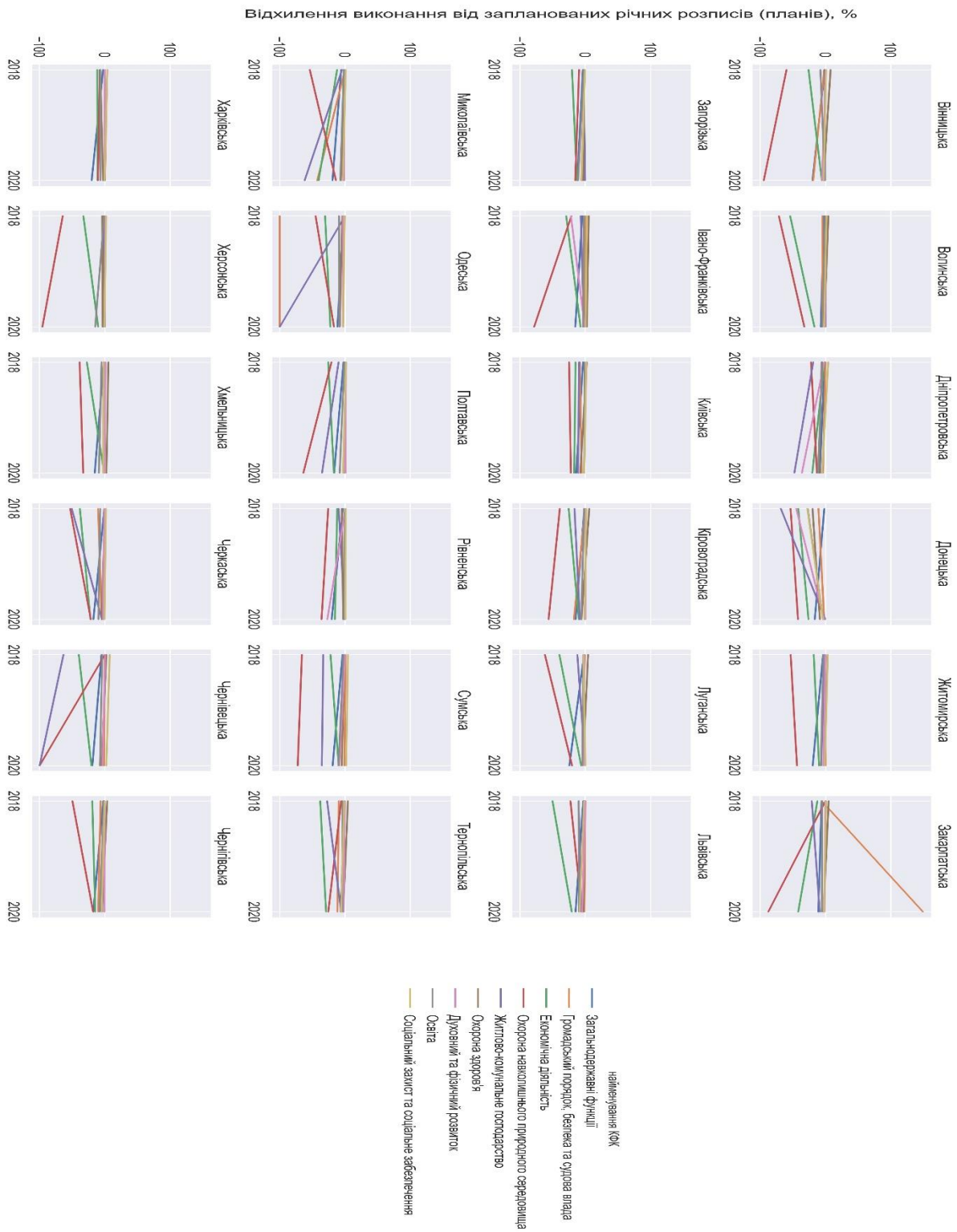
## Додаток 13.

Рисунок 10. Частка виконання загальних видатків обласних бюджетів України до уточнених річних розписів (планів) у 2018-2020 роках [46].



## Додаток 14.

Рисунок 11. Частки виконання видатків обласних бюджетів України за функціональною класифікацією (соціально-економічні сфери) до уточнених річних розписів (планів) у 2018 та 2020 роках [46].



Частки виконання видатків обласних бюджетів України за функціональною класифікацією (соціально-економічні сфери) до уточнених річних розписів (планів) у 2018 та 2020 рр.