

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

**ГАЄВСЬКА ОЛЬГА ІГОРІВНА**

Допускається до захисту:  
в.о. завідувача кафедри фінансів і  
банківської справи,  
канд. екон. наук., доцент  
Л.В. Юрчишена  
«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2022р.

**УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ МІСЦЕВИХ  
БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 072 Фінанси, банківська справа та страхування  
ОП «Фінанси, банківська справа та страхування»

Кваліфікаційна (магістерська) робота

Науковий керівник:  
В.В Волкова, доцент кафедри  
фінансів і банківської справи,  
канд. екон. наук, доцент

\_\_\_\_\_  
(підпис)

Оцінка: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_  
бали / за шкалою ЄКТС / за національною шкалою)  
Голова ЕК: \_\_\_\_\_  
(підпис)

Вінниця 2022

## АНОТАЦІЯ

**Гаєвська О. І.** Управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні. Спеціальність 072 Фінанси, банківська справа та страхування. Освітня програма «Фінанси, банківська справа та страхування». Донецький національний університет імені Василя Стуса, Вінниця, 2022.

У роботі здійснено аналіз місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні за 3-5 років, надано оцінку рівню бюджетної децентралізації регіонів України в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні, проведено оцінку ефективності управління ресурсним забезпеченням територіальної громади м. Вінниці.

В процесі дослідження було розроблено концепцію вдосконалення управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні, розроблено модель управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів та досліджено зарубіжний досвід формування ресурсного забезпечення місцевих бюджетів; потенціал та способи його впровадження в Україні.

*Ключові слова:* управління ресурсним забезпеченням, місцеві бюджети, реформування місцевого самоврядування в Україні.

91 с., 8 табл., 8 рис., 61 джерело.

## ANNOTATION

**Gaevskaya O. I.** Management of resource provision of local budgets in the context of local self-government reform in Ukraine. Specialty 072 Finance, banking and insurance. Educational program "Finance, banking and insurance". Vasyl Stus Donetsk National University, Vinnytsia, 2022.

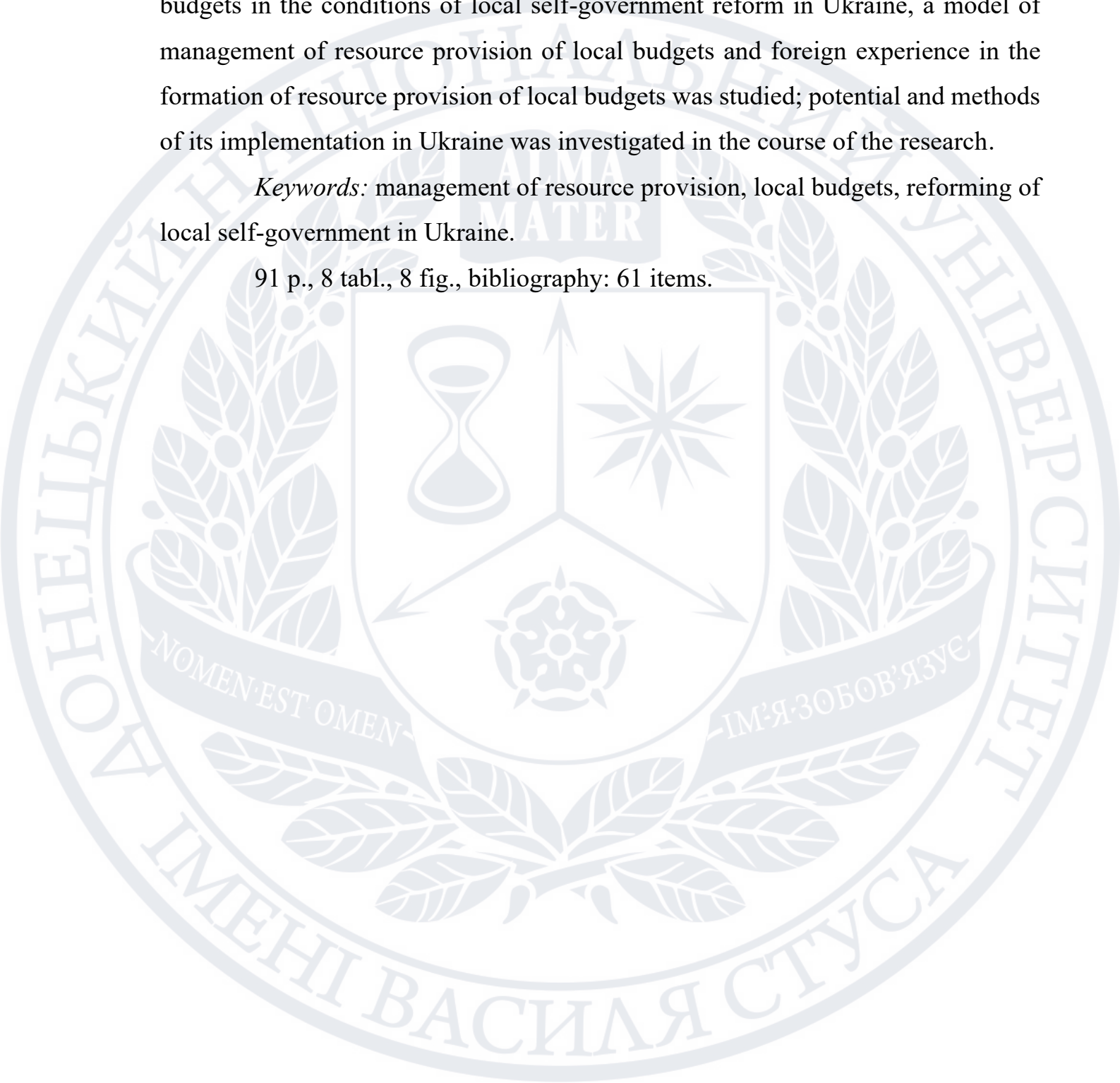
The paper analyzed local budgets in the conditions of local self-government reform in Ukraine for 3-5 years, provided an assessment of the level of budget decentralization of the regions of Ukraine in the states of local self-government

reform in Ukraine, assessed the effectiveness of management of resource provision of the territorial community of Vinnytsia.

The concept of improving the management of resource provision of local budgets in the conditions of local self-government reform in Ukraine, a model of management of resource provision of local budgets and foreign experience in the formation of resource provision of local budgets was studied; potential and methods of its implementation in Ukraine was investigated in the course of the research.

*Keywords:* management of resource provision, local budgets, reforming of local self-government in Ukraine.

91 p., 8 tabl., 8 fig., bibliography: 61 items.



## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ .....	10
1.1 Ресурсне забезпечення місцевих бюджетів: визначення категорії та особливості управління в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні .....	10
1.2 Механізм управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів .....	20
РОЗДІЛ 2 ОЦІНКА РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	29
2.1 Аналіз місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні за 3 роки .....	29
2.2 Оцінка рівня бюджетної децентралізації регіонів України в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні .....	38
2.3 Оцінка ефективності управління ресурсним забезпеченням територіальної громади м. Вінниці .....	47
РОЗДІЛ 3 РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ .....	60
3.1 Концепція вдосконалення управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні .....	60
3.2 Модель управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів .....	66
3.3 Зарубіжний досвід формування ресурсного забезпечення місцевих бюджетів та можливості його використання в Україні .....	70
ВИСНОВКИ .....	83
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	84

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Успішне функціонування та розвиток місцевого самоврядування, територіальних громад як первинних його суб'єктів залежать від рівня ресурсного забезпечення – наявності достатніх ресурсів; умінь їх ефективного та раціонального використання. Територіальна громада в залежності від системи управління, технологій та ресурсів може реалізувати свій потенціал за концепцією сталого розвитку. Узгоджене управління ресурсами дозволить підсилити контроль за збереженням та відтворенням ресурсів, формуючи загальне середовище розумного ставлення до ресурсів та їх використання.

Місцеві громади при ефективній роботі можуть активно впливати на конкурентоспроможність різних регіонів. В рамках реформування влади і її децентралізації створюються об'єднані територіальні громади; розвивається місцеве самоврядування, проводиться передача ресурсів, повноважень на місцях. Важливим етапом реформи є збільшення інвестиційної та економічної привабливості регіонів для комфортного та якісного проживання людей на їх території; підвищення фінансової спроможності громадян.

Водночас в умовах глобалізації ресурсне забезпечення розвитку місцевого самоврядування залежить не лише від внутрішніх (локальних) факторів, а й від глобальних викликів, які пов'язані з відкритістю світових економік та прискоренням руху більшої частини ресурсів (людей, капіталу, товарів, послуг, ідей тощо), що призводить до нерівномірного їх розподілу за територіями як за кордоном, так і в регіонах країни.

Усе це свідчить про важливість наукового обґрунтування вирішення проблеми недостатнього ресурсного забезпечення розвитку територій. При цьому основними проблемами є не лише обмежене фінансове та матеріально-технічне забезпечення суб'єктів місцевого самоврядування, а й неефективне управління власністю територіальних громад, недостатнє обґрунтування повноважень і розподілу функцій у системі публічного управління,

недостатність професіоналізму посадових осіб в органах місцевого самоврядування та інших стейкхолдерів, висока плинність кадрів тощо. Відтак, в умовах запровадження реформи децентралізації, проблема ресурсного забезпечення місцевих бюджетів стає ще більш актуальною.

**Метою роботи** є поглиблення теоретико-методологічних засад, розробка методичних положень та практичних рекомендацій щодо ресурсного забезпечення місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні.

Реалізація поставленої мети дослідження зумовила необхідність розв'язання таких **завдань**:

- сформувати категорію ресурсного забезпечення місцевих бюджетів та визначити особливості управління в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні;
- охарактеризувати методологічні основи та механізм управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів;
- здійснити аналіз місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні за 3-5 років;
- надати оцінку рівню бюджетної децентралізації регіонів України в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні;
- провести оцінку ефективності управління ресурсним забезпеченням територіальної громади м. Вінниці;
- розробити концепцію вдосконалення управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні;
- розробити модель управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів;
- дослідити зарубіжний досвід формування ресурсного забезпечення місцевих бюджетів; потенціал та способи його впровадження в Україні.

**Об'єктом дослідження** є процес управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні.

**Предметом дослідження** є відносини, що виникають в процесі управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні.

**Методологічною основою роботи** є різні загальнонаукові та спеціальні методи наукового дослідження. Враховуючи багатогранність обраного предмета дослідження, перш за все використовуються системний підхід та діалектичний метод пізнання. Це допомогло розкрити та проаналізувати складники ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування в їх взаємозв'язку, орієнтуючись на його цілісність.

У дослідженні були використані різні методи для розв'язання низки завдань. В першу чергу - аналітичний метод для вибору літератури і джерел відповідно до теми. Логіко-семантичний метод, індукція і дедукція допомогли визначити зміст найважливіших термінів, сформувані понятійно-категоріальний апарат. Також були використані історико-правовий аналіз, поєднані історичний і логічний підходи.

Щоб зрозуміти, як відбувалося становлення правових положень забезпечення місцевого самоврядування та його періодизації, був проведений контент-аналіз. Структурно-функціональний метод дав розуміння компетенції і повноважень у системі місцевого самоврядування; кількісне та якісне порівняння допомогло оцінити місце України у світових рейтингах, а також зробити аналіз матеріально-фінансового стану місцевого самоврядування. Щоб опрацювати результати децентралізації та реформування місцевого самоврядування, а також виявлення динаміки змін доходів і видатків місцевих бюджетів, були використані економіко-статистичний та графічний методи.

Кооперація аналізу та синтезу була використана для розуміння того, що таке територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування; аналіз із узагальненням та групуванням допомогли систематизувати ресурси

території через створення ресурсної платформи для місцевого самоврядування. Метод моделювання був використаний заради обґрунтування та формування функціонально-компетенційної моделі розподілу повноважень суб'єктів місцевого самоврядування. Щоб дослідити можливості розширення ресурсного потенціалу місцевого самоврядування були використані дедукція і декомпозиція.

**Інформаційною базою дослідження** слугували офіційні документи органів місцевого самоврядування й органів державного управління, законодавчі та інші нормативно-правові акти, наукові праці українських і зарубіжних учених, аналітичні огляди, статистичні й аналітичні матеріали за напрямом дослідження, матеріали наукових періодичних видань та науково-практичних конференцій, офіційні ресурси мережі Інтернет, сайти місцевих рад та територіальні громади.

**Наукова новизна.** В результаті проведеного дослідження отримали подальший розвиток теоретичні засади управління в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні; набула подальшого розвитку концепція вдосконалення управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні; уперше розроблено модель управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів.

**Практичне значення** полягає у можливості використання результатів дослідження основних теоретичних і методичних узагальнень, висновків та рекомендацій у:

- науково-дослідній роботі – як підґрунтя для розроблення пропозицій, з метою удосконалення інституційного забезпечення механізмів управління на регіональному (субрегіональному) рівнях і в громадах;

- законотворчому процесі – для вдосконалення чинного законодавства України, що регулює економічні відносини державного управління, місцевого самоврядування та господарського сектору, зокрема в напрямі формування реальних можливостей організації свого життєвого простору та ресурсного забезпечення;

– діяльності органів місцевого самоврядування, місцевих та регіональних органів державної влади в процесі розвитку та модернізації інструментів регулювання діяльності суб'єктів господарювання в частині свого ресурсного розвитку;

– навчальному процесі – як джерело інформації для підготовки та проведення навчальних курсів (лекцій і практичних занять) з управління ресурсним забезпеченням.

**Апробація результатів дослідження.** Матеріали магістерської роботи - основні положення та висновки, які були отримані в ході дослідження були подані та прийняті до друку.

**Структура роботи:** Магістерська робота складається зі вступу, 3 розділів, висновків, списку використаних джерел (61 найменування). Загальний обсяг роботи становить 92 сторінки.

## РОЗДІЛ 1

# ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

### 1.1 Ресурсне забезпечення місцевих бюджетів: визначення категорії та особливості управління в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні

Трансформаційні процеси в українському суспільстві, які спрямовані на подолання перманентної економічної стагнації країни та прискорення темпів європейської інтеграції, не можуть оминути появу потужного інституту місцевого самоврядування. Тільки фінансово та владно самодостатні територіальні громади здатні не лише вирішувати питання стратегічного розвитку територій, надавати жителям громад якісні та доступні публічні послуги, досягати консенсусу між інтересами суспільства, бізнесу, політичних сил, суб'єктів публічної адміністрації, але й розвивати національну економіку, забезпечуючи ресурси, необхідні для ефективного державотворення.

Принцип правової, організаційної та бюджетно-фінансової самостійності органів місцевого самоврядування визначається можливістю створення власної структури за рахунок коштів місцевих бюджетів, водночас принцип правової автономії окреслює право та реальну можливість територіальних громад щодо самостійного створення нормативно-правових баз для виконання власних та делегованих повноважень, що також пов'язано з належним обсягом надходжень до бюджету.

Зміцнення фінансової незалежності територіальних громад є одним із пріоритетних напрямків розвитку місцевого самоврядування в Україні, оскільки реалізація їх організаційно-правової самостійності неможлива без належного ресурсного забезпечення місцевих бюджетів.

Погляди на сутність ресурсного забезпечення та його роль у створенні самодостатніх територіальних громад наразі є різними за своїм змістом та напрямками трактування. Разом із тим, у світлі реформи місцевого самоврядування, необхідним є розширення теоретико-наукових досліджень дефініції «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» з огляду на основні аспекти та принципи.

На думку М. Трещова визначення поняття «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» лежить на стику економічної та соціальної складової ресурсного підходу до суспільного розвитку, який акцентується на вивченні капіталу, земельних, соціальних, фінансових ресурсів, здібностей до підприємництва та проектного та інформаційного менеджменту. В свою чергу науковець пропонує визначати досліджувану дефініцію із застосуванням двох підходів: функціонального та структурного.

Із погляду функціонального підходу «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» слід трактувати як композицію підприємницької ініціативи та фінансових, природних, майнових, інформаційних, інфраструктурних і людських (кадрових, інтелектуальних і компетентісних), часових ресурсів, які знаходяться на території, підвладній органам місцевого самоврядування, формують дохідну базу відповідних місцевих бюджетів прямо або опосередкованим шляхом.

У межах структурного підходу – це пул власних надходжень місцевих бюджетів; коштів, залучених органами місцевого самоврядування; трансфертів з державного бюджету; прямого фінансування з державного бюджету та інших видів міжбюджетних трансфертів і спрямовуються органами місцевого самоврядування для надання громадянам публічних послуг в рамках виконання власних та делегованих державою повноважень [1, с. 27-28].

Т. Крушельницька розглядає ресурсне забезпечення місцевих бюджетів як складну, відкриту систему (підсистему місцевого самоврядування), з наявністю ієрархічних і фрагментарно гетерархічних ознак, що складається із

гетерогенних елементів організаційно-функціонального і структурно-компетентнісного впливу на процес формування дохідної бази місцевих бюджетів [2, с. 7].

З-поміж інших, О.Ольшанський пропонує розглядати ресурсне забезпечення як сукупність заходів, засобів і методів органів влади, які необхідні, щоб створити умови для максимально повноцінного задоволення потреб місцевої громади; гарантувати збалансованість завдань органів публічного управління та наявних для їх виконання фінансових ресурсів [3, с. 14].

Інституційне середовище на рівні територіальних громад у контексті децентралізації влади утворює базис ресурсного забезпечення місцевих бюджетів для розвитку громади і зростання добробуту. Відтак, серед стратегічних пріоритетів ресурсного забезпечення місцевих бюджетів виокремлюють наступні:

- забезпечення організаційно-функціональної і фінансової спроможності органів місцевого самоврядування (інституційний) - сукупність інститутів (відповідних підрозділів, прийняття правових норм, встановлення їх повноважень і функцій, інструментів, звичаїв, правил тощо, які сприяють розвитку територіальної громади), а також управлінські моделі побудовані на прямому зв'язку в ланцюгу «державні органи влади - об'єднані територіальні громади - стейкхолдери», які визначають характер розвитку та ефективність функціонування органів місцевого самоврядування, інформаційно-комунікативну інтегрованість, взаємодію з громадськістю з метою наповнення бюджету;

- домінування економічних платформ сприяння зближенню інтересів учасників системи ресурсного забезпечення місцевих бюджетів (економічний), що сформовані за моделлю взаємодії влади і бізнесу та формування економічного базису розвитку громади і спільної соціальної відповідальності влади і бізнесу за майбутнє громади, створення сприятливого

бізнес - та інвестиційного середовища, розвитку бізнесу й податкової культури;

– формування правової зрілості та економічної обізнаності громадян і всіх стейкхолдерів (соціальний), створення системи морально-етичних норм, економічних цінностей, звичаєвих імперативів і мотиваторів для всіх учасників громади з фокусом на досягненні громадою стратегічної мети економічного розвитку і виконання її місії [4, с. 132].

З позиції державного управління ресурсне забезпечення місцевих бюджетів можна охарактеризувати як композицію підприємницької ініціативи та фінансових, природних, майнових, інформаційних, інфраструктурних і людських (кадрових, інтелектуальних і компетентісних), часових ресурсів, які знаходяться на території, підвладній органам місцевого самоврядування, прямо або опосередковано беруть участь у формуванні дохідної бази відповідних місцевих бюджетів та резюмуються в пул власних надходжень місцевих бюджетів; коштів, залучених органами місцевого самоврядування; трансфертів з державного бюджету; прямого фінансування з державного бюджету та інших видів міжбюджетних трансфертів, які спрямовуються органами місцевого самоврядування на надання громадянам публічних послуг в рамках виконання власних і делегованих державою повноважень [1, с. 30].

Доречно звернути увагу на дослідження М. Трещова та результати здійсненого ним SWOT-аналізу, в ході проведення його було висвітлено сильні сторони ресурсного забезпечення місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади, відтак серед останніх є:

- реформування місцевого самоврядування з дотриманням принципу децентралізації;
- покращення законодавства у сфері бюджету та податків, а саме - у частині децентралізації міжбюджетних відносин;
- збільшення джерел місцевих бюджетів через податки та збори;
- розширення податкової бази окремих податків місцевого рівня, зокрема податку на нерухоме майно, що відмінне від земельної ділянки;

– фіксування права органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні розподіляти ставки місцевих податків і зборів у тих межах, які встановлені Податковим Кодексом України (єдиний та земельний податок; орендна плата за землю; туристичний збір; податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; збір за місця для паркування транспортних засобів);

– проведення реформи адміністративно-територіального плану: через укрупнення територіальних громад згідно їх добровільного об'єднання;

– зняття обмежень в системі проведення територіальних запозичень;

– заміна фіксованих вимог до управлінського рішення місцевого самоврядування системою гнучких бюджетних завдань;

– соціально-економічний розвиток регіонів та наявність державного фонду територіального розвитку та субвенції.

Водночас, мають місце й слабкі сторони, такі як:

– кваліфікація кадрів органів самоврядування низька, на це вказує середній рівень освіти - службовці органів місцевого самоврядування з вищою освітою становлять частку коло 65%, в деяких сферах, переважно аграрних, - лише трохи більше половини;

– нові можливості ресурсного забезпечення місцевих бюджетів накладаються на старі управлінські моделі;

– нормативно-правова база недосконала і має свої недоліки;

– громадські правочинні органи влади демонструють низький рівень контролю за ефективним використанням місцевих коштів;

– повноваження у органах державної влади і місцевих самоврядування розподіляються неефективно, а також дублюються;

– працівники органів місцевого самоврядування мають низьку зацікавленість у запозиченні успішного досвіду, вітчизняного чи зарубіжного;

– функції, цілі та завдання органів влади мають слабе розмежування, нечіткість у формулюванні;

- система зовнішнього оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення місцевих бюджетів відсутня;
- ефективність діяльності органів місцевого самоврядування оцінюють здебільшого державні органи влади та окремі громадські організації використання;
- єдина система позначення, необхідна для того, щоб порівнювати ресурсне забезпечення бюджетів різних територіальних громад, відсутня [5, с. 137-138].

Окрім зазначеного, на основі SWOT-аналізу та аналізу силових полів науковцем сформовано перелік стратегічних та операційних дій, спрямованих на підвищення рівня ресурсного забезпечення місцевих бюджетів та вдосконалення механізмів управління ним:

- формування концептуальних засад побудови системи стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади;
- розробка та впровадження інструментів управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів нефіскального характеру;
- перепідготовка кадрів, залучення молодих фахівців та науково-педагогічних кадрів, проведення освітньо-комунікативних заходів;
- чітке регламентування на законодавчому рівні порядку та механізму взаємодії публічних органів влади між собою;
- спільна розробка програм зі взаємодії суб'єкта та об'єкта управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів;
- аналіз наданої інформації кваліфікованими фахівцями і розробка управлінських рішень;
- залучення фахівців з інших органів місцевого самоврядування, міжнародних донорських організацій, працівників зарубіжних органів місцевого самоврядування для розробки програм удосконалення управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів;

- розробка рекомендацій щодо посилення контролю за ефективністю використання бюджетних коштів та інших фінансових ресурсів з боку як державних органів влади, так і органів місцевого самоврядування;
- створення єдиної інформаційно-довідкової бази про стан ресурсного забезпечення місцевих бюджетів із вільним доступом для членів територіальної громади;
- підвищення кредитного рейтингу територіальних громад;
- упровадження ефективних інструментів мотивації працівників органів місцевого самоврядування;
- розробка правового та методичного забезпечення взаємодії між органами самоврядування місцевого порядку та іншими органами публічної влади;
- залучення громадськості до контролю за ефективністю використання бюджетних коштів;
- чітке розмежування функцій та завдань органів місцевого самоврядування та інших органів публічної влади;
- розширення бази оподаткування з плати за землю шляхом залучення нових землекористувачів (юридичних та фізичних осіб) та виявлення неоподаткованих площ земельних ділянок та їх користувачів;
- інвентаризація неприбуткових установ та організацій;
- залучення до оподаткування підприємств, які зареєстровані в інших адміністративно-територіальних одиницях, проте здійснюють господарську діяльність на території громади;
- поліпшення платіжної дисципліни та скорочення податкового боргу до місцевих бюджетів усіх рівнів;
- формування інституційного оточення системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів відповідно до вимог децентралізації влади;
- модернізація механізму трансфертного вирівнювання з державного бюджету дисбалансів у ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів шляхом

мінімізації «державного патерналізму» та стимулювання органів місцевого самоврядування до розвитку власних ресурсних баз [5, с. 139-141].

Одним із головних завдань органів місцевого самоврядування є управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів, оскільки в умовах обмеженості ресурсів місцевих бюджетів джерелом їх розвитку має стати власне ресурсний потенціал територій.

Важливо розуміти, що ресурсне забезпечення місцевих бюджетів, як і будь-яка діяльність, має супроводжуватися управлінням, що забезпечує належну ефективність та результативність цієї діяльності. Так, Т. Безверхнюк виділяє в ресурсному забезпеченні 4 підсистеми:

- 1) керівну – визначення вертикального розподілу повноважень між суб'єктами управління;
- 2) цільову, що полягає у формуванні цілей ресурсного забезпечення;
- 3) функціональну – власне дії щодо ресурсного забезпечення;
- 4) забезпечення – створення умов для функціонування інших підсистем ресурсного забезпечення загалом [6, с. 249].

Спроможність об'єднаних територіальних громад значною мірою визначається тим, наскільки результативно вони використовують ресурси, які є в їх розпорядженні та складають їх ресурсний потенціал. Ресурсний потенціал являє собою джерело і засіб їх відтворення, а також відіграє ключову роль у визначенні функцій, спрямованості та динаміки їх розвитку.

Функціонування ринкової економіки інфраструктури вимагає від об'єднаної територіальної громади вирішення складних завдань управління ресурсним потенціалом, серед яких – максимально повне використання потенційних можливостей, формування здатності швидко адаптуватися до змінної ситуації на ринку [7, с.7].

Крім того, формування ефективної системи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів має базуватись на інтеграції тактичного і стратегічного управління та вимагає дотримання орієнтирів, визначених у стратегіях соціально-економічного розвитку територій.

У загальному трактуванні управління ресурсним забезпеченням – це діяльність, що є комплексом впливів на ресурси. Вона включає в себе збір, передачу та обробку необхідної інформації, прийняття важливих відповідних рішень. Ці дії спрямовані на те, аби підвищити ефективність використання ресурсів у коротко-, середньо- і довгостроковому періодах. У цілому процес управління ресурсним забезпеченням передбачає управлінські впливи, які спрямовані на те, аби змінити характеристики ресурсів - склад, якість, а також кількість, співвідношення ресурсів в економіці регіону - внутрішніх і зовнішніх. Крім того, управління ресурсним забезпеченням має ціллю зміну якості залучення мобільних і немобільних ресурсів у відтворювальні процеси регіонів.

Мета контролю ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів полягає у короткостроковій мобілізації наявних ресурсів; залученні резервних надходжень на середньостроковий термін, а й створення умов для пошуку та продукування альтернативних доходних джерел наповнення на довгострокову перспективу [8, с. 256].

Розглядаючи ресурсне забезпечення місцевих бюджетів як підсистему системи публічного управління, М. Трещов та Т. Крушельницька визначають управління ресурсним забезпеченням як сукупність інституцій організаційно-функціонального і структурно-компетентнісного впливу, в основі якого лежить визначення і реалізація місії та довгострокової мети за рахунок формування дохідної бази бюджетів місцевого самоврядування на підставі врахування дії зовнішніх і внутрішніх чинників.

Зазначаючи, що «...об'єкт та суб'єкт є вихідними компонентами будь-якої логічної структури» науковці зводять управління системою до взаємодії двох підсистем – суб'єкта управління, тобто системи, що керує та об'єкта управління, тобто системи, якою керують.

Відтак, здійснюючи умовний поділ на суб'єкти і об'єкти, до суб'єктів управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів відносять:

1) у широкому розумінні – система органів публічного управління (представницькі і виконавчі органи державної і місцевої влади, громадські організації, партії, асоціації, ЗМІ, недержавні організації, бюджетні установи, члени територіальних громад);

2) у вузькому сенсі – законодавчі, виконавчі, судові органи влади на державному, регіональному і місцевому рівнях управління, діяльність яких скеровується відповідними нормативно-правовими актами.

Водночас, зазначаючи опосередкованість належності окремих об'єктів до системи ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, М. Трещов і Т. Крушельницька до об'єктів системи ресурсного забезпечення місцевих бюджетів як підсистеми, владним впливам якої вони підпорядковуються і виконують його рішення відносять:

- 1) ресурсний потенціал територіальної громади і ОМС;
- 2) наявні ресурси;
- 3) джерела надходжень до місцевих бюджетів;
- 4) галузі, суб'єкти господарської діяльності тощо, залежно від специфічних характеристик впливу;
- 5) соціально-економічні відносини і процеси з приводу ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, що виникають між ОМС і юридичними і фізичними особами, суспільними інститутами, соціальними групами, що діють на території громади [2, с. 8-9].

Активний запуск фінансової децентралізації актуалізував створення системи управління ресурсним забезпечення місцевих бюджетів як основи самодостатності територіальних громад.

Таким чином, ресурсне забезпечення місцевих бюджетів є одним із ключових і чинників, що стимулюють впровадження реформи та децентралізації місцевого самоврядування. Це обґрунтувало необхідність поглиблення досліджень у цій сфері та вивчення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів як окремої, самостійної науково-практичної категорії. Наразі відсутнє легальне визначення поняття «ресурсне забезпечення

місцевих бюджетів», однак доречно погодитись із наступною дефініцією, яка найбільш повно його характеризує, відповідно до якої ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів є сукупність засобів, методів і заходів органів влади, спроможна створювати оптимальні умови для повного та швидкого задоволення потреб громадян; гарантувати збалансованість завдань органів публічного управління та ресурсів для їх виконання.

Варто підкреслити, що рівень забезпеченості місцевих бюджетів є змінним, а тому одним із основних завдань органів місцевого самоврядування є створення унікального складу ресурсів, який би найбільш ефективно доповнював дохідну частину місцевого бюджету та сприяв розвитку територій.

## **1.2 Механізм управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів**

Мінливість й агресивність зовнішнього середовища, нестійкий стан внутрішнього середовища створюють постійні біфуркації у суспільно-економічному бутті нашої країни і, зокрема, в інститутах публічного управління. Відтак, зростає значення застосування методології управління ієрархічними та гетерархічними структурами. Водночас методологія об'єднує в собі науково-гносеологічні підходи і сучасні методи вирішення проблем, структуруючи дієвість механізмів їх вирішення.

У загальнонауковому трактуванні методологія є системою прийомів організації та реалізації теоретичної і практичної діяльності; вчення про логічну організацію та структуру цієї системи, засоби і методи її діяльності.

Роль методології, на думку М. Трещова, зводиться до того, що вона забезпечує здійснення дослідження, його рух до кінцевого результату через застосування методів пізнання.

Методологія дозволяє забезпечити розв'язання багатьох проблем, які стоять перед дослідженням проблем теорії і практики управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Серед них варто виділити такі як: розвиток

загальнонаукової теорії; систематизація, класифікація і опис категорій; формулювання принципів управління, аналіз їх наукової, оціночної та практичної транскрипцій; визначення норм пізнавальної, оціночної та практичної діяльності; дослідження системи цінностей; вивчення процесів розвитку та змін парадигм; аналіз теоретичного напрацювання; обґрунтування методів управління; забезпечення цілісності пізнавальної та практичної методологій, їх відкритості для інновацій [9, с. 128-130].

Методологія дослідження управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні визначається такими передумовами, що спираються на основні функції управління:

- організаційно-функціональний механізм управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів створюється на основі формування проактивної позиції представників органів місцевого самоврядування та зацікавлених осіб (стейкхолдерів) в територіальних громадах щодо їх розвитку;
- планування ресурсного забезпечення місцевих бюджетів ґрунтується на ресурсному та стратегічному підходах з визначенням наявних фінансових можливостей території, які є основою розробки поточних планів, а тим більше, стратегії управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів та оцінки потенційних додаткових джерел наповнення бюджетів і можливості їх залучення;
- мотивація органів місцевого самоврядування, членів громади і стейкхолдерів щодо посилення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів ґрунтується на перспективі розвитку територій, забезпечення добробуту і безпеки громадян шляхом застосування сучасних інноваційних інструментів розвитку, реалізації компетенцій щодо виконання функцій органів місцевого самоврядування та щодо залучення і використання ресурсів;
- контроль визначається специфічністю системи ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, яка викликає необхідність використання ряду показників,

характерних для процесу середньо- та довгострокового бюджетного прогнозування, прогнозних предикторів і інтегральних показників як орієнтирів ефективності довготермінового розвитку [9, с. 133].

Для дослідження управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів можуть бути використані різні підходи і методи управління місцевими бюджетами, традиційними серед яких є такі усталені методи як, до прикладу, планування, прогнозування, фінансовий контроль, так і інноваційні для національної практики, наприклад, метод «єдиного інформаційного простору», який передбачає інтеграцію всіх баз даних щодо місцевих бюджетів та її відкриття для користування, «додатковий бюджет», згідно якого бюджетне планування передбачає наявність уточнювального бюджету і усуває необхідність щоразу вносити зміни в основний бюджет тощо [9, с. 148].

Відтак виділяють декілька найпопулярніших методів. В першу чергу це «нульове бюджетування», що найбільше застосовується при застосуванні першого бюджету в об'єднаних громадах, адже відбувається утворення нового суб'єкта управління місцевими бюджетами. Альтернативний метод “складання бюджету на нульовій основі” - це система, коли розпорядник бюджетних коштів щорічно має доводити заново доцільність тієї чи іншої витрати бюджету. Таким чином в першу чергу має розглядатися питання про доцільність якоїсь діяльності, а вже потім про суми витрат. Різні менеджери установ, які фінансує уряд, мають регулярно аналізувати свою діяльність, чи мали ті чи інші програми результати. Ідея бюджетування на нульовій основі ґрунтується на тому, що вже діючим у традиційному процесі бюджетного планування програмам притаманні вищі пріоритети, ніж новим.

Бюджетування на нульовій основі завдяки відкритому опрацюванню рішень, добре підготовленому методичному забезпеченню і роботі, орієнтованій на досягнення мети і результату, сприяє поліпшенню бюджетного менеджменту. Вищі його рівні досягаються завдяки певній прозорості процесу, кращим можливостям координувати і консолідувати програми (і видатки) підпорядкованих їм органів влади [10].

Програмно-цільове бюджетування є досить поширеним методом для планування місцевих бюджетів, який набув поширення, бо дозволяє робити оперативний моніторинг та оцінку виконання бюджетних програм; дає можливість відстежувати ефективність та результативність використання бюджетних коштів. На думку Т. Станкуса, прийняття управлінських рішень за результатами такої оцінки - це забезпечення результату, встановленого стратегічними документами, Застосування програмно-цільового методу в Україні пов'язано з необхідністю удосконалення системи управління державними фінансами з метою гарантування підвищення якості надання державних послуг та ефективності використання бюджетних коштів, доцільність процесу розробки та здійснення фінансово-бюджетної політики [11, с. 5].

При цьому, пункт 42 частини 1 стаття 2 Бюджетного кодексу України визначає програмно-цільовий метод у бюджетному процесі як спосіб контролю бюджетних коштів для ціле досягнення за рахунок бюджетних коштів. При цьому важливо провести аналіз ефективності та доцільності застосування фінансових ресурсів на кожній стадії бюджетного процесу [12].

Контроль за використанням бюджетних коштів – базується на бюджетному контролі і передбачає забезпечення виконання планових показників. Контроль здійснюється шляхом моніторингу витрат та оцінювання ефективності використання коштів місцевих бюджетів. Рациональний підхід в управлінні ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів передбачає: визначення наявних бюджетних ресурсів; покладання цілей, на досягнення яких будуть виділені ресурси; формування переліку альтернативних дій для досягнення поставлених цілей; оцінювання альтернативних напрямів дій, для досягнення цілей; встановлення критеріїв для прийняття рішень; розподіл ресурсів; встановлення контролю і механізму зворотного зв'язку, необхідного для оцінювання ефективності ресурсного забезпечення; коригування планів і цілей майбутнього розподілу ресурсів.

Сигнальний аудит – попереджувальний підхід для оповіщення відповідного органу або громадськості про незаконні фінансові операції або розкрадання бюджетних коштів. Ініціатором сигнального аудиту можуть виступати члени виконавчого комітету місцевої ради або представники громадської організації. Цей метод призначений для забезпечення більш ефективної внутрішньої перевірки використання бюджетних коштів [9, с. 150].

Зазначені вище методи управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів можуть застосовуватись не лише окремо, мають місце і їх комбінації в головній залежності від особливостей таких методів, бюджетної законодавчої бази, діяльності органів публічного адміністрування, фінансового потенціалу територіальних громад. В свою чергу використання наведених підходів дозволить вивести на новий рівень стан ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, відповідно підвищивши інституційну спроможність органів місцевого самоврядування через удосконалення місцевого бюджету, як одного із головних місцевих інститутів.

Сучасні інструменти менеджменту допомагають в управлінні ресурсним забезпеченням. Механізм управління - це шлях реалізації поставлених цілей відносно визначених складових ресурсного потенціалу. Загальний зв'язок буде здійснюватися відповідно цілей, напрямів діяльності, пріоритетів з урахуванням технологій менеджменту та його інструментарію, - вони можуть змінюватися.

На нашу думку, досить вдало механізм управління ресурсним забезпеченням у своїй роботі висвітлив М. Горшков (Табл.1.1) [13, с. 4-5].

Таблиця 1.1 - Механізм управління ресурсним потенціалом

Ресурси	Цілі	Пріоритети та напрями діяльності	Технології менеджменту та інструментарій забезпечення
Природні	Збереження та відтворення	Оцінка ресурсів. Розвиток ресурсозберігаючих виробництв. Удосконалення контролю за використанням та відтворенням ресурсів	Публічно-приватне партнерство. Програмно-цільове управління. Моніторинг за індикаторами використання та відтворення ресурсів.

## Продовження таблиці 1.1

Фінансові ресурси	Наявність бюджету для підтримки та розвитку ТГ	Оцінка ресурсів. Формування бюджету та його розподіл за пріоритетами.	Ресурсний аналіз. Сценарне моделювання. Технології фінансового менеджменту.
Інвестиційні ресурси	Залучення інвестицій для розвитку ТГ	Залучення та оцінка інвестицій. Сприяння розвитку позитивного інвестиційного клімату	Технології інвестиційного та проектного менеджменту.
Виробничі	Підтримка розвитку, наповнення бюджету, робочі місця	Розвиток виробничих підприємств для наповнення бюджету та надання робочих місць	Технології приватно-державного партнерства; управління державними підприємствами та установами.
Інфраструктурні (інженерні)	Підтримка життєдіяльності території	Розвиток інженерної інфраструктури території для підтримки високого рівня якості життя	Технології стратегічного, оперативного, проектного, екологічного менеджменту.
Інфраструктурні (соціальні)	Підтримка соціальних процесів ТГ	Розвиток соціальної інфраструктури підтримки життєдіяльності громади	Технології стратегічного, оперативного, проектного, екологічного менеджменту, управління соціально-економічними процесами.
Людські	Підтримка демографічних процесів, розвиток освітнього та культурного середовища	Підтримка рівня розвитку демографічних процесів, збереження та відтворення населення, забезпечення його здоров'я, освіти, можливостей культурного зростання.	Технології стратегічного, оперативного, проектного, івентного менеджменту.
Інформаційні	Створення та підтримка інформаційного середовища розвитку територіальної громади	Створення динамічного інформаційного середовища для комунікацій мешканців території з владними інституціями, забезпечення відкритого доступу до інформації та здійснення контролю з боку громади, обговорення та прийняття рішень щодо розвитку ТГ	Технології інформаційного менеджменту.

## Продовження таблиці 1.1

Інноваційні ресурси	Активний розвиток інноваційних можливостей в усіх сферах життєдіяльності ТГ	Створення інфраструктури інновацій за різними напрямками техніки, економіки, освіти та культури	Технології інноваційного менеджменту.
---------------------	---	---	---------------------------------------

Вважаємо, що механізм управління ресурсним забезпеченням – це послідовність взаємопов'язаних дій суб'єктів управління, узгоджених із наявною сукупністю засобів і методів, стосовно організації відтворення, перерозподілу і розпорядження ресурсів для забезпечення реалізації цілей.

В основу управління ресурсним забезпеченням має бути покладена чітка політика органу місцевого самоврядування щодо ресурсозабезпечення, ресурсовикористання і ресурсоефективності, яка б базувалась на сучасних наукових підходах, враховувала її ресурсні можливості; будувалась на певних засадничих принципах, наприклад, імпортозаміщення, збалансованості; ефективності, синергізму, економічності, оптимізації структури, комплементарності, ощадливості; була основою для відповідного механізму управління. Відповідно механізм управління ресурсами набуває характеру складної матриці взаємопов'язаних елементів.

Взаємодоповнення напрямів, пріоритетів та інструментів управління ресурсами території дозволить отримати синергетичний ефект від інституційної взаємодії [14, с. 18].

Необхідно раз підкреслити, що для всіх видів ресурсів загальним є питання про ефективність управління, а також користування ними.

Питання ефективності і використання ресурсів є головним з-поміж всіх інших і полягає в тому, що для оцінки ефективності управління ресурсами отримані прибутки порівнюються з витратами, які сприяли одержанню цього результату. Якщо це матеріальні ресурси, то витратами буде середня вартість витрат за період, який досліджується, якщо йдеться про трудові ресурси, то витратами є оплата праці [15, с. 54].

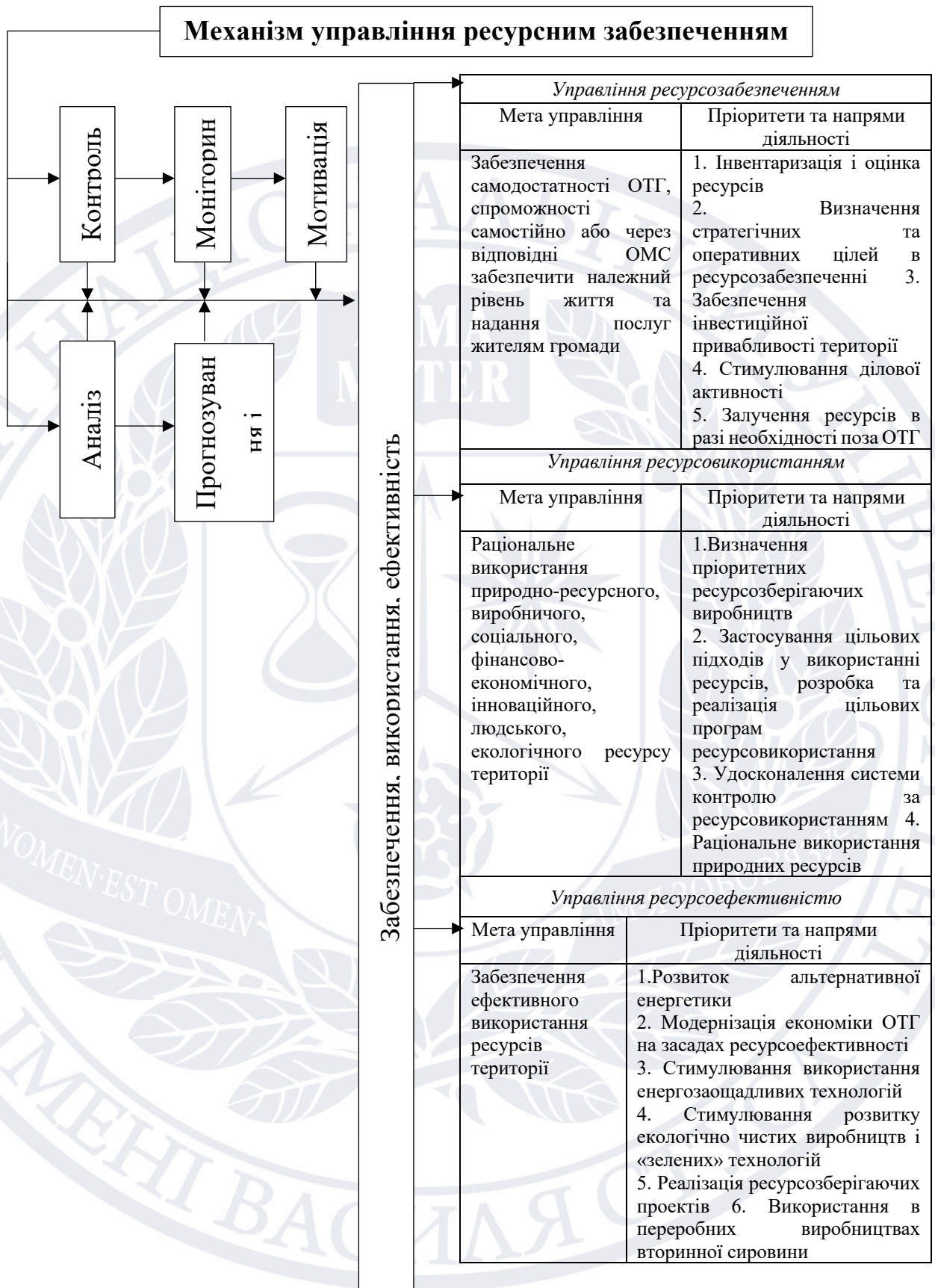


Рисунок 1.1 - Структурно-логічний механізм управління ресурсним забезпеченням місцевого бюджету в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні.

На рисунку 1.1 зображено структурно-логічний механізм управління ресурсним забезпеченням місцевого бюджету в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні.

На нашу думку, ресурсне забезпечення є комплексним процесом організації, акумуляції, розподілу наявних ресурсів, здійснення контролю й моніторингу, а також проведення планування всередині місцевого бюджету, який буде спрямований на ефективне та розумне використання ресурсів та зниження всіх можливих ризиків і загроз.

### **Висновки до розділу 1**

На підставі вищевикладеного вбачається, що механізм управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів є одним із основних важелів управління економікою та має резерв для розширення ринкового потенціалу країни, розвитку інших галузей і є основою забезпечення формування дієвої управлінської та господарської системи держави, а також для реалізації різнопланових ініціатив населення України. Дієве управління за своєю сутністю є домінантою органів місцевого самоврядування, сферою реальної демократії в державі.

## РОЗДІЛ 2

# ОЦІНКА РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

## 2.1 Аналіз місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні за 3 роки

Протягом тридцяти років, що минули після набуття Україною незалежності, виникало чимало проблем, які спричиняли негативний вплив на державу та потребували невідкладної реакції. Головна та найважливіша з них – це проблема у системі державного управління, структуру якої необхідно було перебудувати. Метою реформування управління державою є перерозподіл повноважень, в межах якого їх необхідно частково передати на місцевий рівень, де політику в сфері свого розвитку та інших аспектів життєдіяльності формуватимуть та реалізовуватимуть самі громади. Це позитивно позначиться на тому, наскільки конкурентоспроможною та відкритою буде економіка, а її правила стануть чіткішими. Права власності розташованих на відповідній території господарюючих суб'єктів будуть захищені. Покращиться місцева інфраструктура та підвищиться рівень життя населення.

Одним з ключових завдань, що мають вирішуватись при проведенні децентралізації, є формування місцевих бюджетів на засадах самостійності та повного задоволення потреб, пов'язаних з реалізацією органами місцевої влади своїх функцій та виконанням ними повноважень. З огляду на це децентралізація територіальних громад в сфері фінансів у значній мірі сприяє тому, щоб вони утвердились в економіці держави в якості суб'єктів, що фінансово незалежні та самостійні.

Чималі складності виникають в процесі реалізації такої реформи як бюджетна децентралізація, що спрямована на зміну системи державного управління в цілому із забезпеченням громадам можливості прийняття рішень

на власний розсуд та втілення їх у життя, самостійного визначення пріоритетних напрямків політики у фінансовій та соціально-економічній сферах, а також їх реалізації.

В якості першого з призначених для реформування системи управління інструментів можна згадати Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад". Парламент ухвалив його у 2015 році, і того ж року відбулись вибори у 159 територіальних громад. А за рік відбувся перехід громад на новий формат взаємовідносин між місцевими бюджетами та державним. Початок бюджетної децентралізації заклав перегляд Податкового та Бюджетного кодексів. Згідно з внесеними до них змінами передбачалась як передача на місця додаткових повноважень у бюджетній сфері, так і формування джерел отримання місцевими бюджетами стабільних доходів, що дозволяли б реалізовувати згадані повноваження. Кількість територіальних громад у сучасній Україні досягає 1470, і понад тисяча з них неспроможні с фінансової точки зору. Приблизно 900 громад не мають навіть можливості покривати власні поточні видатки. З огляду на це слід вирішити на рівні держави в цілому, як мають надалі розвиватись територіальні громади [11].

До 2015 року спостерігалась повна залежність бюджетів місцевого рівня від Державного. Але після того, як були ухвалені певні важливі закони та змінені норми Податкового та Бюджетного кодексів, громади отримали в своє розпорядження бюджетні надходження. Зокрема, 28 грудня 2014 року парламент ухвалив Закони України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин" та "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи" (№79-VIII), а 26 листопада 2015 року – "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад" (№ 837-УІІІ).

Основні засади фінансового зміцнення місцевої влади закладено в Європейській Хартії місцевого самоврядування, а саме у 9 статті, згідно з якою

в рамках реалізації національної політики в сфері економіки органи місцевого самоврядування можуть володіти певними фінансами в адекватних об'ємах та мають право на вільне розпорядження ними, не виходячи за межі наданих їм повноважень [18, с.344]. Вперше після набуття Україною незалежності надати згадані права було запропоновано у законопроекті про перегляд Конституції в частині децентралізації влади, що був нещодавно направлений до Верховної Ради для подальшого розгляду Президентом України. Документ передбачає, що 142 стаття Конституції буде викладена у новій редакції і в ній з'явиться згадка про те, що для місцевого самоврядування в якості фінансової та матеріальної бази виступають земельні та інші природні ресурси, нерухомість, об'єкти рухомого майна та інші, які перебувають у комунальній власності територіальних громад, а також місцеві податки та збори, частково податки, що стягуються на загальнодержавному рівні, та інші види доходів бюджетів відповідних громад.

Оскільки розглядається фінансова децентралізація, слід провести порівняльний аналіз зі змістом згаданої конституційної статті у чинній редакції, згідно з якою основою для місцевого самоврядування є виключно доходи бюджетів місцевого рівня, а також інші кошти.

Верховна Рада 3 лютого 2020 року надіслала запит до Ради Європи із проханням підтримати країну на шляху до децентралізації в рамках надання конституційної підтримки (законопроект № 2598), однак в подальшому закон відкликали. Необхідно звернути увагу на те, що Венеційська комісія висловила переважно позитивно, роблячи висновки с приводу даного документу. Проект успішно пройшов перше читання, але на друге його не винесли [13].

Щоб децентралізувати владу в Україні, був розроблений відповідний Національний проект, що складається з 25 Програм. Головна з них – «Підтримка реформи децентралізації в Україні/U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку» (project/u-lead). В межах її реалізації передбачалось надання

Україні протягом 2016-23 років допомоги на загальну суму понад 152 мільйони євро [8].

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» (№1423), що з травня 2021 року почав діяти частково, а з липня в повному об'ємі, надав громадянам право на повноцінне розпорядження власними земельними ділянками [13].

У Львові 10 та 11 червня минулого року відбувався VIII Всеукраїнський форум місцевого самоврядування, в якому взяли участь більше 900 осіб, що спілкувались в онлайн-форматі. Серед обговорених питань можна виділити декілька головних: наскільки ефективні органи місцевого самоврядування, як залучати інвестиційні ресурси та завершити децентралізацію в країні. Найбільше уваги учасники форуму приділили фінансовим аспектам розглядуваного процесу.

Ще одна важлива подія – Збори Української асоціації районних та обласних рад, що відбулись 2 липня 2021 року. В якості теми організатори заходу обрали «Проблемні питання фінансового забезпечення районних рад».

Кабінетом Міністрів 31 травня того ж року була ухвалена Бюджетна декларація на період з 2020 по 2024 роки та подана до Верховної Ради для подальшого розгляду. У ній засвідчено, як просувається реформування у сфері держаного управління та які перспективи підвищення бюджетних доходів на місцевому рівні [13].

Аналіз діючих законодавчих актів та зібрань в країні демонструє, що децентралізація державної влади та повноважень у сфері фінансів з перерозподілом на користь місцевих громад – це одна з найважливіших реформ за весь час існування незалежної України. Крім того, в Україну залучаються активно іноземні експерти щодо Програми «ULEAD з Європою» [11].

Одним із інструментів реалізації регіональної економічної політики держави є місцеві фінанси [16]. Підвищення фінансового (бюджетного)

потенціалу місцевих фінансів залежить якість життя населення, боротьба з бідністю та зниження рівня інфляції. Місцеві фінанси об'єднують сукупність фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування і соціально-економічні відносини при формуванні, розподілу, використанні та нарощуванні фінансового потенціалу територіальних громад.

В межах організації фінансів на місцях в обов'язковому порядку розмежовуються функції та повноваження місцевого самоврядування та державної влади, чітко розподіляються джерела доходів і видатків між бюджетами певної територіальної одиниці та держави в цілому. Місцеве самоврядування отримує власні джерела доходів, і в нього є змога самостійно формувати та використовувати фінансові ресурси [15]. Якщо територіальна громада несамодостатня, її фінансово підтримує держава, забезпечується фінансове вирівнювання. Як на місцевому рівні, так і в масштабах всієї держави стимулюється підвищення рівня бюджетних доходів. Фінанси і матеріальні ресурси використовуються економно і раціонально. На постійних засадах контролюється, як використовуються ресурси, що є в наявності. Фінансові ресурси місцевого самоврядування формуються та використовуються відкрито та гласно.

Основними джерелами місцевих фінансів можуть бути: державні кошти, що передаються органам місцевого самоврядування органами державної влади у вигляді доходних джерел та прав, відповідно до діючого законодавства; власні кошти місцевих органів; запозичені кошти або комунальний кредит кредити.

Серед елементів системи місцевих фінансів слід виділити бюджети відповідного рівня: цільові фонди органів, що представляють місцеве самоврядування; об'єкти, які належать до комунальної власності; місцеве господарство та позики, комунальний кредит тощо. Фінансові ресурси можуть бути залучені з кредитних і страхових організацій, від підприємств що мають місцеву форму власності. Підприємства, що існують і ведуть господарську

діяльність на території місцевого утворення, так само приймають участь в утворенні місцевих фінансів.

Найважливіший елемент місцевих фінансів – це бюджет певної територіальної одиниці, що є централізованим фондом фінансів територіальних громад. На орган місцевого самоврядування покладено відповідальність за бюджетні доходи та видатки. Тому особливої важливості набуває питання його забезпечення фінансами та завданнями, що відповідають актуальній ситуації (Табл. 2.1).

Таблиця 2.1 – Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України за 3 роки

№	Показники місцевого бюджету	2019	2020	2021	2022 (9 місяців)	+/-
1.	Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету( %)	23,3	22,6	24,1	24,2	0,9
2.	Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджеті без урахування трансфертів з державного бюджету( %)	43,5	34,2	33,2	31,1	- 12,4

Джерело: Звіти Державної казначейської служби України

Як показано у таблиці 2.1, у 2019 році порівняно із 2020 роком частка фінансових вкладень місцевих бюджетів у бюджет України була вищою. Про це свідчить експертний висновок зведеного бюджету України: у 2020 році вона знизилася майже на 9,3%. Це є свідченням того, що концентрація фінансів відчутно зростає саме у центральних регіонах. Тому, відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік», місцеві бюджети отримали аж на 190,1 млн. грн. більше.[3]. При цьому у 2021-2022 рока частка навпаки почала зростати, що свідчить про зростання концентрації фінансових ресурсів на місцевому рівні.

Розглянемо доходи та видатки місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету (табл. 2.2).

Таблиця 2.2 – Доходи та видатки місцевих бюджетів України без урахування міжбюджетних трансфертів

№	Показники	2019	2020	2021	2022 (9 міс.)
1	Доходи без урахування міжбюджетних трансфертів з державного бюджету ( млрд грн)	300,2	290,1	325,4	347,3
2	Питома вага доходів місцевих бюджетів зведеному державному бюджеті ( %)	23,1	22,6	22,9	23,1
3	Видатки місцевих бюджетів ( млрд грн)	566,2	478,1	513,1	507,3
4	Питома вага видатків місцевих бюджетів зведеному державному бюджеті ( %)	34,5	34,2	32,9	31,8

Джерело: Звіти Державної казначейської служби України

Як видно із таблиці 2.2 доходи місцевих бюджетів у 2020 році знизилися порівняно з 2019 роком на 10, 1 млрд. грн. Тенденція зменшення видатків місцевих бюджетів призвела до того, що їх сума була знижена на 88,1 млрд. грн в 2020 році. У 2022 році сума зросла, однак до рівня 2019 року не дійшла.

Проаналізуємо фонди доходів місцевих бюджетів у 2020 році ( табл. 2.3).

Таблиця 2.3 – Загальний та спеціальний фонди місцевих бюджетів України за 2020 рік (млрд грн.)

Показники	Загальний фонд			Спеціальний фонд			Разом		
	план	факт	%	план	факт	%	план	факт	%
Власні доходи	293,2	290,1	98,9	22,4	21,2	94,6	315,6	311,3	98,6
Трансферти державного бюджету	137,1	135,9	99,1	27,6	24,3	88,0	164,7	160,2	97,3
Разом	430,3	426,0	99,0	50,0	45,5	91,0	480,3	471,5	98,2

Джерело: Звіти Державної казначейської служби України

Як видно із таблиці 2.3, загальний фонд місцевих бюджетів за рахунок власних коштів виконаний на 98,9 % і трансфертів державного бюджету на 99,1 %. Спеціальний фонд, відповідно: 98,6% і 97,3%.

Джерелом місцевих фінансів є цільові фонди органів місцевого самоврядування. Цільовий фонд є складовою спеціального фонду місцевого бюджету та використовується за цільовим призначенням, створюється з метою надходження додаткових фінансових ресурсів до спеціального фонду місцевого бюджету на фінансування видатків щодо соціального захисту громадян, соціально-економічного розвитку регіону, становлення та розвитку місцевого самоврядування, проведення загальноміських заходів.

На місцевому рівні практикується така форма фінансового забезпечення як місцеві запозичення. Вони є потужним джерелом розвитку і хорошим фінансовим інструментом, надійним підґрунтям ефективного вирішення поточних й довгострокових проблем. Органи місцевого самоврядування вже розпочали залучення фінансів через місцеві позики. Ринок муніципальних облігацій в Україні практично відсутній.

Високим потенціалом мобілізації доходів володіє місцеве господарство, комунальна та інша власність. Вони є джерелом задоволення соціально-економічних потреб місцевого населення і залучення фінансових ресурсів територіального самоврядування. Основу місцевого господарства складають об'єкти комунальної власності. Суб'єктами господарювання комунальної форми власності наповнюється дохідна частина місцевих бюджетів. Вони вважаються платниками місцевих та загальнодержавних зборів і податків, тому виникає питання ефективного управління об'єктами комунальної власності.

Важливою проблемою в сучасних умовах є взаємовідносини між державним і місцевим бюджетом. У щорічних законах про Державний бюджет України проводиться уточнення складу доходів загального та спеціального фонду місцевих бюджетів, визначається механізм надання додаткових дотацій

місцевим бюджетам з державного бюджету, встановлюються розміри коефіцієнтів вирівнювання.

На основі проведеного аналізу фінансова (бюджетна) децентралізація в Україні має свої переваги та недоліки.

Переваги полягають в тому, що:

- місцеві бюджети отримали: фінансову самостійність, а об'єднані територіальні громади право на прямі міжбюджетні відносини;
- збільшено кількість податків і визначено їх процент (він не зараховується до загальнодержавного бюджету, а залишається у регіоні);
- впроваджені нові типи трансфертів, зокрема це базова дотація, субвенції: освітня, медична та реверсна дотація;
- місцеві органи влади, крім казначейських рахунків, мають можливість розміщувати свої власні надходження в установах банків;
- органи місцевого самоврядування під власні гарантії можуть брати запозичення від міжнародних фінансових організацій які можна направляти на розвиток соціальної інфраструктури.

До недоліків можна віднести:

- необхідно кардинально реформувати побудову бюджету, ця система має задовольняти новим вимогам, потребам і завданням;
- в кінці минулого року не усі громади отримали майно, розрахунки були зроблені не зовсім правильно, тому виникла ситуація, що навіть бездотаційні (реверсні) громади, мають проблеми із дохідною частиною і не в змозі покрити видаткову частину дохідною, що створює проблеми з фінансування бюджетної сфери;
- відсутність достатніх джерел фінансування на державному і регіональному рівнях приводить до неефективного управління місцевими фінансами;
- недосконалі взаємовідносини між державним і місцевими бюджетами, які проявляються у тому що в Україні на територіальні громади впливає політика врегулювання міжбюджетних відносин; необхідна поступова зміна

постачання бюджетних коштів територіальних громад регулюванням бюджету;

– в Україні відсутні органи адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування на рівні державних органів влади.

В процесі децентралізації управління центральні органи влади повинні гарантувати самостійність виконання місцевими органами своїх завдань, функцій та повноважень, враховуючи інтереси та потреби територіальних громад, ефективно використовуючи бюджетні ресурси.

Реформування бюджетної системи повинно мати основною метою децентралізацію фінансових коштів; підвищення продуктивності та ефективності використання бюджетних ресурсів; зміну методів боргової політики України. Слід кардинально реформувати побудову бюджетної та податкової систем, які мають відповідати новим вимогам і завданням.

## **2.2 Оцінка рівня бюджетної децентралізації регіонів України в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні**

Вибір показників для аналізу ефективності використання бюджетної спроможності за надходженнями для кожного з податків зумовлений їх впливом на постачання цих податків до територіального бюджету, зокрема:

1. Основне джерело надходжень ПДФО до бюджетних коштів є заробітна плата працівників бюджетних установ та суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність та розташовані на території громади; а база оподаткування ПДФО - сукупний оподатковуваний дохід. Тому основні чинники, що впливають на ефективність використання ПДФО бюджетної спроможності є такі:

1) наявність у громаді суб'єктів господарювання працівників, заробітна плата яких є об'єктом оподаткування – цей фактор аналізується в контексті обґрунтування повного використання існуючих спроможностей громади шляхом визначення кількості суб'єктів господарювання у громаді та бюджетів, до яких вони сплачують податки;

2) розмір фонду оплати праці суб'єктів господарювання, з якого утримується податок – цей показник дає змогу порівнювати розміри середньої заробітної плати в розрізі міських громад. Це допоможе виявити потенційні резерви збільшення бюджетної спроможності органів місцевого самоврядування за рахунок стимулювання суб'єктів господарювання до підвищення заробітної плати своїх працівників.

2. Акцизний податок є одним із основних джерел наповнення місцевих бюджетів. До нього входить акцизний податок із виробленого всередині країни та ввезеного на митну територію акцизного та пального податку з реалізації роздрібної торгівлі підакцизних товарів суб'єктами господарювання. Згідно Законів України від 17 листопада 2016 року № 1762 [59] та 1763 [58] акцизний податок з пального з 2020 року буде повністю зараховуватися до спеціального фонду Державного Бюджету як джерела формування Державного дорожнього фонду. Таким чином, важливо визначити рівень залежності бюджетів територіальних громад від акцизного збору на паливо та фінансових втрат кожної громади з 2020 року. З іншого боку, важливо визначити частку акцизного податку з реалізації підакцизних товарів роздрібною торгівлею, оскільки характеризується значними резервами збільшення податкових надходжень до бюджету.

3. Аналіз ефективності ставок і пільг, які встановлюються органами місцевого самоврядування на певній території в контексті законодавчих обмежень, є основним питанням дослідження використання бюджетної спроможності територіальної громади. Досліджуючи особливості оподаткування землі та майна загалом у країнах світу та аналізуючи напрацювання науковців у цій галузі [60], було визначено чотири основні чинники, які зумовлюють «правила гри» в оподаткуванні майна, а саме: визначення бази оподаткування; оцінка податкової бази; встановлення ставок податків; визначення рівня та особливостей господарювання в оподаткуванні майна та землі. У результаті обрано показники для аналізу ефективності збору податків та виявлення резервів їх підвищення.

Запропонована методика реалізована на прикладі оцінки ефективності використання бюджетної спроможності територіальних громад за доходами за 2018-2021 роки по групах територіальних громад України. Рівень ефективності використання бюджетної спроможності територіальних громад за доходами в цілому встановлено досить низьким; однак результати різні для кожного з податків, і слід згадати різні тенденції. Тому отримані дані необхідно детально проаналізувати та визначити їх передумови для кожного податку окремо.

Рівень субсидіарності громади, який залежить від обсягу наданої базової дотації або перерахування реверсних дотацій до бюджету України при горизонтальному вирівнюванні фіскальної спроможності бюджетів, є одним із критеріїв групування територіальних громад, за яким проводились розрахунки. Оскільки вирівнювання фіскальної спроможності бюджетів територіальних громад відбувається на основі обліку та зіставлення надходжень ПДФО до територіального бюджету на одну особу, зрозумілі досить високі результати використання бюджетної спроможності в громадах з меншою дотаційністю. При порівнянні територіальних громад з найвищими показниками ефективності використання бюджетної спроможності територіальних громад за ПДФО з територіальних громад з найнижчими показниками чітко простежується залежність цих показників від рівня дотаційності бюджетів громад. Так, середній розмір субвенції серед громад з найвищими частковими показниками становить 0,9%, а серед громад з найнижчими – 25,3%. Тобто, найвищі показники ефективності використання бюджетної спроможності ПДФО притаманні територіальним громадам, що знаходяться в групі бездотаційних та мають рівень дотаційності менше 15%; найнижчі ставки належать групам територіальних громад з рівнем дотації у 15-30% та 30-40%.

Зарахування ПДФО до бюджету міських громад залежить насамперед від рівня економічного розвитку території (наявності в громаді підприємницьких структур та бюджетних установ, кількості працівників,

розміру середньої заробітної плати). Враховуючи те, доцільно підкреслити залежність цих ставок від величини територіальних громад (табл. 2.4, рис. 2.1).

Таблиця 2.4 – Порівняння надходжень ПДФО на душу населення в групах територіальних громад за кількістю населення

Населення	ПДФО на особу, грн.			Темп зростання середньої ЗП, %			Темп зростання ПДФО, %		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
до 5 тис. осіб	1457	1521	1637	105	110	126	113	115	114
5 – 10 тис. осіб	1554	1598	1662	111	107	120	132	109	116
10 – 20 тис. осіб	1569	1842	2029	107	126	118	114	124	117
більше 20 тис. осіб	1874	1924	2189	115	118	116	108	119	159

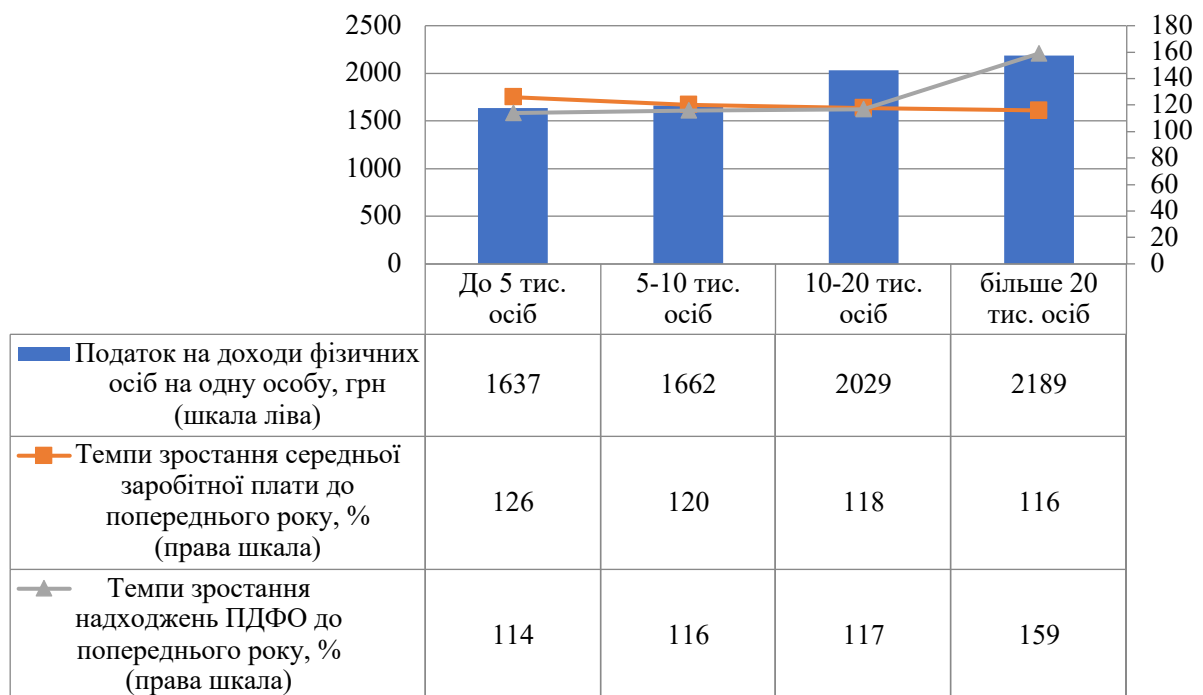


Рисунок 2.1 - Порівняння надходжень ПДФО на душу населення в групах територіальних громад за кількістю населення, 2021 рік

Як бачимо, зростання надходжень ПДФО на одну особу та темпи зростання таких надходжень пов'язані зі збільшенням кількості мешканців

громад: надходження при оподаткуванні 5 тис. осіб становлять 1638,6 грн. на особу, тоді як у громадах з населенням 20 тис. осіб і більше вони становлять 2189,2 грн. на особу, що на 33,6% більше. Швидші темпи зростання податків можна спостерігати, порівнюючи громади з різним населенням. Проте порівняння показало, що зростання середньої заробітної плати на підприємствах, розташованих у населених пунктах з населенням менше 5 тис. осіб (125,9%), значно перевищує темп зростання заробітної плати у великих населених пунктах (115,9%).

Загалом такі результати є цілком прогнозованими, оскільки багатонаселені громади – це переважно міські територіальні громади, які характеризуються більшою інвестиційною привабливістю та концентрацією бізнесу на своїй території. Наприклад, територіальних громад, які входять до десятки громад з найбільшим рівнем використання бюджетних можливостей ПДФО, є переважно великими громадами з населенням 10 тис. осіб. З десяти лише три територіальні громади мають населення менше 10 тис., але це громади, які характеризуються перевагами географічного розташування чи адміністративного устрою, наявністю та роботою підприємств на їхній території.

Згідно Законів України «Про внесення змін до Закону України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України щодо удосконалення механізму фінансування дорожнього господарства» та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення фінансування дорожнього господарства», з 2020 року будуть зараховувати паливний акциз до спеціального фонду державного бюджету. Тому дослідження особливостей використання бюджетних можливостей у світлі нарахування акцизного податку як надходжень до місцевих бюджетів проводилось шляхом поєднання двох напрямків:

- 1) з урахуванням ризиків, що виникають при перерахуванні податкових надходжень від пального до державного бюджету;

2) аналіз ефективності використання потужностей акцизного податку з реалізації підакцизних товарів суб'єктами роздрібної торгівлі.

За результатами аналізу постачань акцизного податку до місцевих бюджетних коштів територіальних громад, на розмір зарахування цих платежів впливає місце розташування адміністративно-територіальних одиниць та наявність на їх територіях АЗС. Зокрема, серед десяти територіальних громад з найвищими ставками акцизного податку на одну особу 100% громад мають на своїй території важливі автомагістралі міжнародного та національного значення та АЗС. Тому для таких громад характерна значна залежність від акцизу на паливо; наприклад, частки цього податку в доходах Вишнівської та Бабинської територіальної громади становлять 46,6% та 44,0% відповідно, що дозволяє підкреслити ризик втрати такими громадами фінансової спроможності внаслідок запровадження змін.

Проаналізувавши особливості використання населенням бюджетної спроможності територіальних громад за акцизним податком по групах територіальних громад (табл. 2.5), можна зробити наступні висновки.

1. Частка надходжень акцизного податку від реалізації суб'єктами роздрібної торгівлі підакцизної продукції в загальних надходженнях акцизного податку зменшується зі зменшенням населення територіальної громади; у групі територіальних громад з населенням до 5 тис. осіб цей показник становить 56,8%, у громадах з населенням понад 20 тис. – 27,4%, тобто вдвічі менше. Тому надходження акцизу на пальне у малих громадах порівняно нижчі, а на території таких громад менше АЗС, ніж у великих громадах.

2. Суб'єктів господарювання, які займаються роздрібною торгівлею підакцизними товарами, значно більше у населених пунктах з населенням понад 20 тис. населення, які є переважно міськими. З них на одну таку громаду припадає 64,5 суб'єкта, тоді як у громадах з населенням до 5 тис. осіб – 13,3 суб'єкта. Тобто, у містах кількість таких суб'єктів господарювання майже в п'ять разів більше, ніж у невеликих населених пунктах. Це обумовлено більш

високим рівнем економічного розвитку міських громад і селищ міського типу та концентрацією суб'єктів господарювання на їх території. Проте така перевага не впливає на частку надходжень акцизного податку від реалізації підакцизних товарів суб'єктами роздрібної торгівлі в загальній сумі надходжень акцизного податку, оскільки вона зменшується зі збільшенням кількості резидентів. Це ще раз підтверджує, що більше АЗС розташовано у відносно великих населених пунктах.

Таблиця 2.5 - Особливості справляння акцизного податку по групах територіальних громад за чисельністю населення, 2021 р.

ТГ	Кількість суб'єктів господарювання роздрібної торгівлі підакцизними товарами на території громади, од.	Частка акцизного податку з пального в структурі податкових надходжень місцевого бюджету, %	Надходження акцизного податку на одну особу, грн.	Темп приросту надходжень акцизного податку до попереднього року, %	Частка надходжень акцизного податку від реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизної продукції в структурі надходжень акцизного податку, %
До 5 тис. осіб	13,3	6,0	198,9	97,6	56,8
5-10 тис. осіб	18,4	6,2	237,6	107,0	47,2
10-20 тис. осіб	46,2	5,9	259,0	132,8	28,4
Більше 20 тис. осіб	64,5	5,1	231,9	111,0	27,4
В середньому	35,6	5,8	231,8	112,1	39,9

3. Незважаючи на це, малі територіальні громади характеризуються максимальною залежністю від акцизного податку на пальне у складі власних доходів бюджету (6,0-6,2%) порівняно з великими територіальними громадами (5,1%). Це пов'язано з меншою кількістю малих підприємств у громадах та нижчим рівнем їх соціально-економічного розвитку, а відтак залежністю від функціонування суб'єктів, розташованих на території..

Значну частину доходів місцевих бюджетів територіальних громад України становлять податки на майно (земельний та неземельний податки).

Проте основною проблемою їх функціонування залишається низька частка надходжень від збору податків на майно, що є наслідком неефективної існуючої системи справляння цих податків та неефективного використання можливостей територій, оскільки це місцеві податки.

Справляння податків на майно, які відносяться до місцевих податків і зборів і встановлюються органами місцевого самоврядування, характеризується такими проблемними аспектами:

- неефективне визначення ставок податку та осіб, звільнених від оподаткування;
- відмінності в застосуванні податку на різних територіях;
- неврахування при оподаткуванні фінансового стану власників майна.

Водночас варто враховувати наступні факти: порівнюючи результати аналізу за 2021 та 2020 роки (рис. 2.2), спостерігається стрімке покращення ефективності використання бюджетної спроможності територіальних громад за рахунок податків на майно. Темп зростання часткового індексу плати за землю у 2021 році порівняно з попереднім роком становить 125,6%, податку на неземельне майно – 11,9%. Це свідчить про розуміння переваг використання цих податків органами місцевого самоврядування для підвищення фінансової спроможності територіальних громад.

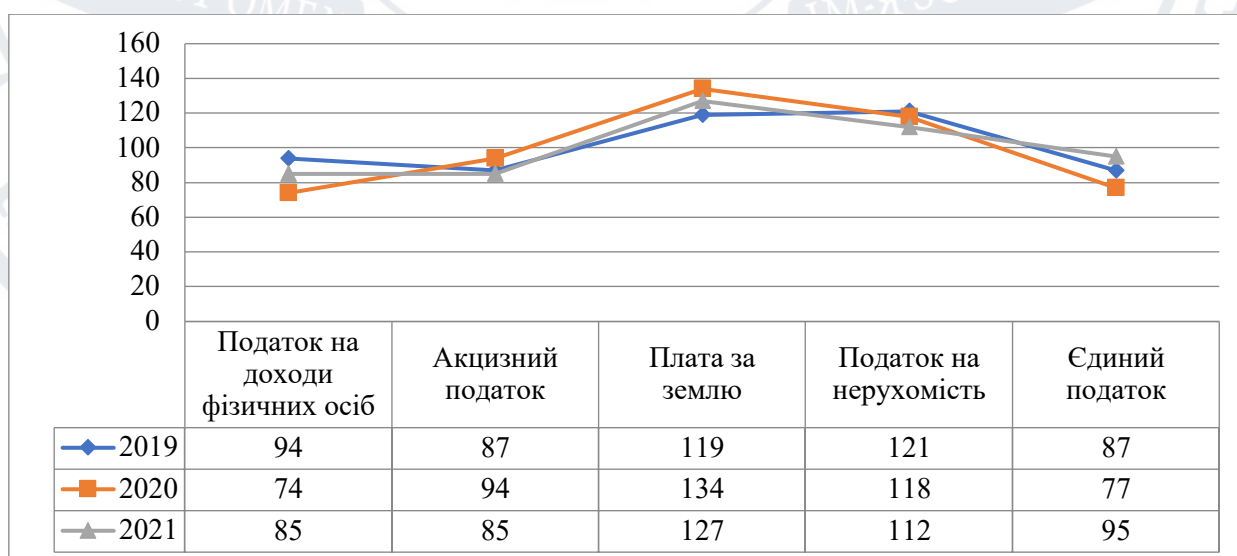


Рисунок 2.2 - Темпи приросту часткових показників надходжень окремих податків до бюджетів територіальних громад України, 2019-2021 р., %

Аналіз ефективності використання бюджетної спроможності територіальних громад єдиним податком, як і у випадку ПДФО, показав залежність часткового показника ефективності від рівня економічного розвитку громади та її фінансової спроможності. Так, територіальні громади з доходом на душу населення в межах 4000-7000 грн характеризуються середнім значенням індексу 0,2607, а для громад з доходом до 4000 грн – 0,1366, тобто вдвічі менше (рис. 2.3). Подібні тенденції можна спостерігати і у випадку оподаткування на душу населення: різниця між групою недотаційних територіальних громад з доходом 4000-7000 грн. та 1000-4000 грн (381,8 грн) становить 2,15 рази.

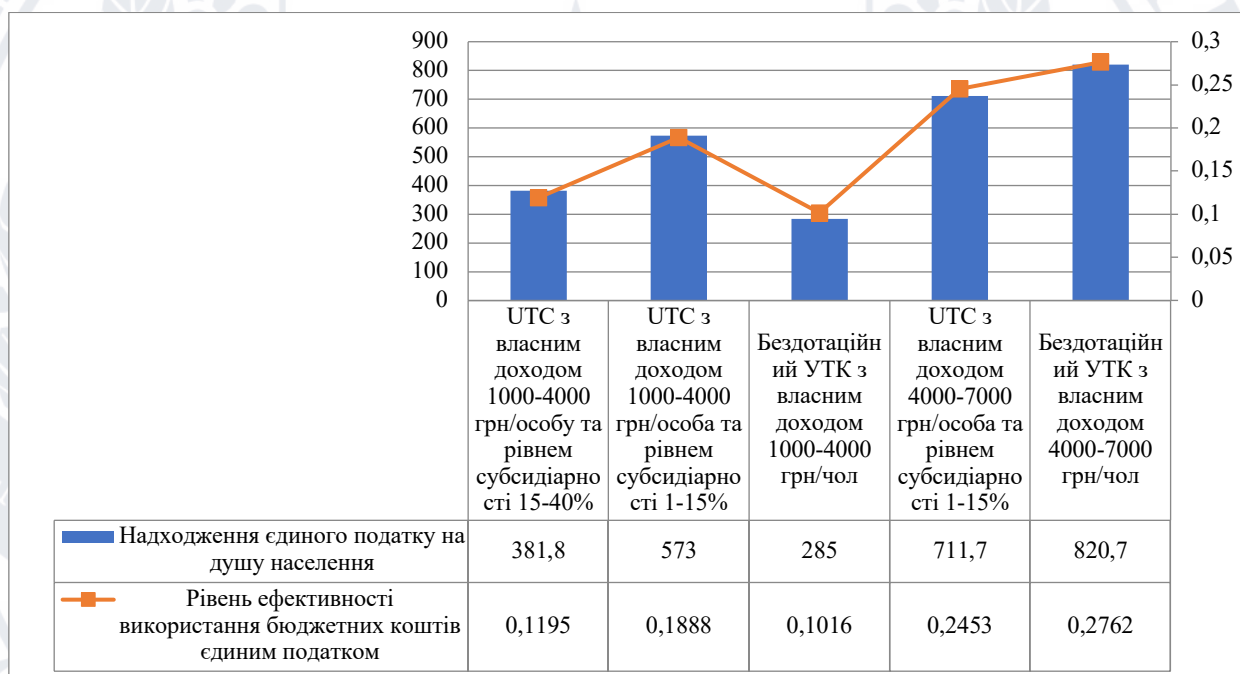


Рисунок 2.3 – Динаміка індексу ефективності використання бюджетної спроможності за єдиним податком та обсягу податкових надходжень на одну особу по групах територіальних громад України, 2021 р.

Дослідження виявило тенденції відносно високих надходжень від збору податків у територіальних громадах з високим частковим індексом та значно більшою кількістю фізичних осіб-підприємців на 1000 населення.

Однак, як і у випадку з іншими проаналізованими місцевими податками (плата за землю та податок на нерухоме майно, відмінне від земельної

ділянки), держава передала право самостійно встановлювати правила оподаткування в законодавчо визначених межах на рівень органів місцевого самоврядування..

Таким чином, можна підкреслити, що встановлення ставок податків на низькому рівні не завжди слід тлумачити з точки зору неефективного використання податкового потенціалу. Важливо визначити цілі, які передбачають органи місцевого самоврядування в контексті встановлення певних податків.

### **2.3 Оцінка ефективності управління ресурсним забезпеченням територіальної громади м. Вінниці**

Управління ресурсним забезпеченням територіальної громади м. Вінниці здійснюється департаментом економіки та інвестицій Вінницької міської ради. Детальніше інформація про організацію наведена у таблиці 2.6.

Таблиця 2.6 – Загальна інформація про департамент економіки та інвестицій Вінницької міської ради

Повне найменування	Департамент економіки і інвестицій Вінницької міської ради
Статус юридичної особи	Не перебуває в процесі припинення
Код ЄДРПОУ	02736863
Дата реєстрації	22.10.1992 (29 років 11 місяців)
Організаційно-правова форма	Орган місцевого самоврядування
Форма власності	Державна власність / власність територіальних громад
Уповноважені особи	Директор департаменту – Мартянов Максим Петрович
Вид діяльності	84.11 Державне управління загального характеру
Адреса	21050, Вінницька обл., місто Вінниця, вул. Соборна, б. 59

Джерело: складено автором на основі [3]

Департамент економіки і інвестицій міської ради є виконавчим органом Вінницької міської ради, підзвітне та підконтрольне раді і підпорядковане виконавчому комітетові та міському голові [4].

У своїй діяльності департамент керується Конституцією України, Законами України та іншими рішеннями Верховної Ради України, Указами Президента, розпорядженнями і постановами Кабінету Міністрів, рішеннями територіальної ради та виконкому, розпорядженнями міського голови, а також Положенням.

Основним завданням департаменту є реалізація повноважень виконавчих органів міської ради в сфері соціально - економічного розвитку міста, визначених Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" [1] та іншими нормативними актами.

Департамент економіки і інвестицій сприяє реалізації повноважень виконавчих органів міської ради у сфері соціально-економічного розвитку, тарифної, екологічної політики для забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку Вінницької міської територіальної громади, в тому числі створення умов для активізації інвестиційної діяльності, ведення бізнесу, розвитку промислового виробництва, забезпечення беззбиткової діяльності комунальних підприємств та збільшення надходжень до бюджету, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів [5].

Основною метою департаменту є реалізація повноважень виконавчих органів міської ради у сфері соціально-економічного розвитку, тарифної, екологічної політики для забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку Вінницької міської територіальної громади, в тому числі створення умов для активізації інвестиційної діяльності, ведення бізнесу, розвитку промислового виробництва, забезпечення беззбиткової діяльності комунальних підприємств та збільшення надходжень до бюджету, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів.

На департамент покладені певні завдання. Заради виконання цих зобов'язань департамент взаємодіє з іншими департаментами, різними виконавчими органами Вінницької міської ради,. Окрім органів виконавчої влади департамент має тісні зв'язки з тимчасовими і постійними контрольними комісіями та депутатами; органами, що утворила міська рада. Це можуть бути будь-які організації, установи, підприємства незалежно від форми власності; об'єднання громадян.

Структура департаменту наведена на рис. 2.4.

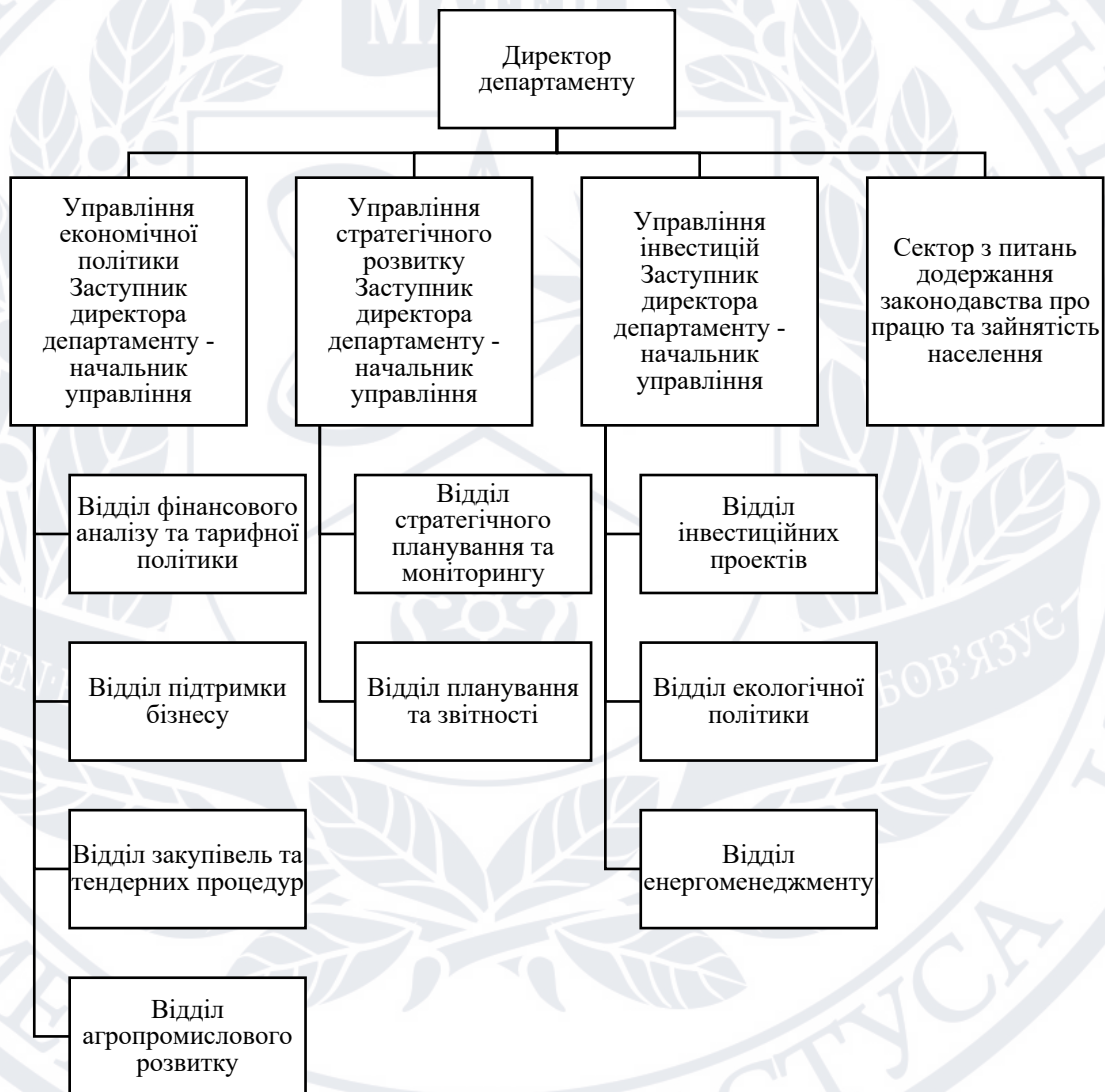


Рисунок 2.4 – Структура департаменту економіки і інвестицій Вінницької міської ради

Джерело: складено автором на основі [17]

Для досягнення мети своєї діяльності департамент вирішує наступні завдання:

1. Координація робіт з розробки, впровадження та моніторингу програмних стратегічних документів щодо реалізації довгострокових пріоритетів і стратегічних цілей інтегрованого розвитку Вінницької міської територіальної громади.
2. Розробка прогнозів комплексного соціального й економічного розвитку територіальної громади міста Вінниця, сприяння створенню умов для ефективної роботи підприємств всіх форм власності.
3. Визначення основних напрямків інвестиційної політики в Вінницькій міській територіальній громаді, розробка заходів, спрямованих на залучення інвестицій, в тому числі іноземних, та кредитних ресурсів для розвитку економічного потенціалу населених пунктів, що входять до складу Вінницької міської територіальної громади.
4. Сприяння залученню державних коштів для реалізації інвестиційних проектів розвитку території.
5. Забезпечення в межах своїх повноважень реалізації державної житлової політики.
6. Дії органів влади для сприяння економічному і соціальному розвитку Вінницької міської громади.
7. Надання захисту економічних прав і законних інтересів територіальної громади Вінниці, а також закордонних та вітчизняних господарств. Звісно, все в межах чинних повноважень департаменту.
8. Впровадження структурних змін в економіці населених пунктів, що входять до складу Вінницької міської територіальної громади, реалізація державної політики у сфері інвестиційної та інноваційної діяльності.
9. Сприяння розвитку промисловості та підприємництва на території Вінницької міської територіальної громади.
10. Забезпечення реалізації державної політики у сфері публічних закупівель шляхом досягнення максимальної економії бюджетних коштів та

ефективного їх використання, забезпечення добросовісної конкуренції серед учасників, а також відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель товарів, робіт і послуг.

11. Забезпечення виконання державної, регіональної та міської програми з питань розвитку та підтримки малого і середнього підприємництва.

12. Забезпечення реалізації державної регуляторної політики.

13. Забезпечення в межах своїх повноважень реалізації державної тарифної політики на території Вінницької міської територіальної громади.

14. Здійснення нагляду за додержанням законодавчих актів про працю, згідно наданих (делегованих) повноважень. Це стосується питань своєчасності та повноцінності обсягу оплати праці, оформлення трудових відносин, додержання гарантій оплати праці).

15. Аналіз та контроль за своєчасними розрахунками із виплати заробітної плати підприємствами всіх форм власності.

16. Сприяння в межах своїх повноважень ефективному використанню коштів бюджету Вінницької міської територіальної громади.

17. Забезпечення виконання заходів державної політики у сферах сільського господарства, розвитку сільських територій, які увійшли до складу Вінницької міської територіальної громади шляхом приєднання.

18. Забезпечення в межах своїх повноважень реалізації державної екологічної політики на території Вінницької міської територіальної громади.

19. Підготовка проектів розпорядчих актів міської ради, її виконавчих органів і міського голови, в т.ч. нормативного характеру.

20. Розгляд звернень населення та прийом громадян з питаннями що відносяться до компетенції департаменту, за встановленим графіком.

21. Здійснення інших повноважень, покладених на департамент відповідно до чинного законодавства

Департамент організовує роботу робочої групи з забезпечення детінізації економіки Вінницької міської територіальної громади; комісії з перегляду місцевого регуляторного середовища; спостережної Ради за

виконанням Програми «Муніципальне житло Вінницької міської територіальної громади»; конкурсної комісії на право реалізації інвестиційних проектів; конкурсної комісії Вінницької міської територіальної громади для відбору інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів обласного бюджету; ради підприємців при міському голові; ради Вінницьких товаровиробників при міському голові; координаційної Ради з сприяння розвитку соціального підприємництва на території Вінницької міської територіальної громади; робочої групи з управління впровадженням Концепції інтегрованого розвитку м. Вінниці 2030; спостережної ради МКП «Вінницький фонд муніципальних інвестицій».

Розглянемо результати департаменту економіки і інвестицій Вінницької міської ради за 2018-2020 рр. Розпочнемо з **2018 року** [6]:

Стратегічне планування:

- консультування та супровід процесу розробки стратегій розвитку комунальних підприємств (розроблено та затверджено 6 стратегій розвитку);
- сформовано звіт про виконання завдань «Стратегії розвитку Вінниці – 2020» за 2014-2017 роки;
- затверджено «Маркетингову стратегію міста Вінниці – 2020» (рішення міської ради від 27.06.2018 №1222);
- організація та участь в навчальних тренінгах та семінарах в рамках співпраці з проектом «ПРОМІС»;
- координація робіт та участь в підготовці фінальної версії проекту «Концепції інтегрованого розвитку м. Вінниці 2030», та у проведенні комплексу заходів з публічної комунікації та партисипації в рамках реалізації проекту «Інтегрований урбаністичний розвиток міст в Україні» (за підтримки GIZ).

Економічний розвиток:

- обсяг реалізації промислової продукції (робіт, послуг) по м. Вінниці очікується в сумі 30,0 млрд грн.;

– організовано та проведено конкурс з відбору керуючої компанії індустріального парку «Вінницький кластер холодильного машинобудування», переможцем обрано ТОВ «Промислова-інвестиційна компанія»;

– підписано Меморандум з австрійською компанією «HEAD» про намір будівництва заводу з виробництва спорядження для зимових видів спорту;

– введено 1-у чергу заводу з виробництва холодильного обладнання (ТОВ «Грин Кул»);

– розроблено Концепцію функціонування Вінницького інноваційно-технологічного парку.

МКП «Вінницький муніципальний центр інновацій»:

– прийнято на баланс приміщення на вул. 600-річчя, 21а-б; ,розроблено проектно-кошторисну документацію для реконструкції приміщення під розміщення Вінницького інноваційно-технологічного парку;

– виготовлено проектно-кошторисну документацію на будівництво мереж водопроводу та каналізації в межах Вінницького індустріального парку. Здійснювалась розробка проектно-кошторисної документації на будівництво автомобільних доріг до Вінницького індустріального парку;

– отримано технічні умови суб'єктів господарювання на приєднання до мереж електроенергії та газопостачання в районі Вінницького індустріального парку.

**У 2019 році** [6] департамент економіки та інвестицій Вінницької міської ради:

– опрацював 9 нормативно-правових актів та проект рішення, 4 нормативно-правові акти рекомендовано скасувати. Розглянуто сфери землевпорядкування та архітектури;

– тривала робота щодо актуалізації «Положення про порядок підготовки регуляторних актів виконавчими органами міської ради у сфері господарської діяльності та його прийняття Вінницькою міською радою та її виконкому»;

– спільно з розробниками опрацьовано 5 проектів регуляторних актів;

– сформовано план діяльності з підготовки проектів регуляторних актів та план-графік здійснення відстеження результативності регуляторних актів на 2020 рік.

У 2019 році департаментом було проведено 11 заходів у рамках проведення марафону можливостей для бізнесу. Розпочато роботу над програмою підтримки соціального підприємництва Вінницької міської територіальної громади – проведено 2 засідання робочої групи та робочі групи з експертами проекту Проміс.

Впроваджено навчальну програму з підприємництва для ветеранів АТО і ООС спільно з Київською школою економіки. Учасниками стали 25 ветеранів АТО/ООС, за результатами навчання 12 випускників.

У сфері фінансового моніторингу опрацьовано та погоджено 38 уточнених фінансових планів комунальних підприємств міста на 2019 рік, 37 фінансових планів комунальних підприємств міста на 2019 рік, 1 фінансовий план комунальних підприємств міста на 2020 рік; затверджено порядок складання, затвердження та контролю виконання показників фінансових планів комунальних підприємств та комунальних некомерційних підприємств, що є власністю Вінницької міської об'єднаної територіальної громади.

**У 2020 році [7]:**

Порядок часткової компенсації відсотків у 2020 році:

- видано кредитів в рамках порядку компенсації: 3 кредити;
- видано кредитів банками на загальну суму: 3,584 млн. грн.;
- сума компенсації учасникам процедури компенсації: 644,6 тис. грн.;
- у позичальників компенсація покриває від 25% до 100% платежів за користування кредитами (відсотки по кредиту).

В рамках реалізації повноважень в сфері публічних закупівель:

- забезпечено консультаційну допомогу виконавчим органам, комунальним закладам, установам та підприємствам;
- здійснено моніторинг у системі «Prozorro» електронних закупівель;

– налагоджено співпрацю з громадськими організаціями, що здійснюють моніторинг у сфері публічних закупівель (проведено спільні наради та круглі столи за участі громадських організацій, замовників та постачальників торгів з метою вирішення спірних питань щодо виявлених порушень громадськими організаціями у сфері публічних закупівель);

– взято участь у роботі тендерного комітету та комісії для проведення допорогових закупівель апарату міської ради та її виконавчого комітету.

Контроль закупівель має здійснюватися на основі певної моделі, а тому внутрішній аудитор повинен проаналізувати достатню кількість елементів (даних тендерної документації), необхідних для підготовки висновків про якість проведеної процедури закупівель.

Якщо не пройдено всі етапи державної закупівлі, враховуючи виконання договірних умов, тобто процедура не завершена, перевіряються її окремі етапи і за наслідками такої перевірки з окремих питань складається акт. Відбувається переривання перевірки, і коли замовник пройде решту етапів закупівлі, її можна поновити.

Поки заходи контролю призупинені відділ освіти може здійснювати поточну діяльність, готуючись до закінчення перевірки: надсилати запити з метою отримання відповідей на окремі питання, проводити зустрічні звірки та здійснювати інші необхідні заходи.

Акти перевірки в цілому та по окремих питаннях складаються та подаються на підпис, а одержані результати реалізуються за правилами, передбаченими Порядком проведення інспектування ДАСУ. За своєю юридичною силою згадані документи рівнозначні, і в подальшому їх результати реалізуються однаково.

Акти перевірок є підставою для складання відділом освіти протоколів про вчинення адміністративних правопорушень, ініціювання притягнення винних до дисциплінарної відповідальності, передачі правоохоронним органам за правилами, передбаченими в законодавстві, відомостей, що

одержані за результатами заходів контролю державних закупівель або перевірки певних питань, зв'язаних з їх проведенням, тощо.

Фінансовий контроль державних закупівель дає змогу органам Відділу освіти швидко відповідати на звернення громадян щодо порушень, які були скоєні при державних закупівлях; своєчасно попереджати, встановлювати й ліквідувати такі порушення на всіх стадіях державних закупівель. Це важливий крок до системного підходу для впровадження превентивних методів фінансового контролю, його здійснення та посилення у сфері держзакупівель.

У деяких закордонних країнах між органами контролю відбувається взаємодія або здійснюються спроби розмежувати повноваження таких органів та уповноважених з прав людини (омбудсменів). Останні призначаються парламентами та діють незалежно. Але є категорія уповноважених з певними адміністративними повноваженнями. Так, у Франції Рада Міністрів призначає медіатора, що виконує посередницькі функції, пов'язуючи населення з апаратом державного управління. В цьому йому допомагають кореспонденти міністерств та відомств, наділені спеціальними повноваженнями. У Сполучених Штатах губернатори, нерідко за погодженням з органами законодавчої влади, призначають виконавчих омбудсменів штатів. А австрійським президентом призначаються члени Колегії народного правового захисту.

Як демонструє досвід створення аудиторських служб у світі, за кордоном застосовуються переважно три наступні моделі:

- 1) парламентська – при вирішенні питання про відбір членів аудиторської служби, і в першу чергу її голови, вирішальне значення має позиція парламенту;
- 2) позапарламентська – керівника аудиторської служби призначає президент на підставі рішення, прийнятого радою міністрів, або уряд, а щодо інших членів служби рішення про призначення приймається президентом;

3) змішана – комбінуються ознаки двох попередніх моделей, і члени аудиторської служби призначаються як президентом, так і парламентом.

В якості основних завдань, що покладаються на згадані служби, законодавство іноземних держав визначає наступні:

- контролювати, як виконується державний бюджет (наприклад, в Португалії контролюється виконання бюджету держави, а в Італії здійснюється попередній контроль відповідності урядових актів законодавству та подальший виконання бюджету);
- контролювати фінансову діяльність різноманітних державних органів (у Польщі, наприклад, здійснюється контроль діяльності згаданих органів у сфері фінансів, організаційно-управлінській та господарській, а також роботи організацій, зокрема підприємств, що підпорядковані державним органам, а в Австрії перевіряється фінансова діяльність на різних рівнях: держави в цілому, окремих земель, громад, їхніх спілок та решти суб'єктів права, перелічених у законодавстві).

Вищий орган контролю реалізує свої повноваження задля забезпечення законного, правильного, ефективного та економічного управління матеріальними та фінансовими ресурсами. В якості основної виключної функції органів фінансового контролю держави можна виділити визначення відносного значення, ваги певних об'єктів. Аналіз законодавчих норм деяких закордонних держав, зокрема конституційних, дозволяє зробити висновок про те, що вищий орган, що уповноважений здійснювати контроль у сфері фінансів, контролює, перш за все, такий об'єкт як бюджет держави, а саме його дохідну, витратну частини та виконання. Об'єктами контролю можуть також бути будь-які інстанції держави. Але здійснення державними органами повноважень з контролю по відношенню до згаданих об'єктів має певну специфіку. В якості прикладу можна згадати повноваження з контролю за банківською діяльністю. Угорська Рахункова палата, що уповноважена здійснювати фінансовий контроль, моніторить та перевіряє діяльність податкового управління та рад на місцях у сфері оподаткування, а також

Управління гербових зборів, митних органів та партійну господарську діяльність. В свою чергу, австрійська Рахункова палата перевіряє як державне господарство на федеральному рівні, так і стан фінансів в окремих землях, фінансову діяльність, здійснювану установами та фондами, що управляються федеративними органами, зокрема благодійними фондами.

Фінансовий контроль за рівні держави в цілому та окремих муніципальних утворень може будуватись у вигляді єдиної системи на базі спільних стандартів та принципів, як це відбувається, зокрема, у Великобританії, ФРН, Сполучених Штатах та Австрії. За рахунок стандартизації забезпечується системна взаємодія між органами, що здійснюють фінансовий контроль у державі; створюється організаційно-методична база для того, щоб згадані органи спеціалізувались, кооперувались та самоорганізовувались; визначається ефект у вигляді синергії у сфері фінансового контролю; здійснюються повноваження з професійної інтеграції, що дозволяє об'єднати персонал органів, що здійснюють у державі функції фінансового контролю.

В іноземних державах також функціонують органи, що здійснюють фінансовий контроль на рівні регіонів. Вони переважно набувають однієї з двох форм: єдиної Централізованої системи фінансового контролю, в межах якої органи фінансового контролю в регіонах прямо підпорядковані вищому державному органу такого контролю. Подібна модель дозволяє на підставі єдиного плану та критеріїв контролювати діяльність у бюджетно-фінансовій сфері в країні в цілому та гарантувати законність і доцільність управління усіма фінансовими ресурсами в державі. Децентралізація фінансового контролю проявляється в існуванні у регіонах окремих контрольно-рахункових палат, уповноважених контролювати рух коштів державного бюджету на територіях відповідних утворень, враховуючи муніципалітети, що не об'єднуються у спільну систему фінансового контролю загальнодержавного рівня та не підпорядковані вищому контрольному органу держави у сфері фінансів.

Отже, департамент економіки і інвестицій здійснює контроль за виконанням бюджету Вінницької міської ради, забезпечує консультаційну допомогу виконавчим органом, налагоджує співпрацю з громадськими організаціями, контролює порядок часткової компенсації відсотків.

## **Висновки до розділу 2**

Особливістю податкової реформи має стати перехід від фіскального принципу податкової політики до формування нової моделі, яка б забезпечувала необхідний для підтримки функціонування держави обсяг бюджетних надходжень дотримуючись принципу соціальної справедливості розподілу податкового навантаження в державі.

Отже, успіхи реформи місцевого самоврядування та територіальної влади беззаперечні, але говорити про те, як закінчиться реформа, зарано, багато чого залежить від рішень по змінах до Конституції, від прийняття Муніципального кодексу, від того, як майбутні рішення будуть впроваджуватися на усіх рівнях.

# РОЗДІЛ 3

## РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

### 3.1 Концепція вдосконалення управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні

З метою реформування місцевого самоврядування в Україні запропонуємо наступну концепцію вдосконалення управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів:



Рисунок 3.1 – Концепція вдосконалення управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів

Державні програми України повинні стати ключовим механізмом, за допомогою якого пов'язуються стратегічне і бюджетне планування. Кінцева ефективність «програмних» бюджетів залежить від якості державних програм, механізмів контролю за їх реалізацією. Державні програми потребують доопрацювання. Перш за все необхідно забезпечити взаємозв'язок поставлених цілей і бюджетних обмежень, їх ув'язку з основними параметрами надання державних послуг, використання всього арсеналу регулятивних інструментів, опрацювання планів структурних реформ.

Цим же принципам повинні відповідати і інші програмно-цільові інструменти, зокрема «дорожні карти» змін в соціальній сфері, які повинні бути скоординовані за термінами реалізації модернізованих заходів, обсягів фінансування та темпам досягнення цільових показників по оплаті праці.

Необхідно зробити вагомий крок, перейшовши до формулювання завдання держави із забезпечення юридичних осіб та громадян державними послугами на місцевому рівні згідно із загальним переліком цих послуг та нормами їх фінансування.

Досягненню цієї мети має посприяти вирішення трьох наступних завдань:

- введення законодавчої заборони на складання загального переліку згаданих послуг в освітній, медичній та культурній сферах;
- розроблення методології визначення нормативів фінансування надання на місцевому рівні державних послуг;
- включення до переліку цільових показників реалізації профільних державних програм головних параметрів виконання державного завдання.

Бюджетна політика повинна стати більш ефективним інструментом реалізації державної соціально-економічної політики. Механізми державної соціально-економічної політики повинні мати надійне, точно прораховане бюджетне забезпечення. Критерієм має стати досягнення цілей соціально-економічної політики, на фінансове забезпечення яких спрямовуються

бюджетні кошти. Якщо бюджетні кошти витрачені в більшому обсязі, ніж заплановано, а мета досягнута в меншій мірі, ніж визначено, то в кожному подібному випадку необхідно виявляти й усувати причини такого використання бюджетних асигнувань.

З метою підвищення ефективності витрат необхідно розробити і впровадити систему щорічного аналізу ефективності витрат по кожному напрямку, в тому числі аналіз динаміки показників ефективності. Систематичний аналіз ефективності витрат повинен доповнювати систему відповідальності за досягнення поставлених цілей замість дієвого контролю суми витрат на той чи інший напрямок.

Відповідний аналіз на підставі динаміки обсягів витрат і значень цільових показників необхідно проводити за державними програмами з публічним розглядом звітів.

З огляду на наявність реальної перспективи, що найближчим часом триватиме дія суворих обмежувальних заходів, запроваджених у зв'язку з несприятливими економічними умовами у світі, необхідна робота з максимально точного визначення пріоритетних напрямків розподілу бюджетних видатків. Вкрай важливо змінити їх структуру, віддавши перевагу витратам на розвиток. В якості пріоритетів для фінансування слід обирати освітні, наукові програми та пов'язані з удосконаленням інфраструктури, постійно збільшуючи їх питому вагу у загальнодержавних бюджетних витратах.

Витрати бюджету необхідно спрямувати на покращення клімату у сфері інвестування та підприємництва. За рахунок бюджетних коштів можна створювати конкуренцію приватним інвестиціям. І навпаки, завдяки інвестуванню в економіку коштів бюджету повинні стимулюватись капіталовкладення с приватних джерел, створення інженерної та транспортної інфраструктур, що відповідатимуть вимогам сьогодення.

Необхідно здійснити перехід до «програмного бюджету». Перехід до формування і виконання «програмного бюджету» повинен супроводжуватися

впровадженням сучасної державної інтегрованої інформаційної системи управління суспільними фінансами «Електронний бюджет», яка повинна дозволити перейти на якісно новий рівень управління державними фінансами і створити інструментарій для прийняття обґрунтованих управлінських рішень з метою підвищення ефективності та результативності бюджетних витрат.

Необхідна розробка бюджетної стратегії при різних варіантах розвитку української та світової економік. Все це дозволить досягти стійкості бюджетної системи в умовах кризових явищ та макроекономічної нестабільності.

Місцеві бюджети зможуть вважатись збалансованими, якщо джерел надходження доходів, що є у розпорядженні органів місцевої влади, буде достатньо для забезпечення фінансовими ресурсами реалізації комплексу завдань у соціально-економічній сфері у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Аналіз економічної літератури демонструє, що дослідники не притримуються єдиної точки зору з приводу того, який напрямок повинен бути пріоритетним в процесі збалансування бюджетів: зменшення видатків чи збільшення доходів. Вивчення різних позицій, що стосуються способів досягнути балансу бюджетів, дозволило зробити висновок про те, що бюджети варто збалансовувати, одночасно скорочуючи витрати та підвищуючи доходи. Слід також враховувати необхідність досягнення як кількісного, так і якісного балансу. Потрібне розроблення ефективного механізму, що дозволить оптимізувати розподіл витрат на вирішення економічних та соціальних завдань. Витрати можна буде раціоналізувати, досягнувши потрібного рівня ефективності, якщо постійно та комплексно проводити аудит та відмовлятись від статей бюджетних витрат, що необґрунтовані та неефективні.

В якості важливої умови, що закладає основу для забезпечення оптимального управління бюджетними витратами на місцях, виступає відмова від соціальних пільг деяким категоріям громадян без достатнього обґрунтування, скорочення витрат на медичні, освітні цілі, державне

управління, житлово-комунальне господарство, соціальне забезпечення та захист з одночасним підвищенням витрат на реалізацію масштабних програм місцевого рівня.

Оптимізуючи бюджетні витрати на рівні адміністративно-територіальних одиниць, необхідно вирішувати наступні завдання:

- впроваджувати ефективну систему здійснення контролю та регулювання розподілу фінансів, підвищувати якість розробки планів раціоналізації бюджетних видатків на місцях;
- дотримуватись лімітів бюджетних витрат на відповідний бюджетний період, визначати обґрунтовані та ефективні джерела збалансування бюджету у випадку профіциту або дефіциту.

Щоб скоротити видатки, слід посилювати фінансову дисципліну при використанні коштів, прагнути досягнення закріплених у рішенні про бюджет показників соціально-економічного характеру. Необхідна безпосередня взаємодія органів влади на місцях з органами державного рівня задля забезпечення своєчасності реагування на соціально-економічні зміни у державі та конкретному регіоні.

Важлива передумова оптимізації витрат бюджетів – це досягнення балансу між потенціалом певного регіону з точки зору одержання доходів та його витратами. Закладення основи, що дозволить раціоналізувати видатки, повинно охоплювати надання органам влади на місцях самостійності у сфері фінансів, покращення механізму, за допомогою якого делегуються повноваження, пов'язані з видатками, покладення на органи місцевої влади фінансових зобов'язань, що обґрунтовані з економічної точки зору.

На базі досвіду європейських держав, що успішно оптимізують бюджетні витрати, можна запропонувати певні напрями їх зменшення задля досягнення балансу бюджетів на місцях (табл. 3.1).

Таблиця 3.1 – Напрями скорочення витрат місцевих бюджетів

Сукупність заходів щодо забезпечення скорочення бюджетних витрат
1. Введення реєстру видаткових зобов'язань місцевих органів влади, що передбачає: а) розробку методики оцінки вартості витратних зобов'язань; б) виділення діючих і знову утворених витратних зобов'язань; в) визначення обсягу і структури витрачання бюджетних коштів відповідно до поставлених цілей і завдань.
2. Впровадження ефективної системи програмно-цільового методу планування на місцевому рівні з метою: а) скорочення бюджетних витрат на підставі розробки результативних внутрішньовідомчих бюджетних програм; б) розробки обґрунтованої системи моніторингу та аудиту ефективності за доцільністю і ефективністю витрачання бюджетних коштів в процесі формування і виконання бюджетних програм.
3. Скорочення обсягів дотацій місцевих органів влади, підприємств комунального сектора економіки. Стимулювання місцевих органів влади щодо розвитку їх фінансового потенціалу, до пошуку резервів щодо підвищення ефективності бюджетних витрат.
4. Зміна системи і порядку фінансування соціальних послуг населення на підставі розвитку системи конкурсного надання цих послуг, через систему місцевого замовлення.
5. Здійснення оптимізації мережі бюджетних установ, перепрофілювання і закриття тих, які неефективно і неякісно надають бюджетні послуги.

Оптимізувати видатки необхідно не тільки шляхом покращення їх структури. Слід також створити економічні передумови для того, щоб збільшувався потенціал регіонів з точки зору оподаткування. А досягнути цієї мети можна за рахунок розвитку середнього та малого підприємництва, збільшення масштабів прямих інвестицій з боку держави та капіталовкладень з-за кордону.

Можна запропонувати запозичення досвіду з Європи, де забезпечується фінансовий баланс територій, їх витрат та доходів, що:

- визначає нерівномірний розвиток економіки різних регіонів, різницю між ними з точки зору акумулювання податків та інших надходжень;
- демонструє специфіку реалізації фінансової політики у регіонах;

- є ефективним засобом досягнення балансу між повноваженнями органів місцевої влади, пов'язаними з доходами та видатками.

Про потребу у застосуванні фінансового балансу територій згадують у своїх наукових публікаціях вітчизняні дослідники [9; 12; 14]. Такий баланс є базою даних для збалансування бюджетів регіонів, що демонструє специфіку формування фінансів та напрямки їх використання на регіональному та внутрішньому рівнях. Завдяки балансу територій забезпечується можливість планування розподілу коштів бюджету.

Завдяки використанню фінансових балансів витрат і доходів на внутрішньо- і загально регіональному рівнях в Україні може бути проведено комплексне дослідження:

результативності створення та використання територіальних бюджетів і позабюджетних фондів за усі бюджетні періоди (поточний, попередній, наступні);

ефективності функціонування підприємств, бюджетних установ, суб'єктів господарювання й організацій.

Показники цього балансу дозволяють розробити та корегувати план з формування та розподілу бюджетних коштів.

### **3.2 Модель управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів**

Виділення основних напрямків забезпечення збалансованості місцевих бюджетів дозволяє автору визначити теоретичну модель збалансованості цих бюджетів (рис 3.2.).

Комплексно впроваджуючи згадані заходи з підвищення рівня доходів та зниження витрат, можна забезпечити баланс бюджетів на місцях. Створенню збалансованої системи доходів і видатків на місцевому рівні мають передувати комплексні реформи, в межах яких необхідно впроваджувати використання фінансового балансу територій, оптимізувати відносини між бюджетами та відповідне регулювання, розвивати планування з

використанням програмно-цільового методу, а також цілеспрямовано реалізувати на місцях ефективну політику у бюджетній сфері.

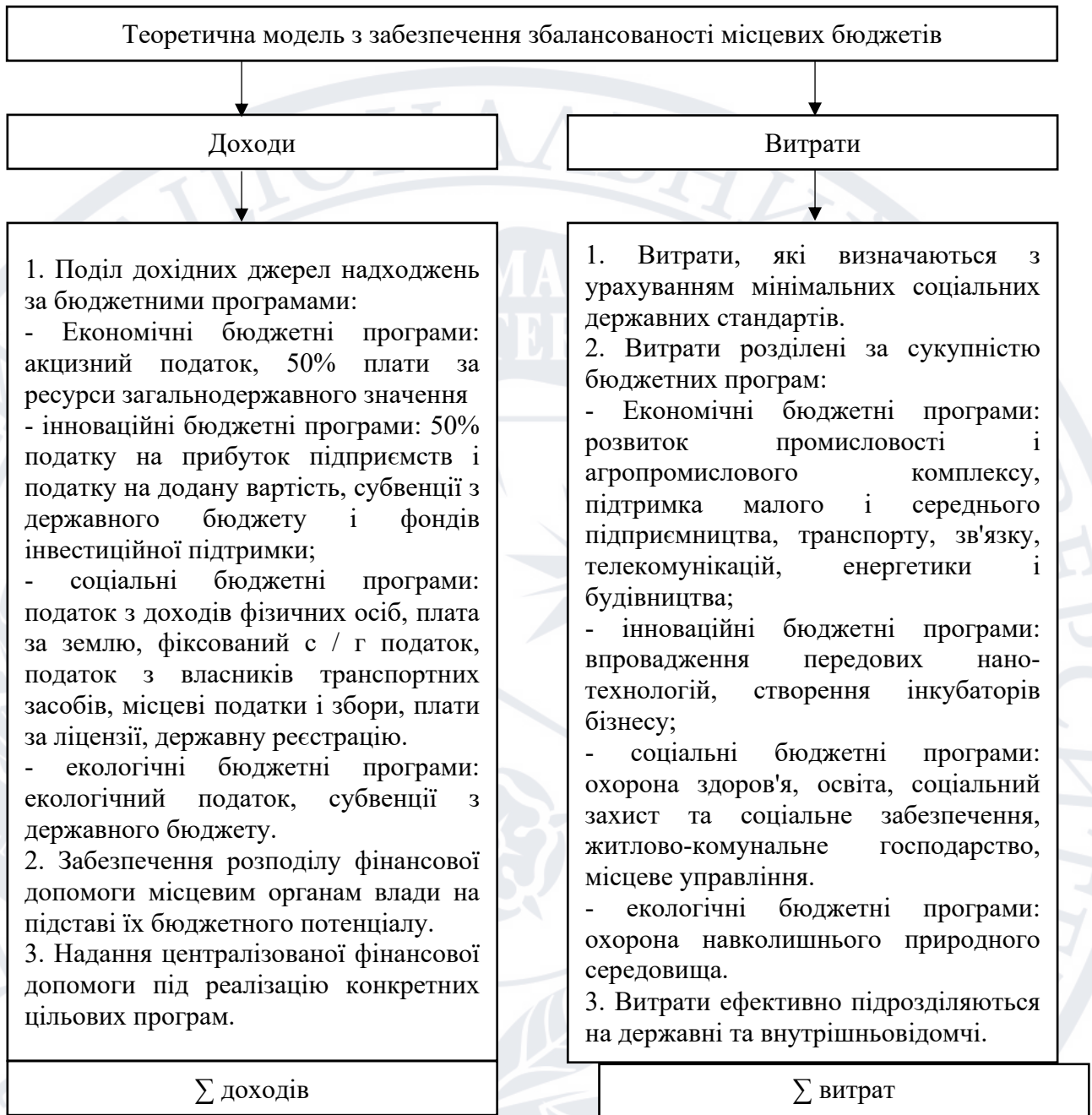


Рисунок 3.2 – Теоретична модель забезпечення збалансованості місцевих бюджетів

Джерело: складено автором

Модель, яку запропонував автор, дозволить збалансувати бюджети на місцях. Наскільки виправданим буде її використання, залежить від того, чи будуть запроваджені бюджетні та податкові реформи достатньо ефективними

та системними. Надалі слід проводити дослідження у напрямку розробки покрокового алгоритму, що дозволить ефективно збалансувати бюджети на місцях, а також відповідного механізму, який відрізнятиметься достатньою обґрунтованістю.

Стратегія управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів та комплексний план розвитку громади можуть бути сформовані з повтореннями. Їх підготовку розділимо на чотири етапи у рамках Вінницької міської територіальної громади.

Етап 1. Створення бази даних планування, що складається зі статистичних даних, аналітичних інструментів та методів для виявлення різних показників розвитку, його проблем, обмежень, а також можливостей та викликів для розвитку ресурсного забезпечення місцевих бюджетів. Виходи модуля:

- а) оновлений ресурсний профіль території;
- б) показники місцевого розвитку (статистичні дані);
- в) детермінована проблема та матриця її рішень.

Етап 2. Формулювання цілей (нових або повторне підтвердження попередньо встановлених) та перегляд наявного стратегічного бачення. Виходи модуля виглядають так:

- а) перевірена/оновлена стратегічна ціль (бачення, місія);
- б) елементи місії (секторальні цілі), їх дескриптори та індикатори успішного досягнення;
- в) невідповідність між фактичним станом справ і баченням, яка буде перетворена у секторальні цілі.

Етапи 1 та 2 можуть бути виконані одночасно.

Етап 3. Формування стратегічного плану управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Передбачає впровадження таких заходів: створення альтернативних стратегічних і секторальних цілей з урахуванням більш високого та, відповідно, низького рівнів ризиків та вибір найбільш бажаної альтернативи для територіальної громади, залежно від обставин,

складання переліку стратегічних та операційних дій щодо реалізації цілеспрямованого, підбір інструментів впровадження дій. Виходи за цим модулем виглядають таким чином:

- а) проект стратегії управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів;
- б) секторальні плани;
- в) проект рішення про затвердження стратегії управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів.

Етап 4. Підготовка багаторічних секторальних планів. Основні види діяльності: формулювання секторальних пріоритетів, цілей та завдань; розробка програм, проектів у межах секторальних планів; підготовка інвестиційної програми місцевого розвитку; формування нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування та, можливо, законів для виконання секторальних планів; підготовка програми розвитку ресурсного потенціалу території.

Стратегічне планування ресурсного забезпечення місцевих бюджетів є циклічним та ітераційним процесом. Комплексний процес планування розвитку територіальної громади є складовою частиною циклу. Він починається зі встановлення або повторного перегляду стратегічного бачення та оцінювання поточного стану справ. Ці два етапи включають згадані раніше модулі 1 та 2. Закінчується процес стратегічного планування прийняттям рішення місцевої ради.

Таким чином, ресурсне забезпечення місцевих бюджетів на муніципальному рівні зосереджується на підготовці багатосекторального плану розвитку ресурсного потенціалу території. Серед значущих його особливостей передбачено такі: забезпечення можливостей для взаємодії між державними органами влади та підрозділами органів місцевого самоврядування; посилення взаємодоповнюваності між територіальними громадами; підкреслення ролі місцевих рад як партнерів національного уряду в державному розвитку та як колабораціоністів і кооператорів у місцевому

розвитку; встановлення значної ролі органів місцевого самоврядування та громадськості у формулюванні планів розвитку, політики та стратегій, які базуються на аспектах розвитку, секторальних напрямках та програмах, забезпечуючи узгодженість цілей та завдань місцевого розвитку з регіональними та національними пріоритетами.

### **3.3 Зарубіжний досвід формування ресурсного забезпечення місцевих бюджетів та можливості його використання в Україні**

Формування місцевих бюджетів в Україні зазнає постійних трансформацій. Відсутність виражених тенденцій у цих трансформаціях свідчить про недоопрацьованість методології.

У сучасній зарубіжній науці існують два основні підходи до регіоналізації оподаткування: «функціональний» (що виник раніше за часом) та «оптимізаційний». Вони розходяться у вирішенні таких питань: наскільки держава може втручатися у діяльність місцевих органів влади; як раціонально розподілити доходи та повноваження між рівнями громадського управління; які рівні формування доходів та фінансування соціальних витрат певного характеру будуть максимально ефективними; якими повинні бути форми контролю.

За думкою прихильників першого підходу, розробляти та втілювати економічну політику спроможна тільки держава, оскільки вона несе відповідальність за макроекономічну стабільність та підтримку соціальних стандартів. Вони визначають, що, хоча певні типи доходів концентруються на місцевому рівні з більшою ефективністю, лише соціальними та політичними цілями, які ставить держава, мають визначатися умови виділення бюджетного фонду.

Прихильники «оптимізаційного» підходу борються за конкуренцію територіальних утворень, за залучення інвестицій та використання для цього податкових механізмів. Багато хто з них інтерпретує місцеві податки як оплату

вартості громадських послуг, запропонованих органом місцевого самоврядування.

Оптимізаційний підхід виступив ідеологічною основою політики децентралізації, що проводилася урядом США з кінця 1960-х років. Були перерозподілені між бюджетами різних рівнів функції фінансування соціальних видатків. На початку 1980-х років було посилено загальне падіння ефективності економіки та спостерігався катастрофічний дефіцит бюджетних засобів. Саме тому акцент у новій політиці робився на самостійному фінансуванні територіальних соціальних видатків місцевими податками. Допомога з федерального бюджету постійно урізалася. Міста стали самостійно формувати та затверджувати свої бюджети, визначати рівень податків, брати кредити та керувати боргом. Витрати безпосередньо пов'язувалися з доходами і за потреби утискалися.

У європейських країнах тенденція до підвищення централізації фінансів (к. XIX – 2 пол. XX ст.) змінилася на протилежну. Але ідеологія цього процесу була іншою, що представляла ту чи іншу форму компромісного варіанта між «функціональним» та «оптимізаційним» підходами.

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає у сучасній європейській практиці універсальні засади організації бюджетних відносин. За її даними, органи місцевого самоврядування в рамках загальнодержавної економічної політики можуть вільно мати достатні власні кошти. Обсяг їх фінансових ресурсів повинен відповідати функціям, передбаченим місцевою владою, Конституцією чи законом.

Але це зовсім не означає одноманітності підходів європейських держав до вирішення основних питань в плані міжбюджетних відносин. На сьогоднішній день є дві базові моделі розподілу ресурсів та повноважень. У більшості країн Західної Європи прийнята перша модель. У ній повноваження органів міського самоврядування мають на увазі контроль над територією та надання громадських послуг у таких сферах: культура та спорт, охорона

громадського порядку, соціальне забезпечення, громадський транспорт, гігієна, управління комунальною власністю, комунікації.

Основним способом фінансування витрат при даній моделі є надходження від закріпленої за місцевими бюджетами частки загальнодержавних податків, а також трансфертів з вищих бюджетів. Місцеве оподаткування у даній моделі не має визначального значення. Особливу роль грає фінансове вирівнювання. Згідно цьому принципу все населення має право як мінімум на стандартний рівень послуг органів публічної влади, незалежно від території проживання та прописки. Суть принципу полягає у рівномірному розподілу фінансових засобів між міськими громадами шляхом їхнього переміщення.

Відповідно до другої моделі, місцева влада забезпечує не лише всі зазначені вище повноваження з контролю над територією, але й суттєву частку державних функцій: освіту, охорону здоров'я, соціальні установи та соціальне страхування населення. Модель поширена у Скандинавських країнах. Можна говорити про реалізацію цієї моделі у Великій Британії та Нідерландах, у Польщі та Угорщині, хоча в цих країнах вона має суттєві особливості.

Більше широке коло видаткових повноважень вимагає і більшої доходної бази. Фінансування другої моделі орієнтоване переважно на власні податкові джерела доходів міських бюджетів. Місцеві органи влади мають широкі повноваження, проте за умови, що їхня діяльність безпосередньо стосується громадських інтересів. У частині забезпечення державних функцій повноваження жорстко регламентовані та безперервно контролюються. Відмінною рисою скандинавського самоврядування служить система контролю, в яку, крім відповідних міністерств та відомств, включений інститут омбудсменів.

Дослідники відзначають умовність та динамічність меж описаних моделей. Так, у країнах, які віднесені до першої моделі, повноваження місцевих органів влади розширюється; вони залучаються до виконання

державних функцій. У країнах, де реалізована інша модель, посилилася місцева автономія (реформа «вільних комун» у скандинавських країнах).

Багатьма державами на початку двохтисячних була здійснена ціла низка децентралістичних реформ. Це і зменшення об'єму пов'язаних фінансових трансфертів при зростанні обсягу непов'язаних (Нідерланди); ліквідація контролю апріорі (Греція та Франція), розширення компетентісної сфери органів місцевого самоврядування (Італія, Португалія, Франція, Іспанія); посилення податкової автономії (Італія, Іспанія), створення нових різновидів місцевих угруповань [2, с. 16].

У основі регіоналізації лежить парадигма наближення системи управління до керованого об'єкту. Повною мірою сприйняти «оптимізаційний» підхід перешкоджає великий історичний досвід місцевого самоврядування (позитивний та негативний). Але наукова громадськість дедалі більше схиляється до того, що самофінансування — це не проблема автаркії, а стимул розвитку. Спеціальна група експертів з розвитку громад, яка працювала під егідою ООН, розробила власне визначення цього терміну. За їх думкою, розвиток є процесом, при якому умови життя співтовариства (культурні, соціальні, економічні) покращуються завдяки поєднанню дій влади і самих людей. Це здійснюється задля інтеграції цієї спільноти в загальний потік нації; надання їм права привнесення максимально можливих «інвестицій» у національний розвиток». На Заході стає загальновизнаним, що локальні фактори відіграють визначальну роль у формуванні напрямів технологічної політики та відповідно у визначенні стратегічних орієнтирів приватних компаній.

Саме локалізація та регіоналізація технологічної політики на початковій стадії інноваційної діяльності дозволяє визначити перспективну спеціалізацію, сформувати принципи відбору (селекції) технологій, які можуть бути адаптовані до умов місцевого виробництва, розробити відповідну політику у галузі підготовки та перепідготовки кадрів.

В Україні до реформи децентралізації основу міжбюджетних відносин значною мірою визначали принципи реальної практики господарювання в умовах централізованого планування. Місцеві бюджети фактично формувалися державою: нею встановлювався відсоток відрахувань від базових податків, жорстко регламентувалися не лише обсяги видатків, а й напрямки витрачання бюджетних коштів. Місцеві бюджети були швидше кошторисом доходів і витрат, ніж фінансовою основою діяльності органів місцевого самоврядування.

В результаті реформи самоврядування ситуація змінилася. Однак багато громад виявилися нездатними функціонувати в умовах відсутності необхідного ресурсного забезпечення місцевих бюджетів.

Від бюджетного механізму перерозподілу суспільного продукту багато в чому залежить ефективність економіки. Джерела інвестицій генерує відтворювальний процес, а рух фінансів виступає механізмом передачі інформації про пріоритетні сфери розвитку суспільства. Багатовікова практика розподілу економічних ресурсів показує, що найменші зміни у процедурі та нормативах ведуть до швидкого формування зворотного зв'язку та часто викликають ланцюгову реакцію. Кількісний аспект відносин пов'язаний з обсягом фінансових ресурсів, які перерозподіляються, якісний — з принципами і каналами розподілу цього фонду.

Вирішення проблем територій залежить від численних суб'єктивних чинників. Відсутність стабільних правил і відповідальності за їх дотримання спонукає учасників міжбюджетних відносин спрямовувати основну частину зусиль на виторговування фінансових ресурсів у вищій владі, використовуючи, в тому числі, виставлення завищених вимог, приховування реального стану справ.

Подібна практика формування бюджету не створює умов для набуття містом самостійності, оскільки не дозволяє організувати фінансування реалізації рішень органів місцевого самоврядування. Вона породжує утриманство та не стимулює місцеву владу до пошуку шляхів економії

бюджетних коштів. Керівники міст у таких ненормальних умовах головним критерієм оцінки своєї роботи вважають кількість «вибитих для міста» грошей. До цього зводиться місцева політика.

Неефективна система міжбюджетних відносин негативно впливає на рівень життя населення не тільки непрямим чином (через погіршення умов економічної діяльності), а й безпосередньо веде до деградації бюджетної сфери, зниження кількості та якості бюджетних послуг, посилює регіональні відмінності.

Для того, щоб органи місцевого самоврядування в Україні відігравали таку саму роль у суспільстві, як у західних країнах, інститут місцевих податків та зборів має розвиватись.

Специфічна особливість бюджетів міст — переважання у їх витратах асигнувань рутинного характеру утримання об'єктів соціального призначення. Тому велике значення має стабільність їхніх прибуткових джерел. Для місцевих податків краща нерухомісна податкова база, максимально стійка до коливань ділової активності.

У розвинених країнах основу місцевих бюджетів становлять податок на прибуток (Японія, країни північної Європи), на майно (Нідерланди, Португалія, США, Великобританія, Канада, Ірландія,), або змішані джерела (країни південної Європи) [2, с. 38]. Податок на прибуток має ту перевагу, що завдяки йому територіальна влада має мету створювати для підприємницької діяльності комфортні умови. Проте, є у нього і недолік — високий рівень залежності податку від вагань кон'юнктури ринку. Перевага податку майно — нединамічна податкова база, що рівномірно розподілена по території і від якої практично неможливо сховатися. Такий податок спроможний коригувати ринковий розподіл багатства при доцільному застосуванні, доповнюючи та перекриваючи недоліки податку на доходи, знижуючи непродуктивну частину структури власності. Сума сплачених податків капіталізується у вартості міського майна та повертається населенню за допомогою місцевих послуг.

Податок на майно зазвичай позитивно сприймається платниками, визнається ними справедливим. Але для українців податок на нерухоме майно є відносно новим та збільшує податковий тягар. Крім того, переважну частину матеріальної основи податкової бази становить житловий фонд із високим ступенем морального та фізичного зносу. Тому за рахунок цього джерела неможливо забезпечити суттєве зростання доходів місцевих бюджетів. Сам факт його запровадження вже викликає зміни на ринку житла, а підвищення податкової ставки понад певний поріг може небезпечно посилити втрату містами населення за рахунок міграції.

Розвиток потенціалу податку на майно можливий за допомогою посилення диференціації податкових ставок залежно від статусу та ринкової вартості майна. Це відповідає світовим тенденціям. Зростання концентрації власності та майнового розшарування суспільства, підвищення доходів від майна та підприємницької діяльності орієнтують фахівців у сфері оподаткування на пошук більш досконалих механізмів перерозподілу суспільного продукту. Для визначення бази оподаткування нерухомості застосовуються: оцінна вартість землі та будівель (Греція, Данія, Норвегія), розрахункова величина орендної плати (Франція), кадастрова оцінка нерухомості (Іспанія, Мексика), площа першого поверху будівлі (Польща, Чехія, Словенія) [9, с. 25].

У Канаді в оцінці враховуються три чинника:

- витрати на створення цієї вартості;
- дохід, що вона реально приносить власнику;
- ринкова вартість на момент оцінки.

Ставка різко підвищується, якщо приміщення використовується для певних видів діяльності (лікарської, перукарської, адвокатської, виробництва алкогольної продукції).

Для перерозподілу податкового навантаження на верстви населення з вищими доходами використовуються податок на фінансові та капітальні трансакції, податок на чисте багатство (сукупне оподаткування нерухомості,

цінних паперів, банківських депозитів, інвестицій у реальний капітал приватних підприємств та корпорацій). У Китаї в 2013 р. поруч із збільшенням обсягу податку на майно додатково було введено податок на предмети розкоші. В Австрії дискутується питання про запровадження податку на майно із включенням фінансових активів для 5—10 % найбагатших громадян.

За кордоном, незважаючи на тенденцію до скорочення номенклатури місцевих податків, країни, де їх існує лише кілька, становлять виняток. Так, у Франції стягується 16, в Австрії – 18, в Іспанії – 31, в Італії – понад 40, у Німеччині – 46, у США – 66, а у Бельгії близько 100 місцевих податків та зборів. Це дозволяє зробити загальний податковий тягар психологічно менш помітним, відобразити різноманітність форм доходів, впливати на споживання та накопичення.

Крім податків, які мають виражений фіскальний характер, поширення мають платежі, функції яких перебувають у відображенні політики місцевих органів управління. Це, перш за все, санкції, спрямовані на захист навколишнього природного середовища, підтримання порядку та чистоти міст, ліквідації стоянок автомобілів, що самочинно влаштовуються на проїжджій частині вулиць та дворових територіях.

У США спеціальним податком оподатковуються компанії, що виробляють ємності для рідин без їх вторинного використання (мається на увазі тара, що йде після використання продукції до відходів). У розвинених країнах широко поширені податки на торгівлю, на фонд заробітної плати, на надання різних ліцензій, на полювання та рибальство, на кар'єри, на рекламу, на собак, на розваги та видовища, на подарунки, на володіння додатковим житлом, на споживання енергії та енергоносіїв, плата за проїзд дорогами. У деяких містах стягуються незвичайні податки, наприклад, в Арканзасі з 2005 р. запроваджено податок на пірсинг та тату.

В Україні до ухвалення Податкового кодексу стягувалося 16 місцевих податків (зборів). Причиною скасування більшості з них (за право проведення кіно- та телезйомок, за участь у бігах на іподромі та виграш, з власників собак,

за право використання місцевої символіки та ін.) вказується мале фіскальне значення за великих адміністративних витрат. Однак у західних країнах органи місцевого самоврядування воліють нести витрати задля власної політики. У більшості країн податки стягуються не тільки національною податковою службою, а й місцеві органи влади беруть у цьому активну участь. Це наводить на думку, що справжньою причиною відмови від застосування малоприбуткових податків та зборів є недосконалість міжбюджетних відносин: збільшення власних доходів веде, як правило, до зниження трансфертів.

Найчастіше існує розрив між витратною частиною та прибутковими можливостями щодо реалізації повноважень. У результаті формується вертикальний дисбаланс, що покривається за рахунок фінансової допомоги державного бюджету.

Даний дисбаланс вимагає формування різних механізмів щодо його згладжування. Кожна країна намагається знайти власний спосіб забезпечення збалансованості. В багатьох країнах стійкість місцевого бюджету забезпечується за допомогою бюджетного вирівнювання.

Бюджетне вирівнювання - це процес, який здійснюється органами вищого рівня з метою забезпечення збалансованості бюджетів усіх рівнів. Цей процес здійснюється за рахунок низки механізмів, за допомогою яких відбувається вплив на процеси формування та використання бюджетних фондів для досягнення цілей, визначених соціально-економічною політикою держави.

Виділяють два типи бюджетного вирівнювання: вертикальне та горизонтальне вирівнювання.

Вертикальне вирівнювання орієнтоване на вертикальну збалансованість бюджетів. Воно має на увазі чітке розмежування повноважень та розподіл відповідальності між рівнями влади. В Україні дана робота з розмежування повноважень між публічно-правовими утвореннями, на жаль, остаточно не завершена.

Однак для вирішення проблем забезпечення бюджетної збалансованості вертикальне вирівнювання краще поєднувати з горизонтальним бюджетним вирівнюванням.

Горизонтальне вирівнювання є системою надання централізованої фінансової допомоги органам влади у вигляді розподілу фінансової допомоги регіонам, а суб'єкти, своєю чергою, передають фінансову допомогу місцевим бюджетам.

Світова практика показує, що горизонтальний спосіб вирівнювання використовується у розвинутих країнах. Так, наприклад, у США з федерального бюджету надається значна допомога штатам у вигляді цільових трансфертів. При розподілі цільової фінансової допомоги використовують формалізовані методики. Цільові трансферти - це перерахування коштів з вищого бюджету до нижчестоящого на певні цілі.

У Німеччині здійснюється перерозподіл коштів між землями. Конституція ФРН зобов'язує ділити податки між бюджетами всіх рівнів. Тому земля, чий податковий потенціал нижчий за середній, отримує вирівнювальний грант за рахунок тих земель, чий податковий потенціал вищий за середній. Дані гранти представляють собою трансферти, які переводяться з республіканського бюджету до місцевих бюджетів, щоб фінансувати витрати для відповідності мінімальним державним соціальним стандартам, спрямованим на підтримку соціальної та економічної стабільності.

Міжбюджетне вирівнювання в Індії здійснюється за рахунок допомоги регіонам, в якій поєднуються надання фінансових ресурсів як усім штатам на єдиній основі, так і конкретним штатам з несприятливою соціально-економічною ситуацією. В Індії передбачено три види трансфертів центрального уряду штатам:

- 1) надання субсидій на фінансування поточних витрат;
- 2) на фінансування державних інвестицій, зокрема й у рамках проектів розвитку конкретних штатів;

3) для соціально значущих проектів.

В Австрії вирівнювання здійснюється за рахунок трансфертів, які мають виключно цільовий характер

У Канаді бюджетне вирівнювання представляє собою здійснення щорічних нецільових грантів провінціям, у яких податковий потенціал нижчий за стандартний рівень. У Канаді Федеральний уряд та уряди провінцій відповідно до Конституції є рівноправними партнерами федерації, а місцеві органи влади не мають незалежного конституційного статусу.

У Швеції система міжбюджетного вирівнювання полягає у вирівнюванні доходів, метою якої є надання громадянам послуг однакової якості та за однаковою ціною на всій території держави.

Таким чином, вирішення проблем бюджетної збалансованості є найважливішим завданням. Механізм розподілу коштів має вирішувати завдання як вертикальної, так і горизонтальної збалансованості бюджетів. І кожна країна обирає універсальний механізм, що підходить для неї, забезпечення місцевого бюджету.

У свою чергу, перед Україною найважливішим завданням є здійснення правильного вибору механізму розподілу коштів між бюджетами різних рівнів для фінансового забезпечення регіональних та місцевих бюджетів.

На основі проведеного аналізу запропонуємо напрями вдосконалення формування ресурсного потенціалу місцевих бюджетів в Україні (Рис. 3.3).

Враховуючи закордонний досвід, можна порекомендувати для України збільшення частки місцевих податків та зборів у джерелах доходів бюджетних коштів. Підвищення повинно проводитися поступово з метою запобігання посилення податкових навантажень для населення. Оподатковуватись новими податками мають насамперед верстви населення з вищими доходами.

Доцільним буде повернення податків на рекламу, оскільки в деяких містах це допомагало створенню дієвих систем контролю та обслуговування вуличної реклами (у тому числі з використанням люмінесцентних ламп).

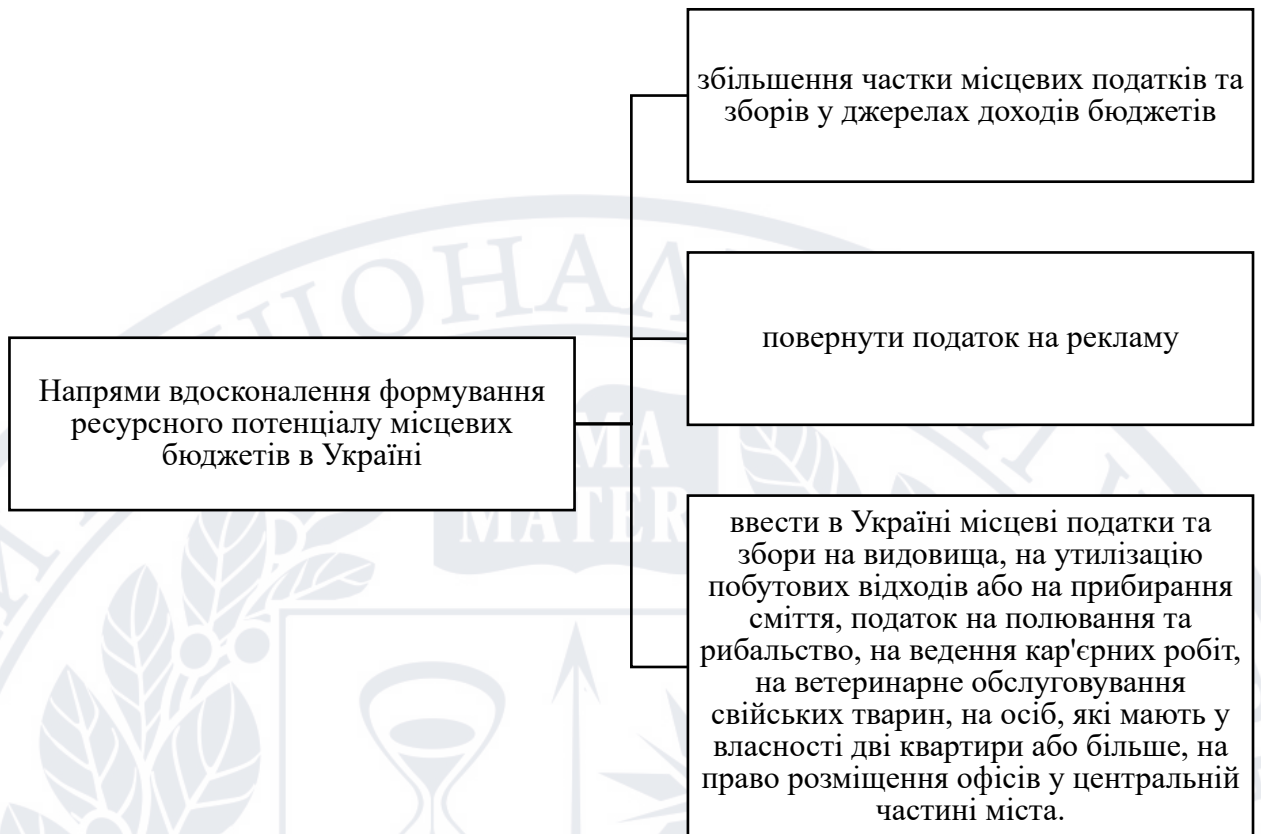


Рисунок 3.3 - Напрями вдосконалення формування ресурсного потенціалу місцевих бюджетів в Україні

Можна рекомендувати ввести в Україні місцеві податки та збори на прибирання сміття або утилізацію побутових відходів; на видовища; на рибальство та полювання; на ведення кар'єрних робіт; на ветеринарне обслуговування свійських тварин. Також доцільним було б введення податків для власників двох або більше квартир. Платити збори у державний бюджет повинні і особи, яким потрібно право на розміщення офісів у центральних частинах міст. В розвинутих країнах такі види податків використовуються з максимальним рівнем ефективності. Можливим варіантом є також підвищення об'єму власних доходів територіальних бюджетів за рахунок податків на приріст капіталу, грошові капітали та біржові операції; на цінні папери (емісія облігацій та акцій).

Підвищення частки місцевих бюджетів у структурі зведеного на сучасному етапі можливе лише за рахунок закріплення за ними стабільної

частини загальнодержавних податків, яка не враховується при розрахунках міжбюджетних трансфертів.

### **Висновки до розділу 3**

З огляду на наявність реальної перспективи, що найближчим часом триватиме дія суворих обмежувальних заходів, запроваджених у зв'язку з несприятливими економічними умовами у світі, необхідна робота з максимально точного визначення пріоритетних напрямків розподілу бюджетних видатків. Вкрай важливо змінити їх структуру, віддавши перевагу витратам на розвиток. В якості пріоритетів для фінансування слід обирати освітні, наукові програми та пов'язані з удосконаленням інфраструктури, постійно збільшуючи їх питому вагу у загальнодержавних бюджетних витратах.

## ВИСНОВКИ

Реформа децентралізації має важливе значення для розвитку місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування – це право та здатність територіальних громад вирішувати питання місцевого значення.

Реформування місцевого самоврядування, що реалізується останніми роками в процесі децентралізації, потребує формування нових концептуальних і методологічних положень щодо його ресурсного забезпечення, оскільки, незважаючи на суттєве розширення за роки проведення децентралізації джерел надходжень до місцевих бюджетів, повноважень щодо управління земельними ресурсами та інших можливостей органів місцевого самоврядування, покращення ресурсного забезпечення місцевого самоврядування відбувається нерівномірно по територіальних громадах, відсутній системний підхід до формування ресурсної бази громад і територій, обмаль використання їх інноваційних форм та методів залучення.

Забезпечення підвищення стійкості місцевих бюджетів є важливою проблемою сучасного регіонального соціально-економічного розвитку. Муніципальні утворення повинні прагнути побудови збалансованих бюджетів, у яких розміри доходів і витрат збігаються.

Управління ресурсним забезпеченням територіальної громади м. Вінниці здійснюється департаментом економіки та інвестицій Вінницької міської ради. Департамент економіки і інвестицій міської ради є виконавчим органом Вінницької міської ради, підзвітне та підконтрольне раді і підпорядковане виконавчому комітетові та міському голові.

На сьогоднішній день для підвищення ефективності управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні необхідно збільшити частки місцевих податків та зборів у джерелах доходів бюджетів, ввести в Україні місцеві податки та збори, збільшити власні доходи місцевих бюджетів за рахунок податків на цінні папери.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст. 170
2. Бірюков С.В. Сучасний федералізм: проблеми дослідження та перспективи розвитку. *Регіонологія*. 2010. № 1. С. 9-18
3. Департамент економіки і інвестицій Вінницької міської ради. *You Control*. URL: [https://youcontrol.com.ua/catalog/company\\_details/02736863/](https://youcontrol.com.ua/catalog/company_details/02736863/) 22.05.22
4. Департамент економіки і інвестицій Вінницької міської ради. *Вінницька міська Рада*. URL: <https://2021.vmr.gov.ua/Executives/Lists/DepartmentOfEconomicsAndInvestments/Default.aspx>
5. Департамент економіки і інвестицій. *Вінницька міська Рада*. URL: <https://new.vmr.gov.ua/departament-ekonomiky-i-investytsii#parentHorizontalTab2>
6. Звіт про роботу Департаменту економіки і інвестицій Вінницької міської ради за 2018 рік. *Вінницька міська Рада*. URL: <https://2021.vmr.gov.ua/Executives/ContentLibrary/e862381a-fe9d-4f3e-9368-638d9459f4ac/5/Звіт%20про%20роботу%20ДЕіІ%20за%202018%20рік.pdf>
7. Звіт про роботу Департаменту економіки і інвестицій Вінницької міської ради за 2019 рік. *Вінницька міська Рада*. URL: <https://2021.vmr.gov.ua/Executives/ContentLibrary/e862381a-fe9d-4f3e-9368-638d9459f4ac/5/Звіт%20департаменту%20економіки%20і%20інвестицій%20міської%20ради%20за%202019%20рік.pdf>
8. Звіт про роботу Департаменту економіки і інвестицій Вінницької міської ради за 2020 рік. *Вінницька міська Рада*. URL: <https://2021.vmr.gov.ua/Executives/ContentLibrary/e862381a-fe9d-4f3e-9368-638d9459f4ac/5/ЗВІТ%20ДЕіІ%20ЗА%202020%20РІК.pdf>
9. Луніна І. О. Державні фінанси України у перехідний період / І. О. Луніна. Харків : Форт, 2000. 296 с.

- 10.Луніна І.О. Оподаткування багатства: міжнародний досвід та уроки для України. *Фінанси України*. 2013. № 2. С. 21-31
- 11.Місцеві бюджети 2020. Експертний аналіз Державного бюджету 2020, URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10285>
- 12.Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : монографія / В. М. Опарін. К. : КНЕУ, 2005. 240 с.
- 13.Офіційний сайт Рахункової палати України URL: <https://rp.gov.ua/home/>
- 14.Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні : монографія / Ю. В. Пасічник. Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2005. 642 с.
- 15.Проблеми розвитку фінансової системи України та шляхи їх вирішення: монографія/ М.І. Карлін, Ю.В. Шулик, А.В. Кулай та ін.; за ред. д.е.н. проф. М.І. Карліна. Луцьк: Вежа-Друк, 2014. 364 с.
- 16.Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації : кол. моногр. / [Луніна І. О., Булана О. О., Фролова Н. Б. та ін.] за ред. д. е. н. І. О. Луніної; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». Київ, 2014. 296 с.
- 17.Структура департаменту. *Вінницька міська Рада*. URL: <https://2021.vmr.gov.ua/Executives/Lists/DepartmentOfEconomicsAndInvestments/ShowContent.aspx?ID=3>
- 18.Фінансова система національної економіки: проблеми розвитку та управління змінами [Текст]: у 3 т. / за ред. Т. І. Єфименко; Держ. навч.-наук. установа «Акад. фін. упр.». К.: ДННУ «Акад. фін. упр.», 2012 . ISBN 978-966-2380-36-1. Т.1 / [Я. Б. Базиліук та ін.]. 2012. 892 с.
- 19.Гавриленко Т.В. Маркетингова стратегія підприємства в умовах глобалізації *Вісник Київського університету імені Тараса Шевченка : Економіка*. 2005. №73, 11–13.
- 20.Гаркавенко, С.С. Маркетинг: підручник [Текст] / С.С. Гаркавенко. – Київ: Лібра, 2008, 712 с.

- 21.Гребельник О.П. Основи зовнішньоекономічної діяльності: Підручн. – К.: Центр навч. л-ри, 2014, 384 с.
- 22.Каніщенко О.Л. Міжнародний маркетинг : Теорія і господарські ситуації: навч. посіб. – [2-е вид., перероб.] / О.Л. Каніщенко – К. : Політехніка, 2004, 152 с
- 23.Кириченко, О.А. Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності: навч. посіб. – 3-тє вид., перероб. і доп. [Текст] / О.А. Кириченко. К.: Знання–Прес, 2002, 384 с.
- 24.Комплекс маркетингу // Енциклопедія маркетингу. — 2011. URL — Режим доступу: <http://marketopedia.ru/6-kompleks-marketinga.html>
- 25.Котлер Ф. Маркетинг-менеджмент в Starbuds. // Маркетинг менеджмент. URL — Режим доступу: <http://mgt-edu.ru/4-24.php>
- 26.Маркетинговий менеджмент : підруч. / Ф. Котлер, К.Л. Келлер, А.Ф. Павленко та ін. – К. : Хімджест, 2008, 720 с.
- 27.Співаковська Т.В. Формування міжнародної маркетингової стратегії URL / Т.В. Співаковська // Ефективна економіка. – 2013, Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1845>
- 28.Циганкова Т.М. Оцінка розвитку ключових напрямів маркетингової діяльності українських експортерів / Т.М. Циганкова // Маркетинг в Україні. – 2004. – №3(25). – С.40-45.
- 29.Aaker, David. Strategic Market Management, Wiley India Pvt. Limited, 2008, 372 p.
- 30.Viktor Tielmann. Market Entry Strategies, GRIN Verlag, 2010, 280 p.
- 31.Doing Business : офіційний сайт URL. – Режим доступу : <http://www.doingbusiness.org>
- 32.Чернишова Л.О. Особливості залучення та стимулювання іноземного інвестування в Україні / Л. О. Чернишова, В. В. Сазонова // Бізнес Інформ. – 2013. – № 2. – 87 с.

- 33.Формування ринкової економіки [Текст] : зб. наук. праць / М-во освіти і науки України, ДВНЗ "Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана" ; [відп. ред. О. О. Беляєв]. - К. : КНЕУ, 2013. - 588 с.
- 34.Аналіз виконання місцевих бюджетів за 8 місяців 2022 року.  
Децентралізація влади: веб-сайт. URL:  
<https://decentralization.gov.ua/news/15570>.
- 35.Баранов С. Проблемні питання процесу бюджетної децентралізації в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2020. №3. С. 119.
- 36.Василик О. Д., Павлюк К. В. Бюджетна система України. – Київ : Центр навчальної літератури, 2004. 544 с.
- 37.Ганущак Ю. Реформа децентралізації приречена на успіх.  
Децентралізація влади: веб-сайт. URL:  
<http://decentralization.gov.ua/news/5422>.
- 38.Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-рп. Офіційний вісник України. 2014. № 30. Ст. 831.
- 39.Місцеві бюджети. Міністерство фінансів України: веб-сайт. URL:  
<https://mof.gov.ua/uk/local-budgets>.
- 40.Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу:  
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
- 41.Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР/ Офіційний сайт Верховної Ради України. URL:  
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
- 42.Сас О. Що таке децентралізація: простими словами про реформу.  
Децентралізація влади: веб-сайт. URL:  
<http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1862>.
- 43.Сімнадцять питань про реформу. Децентралізація влади. URL:

<http://decentralization.gov.ua/questions>.

- 44.Ткачук А. Децентралізація влади в Україні: теорія та практика. Prometheus.  
URL:[https://courses.prometheus.org.ua/courses/coursev1:Prometheus+DC101+2017\\_T4/about](https://courses.prometheus.org.ua/courses/coursev1:Prometheus+DC101+2017_T4/about).
- 45.Волкова Н. І. Організаційно-економічні засади розвитку місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування. Економіка і організація управління. 2021. № 4 (44). С.158-167.
- 46.Крушельницька Т. А., Трешов М. М Стратегічне управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів і базові положення його методології.  
URL: <https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/5402/1/27%d1%82.pdf>
- 47.Основи регіонального управління в Україні : підручник / авт.-упоряд.: В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда та ін.; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. К.: НАДУ, «Фенікс», 2012. – 576 с.
- 48.Трешов М. М. Система управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів: концептуальні засади побудови. Університетські наукові записки. 2016. №. 57. С. 254-261.
- 49.Ольшанський О. І. Теоретико-методологічні засади ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування, 2021  
[http://virtuni.education.zp.ua/info\\_cpu/sites/default/files/\\_aref.pdf](http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/_aref.pdf)
- 50.Трешов М. М. Розвиток нормативно-правового та регуляторного середовища ресурсного забезпечення місцевих бюджетів  
<https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/5344/1/4.pdf>
- 51.Безверхнюк Т. М. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування : дис. ... д-ра наук : 25.00.02 / Т. М. Безверхнюк. – Одеса : [б. в.], 2009. – 441 с.
- 52.Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : указ Президента України від 12 січ. 2015 р. No 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

53. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 6 сер. 2014 р. No 385. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>.
54. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05 лют. 2015 р. No 156-VIII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156>.
55. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 бер. 2000 р. No 1602-III (зі змінами). – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
56. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів : постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 No 1149. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1149-2010-%D0%BF>.
57. Бондарчук Н. В. Державна політика розвитку інвестиційного потенціалу регіонів України : автореф. дис ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Бондарчук Наталя Володимирівна ; Чорномор. держ. ун-т ім. П. Могили. – Миколаїв, 2011. – 36 с.
58. On Amendments to Budget Code of Ukraine on Improvement of the Mechanism of Road Industry Financial Maintenance. Law of Ukraine №1763 as of 17 November 2016. VRU Bulletin, 2017a, 1, 5.
59. On Amendments to the Law of Ukraine «On Sources of Funding of Road Transport Economy of Ukraine» on Improvement of the Mechanism of Road Industry Funding. Law of Ukraine №1762 as of 17 November 2016. VRU Bulletin, 2017, 1, 4.
60. Patytska, Kh. (2018). Land Payment in the System of Real Estate Taxation: Features of Charging in Ukraine and EU Countries. World of Finance, 4 (57), 86-98.
61. Europe 2020 strategy. – URL : [https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/framework/europe-2020-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en)