

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Національний університет «Києво-Могилянська академія»

Факультет економічних наук
Кафедра фінансів

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему: **Державний та місцеві бюджети в умовах реформи фінансової децентралізації в Україні**

Студента 2 курсу магістерської програми
Галузь знань 07 «Управління та адміністрування»
Спеціальність 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»

Кульчиковського Антона Дмитровича

Керівник Зварич О.В.
кандидат економічних наук, доцент

Рецензент: С.Г. Махсма

Кількість балів: _____

Члени комісії:

(підпис)

(прізвище та ініціали)

(підпис)

(прізвище та ініціали)

(підпис)

(прізвище та ініціали)

Київ – 2021

ЗМІСТ

	Стор.
ВСТУП	3
РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИКО – МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	8
1.1. Сутність, роль та напрями державної регіональної політики в Україні	8
1.2. Роль місцевих бюджетів у складі економіки держави та реформування регіональної політики	18
1.3. Аналіз розвитку місцевого самоврядування в Україні за регіонами	24
Висновки до розділу 1	31
РОЗДІЛ ІІ. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	33
2.1. Оцінка доходів місцевих бюджетів України	33
2.2. Оцінка видатків місцевих бюджетів України	41
2.3. Оцінка міжбюджетних трансфертів місцевих бюджетів	49
Висновки до розділу 2	54
РОЗДІЛ ІІІ. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ЇХ КОШТІВ	55
3.1. Ефективність і законність використання коштів субвенцій місцевим бюджетам та місцевих бюджетних програм	55
3.2. Державно – приватне партнерство в регіонах. Зарубіжний досвід забезпечення місцевих бюджетів	60
3.3. Моделювання впливу місцевих бюджетів на економічний розвиток країни	67
Висновки до розділу 3	71
ВИСНОВКИ	72
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	74

ВСТУП

Актуальність теми. На сьогоднішній день пріоритетним напрямком розвитку демократичної держави є забезпечення зростання рівня добробуту кожного окремого громадянина. Згідно з досвідом розвинутих європейських країн, досягнення даної мети можливе лише за умов якісного державного управління, що посилює демократичні інститути, ліквідує нерівність можливості доступу до суспільних благ, підвищує якість суспільних послуг і рівень життя населення. В умовах реформування системи публічних фінансів актуальною є тенденція до децентралізації у державному управлінні, в результаті чого виконання певного ряду повноважень передається місцевим органам влади. Так, фінансова децентралізація дозволяє збалансувати механізми надання суспільних послуг з потребами та уподобаннями жителів місцевих громад [1].

Фінансовою основою розвитку територіальних громад є місцеві бюджети. В процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади функціонування місцевих бюджетів повинно бути спрямоване на активізацію внутрішнього потенціалу, застосування механізмів нарощення доходної бази, забезпечення оптимального використання ресурсів громади та її стабільного економічного розвитку.

Дослідженню проблем бюджетного забезпечення територіальних громад, а також зміцненню фінансової бази органів місцевого самоврядування присвятили такі вчені, як Ременяк О.В., Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В., Пігуль Н.Г., Люта О.В., Чугунов І.Я.

Децентралізацію у країнах Європейського Союзу вивчали Charles Wypolsz ("The Process of Decentralization in Europe"), Robert Savy, Roberto Ezcurra, Rodriguez Pose, Aristovnik Alexander, Ioan Horga ("From decentralization to recentralization in central and eastern Europe").

Особливої актуальності зазначені питання набувають у зв'язку з реалізацією першого етапу адміністративно-територіальної реформи,

внесенням змін до бюджетно-податкового законодавства та реалізацією низки секторальних реформ. В умовах зазначених змін з'являються нові ризики, вирішення яких вперше повністю покладається на органи місцевого самоврядування. Зазначене свідчить про актуальність магістерської роботи та обумовило визначення її мети, завдань, об'єкту і предмету дослідження.

Мета і завдання дослідження. Основною метою магістерської роботи є розкриття теоретико-методологічних засад системи бюджетної децентралізації та її впливу на фінансовий стан територіальних громад.

Досягнення поставленої мети обумовило необхідність вирішення таких теоретичних і практичних завдань:

- визначити сутність і роль місцевих бюджетів в економіці держави;
- визначити функції місцевих бюджетів в економіці держави;
- визначити основні аспекти реформи децентралізації в Україні та оцінити рівень бюджетної децентралізації в регіонах України;
- здійснити оцінку доходів і видатків місцевих бюджетів, а також міжбюджетних трансфертів;
- розробити методологічні підходи розвитку місцевих бюджетів відповідно до принципів фінансової децентралізації;
- сформулювати напрями оптимізації податкових механізмів наповнення місцевих бюджетів в Україні;
- розробити пропозиції щодо розвитку співробітництва між територіальними громадами для забезпечення їх фінансової спроможності та вдосконалення політики самофінансування.

Об'єктом дослідження є місцеві бюджети України.

Предметом дослідження є вплив реформи децентралізації на зміну економічного стану місцевих громад.

Методи дослідження:

1. Аналіз законодавчих, нормативно-правових, організаційно-розпорядчих актів та інших документів, пов'язаних з предметом магістерської роботи,

повідомлень засобів масової інформації; здійснення вибірки; письмові запити; зіставлення;

2. Історичний підхід (під час дослідження особливостей становлення системи місцевих бюджетів на території сучасної України);
3. Системний аналіз (у дослідженні складових розвитку місцевих бюджетів, їх формування та виконання з метою виявлення основних тенденцій і чинників, що їх зумовлюють);
4. Порівняльний аналіз (порівняння планових і фактичних показників бюджетів територіальних громад до та після початку реформування місцевого самоврядування);
5. Аналіз статистичної, фінансової та бюджетної звітності (при визначенні рівня макроекономічних показників у регіонах, ефективності формування дохідної частини бюджетів територіальних громад та оцінки здійснення видатків в процесі забезпечення соціально-економічного розвитку на місцевому рівні).

Інформаційну базу дослідження становлять Податковий Кодекс України, Бюджетний Кодекс України; Закони України, що стосуються сфери місцевих фінансів; статистичні та аналітичні дані Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України; звіти Рахункової палати; дослідження зарубіжних та вітчизняних авторів щодо досвіду в реформах децентралізації місцевих бюджетів; аналітичні записки Світового банку.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у наступному:

вперше:

- побудовано економетричну модель, що висвітлює ефективність впливу зміни обсягу міжбюджетних трансфертів на показники економічного розвитку регіонів;

удосконалено:

- рекомендації щодо підвищення ефективності формування й виконання місцевих бюджетів для досягнення цілей фінансової децентралізації в Україні;
- проведення діагностики сучасного стану формування доходів та видатків місцевих бюджетів України;
- проведення систематизованого аналізу сучасного стану обсягів міжбюджетних трансфертів та їх частки у місцевих бюджетах;
- рекомендації щодо ідентифікації потенційних можливих варіантів щодо стабілізації місцевих бюджетів.

Практичне значення одержаних результатів. Практичні рекомендації, що були представлені в даному дослідженні можуть бути використані для покращення фінансової політики місцевих органів влади, зокрема при розподіленні коштів між державним та місцевими бюджетами.

Результати аналізу аудитів Рахункової палати вказують на найбільші помилки та правопорушення, що були заподіяні під час розподілу коштів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам. Відповідно до цього можна визначити сфери економічної діяльності, що потребують більшого контролю. Тому наведені теоретичні та розрахункові дані можуть надати довгострокове бачення того, яким чином необхідно продовжувати реформу децентралізації місцевих бюджетів.

Структура роботи. Магістерська робота складається із вступу, трьох розділів, висновків до кожного розділу, загальних висновків та списку використаних джерел.

У *першому розділі* наведено теоретичні засади щодо формування регіональної політики в Україні, чинне законодавство у відповідній сфері, динаміку розвитку економічних та соціальних показників регіонів, розглянуто варіанти децентралізації та приклади закордонного досвіду втілення реформи децентралізації.

У другому розділі проаналізовано доходи та видатки органів місцевого самоврядування, зокрема основні бюджетоутворюючі податки місцевих бюджетів, динаміку питомої ваги доходів місцевих бюджетів, структуру видатків за функціональною та економічною класифікацією. Також проаналізовано міжбюджетні трансфerti з державного бюджету до місцевих бюджетів.

У третьому розділі проведено аналіз ефективності використання коштів, наданих з державного бюджету на виконання соціальних та економічних проектів у регіонах. Також наведено динаміку розвитку системи децентралізації у країнах Європейського Союзу та побудовано економетричну модель для виявлення впливу обсягу міжбюджетних трансфертів на темпи економічного розвитку регіонів.

РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИКО – МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.

1.1. Теоретико – методологічні засади формування державної регіональної політики в Україні

Основоположні норми права щодо місцевого самоврядування описані у 6 розділі Конституції України, а саме статті 140 – 146. В них визначено поняття місцевого самоврядування, виконавчі органи влади, матеріальну та фінансову основу і затвердження програм соціально – економічного та культурного розвитку. Також визначено, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, що фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків [42].

Децентралізацію можна визначити як передачу певних повноважень та відповідальності за державні функції від центрального уряду підпорядкованим органам влади для того, щоб вони мали змогу більш ефективно та своєчасно вирішувати питання місцевого значення. Ця система є протилежністю централізації, коли центральна структура управління використовує більш самодержавний стиль управління. Неявне обґрунтування децентралізації можна трактувати так: якщо уряд зможе діяти ближче до людей, яким він повинен служити, люди отримають більше від уряду і, в свою чергу, будуть охочіше приймати повноваження цього уряду. Незважаючи на потенційні труднощі, пов'язані з реалізацією, більшість науковців сходяться на думці, що децентралізована система управління, швидше за все, призведе до підвищення ефективності та розвитку економічної діяльності регіонів, ніж її централізована аналогічна система [1].

Передача повноважень може відбуватись в межах чотирьох сфер:

1. *Політична.* Зосереджується на передачі відповідальності та повноважень за політичне самовизначення від центрального уряду до підпорядкованих рівнів управління, зокрема, для формування та реалізації політики;
2. *Адміністративна.* Спрямована на перерозподіл повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів для надання державних послуг між різними рівнями управління;
3. *Децентралізація ринку.* Приватизація та дерегуляція є основними елементами ринкової децентралізації, спрямованої на створення вільного ринку, на якому уряд та промисловість співпрацюють для надання державних послуг або інфраструктури;
4. *Бюджетна.* Основним компонентом є фіскальна децентралізація, за допомогою якої уряд перераховує доходи або дозволяє підлеглим державним рівням залучати власні кошти.

Децентралізацію, як правило, розбивають на три різні, але пов'язані між собою процеси:

- *Деконцентрація.* Це процес, за допомогою якого центральний уряд розподіляє відповідальність за певні послуги до регіональних органів влади без будь-якої передачі повноважень. Деконцентрація призводить до передачі політичних, адміністративних та фіскальних обов'язків нижчим підрозділам у межах центральних галузевих міністерств чи відомств, тобто підпорядкованого органу уряду. Деконцентрація часто призводить до того, що центральний уряд може контролювати місцевий уряд. Цю форму децентралізації часто критикували як найслабшу форму децентралізації.
- *Делегування.* Стосується ситуації, коли центральний уряд передає відповідальність за прийняття рішень та управління державними функціями місцевим органам влади. У цьому випадку органи місцевого самоврядування не повністю контролюються центральними органами влади, але підзвітні їм. Це форма децентралізації, в якій обов'язки передаються органам, які

перебувають поза звичайною бюрократичною структурою і лише опосередковано контролюються центральним урядом». Делегування призводить до передачі повноважень та функцій органу місцевого самоврядування в рамках, що забезпечує простір для всебічного контролю центрального або державного уряду над органом місцевого самоврядування, хоча контроль над повсякденною діяльністю може бути відсутній.

- *Деволуція.* Є найсильнішою формою децентралізації, призводить до передачі повноважень, функцій та фінансів місцевому самоврядуванню таким чином, що місцевий уряд буде підзвітним своїм виборцям, а не центральним чи державним урядам. Місцеві або субнаціональні одиниці управління створюються або зміцнюються з точки зору політичної, адміністративної та фінансової влади [2].

Також, в літературі децентралізація розглядається як неодмінна частина зусиль сталого розвитку країн, що зосереджені на розвитку національного добробуту. Діючим припущенням зусиль щодо децентралізації в цих контекстах є те, що місцева влада, будучи ближче до людей, має кращу інформацію про місцеві уподобання і може бути більш цілеспрямованою та справедливою при розподілі суспільних благ та послуг. Як альтернативу, децентралізацію також можна концептуалізувати як політичний та адміністративний процес, що розвивається, а не як особливу форму організаційної структури чи інституційного устрою. Таким чином, характеристики децентралізації в будь-якій конкретній країні є динамічними та можуть швидко змінюватися залежно від чинного уряду та популярних тенденцій. Це різноманітна, складна та багатогранна концепція, яка, по суті, може бути декількох типів, як уже було згадано з окремими характеристиками та політичними наслідками та має різні умови для успіху. Однак у більшості випадків було помічено, що успіх децентралізації полягає у переплетенні кількох вимірів, пов'язаних з розвитком децентралізованої системи. Обґрунтування децентралізації впливає з концепції передачі влади

над виробництвом та поставкою товарів та послуг найнижчому підрозділу, здатному відповідати на пов'язані з цим витрати та вигоди [3].

Аргументами, що пов'язують позитивні результати з децентралізацією, виступають:

- збільшення ефективності та потенціалу формування доходів місцевих бюджетів;
- збільшення відповідальності та можливостей місцевим органам самоврядування;
- більш ефективний контроль щодо надходжень до місцевих бюджетів;
- негативний вплив на рівень корупції. [4]

Серед переваг реформи можна зазначити:

- швидше реагування органів влади на питання місцевого значення;
- скорочення часу надходження інформації;
- розкриття потенціалу органів місцевого самоврядування;
- зменшення бюрократизму;
- ефективний розподіл справ за ланками органів правління;
- прозорість. Місцеві органи влади та службовці будуть мотивовані приймати ефективні рішення, оскільки вони знають, що несуть більше відповідальності;
- створення міжрегіональної конкуренції.

До недоліків можна віднести:

- збільшення міжрегіональної нерівності;
- можливість зловживанням повноваженнями місцевих органів влади;
- створення конфлікту між місцевими інтересами та державними інтересами.

Чиста форма централізованого уряду концентрує повноваження та ресурси як з територіальної, так і з функціональної точки зору. Як тільки центральний уряд створює підструктури або переносить будь-які повноваження чи ресурси на існуючі підструктури, відбувається форма децентралізації. Часткова децентралізація може відбутися, якщо органи місцевого самоврядування залишаться залежними від бюджетних

трансфертів центрального уряду та будуть менш підзвітними своїм електоратам. Коли органи місцевого самоврядування не несуть відповідальності за повний набір бюджетних асигнувань та їх результати, це „часткова децентралізація”. Іншими словами, децентралізація є частковою, коли національні уряди не надають органам місцевого самоврядування свободу розсуду щодо всіх аспектів бюджету. Кінцевою метою повністю децентралізованої системи є існування місцевих органів самоврядування на найнижчих ланках адміністрації, які здійснюють належний контроль над суттєвими та чітко визначеними функціями, які повинні мати можливість приймати закони щодо цих функцій у межах своєї сфери діяльності.

До кінця 2014 року, в Україні діяла централізована система економічних відносин між регіонами, заснована на моделі бюджетного федералізму, основними принципами якої виступають бюджетне вирівнювання до мінімально необхідного рівня душових бюджетних доходів території та розподіл бюджетних коштів у вигляді трансфертів. У квітні 2014 року Уряд схвалив розпорядження “Про схвалення концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні”, який розпочав реформу децентралізації [5]. Наступним кроком були внесені зміни до Бюджетного та Податкових кодексів України та було прийнято Закон “Про добровільне об’єднання територіальних громад”.

Станом на 01.01.2019, в Україні було зареєстровано понад 876 об’єднаних територіальних громад після з’єднання 4010 ТГ. Станом на 12 червня 2020 року зареєстровано 1470 об’єднаних територіальних громад.

На рисунку 1.1. можна побачити тенденцію розвитку громад за областями України. Найбільша кількість ОТГ створена у Одеській області (91), Дніпропетровській (86) та Львівській (73) областях, в той час як в Луганській, Херсонській та Кіровоградській регіонах розвиток створення об’єднаних громад триває значно повільніше (13,10,9 відповідно).

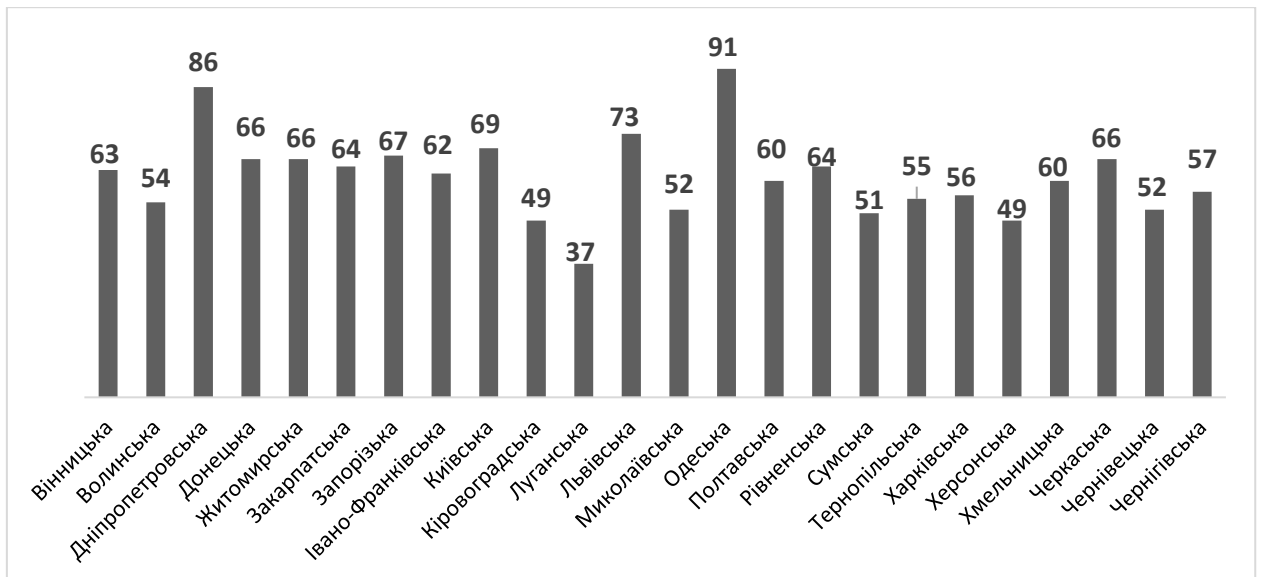


Рис. 1.1. – Кількість сформованих ОТГ в Україні станом на 12.06.2020 року

Джерело: побудовано автором на основі даних [6]

Реформа децентралізації України призначена для можливості органів місцевого самоврядування самостійно приймати рішення в рамках єдиної держави. Це забезпечує досягнення більшої незалежності регіональних та місцевих органів влади та надає більш ефективний механізм координації їх інтересів з центральними органами. Нова модель правління базується на створенні фінансово самодостатніх громад, основним джерелом яких виступають місцеві податки та збори, а також перехід до цільових трансфертів.

Як один з можливих показників ефективності реформи децентралізації можна розглядати динаміку реального та номінального ВВП країни (рис. 1.2.). З графіка можна побачити істотну тенденцію до збільшення ВВП з 2015 року, з 2016 по 2020 роки середнє арифметичне значення приросту реального ВВП складає щорічно 19,5%, з 2013 по 2015 роки – 5,4%.

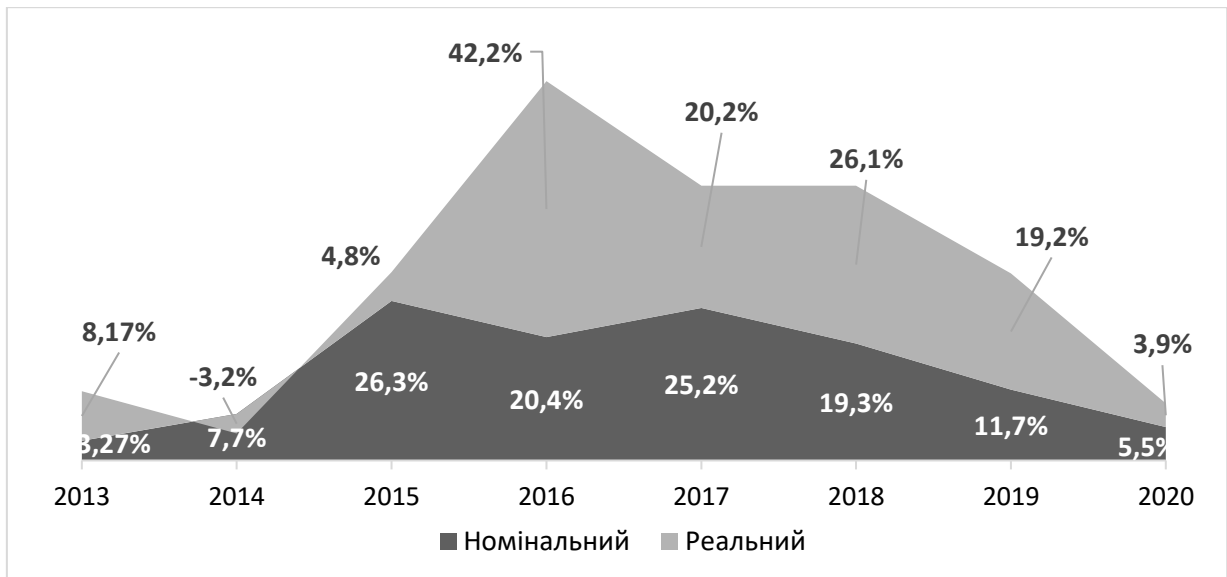


Рис. 1.2. – Темпи приросту ВВП України з 2013 по 2019 роки, %

Джерело: побудовано автором на основі даних [11]

Адміністративно – фінансова децентралізація здебільшого розглядається з двох типів:

- Як процес передачі повноважень та фінансових ресурсів державного сектору з загальнодержавного на субнаціональний та місцевий рівень.
- Як процес повноважень та фінансових ресурсів, делегованих на нижчі адміністративні рівні відносно їх загального обсягу у державному секторі [6].

Основними кількісними показниками децентралізації вважають частку доходів, які знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади (до передачі трансфертів з державного бюджету), а також частку видатків, які здійснюються на субрегіональному та місцевому рівнях управління, у консолідованому бюджеті держави. Однак зазначені кількісні параметри самі по собі не відображають реального стану децентралізованості управління в державі, оскільки перерозподіл ресурсів між рівнями управління супроводжується перерозподілом «зон відповідальності» (функцій) управління. Варто розрізняти три «зони відповідальності» за реалізацію кожної державної функції:

1. *нормативно-правове регулювання* відповідної функції (у тому числі визначення вимоги до обсягу, якості та доступності суспільних послуг, натуральні і фінансові нормативи, рівень і структуру витрат);
2. *виділення фінансових ресурсів*, необхідних для надання послуги або виконання державної функції;
3. *безпосереднє виконання державної функції*, надання населенню відповідних суспільних послуг за власний кошт або в результаті надання трансфертів, отриманих від вищого рівня влади;

Прийняття рішень у розрізі кожної з них здебільшого відбувається не на одному, а на кількох рівнях управління. Прикладом різного рівня децентралізованості виконання функцій в Україні можуть слугувати різного роду послуги у *сфері освіти*. Так, вища освіта – найбільш централізована ланка, оскільки нормативні засади та фінансові ресурси її функціонування концентруються на державному рівні. Водночас дошкільна та позашкільна освіта характеризується найвищим рівнем децентралізованості, оскільки належить до сфери відповідальності місцевих органів управління як за фінансуванням, так і за наданням цих послуг. Щодо загальної середньої освіти, то повноваження з регулювання її діяльності належать державним та локальним органам влади, фінансування здійснюється шляхом надання субвенції з державного бюджету, а відповідальність за виконання лежить на місцевих органах управління. Через що, важливим елементом є визначення рівня управління органами місцевого самоврядування в частині нормативного забезпечення функціонування та фінансування. Адже наявність права витрачати бюджетні кошти не завжди дає право на розпорядження цими коштами. Це означає, що якщо видатки органів місцевого самоврядування сильно регламентовані урядом, то надання їм більшої частки видатків не буде означати реальної бюджетної децентралізації.

Основні принципи державної регіональної політики чітко визначені у Законі України “Про засади державної регіональної політики”. Серед них визначаються *принципи*:

1. *конституційності та законності* – відповідності Конституції та законам України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України;
2. *партнерства* – узгодження цілей, пріоритетів, завдань, заходів та дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, забезпечення співробітництва між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики;
3. *паритетності* – забезпечення рівних можливостей доступу об'єктів регіональної політики до ресурсів державної фінансової підтримки регіонального розвитку;
4. *відкритості* – прозорості, прогнозованості, передбачуваності, послідовності діяльності органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної регіональної політики;
5. *субсидіарності* – децентралізації владних повноважень, їх передачі іншим органам на найнижчий рівень управління, які можуть їх реалізувати найбільш ефективно;
6. *координації* – взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів та програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях;
7. *єдності* – зменшення соціально-економічних та просторових відмінностей між окремими регіонами, забезпечення просторової, політичної, економічної, соціальної, гуманітарної цілісності України;
8. *сталого розвитку* – розвитку суспільства для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь;

9. *історичної спадкоємності* – врахування та збереження позитивного надбання попереднього розвитку регіонів [7].

У Бюджетній декларації за 2020 – 2022 роки зазначається збільшення фінансової незалежності місцевих громад та більш ефективний розподіл коштів. За рахунок нових повноважень та ресурсів місцевих бюджетів збільшується потенціал розвитку соціальної, економічної, медичної та транспортної інфраструктури.

Також одним із позитивних аспектів реформи децентралізації можна визначити збільшення інвестиційної бази місцевих бюджетів: у 2018 році обсяг капітальних видатків склав 91,2 млрд. грн, що на 22,7% більше у порівнянні із попереднім роком. На початок запровадження реформи децентралізації (у 2015 році), цей показник складав 32,2 млрд. грн. Це свідчить про те, що місцеві громади ефективно використовують свої активи (майно, природні ресурси, земля, доходи бюджетів).

Через поступове збільшення фінансової забезпеченості регіонів, Міністерство фінансів України планує поетапне зменшення додаткової дотації з державного бюджету на забезпечення закладів освіти та охорони здоров'я:

- з 2020 року до 50%;
- з 2021 року до 75%;
- з 2022 року до 100%.

Одним з основних інструментів, через які уряд регулює розвиток місцевих громад, є *Державний фонд регіонального розвитку*. Він є джерелом фінансування регіональної політики в Україні та концентрує у собі інвестиційні кошти регіонів. Механізмами фінансової регіональної політики, що зазначені у Законі “Про засади державної регіональної політики”, є:

1. міжбюджетні трансферти з державного до місцевих бюджетів;
2. цільові державні програми;
3. капітальні видатки державного бюджету;

4. угоди щодо регіонального розвитку, зокрема програми на подолання репресивності регіонів;
5. інвестиційні програми, що реалізуються за рахунок коштів з Державного фонду регіонального розвитку.

Джерелами фінансування державної регіональної політики виступають кошти з місцевих бюджетів, благодійні внески, кошти міжнародних організацій та кошти з інших джерел, не заборонених законодавством України.

Також з боку держави відбувається моніторинг результативності реалізації державної регіональної політики. Відповідні органи влади збирають статистичні дані за певними показниками задля порівняння їх з цільовими значеннями. До таких показників відносяться: рівень безробіття регіону; рівень зайнятості населення; індекс реальної заробітної плати, приріст фактичних надходжень плати за землю; стан виконання певних планів, таких як “Підвищення конкурентоспроможності регіону”, “Розвиток сільських територій”, “Розвиток людського капіталу, екологічна безпека та безпека життєдіяльності”; індекс промислової продукції; індекс будівельної продукції; обсяг експорту товарів у розрахунку на одну особу.

1.2. Роль місцевих бюджетів у складі економіки держави та реформування регіональної політики

Показники місцевих бюджетів є індикаторами ефективності функціонування місцевих фінансів. У свою ж чергу, систему місцевих фінансів визначають джерела наповнення бюджетів та напрями використання отриманих коштів. Загалом, саме таким чином створюється вектор розвитку регіону: створення заходів щодо стимулювання розвитку бізнесу та виробництва, покращення рівня життя населення регіону, тощо. Також місцеві бюджети фінансують більшість сфер, пов'язаних із добробутом

населення: середня освіта, охорона здоров'я, розвиток культурного середовища, житлово – комунальне господарство, тощо.

Місцеві бюджети можна описати як план формування та використання фінансових ресурсів громад та органів місцевого самоврядування, який забезпечує стабільність та розвиток економічної, культурної або соціальної складової адміністративно – територіальної одиниці задля покращення рівня добробуту населення. Серед основних ознак місцевих бюджетів можна визначити:

- територіальну належність до місцевого бюджету;
- спрямованість на розвиток соціальної сфери;
- наявність залежності формування бюджету від економічного потенціалу адміністративно – територіальної одиниці;
- визначення органів місцевого самоврядування, що проживають на визначеній території.

Основними функціями місцевих бюджетів є:

1. *Розподільна функція*, яка характеризує розподіл доходу між суб'єктами місцевого бюджету;
2. *Контролююча функція*, яка характеризує нагляд та контроль за діями бюджетного процесу;
3. *Стабілізаційна функція*, яка характеризує вплив на економічні фактори територіальної одиниці (обсяги споживання населення, рівень зайнятості);
4. *Функція фінансового забезпечення* органів місцевого самоврядування свідчить про створення фінансової бази, що надає змогу функціонуванню органів місцевого самоврядування та виконання їх обов'язків [8];

Бюджетний кодекс України класифікує доходи бюджету за розділами:

1. Податкові надходження.
2. Неподаткові надходження.
3. Доходи від операцій з капіталом.
4. Трансфери [9].

Головним джерелом формування місцевих бюджетів за власними доходами є податкові надходження. Вони забезпечують понад 80% доходів бюджету та складаються з частини від державних податків та зборів (податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток, рентна плата) і місцевих податків та зборів (туристичний збір, єдиний податок, податок на майно, збір за місця паркування транспортних засобів, тощо). Згідно Бюджетного кодексу України до бюджетів громад належить:

- 25% екологічного податку;
- 5% з реалізації підакцизних товарів;
- 100% єдиного податку;
- 100% податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності;
- 100% податку на майно [11].

До неподаткових надходжень відносяться (доходи від власності та підприємницької діяльності, доходи від видачі договорів або ліцензій, штрафи). Доходи від операцій з капіталом — це доходи від продажу активів (землі, державних запасів або резервів, тощо). Головною метою трансфертів є вирівнювання вертикальної незбалансованості між регіонами. Це кошти, отримані від інших територіальних громад, міжнародних організацій або органів державної влади на безоплатній та безповоротній основі.

Заходи, прийняті урядом наприкінці 2014 року були спрямовані на вирішення низки проблем місцевих бюджетів, що виникли як результат централізованої системи: низький рівень інвестиційної привабливості; фінансова залежність органів місцевого самоврядування від центральних органів влади; високий рівень дотацій для громад [12].

Таким чином, за допомогою передачі певних джерел доходів місцевим бюджетам передбачається збільшення зацікавленості громад у розвитку економічного та виробничого потенціалу регіонів. Власне населення адміністративно – територіальної одиниці матиме змогу покращувати свій рівень життя.

Серед основних реформ, що вже були прийняті та вплинули на розвиток бюджетної децентралізації, можна визначити прийняття законів:

1. Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, що надав змогу вирішувати спільні питання громад, такі як вивезення сміття, покращення інфраструктури, тощо [13].
2. Закон України “Про засади державної регіональної політики”, що надав змогу створити фонд для державної підтримки розвитку регіонів України. Даний закон надає змогу втілювати проекти, написані громадами за рахунок коштів з державного бюджету [14].
3. Ряд законів, що були прийняті для розширення повноважень органів місцевого самоврядування, збільшив юридичні повноваження місцевих органів влади та надав змогу вирішувати питання місцевого значення такі, як: зміна реєстрації місця проживання, реєстрація фізичних та юридичних осіб, тощо.

Також на розвиток територіальних громад країни впливає угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом “Транскордонне та регіональне співробітництво”, що була прийнята 24 червня 2004 року. Цей проект спрямований на спільний розвиток соціальної, економічної, екологічної, інфраструктурної, технічної та інших сфер між регіонами України та територіальними громадами інших держав.

Основними є проекти щодо:

1. Імплементації Меморандуму про взаєморозуміння для встановлення діалогу у сфері регіональної політики;
2. Реалізації Спільної ініціативи ЄС щодо Криму (призупинена на прохання української сторони);
3. Залучення регіонів України до діяльності європейських регіональних асоціацій (Ряди європейських муніципалітетів та регіонів, Асамблея європейських регіонів, Конференція європейських законодавчих асамблей, тощо);

4. Налагодження взаємодії між представниками місцевої та регіональної влади України та ЄС в рамках комітету регіонів;
5. Реалізації на регіональному рівні проектів за рахунок фінансових інструментів Європейського Союзу.

Європейський Союз також підтримує розвиток регіональних громад за рахунок проведення тренінгів та лекцій, ознайомчих візитів, надання проектів підтримки малого та середнього бізнесу. Наразі Україна входить до трьох програм прикордонного співробітництва:

- Угорщина – Словаччина – Білорусь – Україна;
- Україна – Польща – Білорусь;
- Україна – Румунія – Молдова.

Ще одним з інструментів розвитку територіальних громад та просування до ЄС на регіональному рівні є створення єврорегіональних об'єднань. Відповідно до Закону України “Про транскордонне співробітництво” єврорегіоном є організаційна форма співробітництва адміністративно – територіальних одиниць європейських держав, що здійснюється відповідно до багатосторонніх угод про транскордонне співробітництво. Наразі в Україні створено 9 єврорегіонів: Буг, Карпатський, Нижній Дунай, Верхній Прут, Дніпро, Слобожанщина, Ярославна, Дністер, Донбас. До складу цих регіонів включаються: Волинська, Вінницька, Закарпатська, Івано – Франківська, Львівська, Одеська, Чернівецька, Чернігівська, Харківська, Луганська, Донецька та Сумська області [15].

Зміни у Бюджетному та Податковому кодексах України 2014 року були спрямовані на стимулювання створення об'єднаних територіальних громад за рахунок переходу бюджету громади на прямі міжбюджетні відносини із державним бюджетом. У разі об'єднання та спроможності, громади можуть наділятися юридичними повноваженнями, рівними із містами обласного значення. Наступним кроком Парламент ухвалив Закон України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, а Уряд схвалив методику формування спроможних територіальних громад. Ці законопроекти

встановлюють перелік правил та вимог для створення об'єднаної територіальної громади.

24 січня 2020 року, Кабінет Міністрів України прийняв постанову “Про внесення змін до методики формування спроможних територіальних громад”. В постанові КМУ було встановлено декілька критеріїв, які розподіляють громади на три рівні: високий, середній та низький рівень спроможності. За цими рівнями буде корегуватись перспективний план щодо громади. Було встановлено 5 пунктів, зокрема:

1. Чисельність населення, що постійно проживають на території громади. До 3 000 осіб – 0,3 бали, від 3000 до 7000 – 0,6 бали, більше 7000 осіб – 1 бал.
2. Чисельність дітей середнього віку, що навчаються у закладах середньої освіти на території громади. До 300 осіб – 0,3 бали. Від 300 до 500 – 0,6 бали, від 500 – 1 бал.
3. Площа території. До 200 кв м – 0,3 бали, від 200 до 400 кв м – 0,6 бали, більше 400 кв м – 1 бал.
4. Індекс податкоспроможності громади. До 0,3 – 0,3 бали, від 0,3 до 0,9 – 0,6 бали, від 0,9 – 1 бал.
5. Частка місцевих податків та зборів у доходах громади. До 20% - 0,3 бали, від 20% до 40% – 0,6 бали, більше ніж 40% - 1 бал [21].

Метою даної зміни є визначення спроможності громади самостійно забезпечувати себе за рахунок власних ресурсів.

Після оцінки та визначення рівнів спроможних територіальних громад, Уряд країни затвердив 24 плани формування територій громад областей.

У таблиці 1.1 наведено значення показників валового регіонального продукту на душу населення регіонів за 2018 рік, та відсортовано їх у 2 групи. 1 група – регіони, значення показника яких є вищим за середнє значення по Україні, 2 група – регіони із значенням показника, меншим за середнє. Таким чином можна визначити регіони з більш розвиненими економіками та навпаки.

Таблиця 1.1 – Обсяг валового регіонального продукту на душу населення за 2018 рік у фактичних цінах

1 група		2 група	
1. Полтавська	123763	1. Сумська	62955
2. Дніпропетровська	114784	2. Житомирська	62911
3. Київська	112521	3. Хмельницька	59583
4. Харківська	86904	4. Волинська	58297
5. Запорізька	85784	5. Івано-Франківська	57033
6. Черкаська	76904	6. Херсонська	52922
7. Одеська	72738	7. Рівненська	49044
8. Вінницька	71104	8. Тернопільська	46833
9. Миколаївська	70336	9. Донецька	45959
10. Львівська	70173	10. Закарпатська	41706
11. Чернігівська	69725	11. Чернівецька	37441
12. Кіровоградська	67763	12. Луганська	16301
Середній по Україні обсяг ВРП			67228,5

Джерело: Складено автором на основі [19]

З таблиці видно значні відхилення показників регіонів як в більшу сторону (Полтавська обл. – 83,9%), так і в меншу (Луганська – 75,7%) від показника середнього по Україні.

Наступним кроком було досліджено рівень безробіття за регіонами з 2016 по 2019 роки (рис. 1.4). Найбільший відсоток безробітного населення визначається у Донецькій та Луганській областях — 13,6 та 13,7% відповідно, проте протягом останніх років спостерігається тенденція до зменшення. Середній рівень безробіття по Україні станом на 2019 рік зменшився на 1,5% у порівнянні із 2016 роком та складає 8,2%.

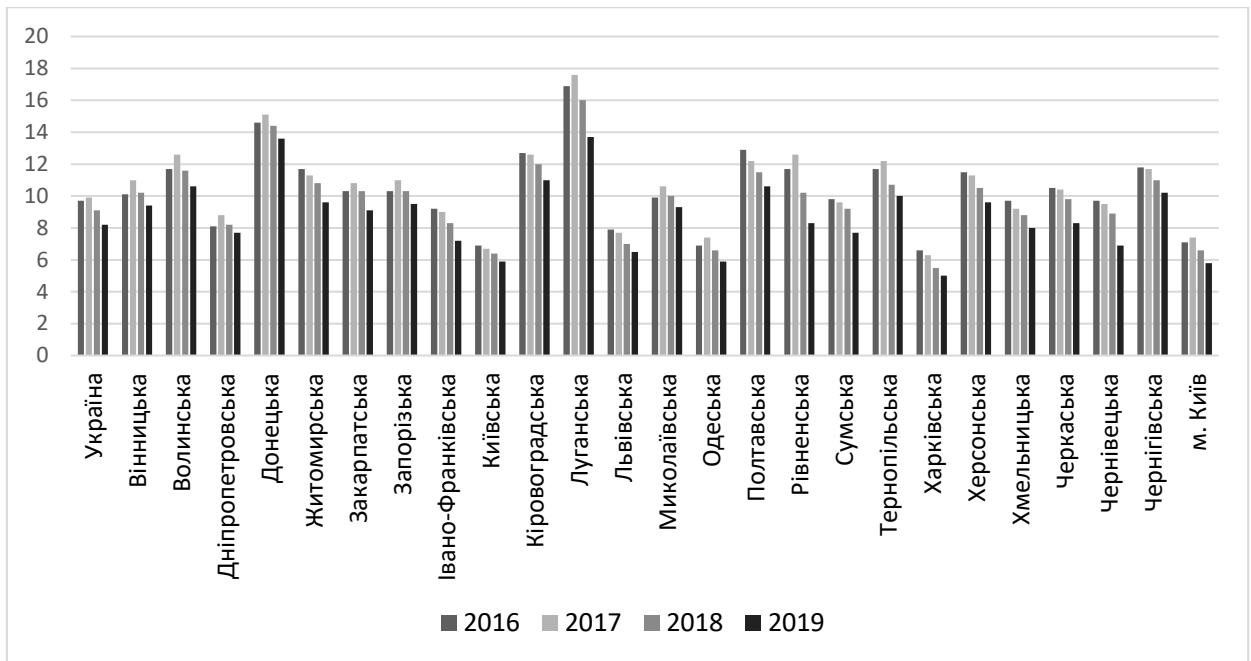


Рис. 1.4. – Рівень безробіття за регіонами України з 2016 по 2019 роки

Джерело: побудовано автором на основі даних [19]

Кількість регіонів, що знаходяться вище середнього показника – 12. Найкращі тенденції до зменшення рівня безробіття спостерігаються у Рівненській, Харківській, Івано-Франківській, Житомирській та Львівській областях – 29,06%, 24,24%, 21,74%, 17,95%, 17,72% відповідно.

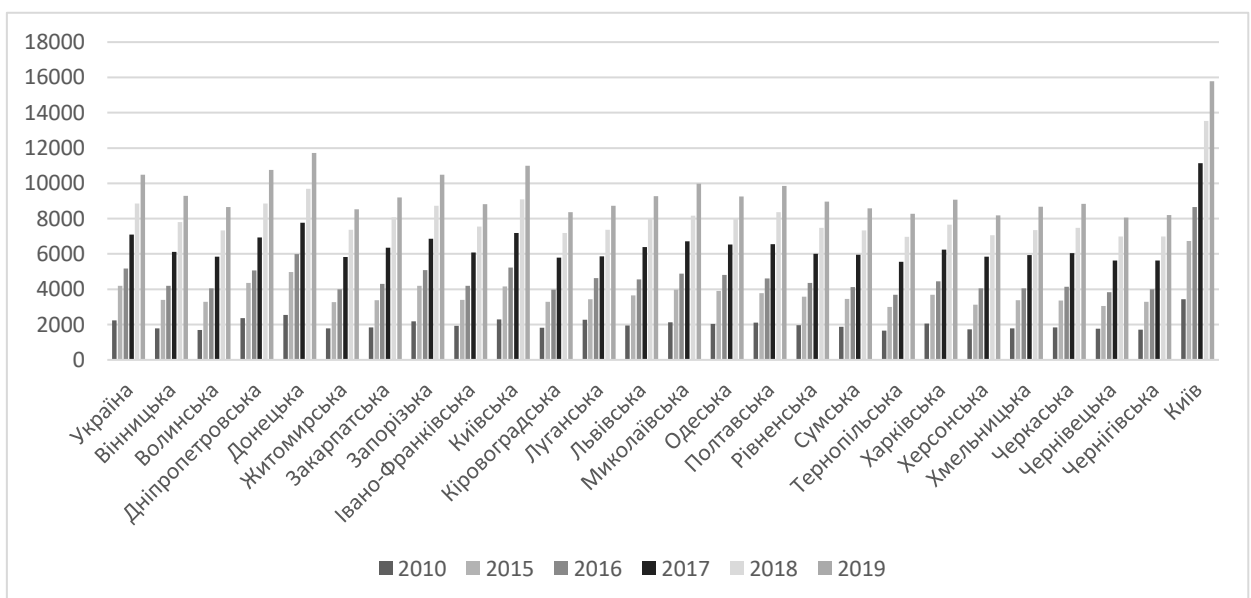


Рис. 1.5. – Рівень середньої заробітної плати за регіонами України з 2010 по 2019 роки

Джерело: побудовано автором на основі даних[19]

На рисунку 1.5 зазначено рівень середньої заробітної плати за регіонами. Найбільший рівень заробітної плати у 2019 році визначається у місті Києві – 15 776 грн. Середнє значення по Україні – 10 497 грн. Регіонів, що знаходяться вище медіанного значення – 14. Рівень стандартного відхилення – 22,5%. За даними статистичного щорічника України, найменший рівень заробітної плати у Житомирській області – 8528 грн. (на 27,3% менше за середнє значення). *Найбільший рівень середньої заробітної плати* зазначається у сферах: фінансова та страхова діяльність – 22 843 грн; державне управління й оборона, соціальне страхування – 22 637 грн.

Найменший рівень заробітної плати зазначається у сферах: сільське, рибне та лісове господарство – 10 841 грн; операції з нерухомим майном – 10 430 грн; тимчасове розміщення й організація харчування – 6 838 грн.

Також було досліджено динаміку *кількості закладів середньої освіти* за регіонами з 2000 по 2019 роки (на початок навчального року) (табл. 1.2). Загалом кількість закладів середньої освіти в Україні у порівнянні із 2000 роком зменшилась на 31,6%. Можна спостерігати значне відхилення від медіанного значення у деяких регіонах: Луганська та Донецька області — 67,3 та 61% відповідно (цей показник пов'язаний із зменшенням кількості учнів приблизно у 3,5 разів через відчуження частини території у зв'язку із війною на сході країни), Кіровоградська область – 49,3%, Чернігівська область – 42,2%.

Незначне зменшення закладів середньої освіти спостерігається в областях західної частини України: Закарпатській (-7,8%), Івано-Франківській (-10,8%), Чернівецькій (-12,8%), Львівській (-19,3%), Тернопільській (-24,4%). Це свідчить, що в цих областях достатньо учнів, які навчаються. При цьому обсяг валового регіонального продукту на душу населення за 2018 рік знаходиться у другій групі, тобто не такий і значний.

У той же час, в деяких областях за 6 років відбулось велике зменшення закладів середньої освіти: Кіровоградська (-49,3%), Чернігівська (-42,2%), Сумська (-40,1%).

Таблиця 1.2. Кількість закладів загальної освіти за регіонами

	2000	2005	2010	2015	2018	2019	2019/2000
Вінницька	1072	1040	976	883	795	772	-28,0%
Волинська	832	816	787	753	629	614	-26,2%
Дніпропетровська	1113	1094	1044	1002	906	880	-20,9%
Донецька	1318	1235	1151	563	521	514	-61,0%
Житомирська	950	903	844	760	667	638	-32,8%
Закарпатська	722	716	693	669	665	666	-7,8%
Запорізька	698	677	639	600	557	538	-22,9%
Івано-Франківська	772	772	761	740	705	689	-10,8%
Київська	813	809	781	747	706	702	-13,7%
Кіровоградська	631	617	576	533	325	320	-49,3%
Луганська	843	793	732	308	280	276	-67,3%
Львівська	1479	1487	1440	1386	1208	1194	-19,3%
Миколаївська	672	651	592	554	500	484	-28,0%
Одеська	975	975	950	881	809	803	-17,6%
Полтавська	962	870	786	694	619	606	-37,0%
Рівненська	796	750	707	677	608	590	-25,9%
Сумська	704	658	592	531	443	422	-40,1%
Тернопільська	925	920	889	837	726	699	-24,4%
Харківська	1007	984	917	818	746	740	-26,5%
Херсонська	581	575	509	470	428	417	-28,2%
Хмельницька	1103	1075	926	783	682	649	-41,2%
Черкаська	719	699	679	630	577	556	-22,7%
Чернівецька	462	454	447	432	406	403	-12,8%
Чернігівська	843	778	674	590	508	487	-42,2%
Україна	22210	21589	20300	17337	15521	15194	-31,6%

Джерело: складено автором на основі даних[19]

Для аналізу охорони здоров'я за регіонами було вирішено проаналізувати динаміку кількості лікарняних ліжок через відсутність статистичної інформації щодо кількості лікарень та амбулаторно – поліклінічних закладів (див. таблицю 1.3).

Загалом по Україні середня кількість лікарняних ліжок зменшилась на 36,7%. Усі регіони мають негативну тенденцію, стандартне відхилення від медіанного значення дорівнює 18,7% (якщо не брати до уваги зміну у Донецькій та Луганській областях через вищезазначені обставини).

Таблиця 1.3. Кількість лікарняних ліжок за регіонами, тис одиниць

	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2019/ 2000
Вінницька	16,1	15,6	14,3	11,5	10,9	10,8	10,6	10,3	-36,0%
Волинська	8,9	8,6	8,6	8,3	7,6	7,3	7,2	7	-21,3%
Дніпропетровська	40,3	37,5	35,3	29	28,5	28,3	27,9	26,7	-33,7%
Донецька	44,3	41,7	38,5	12,9	13	12,8	12,7	12,5	-71,8%
Житомирська	11,4	10,8	10,2	9,8	8,6	8,5	8,1	8	-29,8%
Закарпатська	10,8	10,2	10	8,8	8,7	8,5	8,3	8,2	-24,1%
Запорізька	20,8	18,3	16,7	15,6	14,8	14,4	14,2	13,8	-33,7%
Ів-Франківська	12,8	12,7	12,5	11,2	10,8	10,5	10,2	9,9	-22,7%
Київська	15,5	14,3	15	13,6	12,8	12,7	12,5	12,3	-20,6%
Кіровоградська	11	10,3	9,8	8,7	8,1	8,1	8	8,3	-24,5%
Луганська	25,8	25,7	24,1	7,2	6,4	6,4	6,2	6,2	-76,0%
Львівська	25,8	24,8	24,7	22,7	21,7	20,8	19,6	18,9	-26,7%
Миколаївська	11,1	10,6	10,2	9,8	8,6	8,1	7,9	7,3	-34,2%
Одеська	22,7	21,8	22,4	19,7	18,8	18,5	17,9	17,6	-22,5%
Полтавська	14,4	13,8	13,4	12,3	11,3	11,1	11	10,4	-27,8%
Рівненська	10,3	10,5	10,5	9,6	8,7	8,6	8,5	8,4	-18,4%
Сумська	11,9	11,4	11,2	9,8	9,4	9	8,7	8,2	-31,1%
Тернопільська	10,7	10,1	9,9	9,4	8,9	8,7	8,7	8,3	-22,4%
Харківська	29	27,8	25,2	24	23,1	22,4	22,3	21,8	-24,8%
Херсонська	11,2	11,8	11,1	9,7	8,1	8	7,8	8,6	-23,2%
Хмельницька	13,2	12,2	12,3	11,1	10,2	10	9,9	9,6	-27,3%
Черкаська	12,9	12,1	11,5	10,4	9,9	9,8	9,7	9,5	-26,4%
Чернівецька	8,2	8,3	8,1	7,2	6,8	6,6	6,5	6,6	-19,5%
Чернігівська	14,2	13	12,6	11,1	10,1	9,4	9,2	8,9	-37,3%
Україна	466	444,9	428,7	332,7	315,1	308,7	301,6	295,1	-36,7%

Джерело: розрахунки автора на основі даних[19]

Станом на 2020 рік соціально – економічний розвиток регіонів погіршився. Розвиток виробництва у головних сферах регіонів (промисловість, домогосподарство, капітальні інвестиції) є нижчим за очікуваний:

- Зменшились обсяги виробництва промислової продукції. Негативна тенденція спостерігається у 20 регіонах країни та в цілому по Україні на 4,5%;
- Зменшились обсяги виробництва продуктів сільського господарства. Показник має негативне значення у 17 регіонах країни та в цілому по Україні на 11,5%;

- Обсяги капітальних інвестицій зменшились у всіх регіонах країни в цілому на 38,2%;

Позитивна тенденція спостерігається за наступними аспектами:

- Реально заробітна плата зросла у всіх регіонах країни в середньому на 7,4%;
- Обсяги будівельної продукції зросли на 4% в цілому по Україні;
- Доходи місцевих бюджетів збільшились у 25 регіонах України (5,4% в цілому) [19];

Міністерство розвитку громад та територій України проводить аналіз соціально – економічного розвитку регіонів за наступними показниками:

1. *Промисловість.* За 2020 рік збільшення обсягів промислового виробництва спостерігалось лише у 5 регіонах: Львівська (5,4%), Херсонська (4,8%), Кіровоградська (2,2%), Миколаївська (2,6%), та Одеська (0,7%) області;
2. *Сільське господарство.* Найбільше зменшення виробництва сільськогосподарської продукції за 2020 рік відбулось у Одеській (-38,4%) та Кіровоградській (-32,2%) областях. Збільшення показника відбулось у 6 регіонах країни: від 4,7% у Чернігівській до 0,2% у Львівській областях;
3. *Будівництво.* Значення показника збільшилось у порівнянні із попереднім роком у 11 областях: від 58,3% у Хмельницькій до 1,2% у Тернопільській областях;
4. *Ціни на споживчому ринку у регіоні.* Індекс споживчих цін збільшився в цілому по Україні на 5% у порівнянні із попереднім роком;
5. *Прямі інвестиції.* За даними Національного банку України, за перші три квартали 2020 року обсяг прямих іноземних інвестицій в Україну складає 48951,7 млн. грн., з яких 44,2% перепадає на м. Київ, Дніпропетровську область – 12,2%. Найменшу частку від загального обсягу займає Чернівецька область(0,001%);
6. *Зовнішня торгівля.* Обсяг експорту товарів у розрахунку на одну особу по Україні зменшився на 11,2% у порівнянні із попереднім роком. Лідерами

за цим показником виступають м. Київ та Дніпропетровська область – 4197,7 та 2401,5 дол. США відповідно;

7. *Доходи місцевих бюджетів.* Спостерігається позитивна динаміка показника у всіх регіонах країни (від 0,8% у Полтавській області до 10,8% у Київській області). Середнє значення по Україні складає +5,4%;

8. *Борг за грошовими зобов'язаннями платників податків.* Значення показника збільшилось на 10,3% у порівнянні із попереднім роком. Тенденція до збільшення спостерігається у 20 областях країни;

9. Рівень безробіття населення;

10. Рівень зайнятості;

11. Реальна заробітна плата у регіоні.

12. Інвестиції.

Висновки до розділу 1

У 2014 році в Україні було запроваджено перший етап реформи фінансової децентралізації. Як результат, органи місцевого самоврядування отримали більшу дохідну базу через зміну пропорції надходження податків до державних та місцевих органів влади (здебільшого на користь останніх), була змінена видаткова складова місцевих видатків, відповідно до чого на них було покладено більшу відповідальність. Також місцевий уряд отримав більшу свободу у процесуальній та правовій сфері: він отримав право визначати ставки місцевих податків, розподіляти кошти на проекти та соціальні видатки, а також вирішувати питання місцевого значення із громадськістю.

Після проведення реформи, рівень безробіття в регіонах має тенденцію до зменшення, рівень середньої заробітної плати зростає, динаміка обсягів валового регіонального продукту також збільшилась у порівнянні із попередніми роками – усі ці факти є аргументами того, що запровадження бюджетної децентралізації в Україні є ефективним. Не зважаючи на це, за розвитком об'єднаних територіальних громад здійснюється контроль з боку

держави та контроль інвестиційних фондів аби задавати вектор розвитку перспективних регіональних проектів.

Наразі розвиток регіонів має негативну тенденцію: відбувається зменшення обсягів майже за усіма сферами економічної діяльності (інвестиції, внутрішня торгівля, промисловість, будівництво, домогосподарство) через пандемію COVID – 19.

Уряд продовжує політику децентралізації. Було змінено методику формування спроможних територіальних громад, переглядаються пропорції розподілення державних податків між державним та місцевими бюджетами.

РОЗДІЛ 2. ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

2.1. Оцінка доходів місцевих бюджетів України

Порядок, правила, розподіл та складання місцевих надходжень описуються у Бюджетному кодексі України, а саме у третьому розділі “Місцеві бюджети” (ст. 63-80). Автором було проаналізовано ряд статей, що регулюють доходи органів місцевого самоврядування, а саме:

1. Стаття 64 “Склад доходів загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад”.
2. Стаття 67 “Особливості формування місцевих бюджетів”.
3. Стаття 68 “Склад доходів та видатків бюджетів районів у містах”.
4. Стаття 69-1 “Надходження спеціального фонду місцевих бюджетів”.
5. Стаття 71 “Бюджет розвитку місцевих бюджетів [9]”.

Серед загальнодержавних податків, до доходів місцевих бюджетів належить:

- 60% від податку на доходи фізичних осіб (40% у м. Київ);
- 37% рентної плати за використання лісових ресурсів, що входять до складу регіону;
- 25% рентної плати від видобутку корисних копалин на території регіону;
- 3% рентної плати від видобутку нафти або природнього газу на території регіону;
- 5% рентної плати від видобутку корисних копалин загальнодержавного значення на території регіону;
- 30% рентної плати від видобутку бурштину на території регіону;
- 13,44% акцизного податку;
- 10% від податку на прибуток підприємств;

- Кошти від видачі ліцензій (на виробництво спирту, господарської діяльності, роздрібної та оптової торгівлі, тощо), державну реєстрацію, штрафні санкції.

На рисунку 2.1 зображено динаміку основних бюджетоутворюючих податків регіонів за останні 5 років.

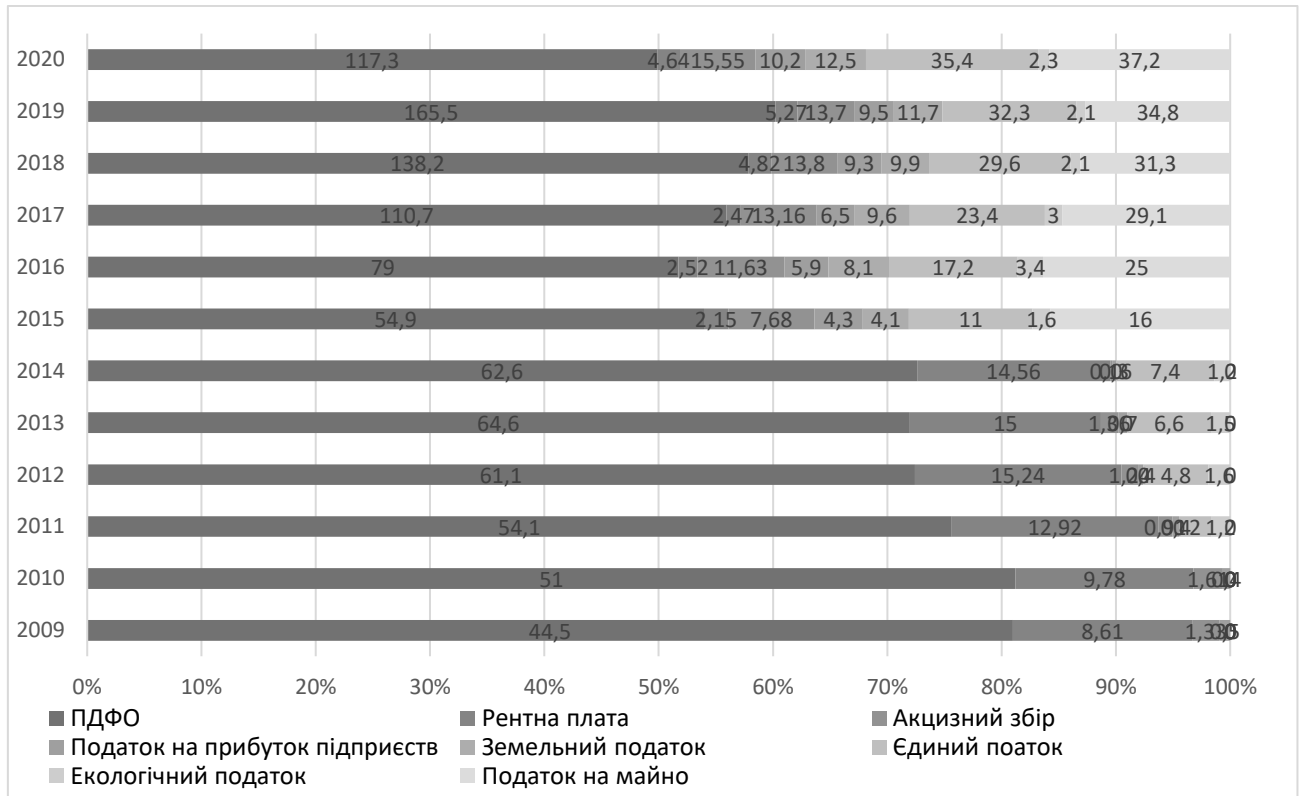


Рис. 2.1 - Динаміка власних надходжень місцевих бюджетів у розрізі податків за 2009-2020 роки, млрд. грн.

Джерело: побудовано автором на основі даних [20]

Головним бюджетоутворюючим податком, що надходить до місцевих бюджетів є податок на доходи фізичних осіб, питома вага якого складає приблизно 50% від власних доходів. Наступними бюджетоутворюючими податками у складі власних доходів місцевих бюджетів протягом останніх 6 років є акцизний податок, податок на прибуток підприємств, єдиний податок та податок на майно, що мають досить позитивну тенденцію до зростання починаючи з 2017 року.

Протягом досліджуваного періоду частка податкових надходжень до місцевих бюджетів збільшилась у 2,2 раза, проте слід зазначити, що

стабільна тенденція до збільшення відбувається лише з податком на доходи фізичних осіб. Зменшення надходжень від акцизного податку чи рентної плати можуть бути пов'язані із накопиченням заборгованості, податковими пільгами чи ухиленням від виплати податків або у зміні законодавства. На рисунку 2.2 зображено питому вагу основних бюджетоутворюючих податків у місцевих бюджетах.

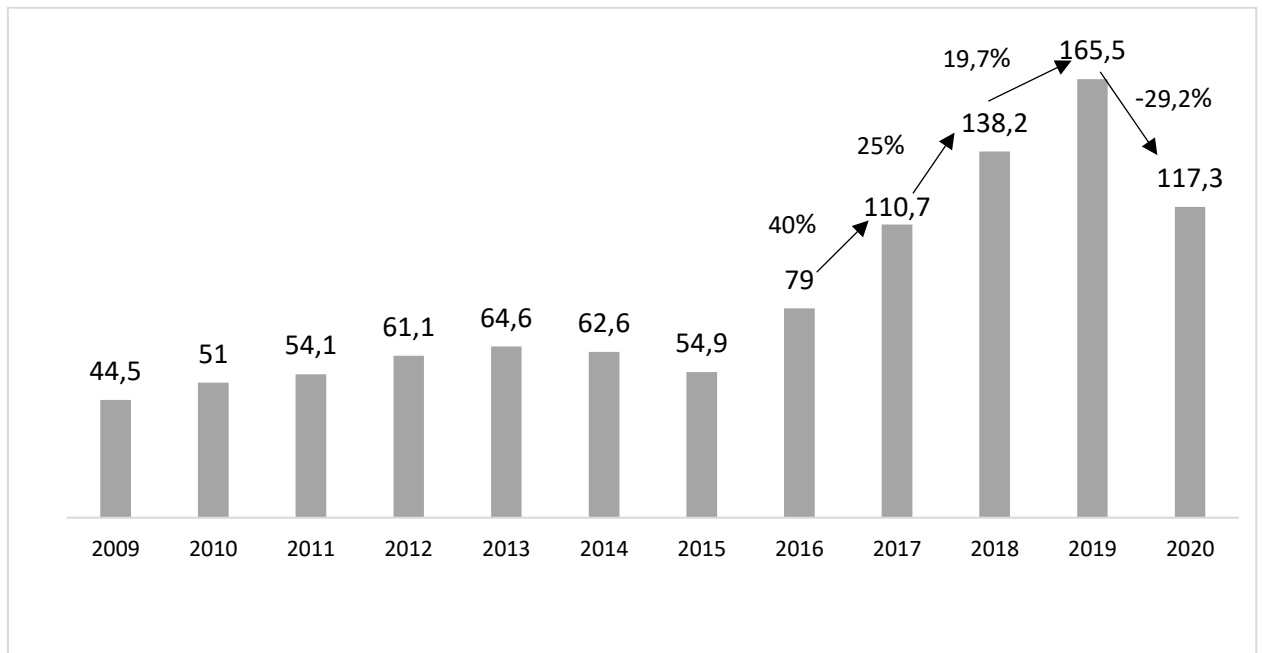


Рис. 2.2. - Динаміка надходжень податку на доходи фізичних осіб, млрд. грн.

Джерело: побудовано автором на основі даних [20]

До проведення реформи фінансової децентралізації, обсяги ПДФО протягом досліджуваного періоду коливались від 44,5 млрд. грн. у 2009 році, до 64,6 млрд. грн. у 2013 році (див. рис. 2.3). Після імплементації реформи можна спостерігати тенденцію до зростання: на 44% у 2016 р., 40% у 2017 р., 25% у 2018 р. та 19,7% у 2019р. Зменшення обсягів ПДФО у 2020 році майже на 30% пов'язано із введенням карантинних запобіжних заходів через пандемію COVID – 19. Наразі податок на доходи фізичних осіб досі залишається найбільш вагомим бюджетоутворюючим податком органів місцевого самоврядування.

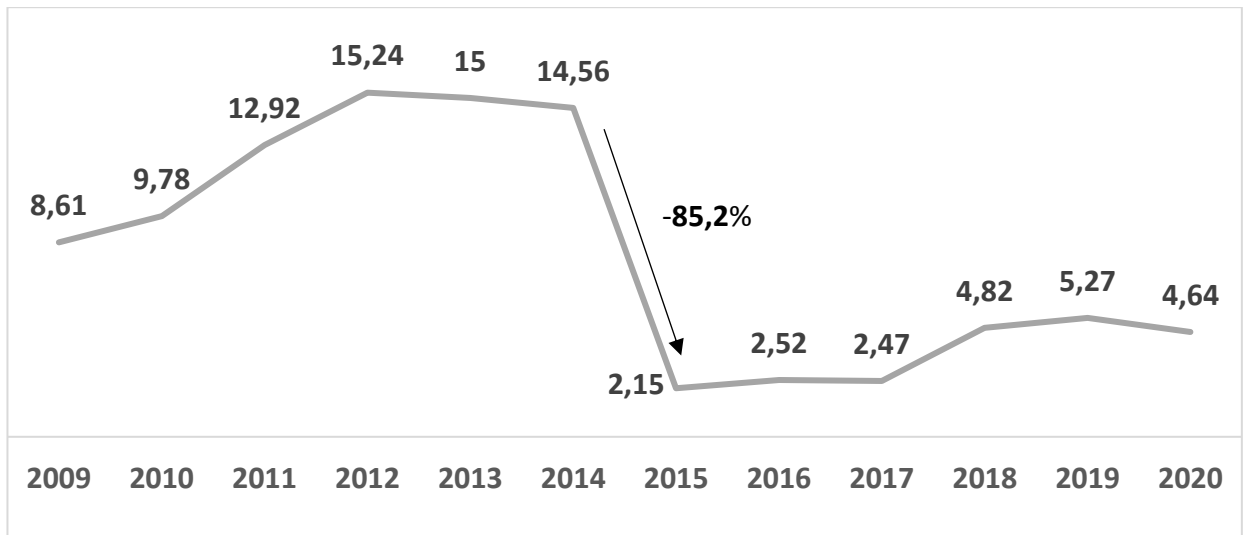


Рис. 2.3. – Динаміка надходжень рентної плати, млрд. грн.

Джерело: побудовано автором на основі даних [20]

Обсяги надходжень рентної плати до 2014 року мали стабільну тенденцію до зростання (див. рис. 2.3), проте у 2015 р. обсяги надходжень до місцевих бюджетів скоротились на 85,2%. Це пов'язано із тим, що законодавством було змінено пропорційний розподіл від рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин з 50% до Держаного бюджету і 50% до місцевого бюджету на 75% / 25% відповідно. Проте для врівноваження власних надходжень місцевих бюджетів було змінено пропорцію екологічного податку: з 35% до місцевого бюджету до 80% [21].

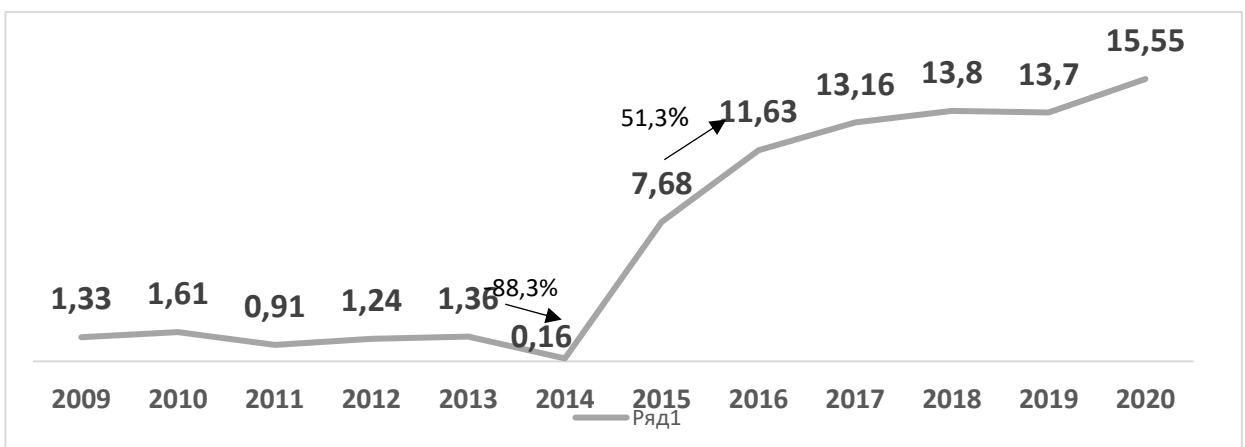


Рис. 2.4. – Динаміка надходжень акцизного податку, млрд. грн.

Джерело: побудовано автором на основі даних [20]

Обсяги надходжень акцизного податку до місцевих бюджетів з 2009 до 2013 року коливались від 0,91 млрд. грн. (у 2011р.) до 1,61 млрд. грн. (у 2010р.) (див. рис. 2.4). Різке зменшення у 2014 році пов’язане із військовим конфліктом на сході країни, зокрема Донецькій та Луганській областях — надходження зменшились на 71,3%. У 2015 році обсяги надходжень значно збільшились через зміну у Законі України від 28 грудня 2014 року “ Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи”, в якому зазначається, що відтепер платниками податку також виступають особи – суб’єкти господарювання роздрібної торгівлі, які здійснюють реалізацію підакцизних товарів, оптові постачальники електричної енергії та виробники електричної енергії [21].

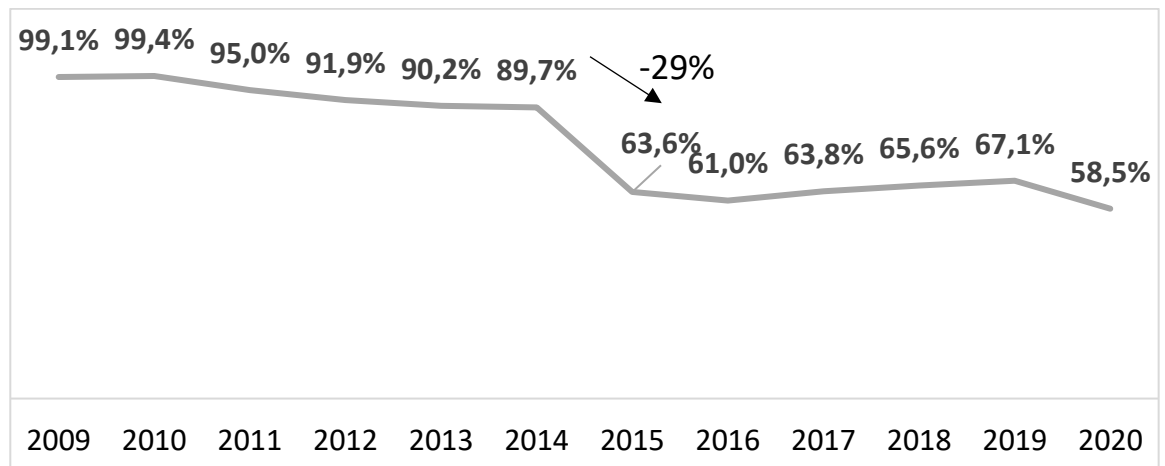


Рис. 2.5 – Динаміка питомої ваги основних бюджетоутворюючих податків в місцевих бюджетах, у %

Джерело: побудовано автором на основі даних [20]

Так, до реформи фінансової децентралізації обсяг вищенаведених податків складав майже 100% власних доходів місцевих бюджетів, проте у 2015 році ці податки вже склали 63,6% від загального обсягу надходжень до місцевих бюджетів (враховуючи трансферти) та у 2020 році частка зменшилась до 58,5%.

До джерел наповнення спеціального фонду місцевих бюджетів, відносяться:

1. 70% від грошових стягнень за шкоду, заподіяну навколишньому середовищу в наслідок господарської чи промислової діяльності;
2. 55% екологічного податку;
3. 75% від коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва;
4. Власні надходження установ, що утримуються за рахунок місцевих бюджетів, повернення кредитів, що були видані забудовникам, надходження в рамках програм допомоги і грантів від Європейського Союзу.

На рисунку 2.6 наведено динаміку фактичних надходжень місцевих бюджетів у розрізі загального та спеціального фондів.

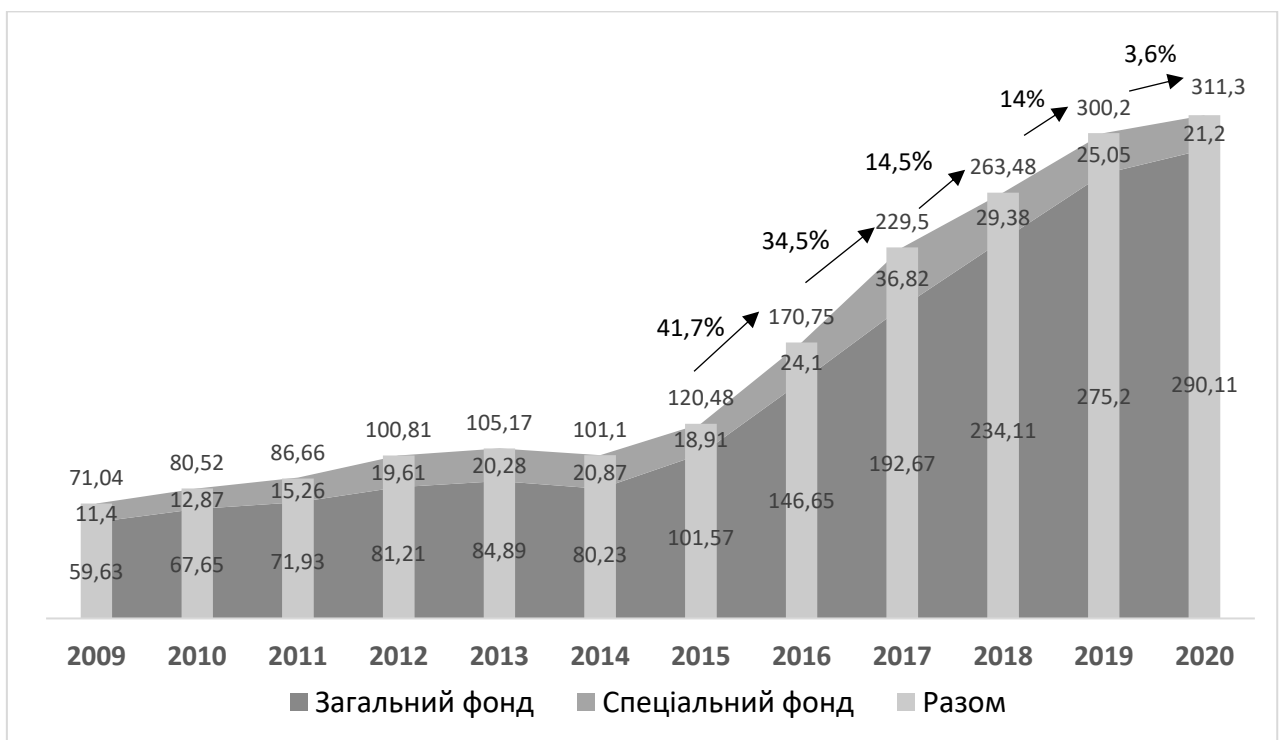


Рис. 2.6 – Структура доходів місцевих бюджетів у розрізі загального та спеціального фондів, млрд. грн.

Джерело: побудовано автором на основі даних [20]

Після імплементації реформи, загальний обсяг власних доходів місцевих бюджетів у 2016 році збільшився на 41,7% у порівнянні із попереднім роком та на 34,5% у 2017 році. Це безпосередньо пов'язане із зміною Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи

міжбюджетних відносин”. Для розпорядження коштами місцевим бюджетам було передано:

1. 10% податку на прибуток підприємств
2. 100% державного мита
3. 80% екологічного податку
4. 75% Податку на доходи фізичних осіб
5. 25% плати за користування надрами
6. Акцизний податок від реалізації тютюнових виробів, алкогольних напоїв, скрапленого газу, тощо.

Протягом досліджуваного періоду (2009-2019рр.), питома вага доходів місцевих бюджетів відносно ВВП майже не змінювалась (див. рис. 2.7).

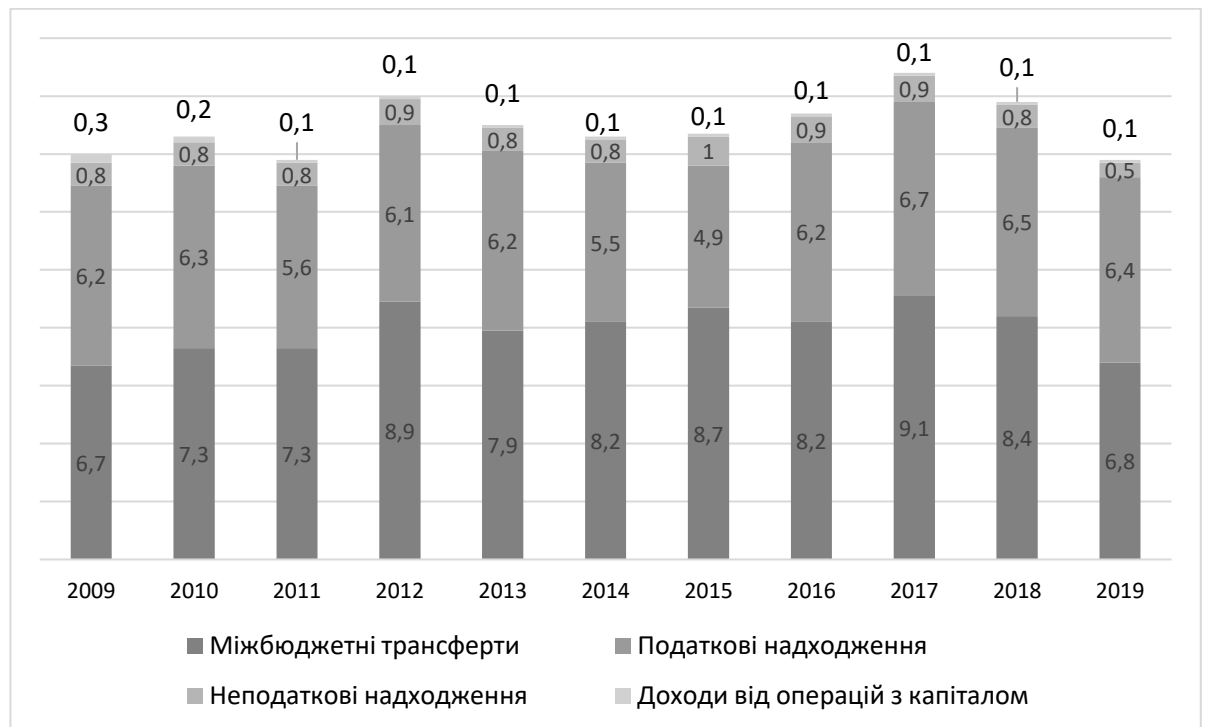


Рис. 2.7. – Питома вага доходів місцевих бюджетів відносно ВВП, у %
Джерело: побудовано автором на основі даних [20]

Обсяг податкових надходжень місцевих бюджетів коливається від 4,9% у 2015 році до 6,7% у 2017 році. Найменше значення показника пов'язане із продовженням військового конфлікту на сході країни. Обсяг неподаткових надходжень протягом досліджуваного періоду майже не змінювався.

Найбільшого значення цей показник зазнає у 2015 році. Причиною цього стало збільшення всіх груп надходжень, серед яких доходи від власності та підприємницької діяльності, що збільшились на 38% [22]. Протягом останніх 8 років обсяг доходів від операцій з капіталом не змінювався та складає 0,1%. Обсяги міжбюджетних трансфертів коливаються від 6,7% у 2009 році до 9,1% у 2017 році. Причиною найбільшого значення у цьому році стало проведення додаткової дотації місцевим бюджетам через передачу видатків з державного бюджету щодо утримання закладів освіти та охорони здоров'я та компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку. Динаміка питомої ваги міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів зазначена на рисунку 2.8

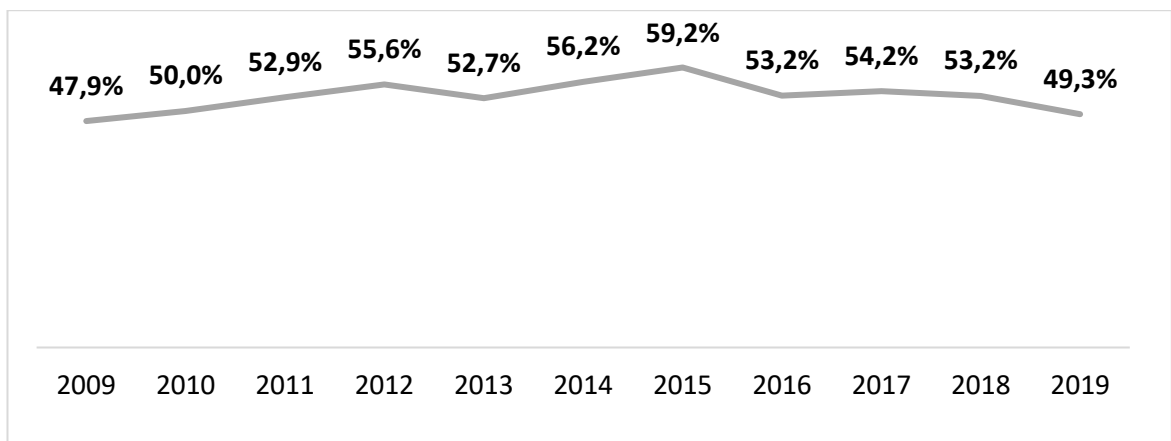


Рис. 2.8. – Обсяг міжбюджетних трансфертів відносно доходів місцевих бюджетів

Джерело: побудовано автором на основі даних [20]

Серед основних субвенцій, що надаються місцевим бюджетам є:

1. Освітня субвенція;
2. Субвенція на підготовку робітничих кадрів;
3. Медична субвенція;
4. Субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру.

2.2. Оцінка видатків місцевих бюджетів України

Бюджетна політика у сфері видатків України складається щорічно Верховною Радою України у бюджетній резолюції. Цей документ формує перспективи та напрями бюджетування програм соціального та економічного розвитку країни, що залежать від зовнішніх та внутрішніх політичних чинників. Головною метою бюджетної політики держави є перерозподіл виробленого ВВП для надання суспільству соціально – економічних благ.

Бюджетна політика видатків несе відповідальність за розвиток багатьох сфер країни: культурної, медичної, військової, інфраструктурної, міжнародних відносин, тощо. Видатки бюджету класифікуються за трьома категоріями:

- Економічна. Забезпечує розподіл коштів між бюджетними установами та одержувачами трансфертів за предметними ознаками (трансфerti населенню, виплата заробітної плати, господарська діяльність, тощо). Економічна класифікація розподіляє видатки на поточні та капітальні. Поточні видатки включають заробітну плату працівників державних установ, оплату послуг або інших сфер, що мають загальнодержавне значення, виплату поточних доходів за зобов'язанням та виплату субсидій і поточних трансфертів. До капітальних видатків відноситься придбання засобів та обладнання, що передбачені на довгострокове використання, реконструкція, реставрація, капітальне будівництво, створення державних запасів або резервів, придбання земельних ділянок та капітальні трансфerti;
- Функціональна. Використовується для розмежування видатків бюджету за рівнями та за напрямом використання. Включає в себе розділи, підрозділи та групи. Розділи включають в себе видатки, що використовуються для виконання державою її функцій, а підрозділи для конкретизації цих видатків та кредитування бюджету. Функціональна класифікація складається з наступних категорій:

- загальнодержавні функції (видатки на органи місцевого самоврядування, органи держуправління, зовнішньоекономічна діяльність країни, дослідження та проекти загальнодержавного значення);
 - оборона держави (військова оборона та освіта, дослідження та проекти у сфері оборони, тощо);
 - охорона громадського порядку, безпеки та судової влади;
 - економічні функції (економічна, промислова та торгівельна складові);
 - охорона здоров'я та соціального захисту;
 - освіта (дошкільна, середня та вища освіта, заклади технічної освіти, тощо);
 - охорона навколишнього середовища;
 - духовний та фізичний розвиток;
 - житлово – комунальне господарство.
- Програмна. Щорічно складається Міністерством фінансів України та місцевими органами влади, що керують фінансовою складовою та визначається в законі про Державний бюджет України [23].

Бюджетні видатки країни регулюються наступними статтями розділу 2 та 3 Бюджетного Кодексу України:

Розділ 2 “Державний бюджет України”:

1. Стаття 30 “Склад видатків та кредитування Державного бюджету України”;
2. Стаття 43 “Казначейське обслуговування бюджетних коштів”;
3. Стаття 46 “Стадії виконання бюджету за видатками та кредитуванням”;
4. Стаття 51 “Особливості здійснення окремих видатків бюджету”;
5. Стаття 54 “Скорочення видатків і кредитування загального фонду Державного бюджету України”;
6. Стаття 55 “Захищені видатки бюджету”.

Розділ 3 “Місцеві бюджети”:

1. Стаття 68 “Склад доходів та видатків бюджетів районів у містах”;
2. Стаття 70 “Видатки та кредитування місцевих бюджетів” [9];

Згідно статті 43 (4ч.) Бюджетного кодексу України, Казначейство має змогу надавати безвідсоткові короткострокові та середньострокові позики місцевим бюджетам у разі тимчасових касових розривів — неспроможності органів місцевого самоврядування погасити зобов'язання за рахунок власних коштів у конкретну дату. Отримані позики можуть покривати лише певні класифікації видатків, такі як:

1. Оплата праці;
2. Придбання медичних засобів;
3. Забезпечення продуктами харчування;
4. Сплата комунальних послуг;
5. Виплата стипендій;
6. Надання субсидій та трансфертів підприємствам;

Згідно постанови Кабінету міністрів України від 12 січня 2011 року №6 «Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках», органи місцевого самоврядування мають право розміщувати тимчасово вільні кошти на депозитних рахунках у банках. Під тимчасово вільними коштами розуміється обсяг коштів, що знаходиться на рахунку спеціального фонду на дату розміщення та їх відволікання не призведе до втрати платоспроможності місцевого бюджету або виникнення заборгованості за певною класифікацією протягом періоду, на який передбачається розміщення депозиту.

На рисунку 2.9 зображено питому вагу видатків за функціональною класифікацією місцевих бюджетів України у період з 2009 по 2020 роки. Структура видатків свідчить про те, що основна частка видатків спрямовується на сфери освіти, охорони здоров'я та соціального захисту і соціального забезпечення. Можна зробити висновок, що основними видатками місцевих бюджетів є соціальна сфера населення. Найменшу частку видатків складає сфера громадського порядку та судової влади — її значення коливається між 0,1% та 0,3% від загального обсягу, та сфера

охорони навколишнього середовища – у 2009 році її частка складала 0,5% та збільшилась у 2020 році до 1,3%.

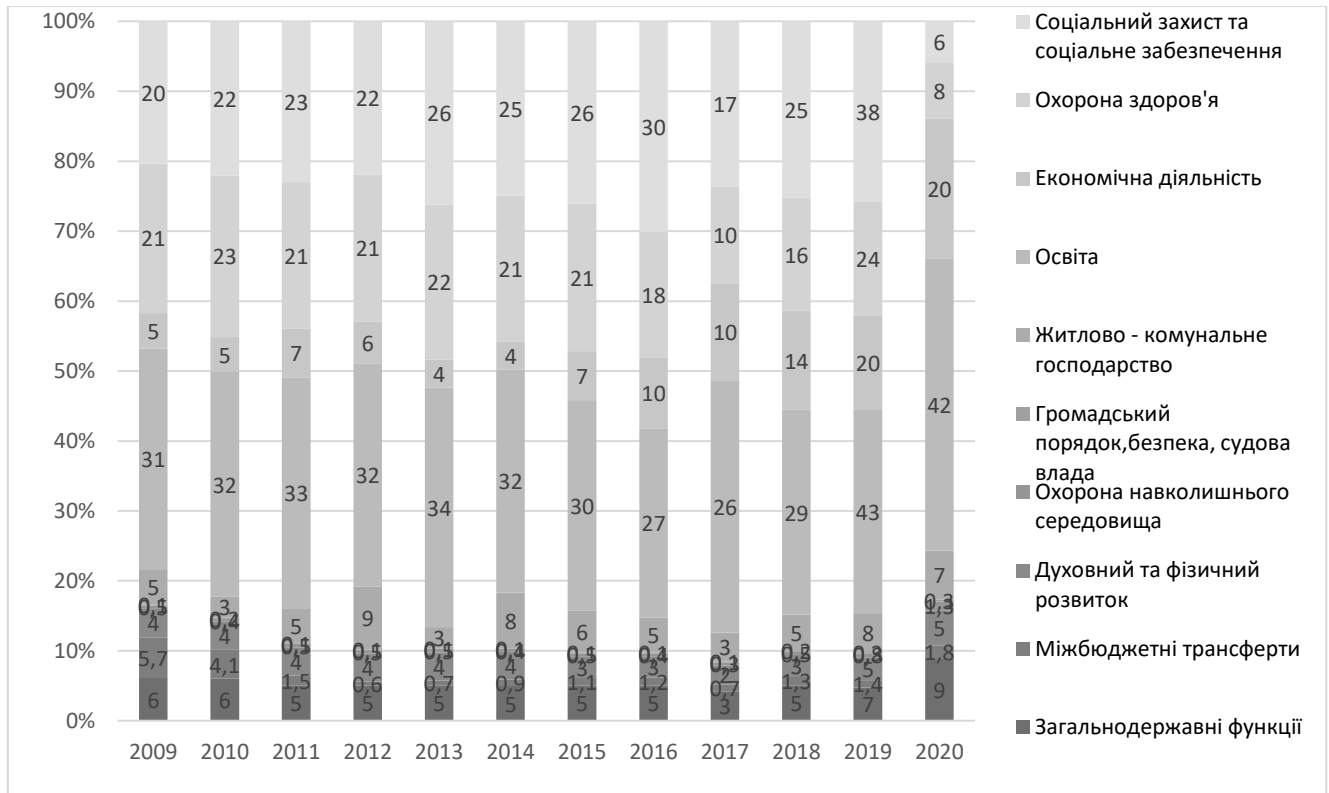


Рис. 2.9. – Питома вага видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією, у %

Джерело: побудовано автором на основі даних [20]

Частка видатків на міжбюджетні трансферти до 2010 року складала від 6% до 4,1%, проте згодом її було зменшено до 0,6% – 1,4%. Загалом частка видатків місцевих бюджетів на більшість сфер є нестабільною.

Загальний обсяг видатків місцевих бюджетів у 2020 році складає 478,1 млрд. грн., що на 19,1% менше у порівнянні із попереднім роком (рис. 2.10).

Після проведення реформи фінансової децентралізації, обсяги видатків місцевих бюджетів збільшувались з 2015 до 2019 років. Причиною зменшення видатків місцевих бюджетів у 2020 році стало зменшення обсягу медичної субвенції через те, що у 2020 році усі медичні заклади країни почали фінансуватися Національною службою здоров'я України (відповідно до Програми державних гарантій медичного обслуговування населення) [25].

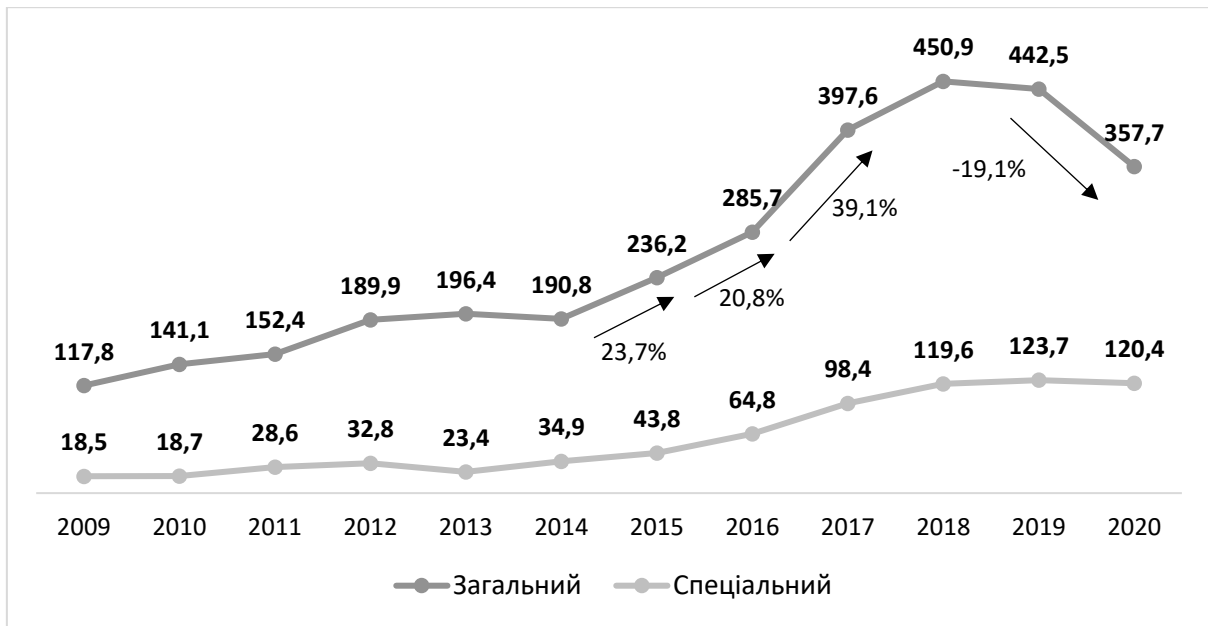


Рис. 2.10. – Динаміка фактичних видатків місцевих бюджетів у розрізі загального та спеціального фондів, млрд. грн.

Джерело: побудовано автором на основі даних [20]

Обсяг видатків спеціального фонду місцевих бюджетів також значно збільшився після проведення реформи. Так, станом на 2009 рік, видатки склали 18,5 млрд. грн., а у 2015 році – 43,8 млрд. грн та у 2020 році – 120,4 млрд. грн.

На рисунку 2.11 зображено динаміку видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією. За економічною класифікацією найбільша частка коштів використовується на оплату праці та заробітну плату та використання товарів і послуг. Так, станом на 2020 рік, на заробітну плату працівників з місцевих бюджетів було виділено 206,7 млрд. грн., (54,5% від загального обсягу видатків) і на використання товарів і послуг — 80,9 млрд. грн. (21,3% від загального обсягу). Видатки на обслуговування боргових зобов'язань протягом досліджуваного періоду складають від від 0,1% до 0,6% від загального обсягу. Виключенням є 2012 рік, в якому на боргові зобов'язання було витрачено 25,7млрд. грн. (7,02% від загального обсягу). Обсяги поточних трансфертів до 2015 року були більшими та складали від 10% до 58%, після проведення реформи їх значення коливається від 9,2% до 6,5%.

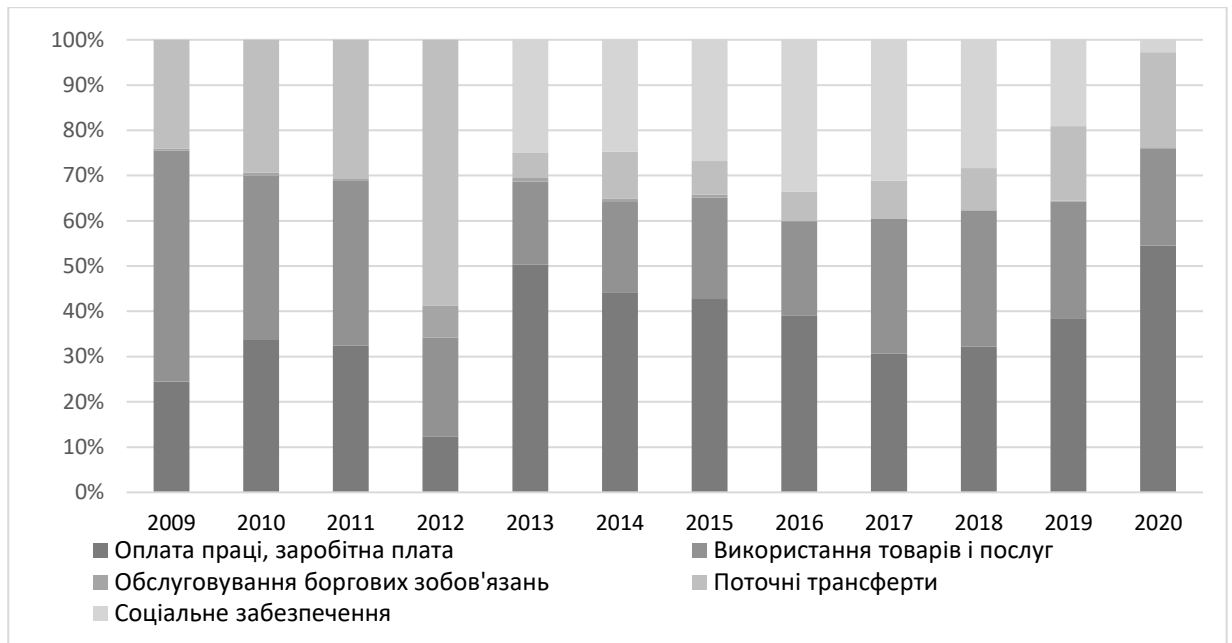


Рис. 2.11. – **Питома вага видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією, у %**

Джерело: побудовано автором на основі даних [20]

На рисунку 2.12 зображено динаміку видатків відносно ВВП.

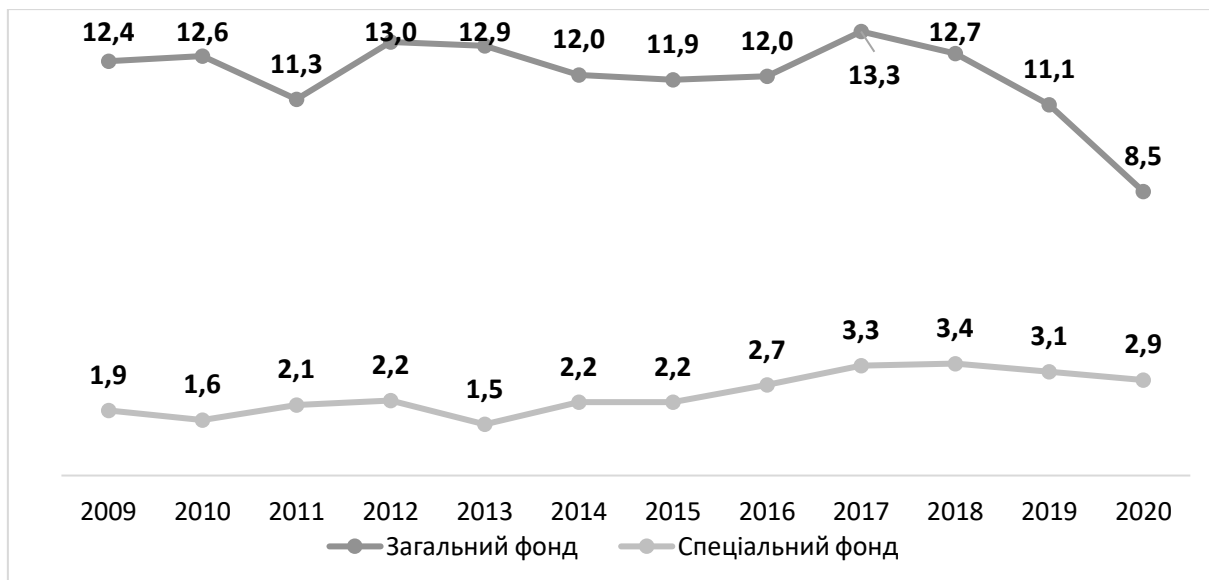


Рис. 2.12. – **Питома вага видатків місцевих бюджетів у ВВП країни, %**

Джерело: побудовано автором на основі даних [20]

Протягом досліджуваного періоду, частка видатків загального фонду місцевих бюджетів у ВВП складає приблизно 15% та 2-3% спеціального фонду місцевих бюджетів. Максимальне значення частки видатків загального фонду місцевих бюджетів у ВВП було у 2017 році – 13,3%, мінімальне у 2011

році – 11,3%. У порівнянні із доходами місцевих бюджетів до ВВП, частка видатків майже завжди знаходиться на однаковому рівні через постійну необхідність підтримки та фінансування соціальних суспільних благ для населення на стабільно гарантованому державою рівні. Різке збільшення видатків у 2012 році зумовлене незначним збільшенням ВВП відносно попереднього року та значним збільшенням власне видатків місцевих бюджетів.

Таблиця 2.1. Обсяг коштів місцевих бюджетів розміщених на депозитних рахунках в державних банках, тис. грн.

Область	2018	2019	2019/2018, %	2020	2020/2019, %
Вінницька	426,2	722,8	69,6%	1 623,5	124,6%
Волинська	411,4	318,6	-22,6%	708,6	122,4%
Дніпропетровська	311,7	1 089,2	249,4%	2 680,9	146,1%
Донецька	1 692,2	5 067,5	199,5%	9 860,0	94,6%
Житомирська	533,5	542,8	1,7%	832,2	53,3%
Закарпатська	98,7	39,3	-60,2%	60,7	54,3%
Запорізька	0,0	221,1	-	131,8	-40,4%
Івано-Франківська	0,0	76,0	-	30,6	-59,7%
Київська	229,3	216,5	-5,6%	278,3	28,6%
Кіровоградська	8,5	33,8	297,5%	119,4	253,4%
Луганська	0,0	50,0	-	50,0	0,0%
Львівська	354,9	384,0	8,2%	1 375,4	258,2%
Миколаївська	0,0	0,0	-	0,0	0,0%
Одеська	40,0	6,0	-85,0%	0,0	-100,0%
Полтавська	456,6	684,6	49,9%	1 380,5	101,7%
Рівненська	90,0	27,8	-69,1%	41,4	49,0%
Сумська	379,1	336,4	-11,3%	357,5	6,3%
Тернопільська	54,2	109,8	102,4%	74,8	-31,8%
Харківська	174,7	771,7	341,6%	2 850,9	269,5%
Херсонська	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Хмельницька	124,8	288,2	130,9%	547,0	89,8%
Черкаська	267,9	549,8	105,2%	998,9	81,7%
Чернівецька	218,3	521,2	138,7%	722,7	38,7%
Чернігівська	341,4	310,7	-9,0%	558,3	79,7%
м. Київ	0,0	0,0	0,0%	0,0	0,0%

Джерело: складено автором на основі даних [20]

Також органи місцевого самоврядування можуть розміщувати тимчасово вільні кошти на депозитних рахунках у банках. Дані щодо розміщення коштів наведені у таблиці 2.1.

За даними Державної казначейської служби України Херсонська, Миколаївська області та м. Київ протягом останніх трьох років не розміщували кошти на банківських рахунках. Значення інших регіонів є нестабільними: кількість коштів може збільшуватись, як наприклад у Львівській області на 258,2% у порівнянні із попереднім роком, або зменшуватись як у Тернопільській області (на 31,9%). Обсяги коштів також мають сильний розрив: від 30,6 тис. грн. у Івано-Франківській області до майже 10 млн. грн. у Донецькій області.

Таблиця 2.2. Динаміка видатків з фонду регіонального розвитку, тис. грн.

Область	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2019/2012
Вінницька	37,0	12,7	0,0	127,0	139,4	169,0	120,1	187,8	138,4	374,0%
Волинська	22,5	17,0	0,0	86,6	84,8	102,6	120,9	175,8	162,6	722,3%
Дніпропетровська	61,5	33,3	0,0	169,4	173,8	192,4	247,7	314,2	240,3	390,9%
Донецька	90,0	45,1	0,0	141,3	180,9	184,2	428,1	519,2	441,5	490,7%
Житомирська	19,8	10,0	0,0	109,3	104,3	133,5	150,9	214,1	202,0	1021,1%
Закарпатська	21,9	9,1	0,0	80,3	109,1	130,8	154,0	234,2	169,1	772,7%
Запорізька	21,4	12,5	0,0	55,4	52,5	70,6	138,9	149,4	143,7	670,9%
Івано-Франківська	28,8	6,0	0,0	125,3	115,1	135,6	159,8	275,6	211,0	733,5%
Київська	31,7	9,6	0,0	85,0	96,5	89,0	149,6	152,3	145,2	457,3%
Кіровоградська	33,4	6,9	0,0	84,8	53,1	63,4	71,6	115,5	63,9	191,1%
Луганська	31,6	16,4	0,0	20,5	108,8	172,4	255,7	371,3	205,5	650,0%
Львівська	51,0	24,3	0,0	127,4	213,5	158,4	188,5	326,5	230,3	451,6%
Миколаївська	20,9	10,6	0,0	54,7	58,3	48,0	75,1	104,6	95,8	458,8%
Одеська	42,9	8,6	0,0	112,1	132,7	153,3	158,2	188,9	191,4	446,5%
Полтавська	19,7	6,1	0,0	71,0	77,0	90,7	107,4	107,2	128,3	650,9%
Рівненська	23,7	19,2	0,0	88,5	98,7	124,4	144,5	235,7	176,7	747,1%
Сумська	44,3	16,2	0,0	65,4	91,4	94,2	69,1	167,3	142,3	321,1%
Тернопільська	17,3	12,8	0,0	95,1	91,3	100,6	119,6	212,2	150,6	872,8%
Харківська	71,6	24,2	0,0	133,0	150,6	176,5	202,5	277,5	228,2	318,6%
Херсонська	30,3	7,7	0,0	57,0	87,2	102,9	125,1	118,1	159,2	524,9%
Хмельницька	30,5	6,5	0,0	114,5	107,1	138,2	157,2	266,7	204,9	672,6%
Черкаська	47,8	14,5	0,0	67,3	67,2	77,2	88,4	124,3	96,4	201,6%
Чернівецька	15,7	5,4	0,0	67,9	77,4	98,2	109,7	166,3	132,7	847,6%
Чернігівська	30,1	13,7	0,0	84,0	81,4	111,7	59,8	190,4	89,2	296,5%
м.Київ	57,6	41,7	0,0	154,2	142,4	172,3	196,1	291,1	222,0	385,3%

Джерело: складено автором на основі даних [20]

У таблиці 2.2 наведено динаміку видатків фонду регіонального розвитку. Динаміка видатків за регіонами також є несхожою: мінімальний приріст видатків фонду за останні 8 років у Черкаській області (201,6%), максимальний – у Житомирській області (1021,1%).

Протягом існування фонду, було виконано 20 823 проекти на суму 3,3 млрд. грн, серед яких: 983 проекти з дошкільної освіти, 2 507 проектів з загальної середньої освіти, 1 550 проектів з охорони здоров'я, 235 проектів у сфері соціального захисту, тощо [25].

2.3 Оцінка міжбюджетних трансфертів місцевих бюджетів

За законодавством України, міжбюджетні трансфери – це кошти, що надаються на безоплатній і безповоротній основі з одного бюджету до іншого. Відповідно до Бюджетного кодексу України, міжбюджетні трансфери розподіляються на види:

1. *Базова дотація.* Трансферт з державного бюджету до місцевого, основною функцією якого являється горизонтальне вирівнювання податкоспроможності регіону;
2. *Субвенція.* Трансферт, що надається для фінансування видатків за зобов'язаннями місцевих бюджетів;
3. *Реверсна дотація.* Кошти, що надходять до державного бюджету з місцевих;

Міжбюджетні трансфери регулюються наступними статтями Бюджетного кодексу України:

Стаття 2 “Визначення основних термінів”;

Стаття 9 “Місце трансфертів в класифікації доходів бюджету”;

Стаття 55 “Захищені видатки бюджету”;

Стаття 67 “Окремі особливості формування місцевих бюджетів”;

Стаття 71 “Бюджет розвитку місцевих бюджетів [9]”.

Основною метою міжбюджетних трансфертів є регулювання коштів місцевих бюджетів задля виконання головних запланованих соціальних та економічних програм, а також надання суспільних послуг. Трансферти надають регіонам кошти, необхідні для забезпечення делегованих повноважень у разі недостатності місцевого бюджету та вирішує проблему нерівномірності доходів регіонів, що виникає через неоднаковий темп економічного розвитку. До першого етапу фінансової децентралізації, в Україні використовувались наступні трансферти: кошти, що передаються з місцевих бюджетів до інших місцевих або державного бюджету, дотації вирівнювання та субвенції.

Обсяг надходжень міжбюджетних трансфертів визначається у законі “Про Державний бюджет України” Верховною радою. Відповідно до програмно-цільового методу бюджетування, щорічно проводиться прогнозування доходів, видатків та обсягу міжбюджетних трансфертів для кожного регіону. Це надає змогу оцінювати реальний стан бюджетів і зрозуміти чи вистачить їм ресурсної бази для покриття необхідних видатків. Прогнозування проводиться як на наступний рік, так і на середньострокову перспективу через існування програм, запланованих на великий термін. Середньострокове прогнозування надає змогу зрозуміти вектор розвитку регіону та його перспективи на майбутнє, удосконалює процес планування бюджету та надає змогу більш зважено приймати рішення щодо конкретних проектів.

Згідно Постанови КМУ від 06 лютого 2012 року №106 “ Про порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій”, головним розпорядником коштів є Міністерство фінансів України. Субвенції можуть бути спрямовані на:

- реалізацію будівництва або реконструкції проектів комунальної власності;
- погашення заборгованих зобов’язань місцевих бюджетів;
- започаткування заходів щодо розвитку соціально – економічного розвитку регіону;

- закупівлю комунального транспорту чи обладнання;
- закупівлю медичного транспорту чи обладнання;
- здійснення екологічних проектів чи природоохоронних заходів.

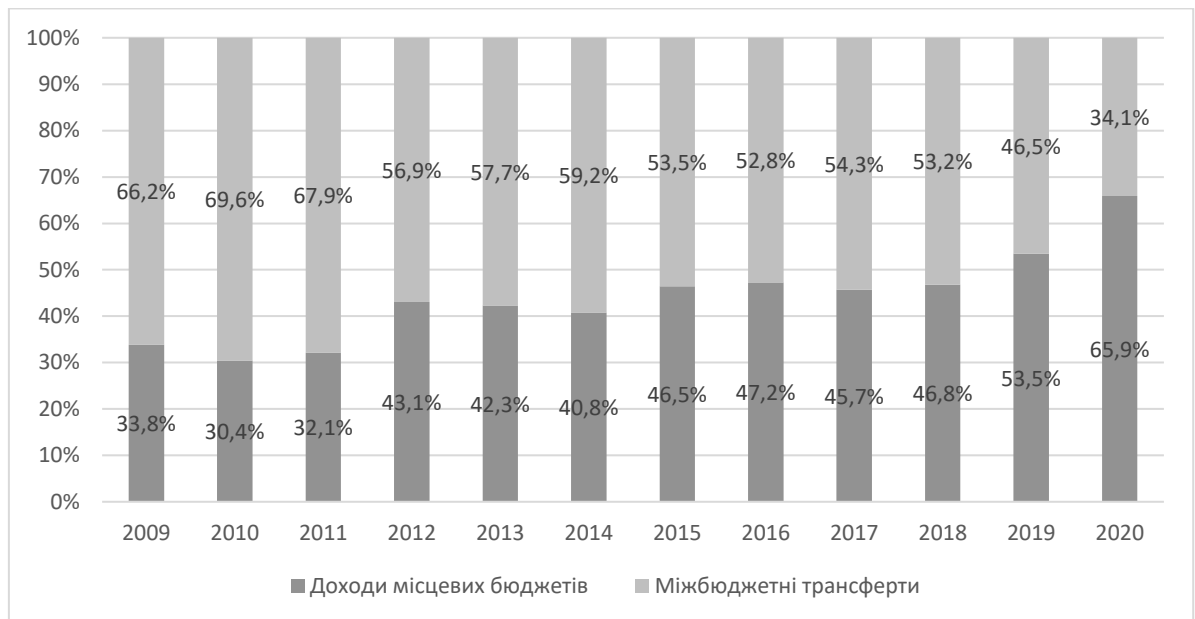


Рис. 2.13. – Динаміка питомої ваги трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %

Джерело: побудовано автором на основі даних [20]

До реформи фінансової децентралізації, міжбюджетні трансферти складали від 69,6% у 2010 році до 56,9% у 2012 році (рис. 2.13). Після імплементації першого етапу реформи, питома вага трансфертів зменшилась на 5,7% відповідно до попереднього року. Після 2015 року спостерігається тенденція до збільшення частки доходів місцевих бюджетів, що у 2020 році склала 65,9% доходів загального фонду місцевих бюджетів. Це свідчить про правильність проведення реформи. Одними з ключових факторів збільшення власних доходів місцевих бюджетів є введення акцизного податку на роздрібний продаж, що у 2020 році склав 15,5 млрд. грн., а також зменшення обсягів медичної субвенції регіонам з 2016 року.

На рисунку 2.14 зображено структуру обсягів міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих.

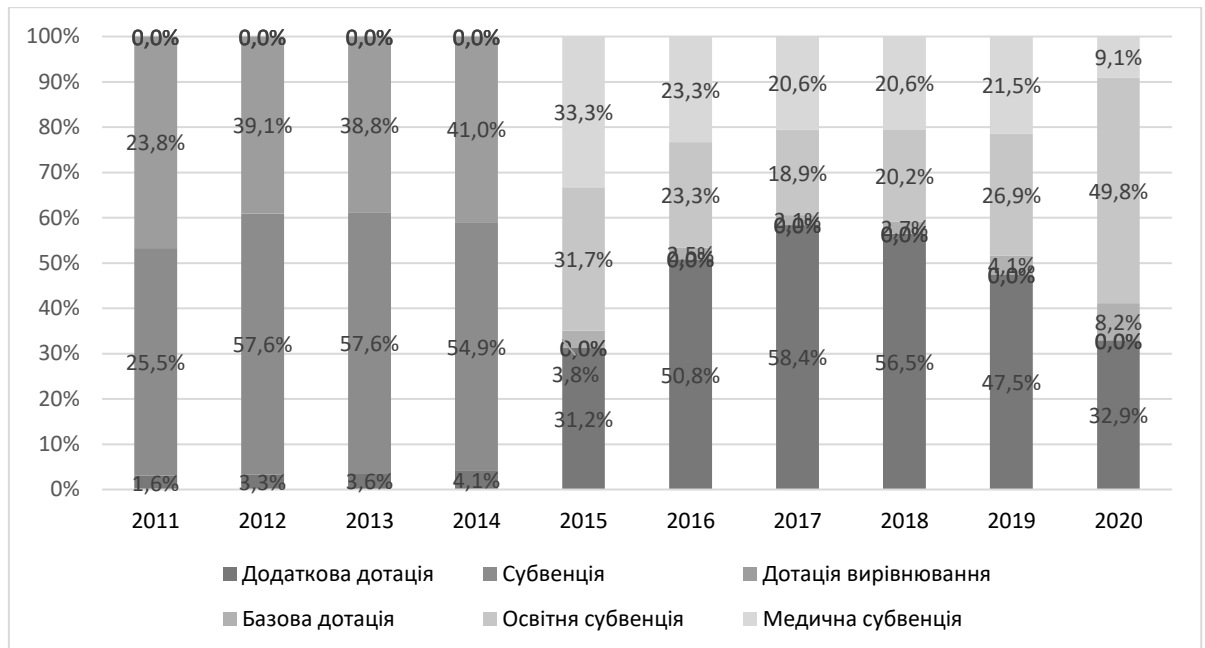


Рис. 2.14. – Структура міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам
Джерело: розрахунки автора на основі даних [20]

До реформи децентралізації, головну частку трансфертів складали базова дотація вирівнювання (від 23,8% у 2011 році до 41% у 2014 році) та субвенція з державного бюджету до місцевих (від 25,5% у 2011, до 54,9 у 2014 році). Обсяги додаткової дотації коливались від 1,6% до 4,1%. Після проведення реформи, політика міжбюджетних трансфертів дещо змінилась: усі трансферти набули цільового характеру. З 2015 року, значну частку трансфертів займають освітня та медична субвенції (від 9,1 та 18,9% до 33,3% та 49,8% відповідно). Також значно збільшилась частка додаткової дотації, до якої відноситься дотація на соціальний захист населення, надання населенню пільг та субсидій на виплату комунальних послуг, надання виплат працівникам медичних закладів, що пов'язані із COVID – 19, тощо.

Ці субвенції також направлені на горизонтальне вирівнювання місцевих бюджетів регіонів, проте вони мають цільове направлення, здебільшого на соціальне забезпечення населення.

Слід зазначити, що із збільшенням дохідної бази органів місцевого самоврядування, у більшості регіонів все одно існує дефіцит бюджету (рис. 2.15).

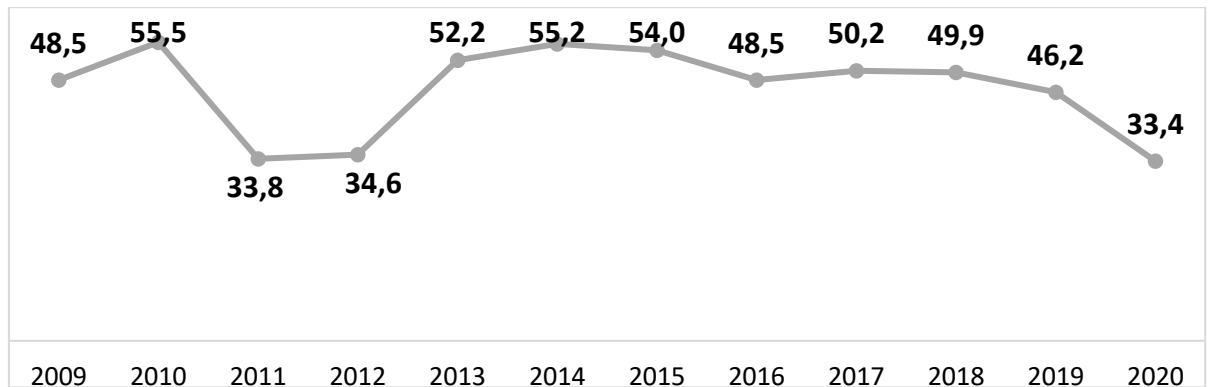


Рис. 2.15. – **Відсоток перевищення видатків над доходами місцевих бюджетів, %**

Джерело: побудовано автором на основі даних [20]

До проведення реформи, перевищення видатків над доходами місцевих бюджетів коливалось в межах від 48,5% у 2009 році до 55,2% у 2014 році. Після 2015 року, дефіцит місцевих бюджетів має тенденцію до зменшення. Так, у 2020 році відсоток перевищення видатків над доходами місцевих бюджетів склав 33,4%.

Продовження існування дефіциту місцевих бюджетів після проведення реформи пов'язано із тим, що незважаючи на значне збільшення дохідної бази органів місцевого самоврядування, на них паралельно переклали значний обсяг нових соціальних видатків (наприклад, видатки на медичну сферу), а також змінили структуру розподілу двох бюджетоутворюючих податків — ПДФО та рентної плати.

Станом на 2018 рік, реверсна дотація передбачалась для 169 бюджетів, що на 8% більше попереднього року. По 137 бюджетах горизонтальне вирівнювання не здійснювалось, оскільки індекс податкоспроможності цих регіонів знаходився у відношення від 0,9 до 1,1 до середнього значення по Україні. До проведення реформи, 96% місцевих бюджетів отримували дотацію вирівнювання, проте у 2019 році їх кількість зменшилась на 24%, а кількість бюджетів, що виплачують реверсну дотацію збільшилась з 4 % до 16%. Також після 2015 року, у 11% місцевих бюджетів власних доходів вистачає на покриття їх видатків.

Загалом, протягом останніх декількох років в Україні спостерігається тенденція бюджетної політики органів місцевого самоврядування: обсяги дохідної бази збільшуються у незначних розмірах, більшість видатків направлена на соціальне забезпечення населення та виконання делегованих зобов'язань, основні реформи проводяться у сфері адміністративно – територіального устрою.

Висновки до розділу 2

Після проведення першого етапу реформи спостерігається значна позитивна тенденція збільшення власних доходів місцевих бюджетів. У 2015 році, загальний обсяг власних доходів збільшився на 41,7%, проте слід відмітити що питома вага основних бюджетоутворюючих податків значно зменшилась: з 90% до 64%. Питома вага доходів місцевих бюджетів відносно ВВП залишається незмінною та складає приблизно 14%.

Видатки місцевих бюджетів також значно збільшились: з 190,8 млрд. грн. у 2014 році до 357,7 млрд. грн. у 2020р. Поступово виконується перекладання відповідальності за видатки на соціально – економічні сфери з державного бюджету на місцеві бюджети. Обсяг видатків є нестабільним, кожного року змінюються пропорції фінансування різних сфер. Проте найбільша частка видатків йде на соціальне забезпечення громад (охорона здоров'я, освіта, соціальний захист та на житлово – комунальні послуги). Слід відмітити значне збільшення обсягу коштів фонду регіонального розвитку: у порівнянні із 2012 роком, він збільшився майже у п'ять разів.

Обсяг міжбюджетних трансфертів відносно доходів місцевих бюджетів зменшився на 10% у порівнянні із 2014 роком. Після проведення реформи було змінено систему трансфертів на цільове використання коштів за певними сферами: збільшено обсяги медичної та освітньої субвенції, додаткова дотація у 2020 році складає 32,9% від загального обсягу (4,1% у 2014 році).

РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ЇХ КОШТІВ

3.1. Ефективність та законність використання коштів субвенцій місцевим бюджетам та місцевих бюджетних програм

Другий етап реформи фінансової децентралізації в Україні характеризується перекладанням повноважень прийняття рішень щодо соціально – економічного розвитку на регіональні та місцеві органи влади. Відтак, місцеві бюджети повинні розглядатись як самостійні інститути, що несуть відповідальність за ефективний розподіл видатків бюджету, контроль за наповненням і збільшенням власної дохідної бази та розвиток регіону.

Через збільшення повноважень органів місцевого самоврядування розпоряджатися власними видатками, державною стратегією регіонального розвитку було вирішено покращити систему перевірки ефективності використання бюджетних коштів. У даному пункті, автором було проаналізовано аудити та звіти Рахункової палати України та Державної аудиторської служби з 2015 по 2020 роки, серед яких аналіз ефективності використання коштів на будівництво та капітальний ремонт, на надання соціальних послуг, на формування інфраструктури, на надання фінансової компенсації населенню, на використання коштів освітньої, медичної та інших субвенцій, тощо.

За результатами аудиту ефективності використання коштів субвенцій на надання пільг та субсидій населенню на оплату житлово – комунальних послуг виявлено неефективне використання коштів державного бюджету на суму 3,4 млн. грн., зокрема Львівський та Дніпропетровський регіони — 1,6, 1,8 млн. грн. відповідно. Використання коштів є неефективним здебільшого через неправильний розрахунок розміру субсидій: додання до обсягу субсидії суму авансового платежу, включення вартості ненаданих комунальних послуг, тощо [27].

Також одним з недоліків цієї субвенції було те, що кошти розраховувались відповідно до соціальних нормативів використання послуг, проте фактичне споживання може бути нижчим, через що державний бюджет фактично надає кредит підприємству – виробнику житлово – комунальних послуг на невизначений період.

1. За результатами звіту аналізу видатків місцевих бюджетів на професійно – технічну освіту за рахунок коштів місцевих бюджетів, визначено нецільове використання бюджетних коштів. Так, у 2015 році, деяка частка професійно – технічних закладів не врахувала у видатки забезпечення учнів одноразовим харчуванням та виплатою стипендії, у результаті чого порушуються права власне учнів цих закладів. За розрахунками фахівців рахункової палати, витрати на харчування мали складати 2183,7 тис. грн. Протягом 9 місяців 2015 року ці заклади виплачували стипендію, на 20% меншу за її встановлене значення 138 учням, що складає суму у розмірі 1872 тис. грн. Пояснень з приводу цих дій не було надано. Порушення видатків на професійно – технічну освіту майже на 4 млн. грн. здебільшого викликано неврахуванням специфіки видатків закладів освіти при складанні видатків на утримання ПТНЗ [28].

За результатами аудиту ефективності використання коштів субвенції на погашення заборгованості з різниці тарифів на теплову енергію, водопостачання та водовідведення можна зробити наступні висновки: у 2016 році, механізм прийняття рішення щодо надання коштів був неефективним через те, що субвенція надавалась лише у разі наявності заборгованості надавачів послуг, що ставить у не вигідне становище підприємства, що такої заборгованості не мають. За звітність Держказначейства, надана субвенція була виконана на 88,6%, тобто на 1,6 млрд. грн. менше запланованих видатків. Серед регіонів, в яких найменший рівень освоєння коштів: Луганський (39,2%) та Вінницький (61,9%) регіони.

В аудиті ефективності використання коштів субвенції на надання соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям у 2016 році було використано

вибіркову перевірку 441 особи, що знаходяться у програмі допомоги. За результатами перевірки було виявлено порушення чинного законодавства при визначенні соціальної виплати. Так, у деяких регіонах країни було надано соціальну допомогу особам, що приховували незадекларовані доходи її або членів родини. Через недосконалу систему визначення малозабезпечених сімей, а саме з проблемами у визначенні дохідної бази та майнового стану особи, місцевими органами самоврядування було хибно надано зайвих виплат у розмірі 5,7 млн. грн.

За результатами аудиту ефективності використання коштів субвенції на придбання нових трамвайних вагонів вітчизняного виробництва для комунального електротранспорту у 2016 році, можна зробити наступні висновки: механізм надання субвенції за цією статтею видатків є недосконалим. До вимог трамваїв не враховується перевезення осіб з обмеженими фізичними можливостями, також не враховуються особливі оснащення трамваїв для безпечного перевезення людей – інвалідів із різними вадами (зору, слуху, ураженням опорно – рухового апарату). Також у субвенції на враховуються можливості спів фінансування з позабюджетних джерел. Кошти, визначені субвенцією, були розподілені між містами Київ, Львів, Маріуполь та Одеса у співвідношенні до того, скільки коштів з місцевого бюджету органи влади залучали на оновлення складу трамвайних вагонів. Фахівцями рахункової палати було визначено порушення цих міст щодо виділення коштів з місцевого бюджету на закупівлю нових вагонів. Субвенція на закупівлю трамваїв передбачає пропорцію у відношенні 40:60% з державного та місцевих бюджетів відповідно. Проте, розпорядженням КМДА було зменшено показники видатків бюджету на 415 тис. грн., що в свою чергу призвело до зміни пропорції у відношенні 70:30. Відповідно через це збільшується тиск на державний бюджет.

За результатами аудиту ефективності використання коштів субвенції на будівництво/придбання житла для сімей загиблих військовослужбовців та інвалідів можна зробити наступні висновки: у 2015 та 2016 роках,

Мінсоцполітики не розробило планування загального обсягу видатків, через що виник ризик неефективного та необґрунтованого розподілу коштів між регіонами. У 2015 році було заплановано та виконано придбання будинків на суму 367,7 млн. грн. (21,3 млн. грн. залишків було повернуто до державного бюджету) для 724 сімей. Залишкові кошти виникли у результаті недоліків в управлінні та розподілі субвенції, що свідчить про неефективне використання коштів. Також недоліком субвенції є не встановлене граничне значення вартості придбання 1 кв. м. нерухомого майна, через що з'являються значні відхилення, які погіршують об'єктивні показники планових бюджетних призначень [28].

В аудиті ефективності використання коштів на соціальний захист дітей – сиріт у 2017 році було виявлено низку проблем. Перш за все, регіональні органи влади значно завищили заплановану кількість осіб, що потребують соціальної допомоги, через що обсяг субвенції перевищував фактичні видатки. В Київській, Закарпатській, Харківській та Хмельницькій областях було порушено бюджетне законодавство. У цих регіонах через недосконалу комунікацію, несвоєчасне подання документів, подання неповного пакету документів та недостатність контролю з боку органів місцевого самоврядування, соціальні виплати були затримані строком більше ніж на місяць, також зафіксовано факт недоотримання коштів. Загалом, було виявлено порушення вимог (законність, своєчасність та повнота виплат) на суму 25,2 млн. грн. З цих коштів: нараховано зайвих виплат – 458,7 тис. грн., недоотримано коштів у розмірі 45,3 тис. грн.

За результатами аудиту ефективності використання коштів медичної субвенції, було виявлено найбільшу кількість правопорушень у Львівській, Вінницькій та Дніпропетровській областях. У цих регіонах була зафіксована закупівля медикаментів, чий термін придатності триває лише 20% від нормативного, поганий стан приміщень, у яких зберігаються препарати (підвальні приміщення не оснащені вентиляційною системою), непродуктивне використання коштів шляхом закупівлі медичних препаратів,

наявність на складі яких перевищувала річну потребу. Також було встановлено, що в деяких регіонах не було відповідної організації медичної допомоги за певними категоріями хвороб.

Аналіз звіту про ефективність використання коштів, наданих з державного бюджету на надання житлових субсидій населенню показав, що кошти надані місцевим органам влади з державного бюджету в обсязі, зазначеному субвенцією, були використані доцільно на передбачені законодавством пільги та житлові субсидії

Звітом щодо ефективності використання коштів на розвиток інфраструктури територіальних громад було виявлено факти правопорушення вимог законодавства на суму 20,01 млн. грн та неефективного розпорядження коштів на суму 56,4 млн. грн, зокрема:

- Включення підрядниками до актів приймання виконаних будівельних робіт та прийняття замовниками в особі ОТГ до сплати обсягів і вартості фактично невиконаних робіт, з не відображенням в обліку дебіторської заборгованості за ними. Таке правопорушення було зафіксовано у 14 територіальних громадах на суму 4 млн. грн.
- Використання коштів на проведення заходів, що не передбачені планом субвенції. Встановлено у 8 територіальних громадах на суму 14,8 млн. грн.
- Незабезпечення використання протягом тривалого часу за призначенням придбаного майна. Зафіксовано у 14 ОТГ на суму 17,5 млн. грн.

За результатами звіту про ефективність використання коштів освітньої субвенції були визначені наступні недоліки: в деяких освітніх закладах зафіксовано факти перевищення нормативу наповнюваності класів (порушення санітарних норм), неповного забезпечення спеціальних закладів у коштах, визначених субвенцією (порушення прав дітей на отримання освітніх послуг), 18% випадково обраних перевірених будівель не відповідають гігієнічним вимогам спеціальних загальноосвітніх шкіл – інтернатів для дітей, що потребують фізичного чи розумового розвитку,

невідповідного до вимог законодавства забезпечення підручниками спецзакладів.

У 2019 році було проаналізовано звіт про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань. Результати свідчать про неповне використання коштів, а саме порушення у відшкодуванні, що спричинило збитки державному бюджету у розмірі 284 тис. грн. Причиною правопорушення є подання звітності із недостовірними даними щодо відпущених лікарських засобів а також неналежного вжиття заходів розпорядниками коштів у частині звірки відомостей про відпуск таких препаратів аптеками з відомостями закладів охорони здоров'я про виписані рецепти [28].

3.2. Державно – приватне партнерство в регіонах України

Розвиток регіонального потенціалу є одним з ключових аспектів держави у сфері розвитку місцевого самоврядування. Як інструмент для досягнення цього виступає державно – приватне партнерство. Воно визначається як синергія державного, регіонального або місцевого сектору із приватними підприємствами для вирішення завдань регіонального значення у довгостроковій перспективі. Наразі в Україні така форма партнерства використовується для залучення додаткових коштів для розвитку основних галузей (туризм, промисловість, покращення інфраструктури, екологічний стан) регіонів. Як результат, приватні компанії можуть отримувати підвищення статусу проекту через прийняття в ньому участі державою, покращувати взаємовідносини із державними або місцевими органами влади, збільшувати можливий потенціал фінансування проекту через появу в угоді державних гарантій. Для населення також є низка переваг від даного партнерства:

- Зменшення обсягів податкового навантаження на платників податків;
- Покращення якості державних антикризових програм;
- Формування кращого середовища для підприємницької діяльності через відкриті відносини держави та приватного сектору;
- Покращення рівня життя регіону в цілому через розвиток перспективних сфер регіонів;

Інститут приватно – державного партнерства створює середовище, у якому відповідальність несуть одразу три сектори: органи державної влади, органи місцевого самоврядування та приватні підприємства за проекти, що мають регіональне значення. Серед прикладів проектів ПДП можна зазначити інфраструктурну сферу (покращення дорожньо – транспортної структури, запровадження інноваційних технологій у сфері енергетики, створення регіональної інформаційної та освітньої систем, тощо.). На рисунку 3.1 зображено проекти ПДП за галузями станом на 2020 рік.

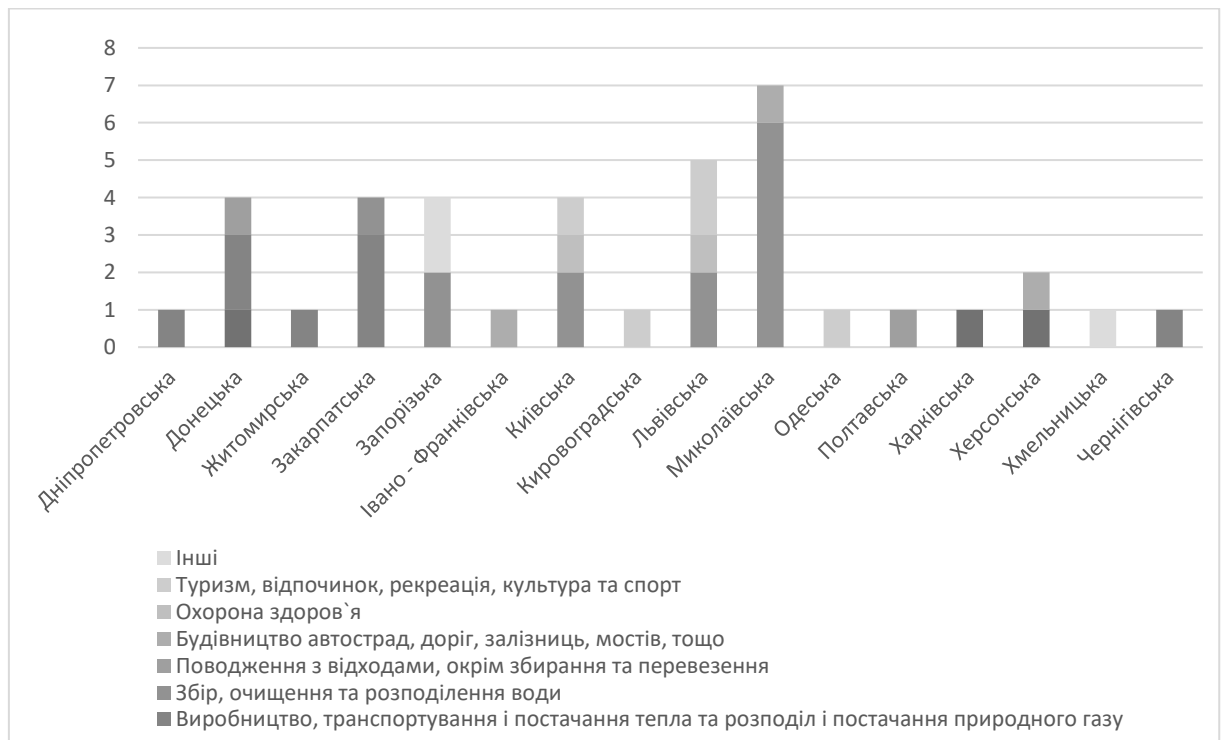


Рис. 3.1. – Перелік проектів приватно – державного партнерства за галузями по регіонах

Джерело: побудовано автором на основі даних [39]

Найбільша кількість проектів приватно – державного підприємства наразі проводиться у Миколаївській області, серед яких 6 проектів щодо очищення води та один проект щодо покращення інфраструктури. Загалом найбільша кількість проектів визначається у сфері збору, розподілення та очищення води – 13, та у сфері туризму – 5.

Відповідно до законодавства, проекти ПДП повинні відповідати наступним вимогам:

- Строк терміну має бути більше за 5 років;
- ПДП передбачає перекладання частини ризиків з держави на партнера з приватного сектору;
- Проект ПДП повинен мати вищі показники якості та ефективності, ніж проект без участі приватного партнера [30].

Згідно постанови Верховної Ради України №459 “Питання Міністерства економіки” від 20.08.2014р., органом що контролює та регулює відносини державно – приватного сектору країни є Міністерство економічного розвитку і торгівлі. Також за розвитком ПДП в країнах із низьким та середнім рівнем доходів слідкує та веде статистику Світовий банк починаючи з 1992 року.

Наразі в Україні виконуються 5 найбільших проектів приватно – державного партнерства:

1. Енергетичний міст “Україна – Європейський Союз”;
2. Модернізація портової інфраструктури Херсонського та Скадовського морських портів та підвищення ефективності використання;
3. Проект концесії у морському порту міста Херсон;
4. Проект концесії у спеціалізованому морському порту Ольвія;
5. Проекти ПДП у аеропорту м. Бориспіль (створення нового вантажного терміналу, створення паливно – заправного комплексу, покращення центральної станції паливно заправного комплексу [43].

Станом на 1 січня 2021 року, на умовах державно – приватного партнерства в Україні було зареєстровано 192 договори, наразі з яких

знаходяться у процесі реалізації – 39, 118 – не виконуються, 35 – розірвані або їх термін дії закінчився.

Також деякі регіональні проекти фінансуються Європейським банком реконструкції та розвитку. У минулому році було завершено 6 проектів на суму 909,5 млн євро, серед яких:

1. Розвиток залізничних шляхів.
2. Відновлення автомагістралі М-06.
3. Ремонт траси Київ – Чоп.
4. Реконструкція аеропорту у м. Бориспіль.
5. Модернізація системи аеронавігаційного обслуговування України.
6. Розвиток інфраструктури торгівельних портів України [29].

Наразі в Україні відносно реформи фінансової децентралізації очікуються збільшення темпів економічного розвитку доходів відповідно до зарубіжного досвіду країн Європейського Союзу. Аналізи економічного розвитку країн з різними моделями правління (федеральна або унітарна бюджетна система, централізація чи децентралізація) засвідчують те, що розмежування рівнів влади та обов'язків між усіма рівнями правління є одним з найскладніших аспектів. Розподілення має бути проведено таким чином, щоб делеговані обов'язки на кожному рівні виконувались максимально ефективно. Бюджетну децентралізацію можна розглядати за трьома категоріями:

1. Розмежування сфери видатків – надання можливості місцевій владі розпоряджатись власними фінансовими ресурсами щодо проектів місцевого значення та розвитку громади.
2. Розмежування сфери доходів – надання можливості місцевій владі створювати власні джерела доходів та отримувати частину державних податків у обсязі, достатньому для провадження самостійної діяльності.
3. Надання органам місцевого самоврядування більшої самостійності у процесуальній та правовій системах – надання можливості місцевій владі самостійно створювати, формувати та затверджувати власні бюджетні плани,

кошториси, проекти, тощо. Відповідальність і контроль за якістю та ефективністю виконання проектів також перекладається на органи місцевого самоврядування;

На рисунку 3.2 схематично зображено функціонування держави при моделі бюджетної децентралізації.

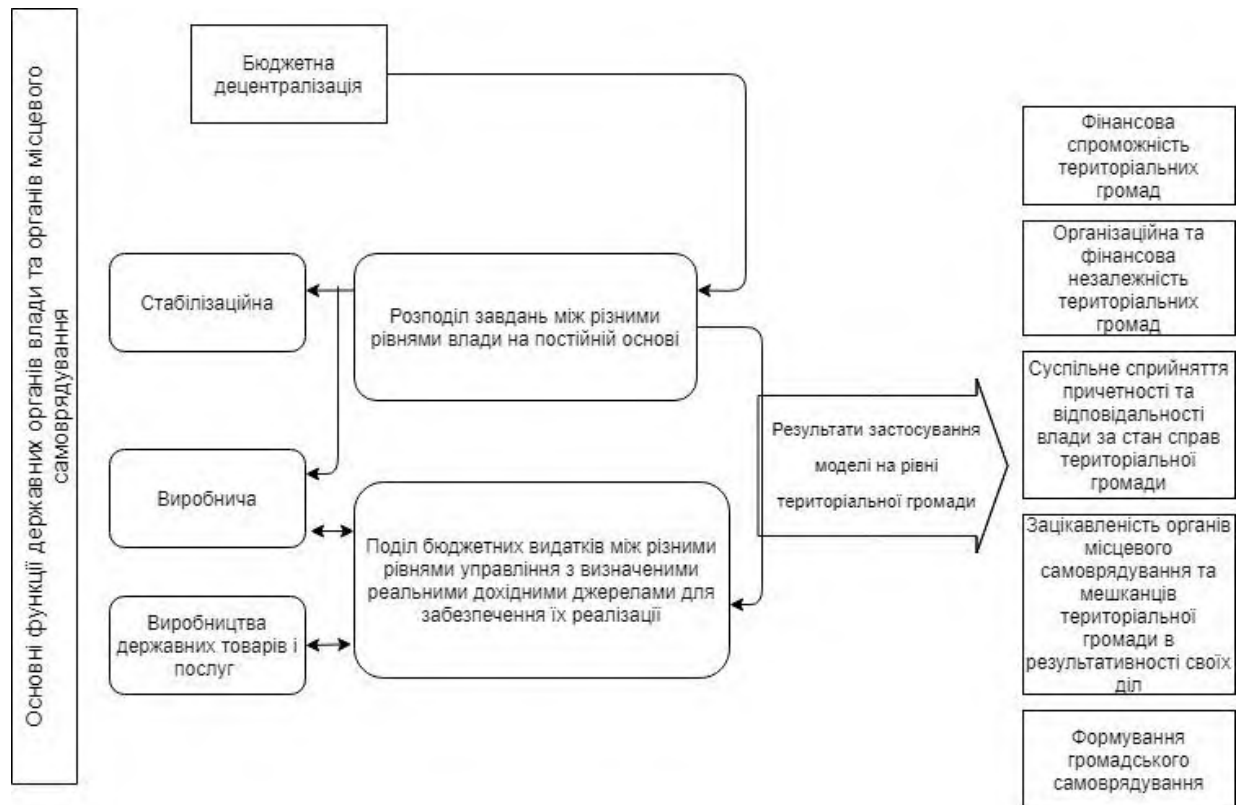


Рис. 3.2. – Функціонування моделі бюджетної децентралізації

Джерело: Побудовано автором

Основною перевагою такої системи є можливість поєднання інтересів органів місцевої та державної влади. Ключовим питанням є які саме обов'язки повинні перекладатися на місцевий та регіональний рівень, а які повинні залишатися на рівні держави. При вирішенні обрання моделі потрібно брати до уваги потенціал самодостатності кожного регіону індивідуально виконувати свої функції та обов'язки.

Автором було проведено аналіз доходів та видатків місцевих бюджетів країн Європейського Союзу у співвідношенні до ВВП країни та їх бюджетну структуру.

На рисунку 3.3 зображено частку витрат державних та місцевих бюджетів у країнах Європейського Союзу станом на 2019 рік. Так, здебільшого частка місцевих видатків складає приблизно третину від загального обсягу, окрім Фінляндії, Данії та Швеції – в цих країнах пропорція майже однакова [31].



Рис. 3.3. – Структура видатків країн Європейського Союзу, у %

Джерело: побудовано автором на основі даних [32]

Перерозподіл ВВП між рівнями бюджетів використовується для вирівнювання диспропорцій регіонів, згладжування фіскальних показників та горизонтального вирівнювання. Сучасна практика країн-членів ЄС передбачає можливість впровадження й інших моделей децентралізації без посилення локального рівня. Зокрема, Іспанія є прикладом регіональної децентралізації, коли основні результати реформи сконцентровано в напрямі передачі повноважень від центрального уряду до урядів автономій. Також слід зазначити, що в країнах ЄС відбувається сильна політика згуртування, на яку виділяється майже третина бюджету. Так, розподіл повноважень та обов'язків може вирішуватись за різними типами моделей, але масштабні рішення щодо розвитку регіонів приймаються на рівні Європейського Союзу [33]. Наразі у більшості країн Європейського Союзу превалює бюджетний федералізм, ознакою цього є переважання рівня фінансової незалежності місцевих бюджетів за видатками над доходами (див. рис. 3.4).

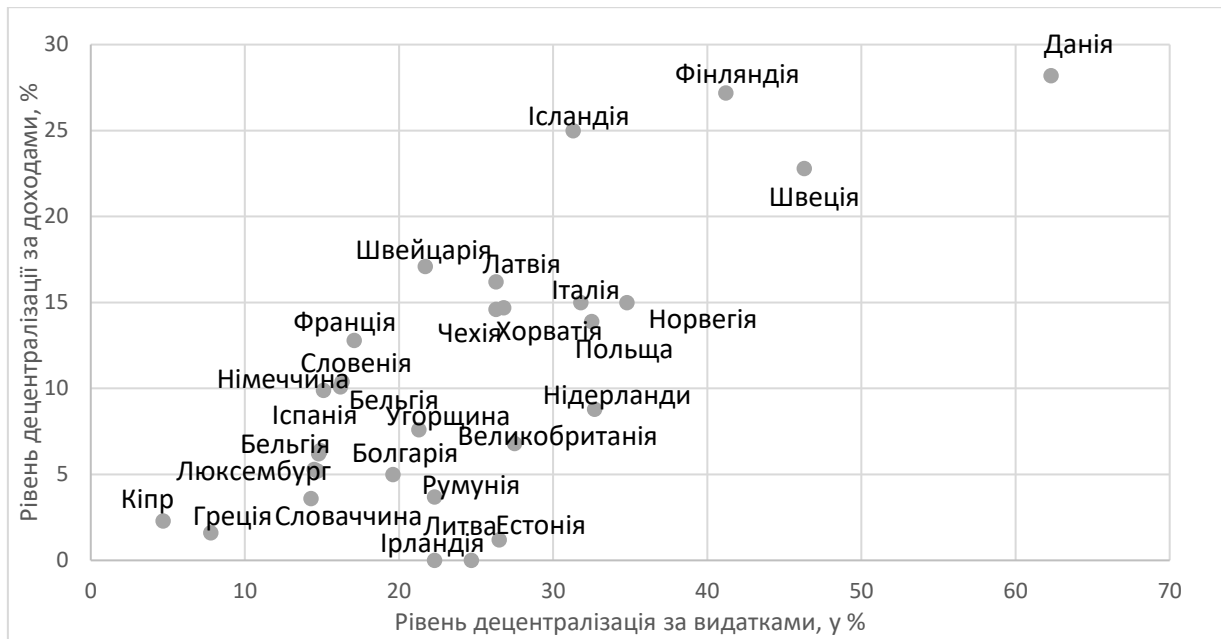


Рис. 3.4. – Рівень власних доходів та видатків місцевих бюджетів країн Європейського Союзу, у %

Джерело: побудовано автором на основі даних [34]

Рівень стандартного відхилення за видатками складає 11,8, за доходною частиною – 7,9. Найменший рівень децентралізації визначається у Кіпрі та Греції – обсяги власних видатків та доходів складають менше 10% від загального обсягу. Найбільший рівень самодостатності визначається у Скандинавських країнах (Фінляндія, Данія, Швеція, Ісландія, Норвегія) [35]. Ці країни мають найбільшу часту децентралізації доходів (приблизно 25-27%) та видатків (від 32,2% до 62,3%) і характеризуються швидким темпом розвитку країни, високим рівнем життя населення та соціально – ринковим типом економіки [36].

Середнє значення децентралізації в країнах за рівнем видатків складає 24,3%, за доходами – 10,6%. Слід зазначити, що наближеними до середнього значення є країни, різні за рівнем розвитку економіки та фіскальної автономії.

3.3 Моделювання впливу трансфертів на економічний розвиток країни

У дослідженні було вирішено проаналізувати вплив обсягу міжбюджетних трансфертів на економічні показники розвитку регіонів. Задля цього було побудовано VAR модель (векторна авторегресія) через те, що цей тип моделювання широко застосовується для аналізу дії шоків показників на економічні процеси. Для побудови моделі використовувався програмний пакет Eviews 10.

Обраними показниками є:

1. Обсяг валової доданої вартості на одну особу – показник, що визначає обсяг створеної виробничої діяльності на одну особу.
2. Рівень безробіття регіону.
3. Рівень середньої заробітної плати – макроекономічний показник, що визначає середнє арифметичне заробітних плат певної групи працівників у регіоні.
4. Обсяг міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих.

Для обрахунку було обрано піврічні дані з 2010 по 2019 роки. Таким чином, кількість спостережень становить 20, що є задовільним числом для здійснення подальшої побудови моделі. Усі дані використовуються як фактичні значення.

Відповідно до результатів тесту Дікі – Фулера на стаціонарність обраних часових рядів, для обсягу валового внутрішнього продукту та рівня безробіття було застосовано перші різниці, для міжбюджетних трансфертів та середньої заробітної плати — другі різниці. Результати тесту зазначені у таблиці 3.1

Таблиця 3.1. Результати тесту на стаціонарність

Method	Statistic	Prob.**
ADF - Fisher Chi-square	36.5061	0.0000
ADF - Choi Z-stat	-4.54935	0.0000

** Probabilities for Fisher tests are computed using an asymptotic Chi-square distribution. All other tests assume asymptotic normality.

Intermediate ADF test results UNTITLED

Series	Prob.	Lag	Max Lag	Obs
D(VRP)	0.0019	1	3	17
D(UNEMPLOYM...	0.0360	0	3	18
D(TRANSFERT...	0.0306	3	3	14
D(AV_WAGE,2)	0.0057	0	3	17

Джерело: Складено за розрахунками автора

Через невелику кількість спостережень, максимальна кількість допустимих лагів – 2. Згідно з тестом Вальда на виключення лагів з VAR – моделі, перший лаг виявився незначним (табл. 3.2)

Таблиця 3.2. Результати тесту Вальда

Chi-squared test statistics for lag exclusion:
Numbers in [] are p-values

	D(VRP)	D(UNEMPL...	D(TRANSFE...	D(AV_WAGE,2)
Lag 1	3.320003 [0.5058]	1.870224 [0.7596]	1.576570 [0.8130]	1.728848 [0.7855]
Lag 2	10.60714 [0.0314]	5.818823 [0.2131]	2.445324 [0.6545]	7.334899 [0.1192]
df	4	4	4	4

Test statistics not available for sets of lag coefficients with restrictions

Джерело: Складено за розрахунками автора

Таким чином, відповідно до значень p – value, було виключено із моделі перший лаг. Отже, найкращий лаговий інтервал — “2 2”.

Результати тесту Жарка – Бера свідчать про те, що залишки мають нормальний розподіл ($\text{prob} > 0,1$) (табл. 3.3.)

Таблиця 3.3. Результати тесту на нормальність розподілу залишків

Component	Jarque-Bera	df	Prob.
1	0.925605	2	0.6295
2	0.994828	2	0.6081
3	1.300734	2	0.5219
4	0.166821	2	0.9200
Joint	3.387988	8	0.9077

Джерело: Складено за розрахунками автора

Тест Грейнджера показує що обсяг середньої заробітної плати, рівень безробіття та валовий регіональний продукт є ендогенними (табл. 3.4), в той час як показник міжбюджетних трансфертів визначений як екзогенний. Це є цілком логічно, адже його значення залежить від різних політичних, соціальних та економічних процесів, що потребують додаткового розширення моделі.

Таблиця 3.4. Результати тесту Грейнджера для оціненої VAR – моделі

Dependent variable: D(VRP)				Dependent variable: D(TRANSFERTS,2)			
Excluded	Chi-sq	df	Prob.	Excluded	Chi-sq	df	Prob.
D(UNEMPLOYMENT_...	7.292890	1	0.0069	D(VRP)	1.451421	1	0.2283
D(TRANSFERTS,2)	0.056271	1	0.8125	D(UNEMPLOYMENT_...	0.264635	1	0.6070
D(AV_WAGE,2)	0.027740	1	0.8677	D(AV_WAGE,2)	1.370829	1	0.2417
All	8.239382	3	0.0413	All	1.989878	3	0.5745

Dependent variable: D(UNEMPLOYMENT_RATE)				Dependent variable: D(AV_WAGE,2)			
Excluded	Chi-sq	df	Prob.	Excluded	Chi-sq	df	Prob.
D(VRP)	0.047617	1	0.8273	D(VRP)	0.601663	1	0.4379
D(TRANSFERTS,2)	5.484813	1	0.0192	D(UNEMPLOYMENT_...	5.385350	1	0.0203
D(AV_WAGE,2)	0.689709	1	0.4063	D(TRANSFERTS,2)	1.924989	1	0.1653
All	6.458788	3	0.0913	All	10.61568	3	0.0140

Джерело: Складено за розрахунками автора

За результатами тесту можна визначити, що найбільший вплив міжбюджетні трансферти мають на рівень середньої заробітної плати та на рівень безробіття.

Наступним кроком була побудова функції імпульсних відгуків для того, щоб побачити, наскільки чутливими є економічні показники регіонів до зміни обсягу трансфертів (рис 3. 5).

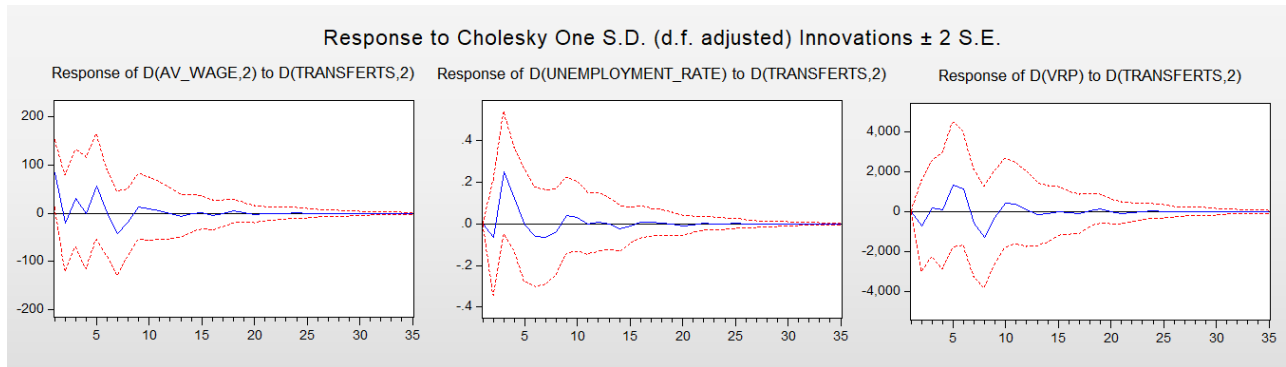


Рис. 3.5. – Імпульсна функція відгуків для аналітично розрахованих інтервалів довіри

Джерело: Побудовано за розрахунками автора

Перш за все, слід зазначити, що усі імпульси стихають після 25 періоду, що свідчить про стаціонарність рядів даних. Отже, з першого періоду міжбюджетні трансферти позитивно впливають лише на обсяг середньої заробітної плати. Рівень безробіття та внутрішній валовий продукт зменшуються до першого періоду, тобто першого півріччя, після чого безробіття збільшується на 2%, а ВРП повертається до початкового значення.

У дослідженні було також розглянуто декомпозицію дисперсії для оціненої моделі впродовж 30 періодів (рис. 3.6).

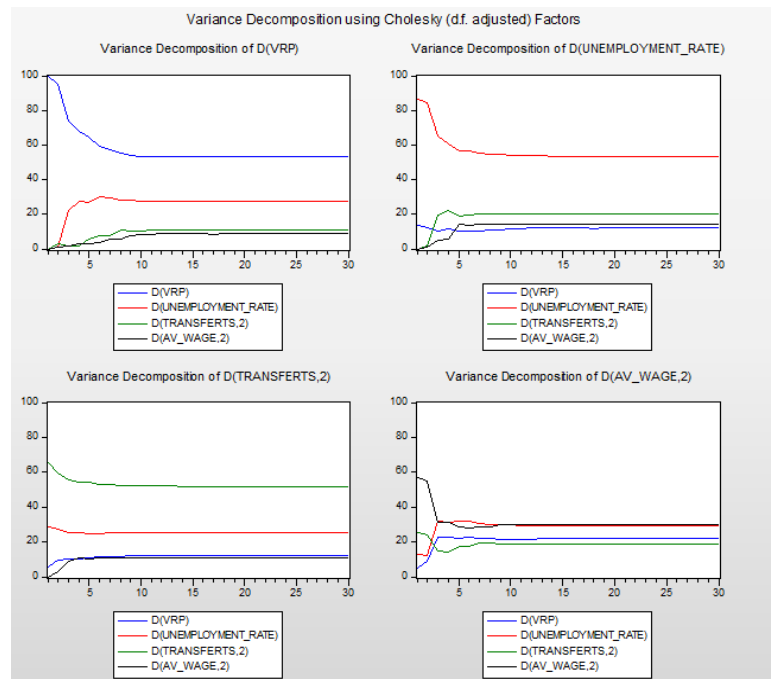


Рис. 3.6. – Графічне відображення декомпозиції дисперсії

Джерело: Побудовано за розрахунками автора

Аналіз графіку показує залежність між обраними показниками. Найбільша істотна залежність від міжбюджетних трансфертів спостерігається у рівня безробіття та значення середньої заробітної плати – приблизно 20% від загальної дисперсії. Обсяг ВРП пояснюється міжбюджетними трансфертами приблизно на 8%.

Отже, дана модель є економетричною оцінкою зв'язку економічних показників регіонів із міжбюджетними трансфертами з державного бюджету.

Висновки до розділу 3

Результати аналізу аудитів Рахункової палати України показали, що кошти, що надаються місцевим бюджетам з державного бюджету використовуються неповністю ефективно у деяких сферах. Були знайдені порушення у використанні субвенцій освітньої та медичної сфери, надання пільг населенню, будівництва та ін. Отже частка бюджетних коштів використовується неефективно та не за призначенням. Ці правопорушення можуть виникати через встановлення недостовірних даних у видатковій накладі, неправильно розрахований потрібний обсяг коштів або корупційні схеми. Проте, за результатами аудитів у 2019 році, плани міжбюджетних трансфертів були виконані на 75,6%, що на 13,6% більше за попередній рік.

Розвиток проектів приватно – державного партнерства в Україні відбувається досить повільно. Так, станом на 2020 рік, за всіма регіонами виконується 39 проектів, більшість з яких – екологічні, тобто не несуть економічного потенціалу для регіону. Проектів, що фінансуються Європейським банком – 6 і усі є інфраструктурними.

Результати економетричного дослідження показали, що збільшення обсягів міжбюджетних трансфертів на матиме сильного впливу на економічний розвиток країни: значення середньої заробітної плати збільшиться у короткостроковій перспективі, проте рівень безробіття також зросте, а обсяги валового регіонального продукту майже не зміняться.

ВИСНОВКИ

У дипломній роботі досліджено теоретичні та практичні засади формування місцевих бюджетів у контексті реформи фінансової децентралізації, що мала значний вплив на міжбюджетні відносини між різними рівнями правління. У результаті проведеного дослідження сформульовано наступні висновки:

1. Сутність фінансової децентралізації забезпечується рівновагою між централізацією та децентралізацією, а також розподілом повноважень та делегування відповідальності в процесі управління місцевими бюджетами. Серед переваг можна визначити значне збільшення дохідної складової місцевих бюджетів, покращення надання послуг органами влади на місцевому рівні, фінансова самостійність у прийнятті рішень при формуванні доходів місцевих бюджетів. Серед недоліків можна зазначити можливість збільшення диспропорцій соціально – економічного розвитку між регіонами країни.
2. Основним джерелом формування власних доходів місцевих бюджетів є податкові надходження від державних податків, чий пропорції встановлює уряд, тобто фактичне продовження існування централізації. Також слід зазначити, що спостерігається тенденція на збільшення надходжень від місцевих податків та зборів.
3. У зв'язку із тим, що органи місцевого самоврядування почали отримувати додаткові кошти від інших державних податків, частка основних бюджетоутворюючих податків зменшилась приблизно на 45%. Проте, відповідно до змін у Бюджетному Кодексі України, ці кошти будуть використовуватися на соціальні потреби населення регіону, а не на розвиток економічного потенціалу. Відтак, передача податків майже не має жодного значення.

4. Існує низка проблем із виконанням органів місцевого самоврядування плану за субвенціями. Через це, майже третина коштів використовується неефективно.

Економетрична модель показала, що збільшення обсягів міжбюджетних трансфертів не призведе до економічного зростання регіонів у довгостроковій перспективі, через що можливо потрібно розглянути закордонні приклади розвитку країн. Як приклад можна вивчити модель економічних відносин у Скандинавських країнах (Швеція, Фінляндія, Данія) та європейських країн західного регіону (Франція, Бельгія, Нідерланди).

Проте також слід враховувати, що механізм формування бюджетного забезпечення територіальної громади кожного регіону є індивідуальним: потрібно враховувати традиції, звичаї громади, оцінювати перспективні сфери регіону, тощо.

Відповідно до цього дослідження можна зазначити, що наразі в Україні виникає багато викликів через велику кількість проведених реформ, що потребують кардинально іншого управління доходами та видатками на регіональному та місцевому рівнях. Через що, регіони повинні адаптуватися та розробити план на довгострокову перспективу для знаходження оптимального вектору розвитку. Отримані результати аналізу даного дослідження можуть бути корисними в процесі удосконалення міжбюджетних відносин для досягнення головної мети реформи – самостійності та збалансованості місцевих громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. Вісник Центральної виборчої комісії . 2017. № 2 (12). с:51-57
2. Гладковська А. Т. Сутність, Типи, Форми, Можливості І Загрози Децентралізації. Журнал «Ефективна економіка» - наукове фахове видання з питань економіки. URL:
http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/2_2019/13.pdf
3. Бондаренко В. Л. Оцінка ефективності та збалансованості фінансового забезпечення розвитку міста. В. Л. Бондаренко. Актуальні проблеми економіки. 2013, № 10. – С. 6– 68.
4. Амоша О. І., Ляшенко В. І. Модернізація економіки промислових регіонів України в умовах децентралізації управління : монографія. 7-ме вид. Київ : НАН України, Ін-т економіки пром-сті. Київ, 2018. 300 с.
5. Сталий розвиток в контексті формування самодостатності територій країни. Збірник матеріалів конференції : Матеріали VI міжнар. науково-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 9 жовт. 2021 р.
6. Кабінет Міністрів України - Реформа децентралізації. Головна | Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення: 05.03.2021).
7. Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання. Проблеми регіонального розвитку, м. Львів. 2018. С. 140.
8. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади : Навч. посіб. 7-ме вид. Київ : Ін-т громад. сусп-ва, 2017. 477 с.
9. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.05.2015 р. № 13.
10. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. №2456-VI

- 11.С.Є Х., Т.В П. Фінансова спроможність бюджетів об'єднаних територіальних громад. Економіка і суспільство. 2017. № 13. С. 170.
- 12.Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. Київ. НАДУ, 2014р. 128 с.
- 13.Закон "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 14.05.2020. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 05.06.2021).
- 14.Закон "Про засади державної регіональної політики" від 05.02.2015. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.
- 15.Артёмов І. В. Транскордонне Співробітництво В Євроінтеграційній Стратегії України : Монографія. 13-те вид. Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2014. 257 с.
- 16.Закон "Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад" від 24.01.2020. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020>
- 17.Валовий внутрішній продукт (2002-2020). Ставки, індекси та тарифи. URL: <https://index.minfin.com.ua/economy/gdp/> (дата звернення: 05.01.2021).
- 18.Аналіз стану соціально-економічного розвитку областей та міста Києва за січень-березень 2020 року. Міністерство розвитку громад та територій України – Мінрегіон. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/analiz-soczialno-ekonomichnogo-rozvytku-regioniv-za-sichen-berezen-2020-roku.pdf> (дата звернення: 28.02.2021).
19. Статистичний щорічник України. Київ : Дп "Держаналітінформ", 2020. 460 с.

20. Головна | Державна казначейська служба України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/2020-11> (дата звернення: 14.12.2020).
21. Про наповнення бюджетів всіх рівнів йшлося під час прес – конференції керівника фіскальної служби. Територіальні органи ДФС в Івано-Франківській області. URL: <http://if.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/print-209944.html> (дата звернення: 05.06.2021).
22. Акцизний податок: зміни з 01.01.2015 року. od.sfs.gov.ua. URL: <http://od.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/179585.html> (дата звернення: 05.06.2021).
23. Неподаткові надходження в системі доходів державного бюджету України. ЖУРНАЛ БІЗНЕС ІНФОРМ. Головна сторінка. URL: https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2019-9_0-pages-239_244.pdf.
24. Класифікація бюджетних видатків. URL: https://pidru4niki.com/1332081564519/finansii/klasifikatsiya_byudzhethnih_vidatkov.
25. Видатки місцевих бюджетів у 2020 році впали на 15,6% - FINBALANCE. Все про економіку та фінанси. FINBALANCE. Все про економіку та фінанси. URL: <http://finbalance.com.ua/news/vidatki-mistsevikh-byudzhethiv-u-2020-rotsi-vpali-na-156>.
26. Міністерство житлово – комунального розвитку, будівництва та житлово – комунального господарства України. Державний фонд регіонального розвитку. URL: <https://dfrr.minregion.gov.ua/>
27. Інфраструктурні проекти з ЄБРР та ЄІБ. Міністерство інфраструктури України. URL: <https://mtu.gov.ua/content/infrastrukturni-proekti-z-ebrr-ta-eib.html> (дата звернення: 05.06.2021).
28. Рахункова палата. Рішення : Про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим

бюджетам на надання пільг та субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг. ІАС Консультант. URL:

<http://consultant.parus.ua/?doc=0A2P798018>.

- 29.Левітас Т., Джикіч Я. Фінансова децентралізація та реформа фінансів органів місцевого самоврядування реорганізація державного сектору в Україні в 2014-2017 роки. Київ, 2018. 67 с. URL:

<http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/Policy-Brief-UKR.pdf>.

- 30.Міністерство економіки України -> Проекти державно-приватного партнерства -> Стан здійснення ДПП в Україні. Міністерство економіки України -> головна сторінка. URL:

<https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>.

- 31.Рахункова палата України. URL: <https://rp.gov.ua/home/>.

- 32.Закон України "Про державно-приватне партнерство". Офіційний вебпортал парламенту України. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>.

- 33.Офіційна сторінка Євростату. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat>

- 34.Decentralization & Subnational Regional Economics. Офіційний сайт The World Bank. URL:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>

- 35.Сайт Європейської комісії. URL:

<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>

- 36.Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. International Journal of Urban and Regional Research, 32 (1), 164-178

- 37.Rodriguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2010). Is Fiscal Decentralization Harmful for Economic Growth? Evidence from the OECD countries. Journal of Economic Geography, 1-25

38. Thie Ben, U. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries. *Fiscal Studies*, 24, 237-274
39. Міністерство економіки України -> Проекти державно-приватного партнерства -> Стан здійснення ДПП в Україні. Міністерство економіки України -> головна сторінка. URL:
<https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>.
40. Лук'яненко І.Г. Економетрика: Підручник. Ірина Григорівна Лук'яненко. Київ: Товариство "Знання", КОО, 1998. — 494 с.
41. Податковий кодекс України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
42. Конституція України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.