

УДК 336.143:332.15:353

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2021.01.14>**Слюсарчук Ольга Петрівна,**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри економічної політики  
та врядування Національної академії державного  
управління при Президентові України  
ORCID 0000-0002-3544-2402  
slyusarchuk.olha@gmail.com

**Криштоф Наталія Степанівна,**

кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри економічної політики та врядування  
Національної академії державного управління  
при Президентові України  
ORCID 0000-0003-2647-8996  
kns2008@ukr.net

**Дороніна Ірина Ігорівна,**

кандидат економічних наук,  
докторант кафедри економічної політики та врядування  
Національної академії державного управління  
при Президентові України  
ORCID 0000-0002-7032-644X  
irynadoronina@icloud.com

## ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН: КІЛЬКІСНІ ВИМІРИ ТА ІНДИКАТОРИ

### Анотація

Стаття присвячена актуальним проблемам розвитку процесів фінансової децентралізації в Україні та оцінці автономії місцевих бюджетів. Перед органами місцевого самоврядування постає питання щодо формування стійкої фінансової бази для забезпечення покладених на них функцій із задоволення потреб суспільства. Вирішення зазначеного питання можливо лише за умов утворення ефективної системи управління фінансовими ресурсами, яка би враховувала успішний досвід фінансової децентралізації зарубіжних країн. Визначено, що місцеві бюджети відіграють ключову роль у забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку.

**Метою статті** є характеристика сутності та призначення фінансової децентралізації, оцінка ступеню її розвитку за допомогою кількісних індикаторів, аналіз джерел формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів в умовах децентралізації та надання загальної оцінки місцевих бюджетів.

**Наукова новизна** полягає у визначенні стану фінансової децентралізації та виявленні зростання фінансової автономії місцевих бюджетів в Україні за період 2017–2019 рр. Зростання показника трансфертів з місцевих бюджетів до Державного (реверсна дотація) свідчить про зростання дохідної спроможності місцевих бюджетів, а зменшення показника трансфертів з Державного бюджету до місцевих (базова дотація та субвенції) вказує на підвищення їх самостійності.

**Висновки.** Децентралізація владних та фінансових повноважень держави на користь місцевого самоврядування є однією з найбільш визначальних реформ з часів української незалежності. Результатом реформи стало підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошук резервів їх наповнення, покращення ефективності адміністрування податків і зборів.

Держава визначає модель взаємодії центральних і місцевих органів влади. Оптимальною вважається модель міжбюджетних відносин, що передбачає рівень фіскальної незалежності органів місцевого самоврядування за умови збереження бюджетної класифікації та порядку виконання. В державі відбувається процес пошуку ефективних форм взаємодії державних та місцевих фінансів, при яких буде гарантовано фінансову незалежність місцевих рад та ефективність використання фінансів.

Визначено моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування. З'ясовано, що за показником співвідношення місцевих податків до ВВП в Україні діє ганноверська модель, де місцеві податки складають 1–2 % ВВП і близько 4–5 % усіх податків.

Проаналізовано фінансову децентралізацію (як процес) за допомогою показників та індикаторів, а саме: частку місцевих видатків у видатках зведеного бюджету; частку місцевих доходів у доходах зведеного бюджету; співвідношення видатків місцевого бюджету до ВВП; частку доходів місцевих бюджетів у загальному обсязі доходів зведеного бюджету; частку міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів; співвідношення місцевих податків до ВВП.

Для успішного здійснення реформи міжбюджетних відносин у контексті децентралізації, насамперед, потрібно забезпечити внутрішню політичну стабільність, враховувати об'єктивні закони суспільного розвитку та глобальні тенденції у світі.

**Ключові слова:** фінансова децентралізація, міжбюджетні відносини, децентралізація, місцеві бюджети, міжбюджетні трансферти.

**Slyusarchuk Olha P.,**

PhD in Economics, Associate Professor of Economic policy and governance Department, Docent of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine  
ORCID 0000-0002-3544-2402  
slyusarchuk.olha@gmail.com

**Kryshtof Natalia S.,**

PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Economic policy and governance Department, National academy of public administration under the President of Ukraine  
ORCID 0000-0003-2647-8996  
kns2008@ukr.net

**Doronina Iryna I.,**

PhD in Economics, Doctoral Student of Economic policy and governance Department, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine  
ORCID 0000-0002-7032-644X  
irynadoronina@icloud.com

### FINANCIAL DECENTRALIZATION IN CONTEXT OF REFORMING INTER-BUDGETARY RELATIONS: QUANTITATIVE DIMENSIONS AND INDICATORS

#### Abstract

*The article is devoted to financial decentralization processes development in Ukraine, actual problems and rating of local budget autonomy. The main issue facing local governments is the formation of a stable financial base to ensure their functions to meet the needs of society. The solution of this issue is possible only under the conditions of formation of the effective system of financial resources management, which would take into account the successful experience of financial*

decentralization of foreign countries. It is determined that local budgets play a key role in ensuring sustainable socio-economic development.

**The aim of the article** is to characterize the essence, purpose and consequences of financial decentralization, to evaluate its degree with the help of quantitative indicators, to analyze the local budgets sources of financial resources formation in the conditions of decentralization and to provide the general estimation of local budgets.

**Scientific novelty.** The state of financial decentralization is determined and the growth of financial autonomy of local budgets in Ukraine for the period 2017–2019 is revealed. An increase in the rate of transfers from local budgets to the State (reverse subsidy) indicates an increase in the revenue capacity of local budgets, and a decrease in the rate of transfers from the State budget to local (basic subsidies and subventions) indicates an increase in their independence.

**Conclusions.** Decentralization of government and financial powers of the state in favor of local self-government is one of the most decisive reforms since Ukrainian independence. The result of the reform was the rising interest of local governments in increasing revenues to local budgets, finding reserves to fill them, and improving the efficiency of tax and fee administration.

The state determines the model of interaction between central and local authorities. The optimal model is inter-budgetary relations, which foresees the level of fiscal independence of local governments providing the budget classification and implementation. The state is in the process of finding effective forms of interaction between state and local finances, which will guarantee the financial independence of local councils and the efficient use of finances.

Models of financial support of local self-government are determined. It was found that the ratio of local taxes to GDP in Ukraine is the Hanoverian model, where local taxes account for 1–2 % of GDP and about 4–5 % of all taxes.

Financial decentralization (as a process) is analyzed with the help of indicators, namely: the part of local expenditures in the consolidated budget expenditures; the part of local revenues in the consolidated budget revenues; the ratio of local budget expenditures to GDP; the part of local budget revenues in the total revenues of the consolidated budget; the part of intergovernmental transfers in local budget revenues; the ratio of local taxes to GDP.

For the successful implementation of the inter-budgetary relations reform in the context of decentralization, it is first of all necessary to ensure internal political stability, take into account the objective laws of social development and global trends in the world.

**Key words:** financial decentralization, decentralization, inter-budgetary relations, local budgets, intergovernmental transfers.

**Постановка проблеми.** Процеси децентралізації безпосередньо пов'язані з трансформацією міжбюджетних відносин. Формування в Україні стабільної бюджетної системи є умовою забезпечення збалансованого економічного розвитку, а також економічної, фінансової та політичної безпеки держави. Тож дослідження процесів трансформації міжбюджетних взаємовідносин у контексті децентралізації та здійснення реформ є надзвичайно актуальним як з теоретичної, так і з практичної точок зору.

Продовження негативних явищ в економіці, що має наслідком дефіцит бюджетних ресурсів, вимагає постійного пошуку джерел поповнення місцевих бюджетів та запровадження новітніх підходів до управління фінансовими ресурсами на державному та місцевому рівнях.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми міжбюджетних відносин та зміцнення фінансової незалежності місцевих органів влади в Україні та інших країнах розглядаються у працях Н. Балдич, Я. Жаліла, Н. Олійник, В. Опаріна, Н. Савчук, В. Федосова та ін. Теоретичним і практичним аспектам формування й використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів, розвитку фінансової децентралізації присвячено праці таких вітчизняних дослідників, як Р. Демчак, Я. Казюк, Н. Мельничук, І. Мізіна, І. Луніна, Ю. Набатова, С. Романюк та інші.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Попри значні досягнення експертів та науковців щодо опрацювання зазначеної проблематики, існує об'єктивна необхідність подальшого поглибленого вивчення вимірів та індикаторів фі-

нансової децентралізації як інструменту змін міжбюджетних відносин в системі державного регулювання економіки.

**Мета статті** – охарактеризувати сутність та призначення фінансової децентралізації, оцінити її ступень за допомогою кількісних індикаторів, проаналізувати джерела формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів в умовах децентралізації та надати загальну оцінку місцевих бюджетів.

**Виклад основного матеріалу.** До складових функціональних механізмів державного управління відносять фінансову діяльність держави та органів місцевого самоврядування. Державні органи влади та органи місцевого самоврядування організують та здійснюють розподіл і використання грошових фондів. Прагнення суспільства досягти соціальної справедливості потребує від державної влади різноманітних заходів щодо перерозподілу доходів, при цьому необхідно враховувати вартість такого перерозподілу для суспільства, адже втручання держави у ринкові механізми економіки, призводить до зменшення загальної ефективності, тобто до втрат сукупного добробуту всіх економічних агентів [1, с. 438]. Вирішення питання фінансування суспільних послуг за рахунок бюджетних коштів при децентралізованому підході є можливістю враховувати інтереси споживачів, а при централізованому забезпеченні – знизити вартість послуг.

Децентралізація державного управління та створення ефективної системи місцевого самоврядування є необхідною передумовою для забезпечення добробуту народу. А децентралізація бюджетної системи сьогодні є одним із ключових чинників раціональності розподілу та використання бюджетних фондів, а також високої ефективності надання суспільних благ та послуг [2, с. 82].

Європейський досвід показує, що місцева влада здатна бути повністю відповідальною за соціально-економічний стан адміністративно-територіальної одиниці та здійснювати активну економічну політику. Саме місцева влада є обізнаною з можливостями та проблемами регіону, спроможна ефективніше витратити бюджетні кошти та зацікавлена в активному пошуку додаткових джерел фінансування.

Децентралізоване управління бюджетною системою характерне для значної кіль-

кості розвинених країн. Децентралізація передбачає надання органам місцевого самоврядування права вирішувати низку завдань місцевого рівня та забезпечення їх виконання необхідними ресурсами.

Фінансова децентралізація полягає у передачі джерел доходів місцевих бюджетів із державного бюджету і повноважень щодо управління ними від державних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування для реалізації останніми власних та делегованих державою функцій. При цьому передача нових повноважень та обов'язків повинна підкріплюватися відповідним рівнем фінансових ресурсів і точним визначенням дохідних джерел [3, с. 43]. Іншими словами, фінанси повинні слідувати за функціями.

Мета фінансової децентралізації полягає не лише у підвищенні оперативності та якості надання публічних послуг на місцевому рівні, а й у забезпеченні сталого розвитку територій, економічного зростання і скорочення бідності. Сталий розвиток передбачає ефективне управління ресурсами й динамічний процес економічного зростання, що засновані на платформі партнерства між державним і приватним сектором та громадянським суспільством.

Процеси фінансової децентралізації сприяють збільшенню ресурсної бази місцевого самоврядування та ефективності її використання, впровадженню інновацій, розвитку людського ресурсу та підприємництва, покращенню екологічних умов [3, с. 44].

Україна зобов'язана дотримуватися міжнародних правових актів з питань місцевого самоврядування, що визначають основні принципи організації місцевих фінансів, зокрема: Європейської хартії про місцеве самоврядування, Всесвітньої декларації місцевого самоврядування, Європейської хартії міст та Європейської декларації прав міст, рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи про фінансове та бюджетне управління на місцевому та регіональному рівнях. Європейська хартія про місцеве самоврядування визначає необхідність запровадження процедур бюджетного вирівнювання або заходів щодо подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування. Визнання необхідності забезпечення демократичних прав для громадян країни та територіальних громад стає політичною пере-



думовою функціонування децентралізованої моделі міжбюджетних відносин.

Надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та відповідних фінансово-матеріальних ресурсів для їх здійснення, що мала місце в Україні до 2015 р., зумовила необхідність проведення реформ за принципом децентралізації з наданням повноважень та ресурсів територіальним громадам. При цьому саме фінансову децентралізацію спрямовано на забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення. Очевидно, що для початку потрібно мати ресурси, чітко знати джерела їх утворення, умови зростання, чинники впливу та їх обсяги. І, природно, чим більше ресурсів, тим більш продуктивною буде система формування місцевих фінансів і більший за обсягом місцевий бюджет.

Розглядаючи зарубіжний досвід формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації, звернемо увагу на те, що фінансова децентралізація багатьма фахівцями визнається найскладнішим аспектом децентралізації публічної влади. Світова юридична література розкриває сутність цього поняття через призму трьох визначників:

децентралізація у видатковій сфері – факт уповноваження органів місцевого самоврядування правом розпоряджатися фінансовими ресурсами, необхідними для провадження їх діяльності, виконання поставлених ним завдань;

децентралізація в доходній сфері – надання органам місцевого самоврядування права на отримання власного доходу за закріпленим переліком у розмірі (встановлюється самостійно), достатньому для належної і якісної їх роботи;

право на процесуальну і організаційну самостійність – формування, затвердження, виконання фінансових планів, кошторисів, бюджетів, забезпечення звітності та контролю під відповідальність певного органу, тієї чи іншої посадової особи на місцях [4, с. 79].

Зауважимо, що поняття фінансової та бюджетної децентралізації ототожнюють у науковій літературі. Фінансова децентралізація (як процес) може вимірюватися кількісно та якісно за допомогою таких індикаторів: частка місцевих видатків у видатках зведе-

ного бюджету; частка місцевих доходів у доходах зведеного бюджету; співвідношення видатків місцевого бюджету до ВВП; частка доходів місцевих бюджетів у загальному обсязі доходів зведеного бюджету; частка міжбюджетних трансфертів в доходах місцевих бюджетів; співвідношення місцевих податків до ВВП.

Основним індикатором бюджетної децентралізації часто вважають співвідношення між місцевими і загальнодержавними видатками. Він свідчить про фінансову здатність органів місцевого самоврядування якісно виконувати свої завдання і функції. В Данії, Іспанії, Швеції понад 50 % всіх витрат – місцеві [4, с. 81].

Вважається також, що прогрес бюджетної децентралізації в країні характеризує частка обсягу видатків місцевого бюджету у ВВП. Цим показником визначається частина публічного ресурсу, що розподіляється між представниками місцевого самоврядування. Можна сказати, що коли показник вище 15%, тоді в державі високий рівень децентралізації. В Європі такими державами називають Данію, Швецію, Іспанію, Фінляндію, Нідерланди, Італію. Частка в 10–15% – середній стан децентралізації – спостерігається у Польщі, Великій Британії, Угорщині, Чехії, Франції. Недостатня децентралізація все ще має місце в Словаччині, Литві, Естонії, Португалії, Греції, на Кіпрі [4].

Фінансову самостійність (автономію) органу місцевого самоврядування оцінюють показником частки власного доходу у валовому доході територіальної громади. Права органу місцевого самоврядування на встановлення податкових ставок і визначення обсягів інших доходів можуть бути реалізовані тільки стосовно власних доходів, тобто це права на власну дохідну базу та її адміністрування. Країнами, де частка власного доходу у валовому доході територіальної громади більше 50 %, є Швеція, Данія, Фінляндія, Франція, Люксембург, Кіпр, Австрія, Бельгія, Ірландія, Португалія та ін. [4]. Цей показник можна вважати не тільки кількісним, а й якісним типом критеріїв бюджетної децентралізації.

Метою фінансової децентралізації не може бути тільки збільшення частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті або краще утримання наявної мережі бюджетних установ. Лише підвищення якості конкретно-

го переліку послуг для конкретного громадянина може забезпечити правильний напрям перетворень. Інші цілі для бюджетної децентралізації можуть призвести до неефективного використання державних коштів і погіршення ситуації [5].

Децентралізація бюджетних фінансових ресурсів передбачає:

зміну системи оподаткування, при якій змінюються питомі надходження на користь місцевих бюджетів;

зміну трансфертної політики, яка не зможе будуватися на радянському принципі «від кожного по можливостям – кожному по необхідності»;

надання органами місцевого самоврядування більших повноважень в напрямку розробки та реалізації різноманітних програм соціально-економічного розвитку [5].

Існує велика кількість критеріїв, згідно з якими аналізуються місцеві бюджети та фі-

нансова децентралізація. Розглянемо, насамперед, динаміку показників Зведеного, Державного та місцевих бюджетів за три останні періоди (Табл. 1).

В цілому, динаміка показників бюджетів України є позитивною, про що свідчать розраховані базисні показники динаміки. Доходи Зведеного бюджету України зросли за період 2017–2019 рр. на 272 879,7 млн грн, в тому числі за рахунок збільшення доходів Державного бюджету на 194 903 млн грн та місцевих бюджетів – на 58 433 млн грн. Причому темп приросту доходів місцевих бюджетів був нижчим, ніж у Державного, і склав 11,6 % в цілому за період. Показник трансфертів з місцевих бюджетів до Державного (реверсна дотація) зріс на 2757,3 млн грн, або на 46,2 %, що свідчить про зростання доходної спроможності певних місцевих бюджетів.

Таблиця 1

**Динаміка доходів та видатків Зведеного, Державного та місцевих бюджетів України у 2017–2019 роках, млн грн\***

Показники	2017	2018	2019	Зміни за період 2017–2019 рр.	
				абсолютний приріст, млн грн	темп приросту, %
Зведений бюджет					
Доходи	1 016 969,5	1 184 290,8	1 289 849,2	272 879,7	26,8
Видатки	1 056 973,1	1 250 189,5	1 372 350,6	315 377,5	29,8
Державний бюджет					
Доходи	793 441,9	928 114,9	998 344,9	194 903	24,6
в т.ч. трансферти з місцевих бюджетів	5 967,7	7 306,3	8 725,0	2 757,3	46,2
Видатки	839 453,0	985 851,8	1 075 122,1	235 668,1	28,1
в т.ч. трансферти до місцевих бюджетів	272 602,9	298 939,7	260 302,0	-12 300,9	-4,5
Місцеві бюджети					
Доходи	502 098,3	562 421,8	560 531,3	58 433	11,6
в т.ч. трансферти з державного бюджету	272 602,9	298 939,7	260 302,0	-12 300,9	-4,5
Видатки	496 090,7	570 583,7	566 255,6	70 164,9	14,1
в т.ч. трансферти до державного бюджету	5 967,7	7 306,3	8 725,0	2 757,3	46,2

\* Дані наведено без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополь та тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях

\* Джерело: розраховано авторами за [6, с. 11]

Видатки Зведеного бюджету України зросли за період 2017–2019 рр. на 315 377,5 млн грн, у тому числі за рахунок збільшення видатків Державного бюджету на 235 668,1 млн грн та місцевих – на 70 164,9 млн грн. Причому, темп приросту видатків місцевих бюджетів був нижчим, ніж у Державного, і складав 14,1 %. Показник трансфертів з Державного бюджету місцевим (базова дотація та субвенції) зменшився на 12 300,9 млн грн, або на 4,5 %, що свідчить про підвищення дохідної спроможності певних місцевих бюджетів та підвищення їх самостійності (див. Табл. 1).

Для оцінки ступеня фінансової децентралізації використовують показник частки регіональних (місцевих) рівнів управління у

доходах і видатках консолідованого бюджету [5]. Показником високого рівня децентралізації є частка місцевих видатків на рівні більш як 45 % загальнодержавних видатків, середнього рівня – 30–45%, а низького рівня – менш як 30 %.

Також проаналізуємо такі показники децентралізації:

1) частку місцевих видатків у видатках зведеного бюджету;

2) частку місцевих доходів у доходах зведеного бюджету;

3) співвідношення видатків місцевого бюджету до ВВП.

Структуру доходів та видатків Зведеного бюджету України у 2017–2019 роках наведено у Табл. 2.

Таблиця 2

**Структура доходів та видатків  
Зведеного бюджету України у 2017–2019 роках, %**

Показники	2017	2018	2019
Доходи зведеного бюджету	100	100	100
державний бюджет	77,4	77,8	76,7
місцеві бюджети	22,6	22,2	23,3
Видатки зведеного бюджету	100	100	100
державний бюджет	53,6	54,9	59,4
місцеві бюджети	46,4	45,1	40,6

\* Джерело: [7, с. 17]

Протягом 2017–2019 рр. рівень бюджетної централізації доходів зменшився з 77,4 % до 76,7 %, відповідно – рівень децентралізації бюджетних ресурсів збільшився з 22,6 до 23,3 %. Щодо видатків, то показник бюджетної централізації зріс з 53,6 % до 59,4 %, відповідно – рівень децентралізації використання бюджетних ресурсів зменшився з 46,4 до 40,6 %.

За показником децентралізації бюджетних видатків можна в цілому стверджувати про достатньо високий рівень децентралізації у 2017 та 2018 роках (> 45%) та середній рівень децентралізації у 2019 році (40,6 %).

Співвідношення видатків місцевого бюджету до ВВП показує прогрес бюджетної де-

централізації в країні у 2017 та 2018 роках. Причому максимальне значення було досягнуто у 2017 році – 16,4 %. Зауважимо, що значення цього показника вище 15 % вказує на високий рівень децентралізації (Рис. 1).

Показник співвідношення видатків Зведеного бюджету до ВВП вказує на ступінь бюджетної централізації ВВП та характеризує належність фінансової системи до таких моделей: 1) американська (30–35 %); 2) західноєвропейська (40–50 %); 3) скандинавська (50–60 %) [8]. Отже, за цим показником (див. Рис. 1) українська модель фінансових відносин відповідає американській.

**Видатки Зведеного бюджету України за видами бюджетів**  
**Consolidated budget of Ukraine expenditure by type of budget**

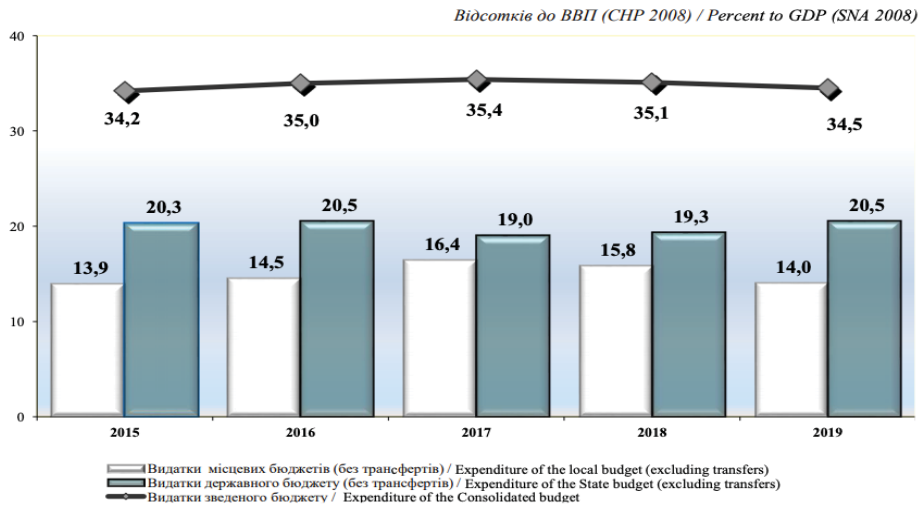


Рис. 1. Видатки Зведеного бюджету України за видами бюджетів, відсотків до ВВП (ЧП 2008)  
 \* Джерело: [7, с. 14]

Відповідно до Бюджетної резолюції на 2018–2020 роки пріоритетом державної бюджетної політики в частині регулювання міжбюджетних відносин встановлено забезпечення самостійності місцевих бюджетів. Причому індикативним показником такої самостійності визначено забезпечення позитивної динаміки показника, що характеризує частку доходів місцевих бюджетів у загальному обсязі доходів зведеного бюджету (зна-

чення показника не повинно бути меншим ніж 20 %).

Виходячи з даних Табл. 2, частка доходів місцевих бюджетів протягом періоду складала більше 20 % (досягаючи максимуму в 23,3 % у 2019 році), тобто можна стверджувати про певну самостійність місцевих бюджетів. Позитивним є також зростання у 2018–2019 роках відсотку доходів місцевих бюджетів до ВВП (Рис. 2).

**Доходи Зведеного бюджету України за видами бюджетів**  
**Consolidated budget of Ukraine revenue by type of budget**

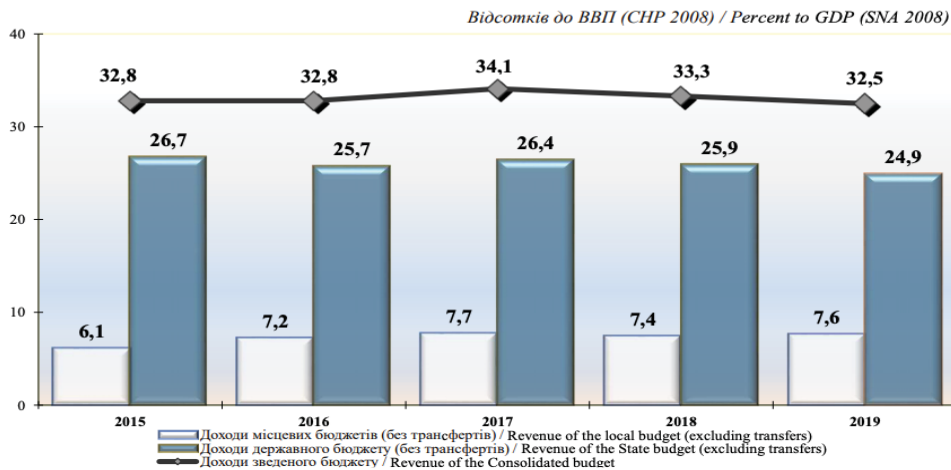


Рис. 2. Доходи Зведеного бюджету України за видами бюджетів, відсотків до ВВП (ЧП 2008)  
 \* Джерело: [7, с. 14]

Джерелом фінансових ресурсів незалежно від рівня їх формування та використання завжди є ВВП країни як вартість усіх створених у су-

спільстві благ за певний період. Провідне місце у складі фінансових ресурсів займають доходи місцевих бюджетів [9, с. 79–80].



Показник частки дотацій вирівнювання, міжбюджетних трансфертів в доходах місцевих бюджетів допомагає оцінити рівень фінансової автономії органу місцевого самоврядування. Залежність є обернено пропорційною: чим вище показник, тим нижче автономія і незалежність місцевих органів влади. Отже, високий показник свідчить і про слаб-

ку децентралізацію, оскільки місцеві органи влади не впливають на обсяг міжбюджетних трансфертів [4].

Оцінимо рівень фінансової децентралізації за цим показником (Табл. 3). Найнижча автономія місцевих органів влади була у 2017 році – рівень показника 54,3 %, а найвища автономія – у 2019 році із рівнем 46,4 %.

Таблиця 3

**Динаміка та структура доходів місцевих бюджетів України у 2017–2019 роках\***

Показники	2017		2018		2019	
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%
Доходи	502 098,3	100	562 421,8	100	560 531,3	100
в т.ч. трансферти з державного бюджету	272 602,9	54,3	298 939,7	53,2	260 302,0	46,4

\*Дані наведено без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополь та тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях

\* Джерело: розраховано за [7, с. 11]

Доходи місцевих бюджетів є мотивуючим інструментом розвитку країни в цілому та фінансовою основою місцевого самоврядування, тобто це не лише процес акумуляції фінансових ресурсів суспільства, які мобілізуються на відповідній території, а й важливий інструмент елімінування фінансово-економічних ризиків розвитку країни, що особливо актуально в умовах сучасної кризи [10, с. 47].

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

Місцеві бюджети є самостійними, що забезпечується закріпленням за ними певних джерел доходів бюджету, правом місцевих органів влади визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом відповідних

місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.

Доходи місцевих бюджетів можна умовно поділити на власні (ті, які органи місцевого самоврядування можуть «заробити») та передані (ті, які місцевим бюджетам передають з державного бюджету на безповоротній основі – міжбюджетні трансферти). Значення власних доходів місцевих бюджетів в останні три роки коливається в межах від 45–47 % загальних доходів місцевих бюджетів.

Бюджетоутворюючими доходами місцевих бюджетів України в 2019 році були: дотації та субвенції – 46,4 %; податок на доходи фізичних осіб – 29,5 %; податок на майно – 6,8 %; єдиний податок – 6,3 %; власні надходження бюджетних установ – 3,1 %; інші – 7,9 % [7, с. 20].

Власні доходи місцевих бюджетів формують:

– податкові надходження (забезпечують понад 88 % загальної суми власних доходів місцевих бюджетів без трансфертів): частина від загальнодержавних податків та зборів (податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток, рентна плата за користування надрами, видобування корисних копалин і т. п., акциз з пального та ін.) та місцеві податки і збори (податок на майно, єдиний податок, туристичний збір та ін.);

– неподаткові надходження (становлять трохи більше 10 % загальної суми власних доходів місцевих бюджетів): плата за видачу ліцензій та дозволів, орендна плата, держмити, штрафи;

– інші надходження: кошти від продажу основного капіталу, цільові фонди, донорські кошти, отримані від ЄС та міжнародних організацій тощо.

Фінансову основу місцевого самоврядування складають доходи місцевих бюджетів, тобто фінансові ресурси місцевих бюджетів. Саме доходи місцевих бюджетів можна вважати центральною ланкою фінансової системи місцевого самоврядування і саме через бюджетні повноваження реалізується фінансово-правова компетенція органів місцевого самоврядування. Основу власних доходів місцевих бюджетів складають податкові надходження.

На підставі основних критеріїв оцінки рівня фінансової децентралізації світова практика виділяє три моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування:

1. Скандинавська модель, де місцеві податки складають 10–20 % ВВП і 20–50% усіх податків. Країнами цієї моделі є Швеція, Данія, Фінляндія;

2. Латинська модель, де місцеві податки складають 4–6 % ВВП і близько 20% усіх податків. Ці показники характерні для Італії, Франції, Іспанії;

3. Ганноверська модель, де місцеві податки складають 1–2 % ВВП і близько 4–5% усіх податків. Це властиво для Німеччини, Великої Британії, Нідерландів, Польщі [4].

Проаналізуємо дане співвідношення по Україні за період 2017–2019 роки в Табл. 4.

Таблиця 4

**Співвідношення місцевих податків до ВВП України у 2017–2019 роках**

Показники	2017	2018	2019
Місцеві податки і збори, млн грн	52 587,1	61 025,7	73 575,6
ВВП (СНР 2008), млн грн	2 983 882	3 560 596	3 974 564
Співвідношення місцевих податків до ВВП,%	1,8	1,7	1,9

\* Джерело: розраховано за [7, с. 9, 169]

Отже, відповідно до даних Табл. 4 модель фінансового забезпечення місцевого самоврядування за останні роки в Україні відповідає ганноверській.

Розширення фінансової автономності місцевого самоврядування зовсім не означає усунення держави від підтримки громад, які цього потребують. Прагматизація міжбюджетних відносин передбачає досягнення спільної відповідальності місцевої влади і держави за розвиток територій, який орієнтований на посилення спроможності цих територій для забезпечення життєдіяльності громад.

Місцеві бюджети мають перетворитися на дієвий інструмент економічної політики, орієнтований на стимулюючу роль для місцевої економіки. Це вимагатиме:

- першочергового спрямування видатків місцевих бюджетів на стратегічні для громади напрями розвитку, що у перспективі забезпечить економічну віддачу від бюджетних видатків;

- подолання розпорошеності видатків, упорядкування чинних цільових програм, що фінансуються з місцевих бюджетів, посилення контролю використання коштів;

- сприяння надходженню інвестицій у регіони за допомогою використання інструменту державного замовлення на виготовлення продукції;

- повсюдного застосування програмно-цільового методу бюджетування та переходу на середньострокове планування місцевих бюджетів (у першу чергу, бюджетів розвитку), що дасть змогу фінансувати масштабні місцеві проекти, термін реалізації яких перевищує один бюджетний період.

**Висновки.** Держава визначає модель взаємодії центральних і місцевих органів влади, тому оптимальною вважають модель міжбюджетних відносин, яка передбачає рівень фіскальної незалежності органів місцевого самоврядування за умови збереження бюджетної класифікації та порядку виконання та ведення бухгалтерського обліку й звітів.

ності. Україні необхідно знайти ефективні форми взаємодії державних та місцевих фінансів, при яких буде гарантовано фінансову незалежність місцевих рад та ефективність використання фінансів. Головними загрозами для безпеки національної економіки в бюджетній сфері є нерівномірний розподіл трансфертів, що надаються місцевим бюджетам з державного бюджету та зростання рівня загального обсягу державного боргу, особливо зовнішнього.

Розширення фінансової бази місцевих бюджетів невід'ємне від загальної розбудови регіональної (місцевої) економіки на основі покращення інвестиційного клімату та створення умов для припливу інвестиційних ресурсів, що має стати одним із провідних орієнтирів бюджетної політики органів місцевого самоврядування.

Проаналізувавши стан фінансової децентралізації та рівень фінансової автономії місцевих бюджетів за період 2017–2019 роки, можна констатувати, що в Україні відбувався прогрес фінансової децентралізації та фінансової автономії місцевих бюджетів. Зокрема, зростання показника трансфертів із місцевих бюджетів до Державного (реверсна дотація) свідчить про зростання дохідної спроможності місцевих бюджетів, а зменшення показника трансфертів з Державного бюджету місцевим (базова дотація та субвенції) вказує на підвищення їх самостійності.

На підставі аналізу основних критеріїв оцінки рівня фінансової децентралізації світова практика виділяє моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування. За показником співвідношення місцевих податків до ВВП в Україні діє ганноверська модель, згідно з якою місцеві податки складають 1–2 % ВВП і близько 4–5 % усіх податків.

Децентралізація владних та фінансових повноважень держави на користь місцевого самоврядування є однією з найбільш визначальних реформ з часів української незалежності. Результатом реформи стало підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошуку резервів їх наповнення, покращення ефективності адміністрування податків і зборів.

Трансформації міжбюджетних відносин та фінансову децентралізацію неможливо розглядати відокремлено від реформуван-

ня інших сфер державного управління. Для успішного здійснення реформи міжбюджетних відносин у контексті децентралізації, насамперед, потрібно забезпечити внутрішню політичну стабільність, враховувати об'єктивні закони суспільного розвитку та глобальні тенденції у світі. Перспективи подальших розвідок вбачаємо у релевантному оцінюванні результатів реформування, зумовлених децентралізацією змін в організації взаємовідносин між бюджетами.

#### Список використаних джерел:

1. Бажал Ю. М., Кілієвич О. І., Мертенс О. В. Економічний розвиток і державна політика: навч. посіб. К.: Вид-во УАДУ, 2001. 478 с.
2. Гнидюк І. В. Децентралізація бюджетної системи: досвід Словаччини та перспектива для України. *Облік і фінанси*. 2015. № 3(69). С. 80–87.
3. Мізіна І. В. Фінансова децентралізація та її вплив на систему місцевих фінансів України. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 6-7. С. 41–48.
4. Демчак Р. Є. Формування моделей бюджетної децентралізації: досвід зарубіжних країн. *Економічний форум*. 2015. № 3. С. 77–83.
5. Набатова Ю. О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів. *Ефективна економіка*. 2015. № 5. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2015\\_5\\_68](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2015_5_68) (Дата звернення: 13.12.2020).
6. Савчук Н. В. Необхідність трансформації бюджетної системи у контексті розвитку місцевого самоврядування. *Наука й економіка*. 2014. № 2(34). С. 23–32.
7. Бюджет України 2019: Статистичний збірник / Міністерство фінансів України (підготовлено відділом статистики державних фінансів Департаменту державного бюджету). Київ: Міністерство фінансів України, 2020. С. 46–52.
8. Криштоф Н. С., Слюсарчук О. П. Державні фінанси і бюджетний процес: метод. рек. до практ. занять. К.: НАДУ, 2014. 84 с.
9. Кульчицький М. І. Місцеві фінанси: навч. посіб. Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2013. 420 с.
10. Бондарук Т. Г., Мельничук І. О. Роль міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів України. *Статистика України*. 2015. № 4. С. 46–52.

**References:**

1. Bazhal, Yu. M., Kiliievych, O. I., Mertens, O. V. (2001). *Ekonomichnyj rozvytok i derzhavna polityka* : (navch. posib.). Kyiv [in Ukrainian].
2. Hnydiuk, I. V. (2015). Detsentralizatsiia biudzhetnoi systemy: dosvid Slovachchyny ta perspektyva dlia Ukrainy. *Oblik i finansy*, 3(69), 80–87 [in Ukrainian].
3. Mizina, I. V. (2016). Finansova detsentralizatsiia ta ii vplyv na systemu mistsevykh finansiv Ukrainy. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 6-7, 41–48 [in Ukrainian].
4. Demchak, R. Ye. (2015) Formuvannia modelej biudzhetnoi detsentralizatsii: dosvid zarubizhnykh krain. *Ekonomichnyj forum*, 3, 77–83 [in Ukrainian].
5. Nabatova, Yu. O. (2015) Formuvannia mistsevykh biudzhetiv v umovakh detsentralizatsii finansovykh resursiv. *Efektyvna ekonomika*, 5. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2015\\_5\\_68](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2015_5_68) (Last accessed: 13.12.2020) [in Ukrainian].
6. Savchuk, N. V. (2014). Neobkhdnist' transformatsii biudzhetnoi systemy u konteksti rozvytku mistsevoho samovriaduvannia. *Nauka j ekonomika*, 2(34), 23–32 [in Ukrainian].
7. Ministerstvo finansiv Ukrainy. (2020). Statystychnyj zbirnyk: «Biudzheth Ukrainy 2019». Kyiv, 46–52 [in Ukrainian].
8. Kryshtof, N. S., Sliusarchuk, O. P. (2014). Derzhavni finansy i biudzhethnyj protses : metod. rek. do prakt. zaniat'. Kyiv [in Ukrainian].
9. Kul'chyts'kyj, M. I. (2013) Mistsevi finansy : navch. posib. L'viv [in Ukrainian].
10. Bondaruk, T. H., Mel'nychuk, I. O. (2015). Rol' mizhbiudzhethnykh transfertiv u formuvanni dokhodiv mistsevykh biudzhethiv Ukrainy. *Statystyka Ukrainy*, 4, 46–52 [in Ukrainian].

*Стаття надійшла до редакції 17 грудня 2020 р.*