

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ЕКОНОМІЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ**

Кафедра фінансів банківської справи та страхування

**Кваліфікаційна робота**

магістра

на тему «Бюджетна політика розвитку регіонів України в умовах фінансової  
децентралізації»

Виконав: студент 2 курсу, групи 8.0728-з  
спеціальності 072 Фінанси, банківська справа та  
страхування

освітня програма фінанси і кредит  
спеціалізації банківська справа

Осипенко О.М.

Керівник д.е.н., професор Череп А.В.

Рецензент к.е.н., доцент Горбунова А.В.

Запоріжжя – 2019

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Факультет економічний  
Кафедра фінансів, банківської справи та страхування  
Освітній рівень магістр  
Спеціальність 072 Фінанси, банківська справа та страхування  
Освітня програма фінанси і кредит  
Спеціалізація Банківська справа

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри \_\_\_\_\_ А.П.  
Кущик

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2019 року

**З А В Д А Н Н Я  
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТОВІ**

Осипенку Олегу Миколайовичу

1. Тема роботи: «Бюджетна політика розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації»

керівник роботи: Череп Алла Василівна, д.е.н., професор  
затверджені наказом ЗНУ від 4 липня 2019 року № 1111-с.

2. Строк подання студентом роботи: 2 грудня 2019 року.

3. Вихідні дані до роботи: законодавчі та нормативно-правові документи, статистичні матеріали Міністерства фінансів України, обласної державної адміністрації Запорізької області, а також монографічні дослідження та наукові статті вітчизняних і зарубіжних авторів.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити): визначити сутність та значення бюджетної політики регіону; надати характеристику фінансовій децентралізації як основі розвитку регіонів; опрацювати методичні підходи до оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів; здійснити аналіз реалізації адміністративно-територіальної реформи як ключової передумови розбудови бюджетної політики розвитку регіону; проаналізувати склад та структуру доходів та видатків зведеного бюджету Запорізького регіону; провести комплексну оцінку фінансової стійкості зведеного бюджету Запорізького регіону; розробити напрями удосконалення бюджетної політики розвитку регіону; удосконалити систему інтегральної оцінки рівня фінансової

стійкості місцевих бюджетів; охарактеризувати сучасні проблеми проведення адміністративно-територіальної реформи та визначити напрями їх подолання.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень): кваліфікаційна робота містить 13 рис., 30 табл. і 7 формули.

#### 6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
1	Череп А.В., професор	09.08.2019 р.	09.08.2019 р.
2	Череп А.В., професор	06.09.2019 р.	06.09.2019 р.
3	Череп А.В., професор	04.10.2019 р.	04.10.2019 р.

7. Дата видачі завдання: 05 липня 2019 року

### КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Складання бібліографії та вивчення літературних джерел	05.07.2019 р. – 09.07.2019 р.	виконано
2.	Виконання вступу	10.07.2019 р. – 08.08.2019 р.	виконано
3.	Виконання розділу 1	09.08.2019 р. – 05.09.2019 р.	виконано
4.	Виконання розділу 2	06.09.2019 р. – 03.10.2019 р.	виконано
5.	Виконання розділу 3	04.10.2019 р. – 07.11.2019 р.	виконано
6.	Формування висновків	08.11.2019 р. – 21.11.2019 р.	виконано
7.	Оформлення роботи, одержання відгуку та рецензії	22.11.2019 р. – 29.11.2019 р.	виконано
8.	Подання роботи на кафедру	02.12.2019 р.	виконано

Студент \_\_\_\_\_ О.М. Осипенко  
(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи \_\_\_\_\_ А.В. Череп  
(підпис) (ініціали та прізвище)

**Нормоконтроль пройдено**

Нормоконтролер \_\_\_\_\_ А.В. Линенко  
(підпис) (ініціали та прізвище)

## РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота: 120 с., 13 рис., 33 табл. і 7 формули, 5 додатків, 70 джерел.

Об'єктом дослідження є процес формування та реалізації бюджетної політики розвитку регіонів в умовах фінансової децентралізації.

Метою кваліфікаційної роботи є обґрунтування теоретичних положень та розробка практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності та реалізації бюджетної політики розвитку регіонів в умовах фінансової децентралізації.

Завдання: 1) визначити теоретичні засади бюджетної політики розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації; 2) провести аналіз сучасних тенденцій реалізації бюджетної політики розвитку регіону в умовах посилення фінансової децентралізації; 3) обґрунтувати напрями удосконалення бюджетної політики в умовах зміцнення положень фінансової децентралізації.

Методи досліджень: теоретичного узагальнення, діалектичний, системний, статистичний та економічний аналіз, порівняння, коефіцієнтний аналіз, метод інтегральної оцінки.

Одержані результати та їх новизна: набули подальшого розвитку: концептуальну модель бюджетної політики розвитку регіону; методичні положення щодо визначення порогових значень показників фінансової стійкості місцевих бюджетів; систему інтегральної оцінки рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів із врахуванням змін бюджетного законодавства; науковий підхід до подальшої реалізації адміністративно-територіальної реформи на регіональному рівні.

Практичне значення мають запропоновані рекомендації щодо підвищення ефективності та реалізації бюджетної політики регіонів України в умовах фінансової децентралізації.

**БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА, МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ, ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.**

## SUMMARY

Qualifying work: 125 pages, 13 pictures, 30 tables. and 7 formulas, 6 supplements, 98 sources.

The object of the study is the process of forming and implementing the budget policy of regional development in the context of financial decentralization.

The purpose of the qualification work is to substantiate theoretical provisions and to develop practical recommendations for improving the efficiency and implementation of budgetary policy of regional development in the context of financial decentralization.

Objectives: 1) to determine the theoretical foundations of the budget policy of development of the regions of Ukraine in the conditions of financial decentralization; 2) to analyze current trends in the implementation of the budget policy of the region's development in the conditions of increasing financial decentralization; 3) to substantiate directions of improvement of budgetary policy in the conditions of strengthening of provisions of financial decentralization.

Research methods: theoretical generalization, dialectical, systemic, statistical and economic analysis, comparison, coefficient analysis, integral estimation method.

The results obtained and their novelty: were further developed: conceptual model of the budget policy of the region; methodological provisions for determining the thresholds of the indicators of financial stability of local budgets; scientific approach to the further implementation of administrative-territorial reform at the regional level.

The recommendations on improving the efficiency and implementation of the budgetary policy of the regions of Ukraine in the context of financial decentralization are of practical importance.

**BUDGET POLICY, LOCAL BUDGETS, FINANCIAL DECENTRALIZATION,  
LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES.**

## ЗМІСТ

Вступ.....	7
1 Теоретичні засади бюджетної політики розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації.....	11
1.1 Сутність та значення бюджетної політики регіону.....	11
1.2 Фінансова децентралізація як основа розвитку регіонів.....	22
1.3 Методичні підходи до оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах посилення фінансової децентралізації .....	31
Висновки до розділу 1.....	42
2. Аналіз сучасних тенденцій реалізації бюджетної політики розвитку регіону в умовах посилення фінансової децентралізації .....	44
2.1 Аналіз реалізації адміністративно-територіальної реформи як ключової передумови розбудови бюджетної політики розвитку регіону.....	44
2.2 Аналіз складу та структури доходів та видатків зведеного бюджету Запорізького регіону .....	55
2.3 Комплексна оцінка фінансової стійкості зведеного бюджету Запорізького регіону в умовах посилення фінансової децентралізації.....	67
Висновки до розділу 2.....	79
3 Напрями удосконалення бюджетної політики в умовах зміцнення положень фінансової децентралізації.....	81
3.1 Основні напрями удосконалення бюджетної політики розвитку регіону в умовах посилення фінансової децентралізації.....	81
3.2 Удосконалення системи інтегральної оцінки рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів з урахуванням посилення фінансової децентралізації.....	92
3.3 Сучасні проблеми проведення адміністративно-територіальної реформи та напрями їх подолання.....	101
Висновки до розділу 3.....	109
Висновки.....	111
Список використаних джерел .....	115
Додатки.....	124

## ВСТУП

Вагомим інструментом державного впливу на соціально-економічний розвиток регіонів є бюджетна політика, дієвість якої визначається, з одного боку, рівнем економічного розвитку країни, а з іншого – станом державних фінансів. Сучасні дослідження свідчать, що впродовж останніх років бюджетна політика соціально-економічного розвитку регіонів в Україні формувалася під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників, що позначилося на характері її змін. Надмірна централізація бюджетних коштів, недосконалість механізмів фіскального перерозподілу фінансових ресурсів держави, низьким рівнем фінансової стійкості місцевих бюджетів, посилення міжрегіональних диспропорцій за рівнем фінансової спроможності зумовили послаблення стимулів органів місцевого самоврядування до стійкого розвитку та розширення дохідної бази власних бюджетів, забезпечення економічної і фінансової самодостатності. Зазначене свідчить про невідповідність бюджетної політики стратегічним завданням розвитку країни та її орієнтованість на підтримку поточного стану, а не на розвиток регіонів.

Отже, саме від рівня та якості фінансового забезпечення, фінансової самостійності та самодостатності місцевих бюджетів залежить ефективне функціонування інституту місцевого самоврядування, що можливо досягти за умов раціонально побудованої бюджетної політики розвитку регіонів.

У науковій літературі проблеми побудови бюджетної політики розвитку регіонів досліджуються в працях провідних вітчизняних вчених: Возняк Г.В., Бондарук Т.Г., Деркача М. І., Кириленко О.В., Когут І.А., Лисяк Л.В. Проць Н.В., Осипенко С.О., Череп А.В.

Вагомий внесок у дослідження питань, пов'язаних з розбудовою бюджетної політики на місцевому рівні в умовах фінансової децентралізації зробили такі зарубіжні вчені, як: Алмазов С.А., Бейлі С., Бланкарт Ш., Блейклі Е., Б'юкенен Дж. М., Масгрейв Р. та Масгрейв П. та ін.

Проте, слід зазначити, що вітчизняними науковцями в своїх дослідженнях значна увага приділяється фрагментарним аспектам реформування бюджетної

політики розвитку регіонів в умовах фінансової децентралізації. Відповідно, виникає необхідність у проведенні комплексного дослідження розбудови бюджетної політики розвитку регіонів із урахуванням сучасних тенденцій у напрямі посилення процесів фінансової децентралізації в країні.

Метою кваліфікаційної роботи магістра є удосконалення теоретичних положень, методичних основ та розробка практичних рекомендацій відносно побудови бюджетної політики розвитку регіонів в умовах фінансової децентралізації.

Виходячи з цієї мети, були розроблені такі основні задачі дослідження:

- розвинути сутність та значення бюджетної політики регіону;
- обґрунтувати основні положення фінансової децентралізації як основи розвитку регіонів;
- вивчити методичні підходи до оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах посилення фінансової децентралізації;
- провести аналіз сучасних тенденцій реалізації бюджетної політики розвитку регіону в умовах фінансової децентралізації;
- удосконалити методичний підхід до оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації;
- запропонувати перспективні напрями удосконалення бюджетної політики розвитку регіонів в умовах фінансової децентралізації;
- сформувати систему інтегральної оцінки рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів;
- удосконалити науковий підхід щодо подальшої реалізації адміністративно-територіальної реформи, як основи розбудови ефективної бюджетної політики розвитку регіонів.

Об'єктом дослідження є процес формування та реалізації бюджетної політики розвитку регіонів в умовах фінансової децентралізації.

Предметом дослідження є теоретико-методичні засади методичні підходи і практичні аспекти формування та реалізації бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації.



Теоретичною та методологічною основою дослідження є праці вітчизняних і зарубіжних фахівців в галузі державних фінансів та фінансової децентралізації. У роботі використані методи: логічного узагальнення – для узагальнення наукового досвіду з досліджуваної проблематики й викладання послідовності положень магістерської роботи; абстрактно-логічний метод – для теоретичних узагальнень і висновків за матеріалами дослідження; методи статистичного та економічного аналізу, порівняння – для визначення сучасних тенденцій формування доходів та здійснення видатків місцевих бюджетів Запорізької області; коефіцієнтний аналіз та метод інтегральної оцінки – для формування системи інтегральної оцінки рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів.

Інформаційною базою є законодавчі та нормативно-правові документи, статистичні матеріали Міністерства фінансів України, обласної державної адміністрації Запорізької області, наукові публікації вітчизняних та зарубіжних вчених, результати особистих досліджень автора.

Наукова новизна отриманих результатів визначається такими основними положеннями:

- удосконалено систему інтегральної оцінки рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів із врахуванням змін бюджетного законодавства, що базується на визначенні нормалізованого вектору фінансової стійкості місцевих бюджетів за методом аналізу ієрархій Сааті. Дана інтегральна оцінка дозволяє використовувати механізм фінансового вирівнювання на основі дохідної спроможності місцевих бюджетів;

- дістало подальшого розвитку науковий підхід до реалізації адміністративно-територіальної реформи, який, на відміну від існуючого, передбачає розширення параметрів, що враховуються при формуванні спроможних територіальних громад та районів, і дає змогу значно послабити вплив визначених недоліків у рамках реалізації даної реформи та зміцнити бюджетну політику розвитку регіону в умовах фінансової децентралізації;

- дістало подальшого розвитку визначення сутності категорії «бюджетна політика розвитку регіону» - це складна сукупність дій органів державної влади,

державного управління та місцевого самоврядування спрямована на визначення стратегічної мети, напрямів, завдань і пріоритетів розвитку бюджетних відносин, засобів бюджетної тактики для їхнього досягнення, та застосування цих засобів.;

Значення результатів кваліфікаційної роботи магістра **ПОЛЯГАЄ У ТОМУ, ЩО РОЗРОБЛЕНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ДОЗВОЛЯЮТЬ** визначити теоретичні та методичні засади організації бюджетної політики розвитку регіонів. Практичне значення мають такі розробки як: методика інтегральної оцінки рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів.

Апробація результатів дослідження. Основні положення дослідження доповідались та отримали позитивну оцінку на науково-практичних конференціях: хіт міжнародна науково-практична конференція «виклики та перспективи розвитку нової економіки на світовому, державному та регіональному рівнях» (запоріжжя, 2019 р.).

Публікації. За результатами дослідження опубліковано 2 друковані праці, **У ТОМУ ЧИСЛІ: 1 СТАТТЯ І 1 ТЕЗИ ЗА МАТЕРІАЛАМИ НАУКОВИХ КОНФЕРЕНЦІЙ.**

# 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

## 1. Сутність та значення бюджетної політики регіону

На сьогоднішній день в Україні відбувається активна розбудова державної політики у сфері фінансів, що обумовлено кризовими явищами майже у всіх сферах суспільного життя країни. Особливої актуальності в умовах фінансово-правової кризи, яка постає найгостріше, набуває реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Адже саме перерозподіл повноважень та фінансових ресурсів між рівнями влади гарантує надання якісних публічних послуг громадянам країни та забезпечення соціально-економічного розвитку як територіальних громад, так і держави в цілому.

Досвід усіх розвинених держав світу переконливо свідчить про те, що саме місцеве самоврядування зміцнює основи народовладдя, створюючи необхідні умови для життєдіяльності місцевих співтовариств, стабілізує політичну систему в цілому, виступаючи важливим механізмом забезпечення єдності країни та цілісності держави [26, с. 3].

Проте в Україні процес розбудови інституту місцевого самоврядування відбувався достатньо повільними темпами, що обумовлено рядом причин, а саме: неупорядкованою чотирьохрівневою ієрархічною структурою адміністративно-територіального устрою, що не відповідає унітарному устрою країни; надмірною подрібненістю територіальних громад та зростанням депопуляції сільського населення країни; низьким рівнем кваліфікації представників органів місцевого самоврядування; слабкою матеріальною та фінансовою базою, відсутністю стимулів у органі місцевого самоврядування для зміцнення системи фінансового забезпечення, а найголовніше не зацікавленістю державної влади в перерозподілі як видаткових повноважень, так і фінансових ресурсів між рівнями влади.

Відповідно розуміння означених проблем з якими зіткнулось суспільство в процесі розбудови інституту місцевого самоврядування в Україні стало поштовхом для реалізації комплексу реформ в сфері державних фінансів країни. Ключову роль в процесі реформування державних фінансів відіграє бюджетна політика держави, адже враховуючи соціально-економічні умови і стратегії розвитку країни та регіонів, бюджетна політика може передбачати різний ступінь перерозподілу валового внутрішнього продукту держави за допомогою бюджетів, більший чи менший рівень централізації фінансових ресурсів у межах бюджетної системи, вибір інструментів бюджетного регулювання тощо. Відповідно в сучасних умовах фінансової, економічної та політичної нестабільності, а також посилення регіональних диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів України дослідження сутності та визначення принципів формування бюджетної політики на місцевому рівні набуває значної актуальності задля збалансованості регіональної політики держави.

До того ж розглядаючи досвід економічно розвинутих європейських країн слід зазначити, що бюджетна політика повинна сприяти фінансовій спроможності всіх регіонів країни не залежно від їх фінансового потенціалу, стимулювати інноваційний розвиток галузей економіки, соціальної сфери та в цілому підвищувати добробут мешканців громад. Показники соціально-економічного розвитку територіальних утворень у європейських країнах слугують основою для визначення ефективності формування й реалізації бюджетної політики як на місцевому рівні, так і на державному. Враховуючи означені вище умови вважаємо доцільним розглянути сутність поняття бюджетна політика регіону враховуючи особливості державної бюджетної політики.

На сьогоднішній день в вітчизняній фінансовій літературі не має єдиної точки зору щодо трактування сутності категорії «бюджетна політика», оскільки погляди науковців розподілились і кожна наукова школа, як правило виокремлює певні особливості даного поняття (табл. 1.1).

Так, надаючи визначення категорії бюджетна політика Огонь Ц.Г. [32, с. 32] та Опарін В.М. [37, с. 21] роблять акцент на вид діяльності у фінансово-бюджетній

сфері, який безпосередньо пов'язаний із формуванням та використанням бюджетних коштів, що робить визначення даної категорії дещо обмеженим.

У свою чергу Чугунов І.Я. [63, с. 98] розглядає бюджетну політику як сукупність заходів держави щодо організації та використання фінансів для забезпечення економічного і соціального розвитку. З правової точки зору наведеної в Господарському кодексі України бюджетна політика розкривається виключно як процес формування та використання державних фінансових ресурсів, що не дає можливості в повній мірі оцінити економічний зміст категорії.

Таблиця 1.1 – Систематизація наукових поглядів щодо трактування категорії «бюджетна політика»

Автор	Визначення категорії «бюджетна політика»
Огонь Ц.Г.	цілеспрямована діяльність держави (в особі органів державної влади і місцевого самоврядування) відносно регулювання бюджетного процесу, управління бюджетним дефіцитом, використання бюджетної системи для реалізації завдань економічної політики
Опарін В.М.	діяльність держави у сфері формування та використання бюджетних коштів, спрямовану на підтримання високого рівня зайнятості, стабільної економіки, зростання валового внутрішнього продукту
Лисак Л.В.	головний важіль визначення основних напрямів впливу державних і регіональних (місцевих) органів влади на досягнення збалансованого розвитку суспільства, відображає суспільно-економічні відносини між людьми в процесі розподілу й перерозподілу ВВП, вироблення, розподілу, споживання суспільних благ і послуг та регулювання соціально-економічних процесів задля задоволення потреб і розв'язання різноманітних проблем суспільства на основі сталого розвитку
Чугунов І.Я.	формується в ході бюджетного процесу, передбачає визначення цілей і завдань у галузі фінансів, розробку механізму мобілізації грошових коштів до бюджету, вибір напрямів використання бюджетних коштів, управління фінансами в бюджетній сфері, організацію за допомогою фінансово-бюджетних інструментів регулювання економічних і соціальних процесів
Усков І.В.	У вузькому сенсі — це ефективний макроекономічний інструмент держави, спрямований на забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів і України в цілому. У широкому сенсі — система дій державних (місцевих) органів влади, спрямована на забезпечення регулювання бюджетного процесу, бюджетної системи в умовах трансформації економіки
Господарський кодекс України	це політика, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у економіку, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу

Складено на основі [32; 37; 24; 61]

Достатньо змістовно сутність бюджетної політики розкриває Лисак Л.В. [24,

с. 34], характеризуючи такі основні параметри бюджетної політики, як цілі, напрями, суб'єкти, й сфери охоплення, а найголовніше визначено державний та місцевий рівні проведення бюджетної політики.

Проте найбільш повне та узагальнене трактування бюджетної політики надає Усков І.В. [61, с. 35]. Так, у вузькому розумінні бюджетну політику характеризує як макроекономічний інструмент держави, діяльність якого спрямована на забезпечення соціально-економічного розвитку країни. У широкому розумінні науковець виділяє суб'єкти, цілі, завдання та мету даного процесу в сучасних умовах трансформації системи управління в державі.

Отже, розгляд існуючих теоретичних підходів дозволяє стверджувати, що бюджетна політика є складовою фінансової політики країни, має з нею спільну мету, узгоджується із пріоритетами держави, формується шляхом цілеспрямованих дій органів влади в межах бюджетних відносин. Бюджетна політика спрямована на збалансоване економічне зростання, є інструментом державного регулювання суспільного розвитку, формується та реалізується на послідовних етапах бюджетного процесу і передбачає окреслення цілей та завдань у сфері державних фінансів [5, с. 67].

При цьому слід зауважити, що визначаючи сутність категорії бюджетна політика більшість авторів наголошують на ролі та значенні органів місцевого самоврядування, а точніше місцевих бюджетів у розподілі і перерозподілі ВВП та в забезпеченні соціально-економічного розвитку держави. Але при цьому в своїх наукових працях вітчизняні вчені майже не виокремлюють таке поняття як «бюджетна політика регіону» вважаючи це складовою бюджетної політики держави. Вважаємо даний підхід хибним.

Бюджетну політику держави доцільно поділити на політику органів місцевого самоврядування, тобто ту, що розробляється і проводиться самими органами місцевого самоврядування, та державну регіональну політику, яка забезпечує дієвість бюджетної політики на місцях. Бюджетна політика держави містить систему заходів, спрямованих на зміцнення доходної частини державного бюджету, досягнення збалансованості між державним та місцевими бюджетами,

забезпечення ефективного використання бюджетних коштів та повного фінансування всіх передбачених бюджетом видатків задля зниження диспропорцій соціально-економічного розвитку територій та забезпечення сталого розвитку регіонів і держави загалом[27, с. 174].

Враховуючи роль та значення інституту місцевого самоврядування в розбудові демократичного суспільства в Україні, а найголовніше посилення процесів децентралізації влади значної актуальності набуває виділення особливостей проведення бюджетної політики на місцевому рівні. На сьогоднішній день існує достатньо обмежена кількість наукових підходів щодо трактування категорії «бюджетна політика регіону» (табл. 1.2), що на наш погляд обумовлено наслідками жорсткої централізації бюджетних коштів на державному рівні та лише декларуванням на законодавчому рівні процесів децентралізації влади.

Таблиця 1.2 – Систематизація наукових поглядів щодо трактування категорії «бюджетна політика регіону»

Автор	Визначення категорії «бюджетна політика регіону»
Кравченко В.І.	комплекс взаємоузгоджених заходів, які розробляються й здійснюються представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, а також місцевими органами виконавчої влади з метою забезпечення гармонійного соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, фінансового забезпечення регіональних і місцевих програм та проектів, фінансування утримання об'єктів соціально-культурної сфери й ЖКГ, що перебувають у комунальній власності, а також соціального забезпечення жителів відповідних громад, фінансування управлінських, економічних та соціальних послуг
Проць Н.	сукупність цілей і заходів представницьких та виконавчих органів влади щодо формування й використання бюджетних ресурсів, необхідних для виконання власних та делегованих повноважень і забезпечення сталого розвитку територіальних громад
Шишпанова Н.О.	сукупність економічних та адміністративних заходів у бюджетній сфері, що визначаються взаємопов'язаними цілями і завданнями держави та органів місцевого самоврядування, спрямованими на соціально-економічний розвиток території.

Складено на основі [18; 40; 64]

Так, Кравченко В.І. [18, с. 13-14]характеризуючи сутність поняття «муніципальної бюджетної політики», визначає її суб'єкти й завдання, які повинні бути досягнуті в процесі реалізації. Проте дане визначення не розкриває принципи,

механізми та функції реалізації бюджетної політики.

Щодо визначення наведеного Проць Н.О. [40, с. 21], то воно достатньо обмежено розкриває всіх суб'єктів які приймають участь в побудові бюджетної політики розвитку регіону. Також визначення наведене Шишпановою Н.О. [64, с. 21] дещо обмежено характеризує сучасні умови реалізації бюджетної політики розвитку на регіональному рівні.

Відповідно на сьогоднішній день особливої актуальності набуває необхідність уточнення сутності категорії «бюджетна політика регіону» з урахуванням сучасних умов реалізації даного процесу, адже більшість наукових підходів не враховують існуючі тенденції запровадження положень децентралізації влади, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Урахування даних особливостей забезпечить можливість більш ефективно використати перспективи реформи задля переходу до сталого соціально-економічного розвитку як територіальних громад, так і регіонів на основі ефективного використання потенціалуданих реформ.

Так, доцільно зауважити, що визначення змісту бюджетної політики розвитку регіону повинно ґрунтуватись та включати в себе визначення курсу, завдань і напрямів діяльності держави та органів місцевої влади у сфері формування і використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

Як зазначають Дем'янишин В.Г. та Кізима Т.О. «зміст регіональної бюджетної політики полягає у використанні державою та органами місцевого самоврядування бюджетних відносин для досягнення певних політичних цілей. Передусім ці відносини стосуються формування і використання регіональних фондів грошових коштів і знаходять своє відображення у доходах місцевих бюджетів, методах їхньої мобілізації, видатках бюджетів і методах і напрямках їхнього використання на суспільні потреби. Саме за допомогою регіональної бюджетної політики місцева влада здійснює відповідний комплекс заходів, спрямованих на реалізацію своїх функцій через бюджет. Для цього вона використовує свої повноваження та конкретні інституції, які дають змогу



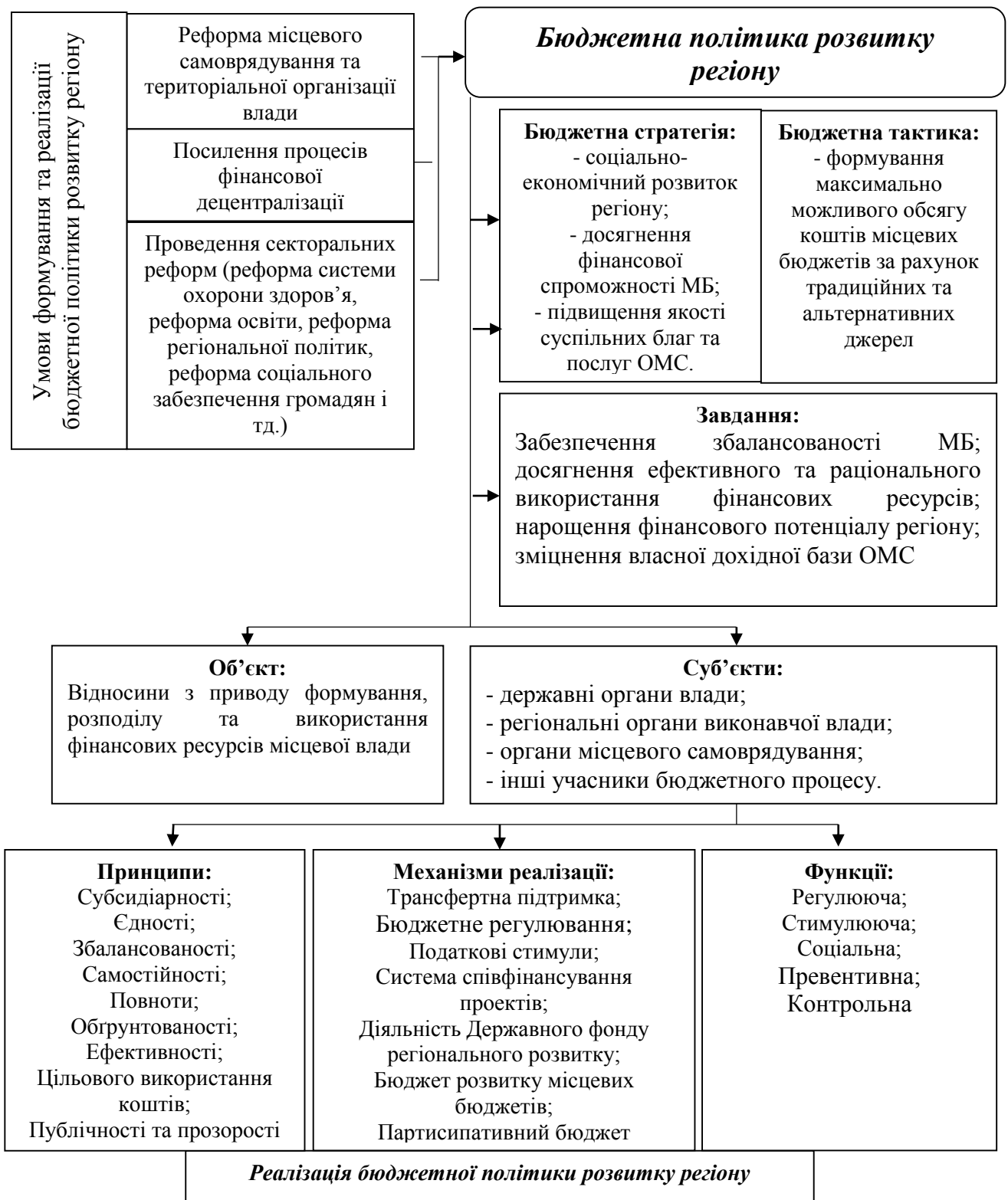
управляти відносинами з громадянами, суб'єктами господарювання та іншими учасниками бюджетних відносин» [9, с. 92].

Отже теоретико-методична основа сучасної концепції бюджетної політики розвитку регіону обумовлена впливом положень реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, посиленням процесів фінансової децентралізації, а також рядом секторальних реформ (рис. 1.2).

Загальноприйнятим у фінансовій науці є поділ бюджетної політики держави і регіонів залежно від періоду і характеру завдань, що вирішуються, на бюджетну стратегію та бюджетну тактику [9, с. 93]. Відповідно реалізація бюджетної політики розвитку регіону в зазначених умовах вимагає перегляду бюджетної стратегії регіону, адже зростання прав та повноважень органів місцевої влади вимагає більш виважених, раціональних та ефективних підходів до формування, розподілу та використання бюджетних коштів. Бюджетна політика регіону спрямована на соціально-економічний розвиток регіону; досягнення фінансової спроможності місцевих бюджетів; підвищення якості суспільних благ та послуг, що забезпечуються місцевою владою.

Щодо бюджетної тактики, то в сучасних умовах та під впливом ряду означених вище реформ діяльність місцевої влади націлена на формування максимально можливого обсягу коштів місцевих бюджетів за рахунок поєднання ефективного використання традиційних та альтернативних джерел формування фінансових ресурсів, що повинно забезпечити достатній рівень соціально-економічного розвитку територій.

У результаті реалізації бюджетної стратегії та тактики перед місцевою владою постають нові завдання, а саме: збалансування місцевих бюджетів за рахунок більш ефективного та раціонального використання власних доходних джерел, оскільки в результаті реалізації бюджетної реформи 2014 р. власні доходи місцевих бюджетів є основним джерелом формування фінансових ресурсів; нарощення фінансового потенціалу регіону за рахунок залучення інвестиційних ресурсів, а також зміцнення власної дохідної бази місцевої влади шляхом стимулювання підприємницької діяльності в регіоні.



## 1.2. Структурно-логічна схема бюджетної політики розвитку регіону

Об'єктом бюджетної політики розвитку регіону в сучасних умовах слід вважати відносини з приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, що перебувають у віданні місцевої влади. Відповідно суб'єктами даного

процесу виступають органи державної влади, державного управління, місцевого самоврядування, платники податків і зборів, розпорядники бюджетних коштів, тобто всі учасники бюджетного процесу.

Ефективна реалізація бюджетної політики розвитку регіону базується на дотриманні принципів побудови бюджетної системи, які окреслені в Бюджетному кодексі України. Комплекс даних принципів спрямований на формування ефективної та результативної системи фінансового забезпечення органів державної та місцевої влади. Однак слід зауважити, що на сьогоднішній день більшість принципів так і залишились продекларованими і виконуються лише формально. Відповідно це негативно позначається на бюджетній політиці розвитку регіону та вимагає подальшого реформування бюджетної системи країни.

До того ж, бюджетна політика соціально-економічного розвитку регіону реалізується через механізми (реагують на розв'язання стратегічних та тактичних завдань), функціональна структура яких, в тому числі, визначається рівнем розвитку фінансових відносин «держава-регіони» [5, с. 101].

Погоджуючись з твердженням Возняк Г.В. [5, с. 101] слід зауважити, що в рамках даного підходу доцільно конкретизувати механізми реалізації бюджетної політики розвитку регіонів, об'єктивна необхідність вдосконалення яких здатна забезпечити їх фінансову спроможність та сприяти прозорому використанню бюджетних коштів. Дієвість формування бюджетної політики розвитку може бути забезпечена синергетичним ефектом від дії таких механізмів про, що свідчить позитивний досвід ряду регіонів та територіальних громад країни. Згідно з нормами діючих законодавчих актів [3; 21; 45] до даних механізмів слід віднести:

- трансфертна підтримка в ході реформ була кардинально змінена і замість ряду не ефективних міжбюджетних трансфертів сутність яких спрямована виключно на підтримання споживацьких настроїв у органів місцевої влади було замінено на субвенції, що покликані забезпечити зростання рівня соціально-економічного розвитку регіонів та територіальних громад. До даних видів міжбюджетних трансфертів можна віднести субвенції на соціально-економічний розвиток та інфраструктурну субвенцію;

- бюджетне регулювання передбачає застосування інструментів макроекономічного рівня, що визначають умови функціонування як державного, так і місцевих бюджетів та впливають на масштаби бюджетної політики на місцевому рівні;

-бюджети розвитку місцевих бюджетів, що утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку та зміцнення матеріально-фінансової бази органів місцевого самоврядування;

- Державний фонд регіонального розвитку, який на сьогоднішній день є однією з основних умов прискорення соціально-економічного розвитку регіонів та гарантує фінансування найбільш значимих для місцевої влади та громадян проекти;

- партисипативний бюджет або бюджет участі– це частка коштів місцевого бюджету, яка розробляється і затверджується виключно за участю громадськості. Інакше кажучи це фінансовий план соціального управління, здійснюваного громадянами та місцевими органами влади;

- система співфінансування проектів розвитку, яке здійснюється частково за кошти місцевого бюджету певного регіону або громади та коштів інших зацікавлених місцевих органів влади, Державного бюджету, грантових коштів тощо;

- податкові стимулипередбачають створення сприятливих умов для розвитку підприємницької діяльності, залучення інвестицій тощо.

Отже слід зауважити, що більшість органів місцевого самоврядування до сих пір не в змозі вдало поєднувати застосування представлених бюджетних механізмів розвитку територій, що обумовлено не досконалістю законодавчої бази, все ще високим рівнем бюрократії, інертністю представників місцевої влади, а також їх низьким рівнем кваліфікації тощо.

Серед функцій, які забезпечують ефективне функціонування бюджетної політики розвитку регіону слід виділити:

- регулюючу функцію, яка передбачає визначення рівня розподілу бюджетних коштів з метою забезпечення загальнодержавного рівня соціальних стандартів надання громадських благ та послуг;

- контрольну функцію, що забезпечує усунення нецільового та неефективного використання бюджетних коштів на місцевому рівні;
- стимулюючу функцію, яка надає можливість створювати сприятливі умови зміцнення фінансової бази органів місцевої влади з метою досягнення стратегічних цілей;
- превентивну функцію – забезпечує можливість органам місцевої влади запобігти появі негативних тенденцій формування та використання бюджетних ресурсів, управління місцевими позиками тощо;
- соціальну функцію, яка передбачає, що бюджетна політика розвитку регіону в першу чергу буде побудована з метою забезпечення соціальної складової на місцевому рівні.

Проаналізувавши структурно-логічну схему побудови бюджетної політики розвитку регіону в сучасних умовах доцільно уточнити сутність даної категорії з урахуванням визначених особливостей. Отже, бюджетна політика розвитку регіону – це складна сукупність дій органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування спрямована на визначення стратегічної мети, напрямів, завдань і пріоритетів розвитку бюджетних відносин, засобів бюджетної тактики для їхнього досягнення, а також застосування цих засобів.

## 1.2. Фінансова децентралізація як основа розвитку регіонів

Запорукою формування та реалізації ефективної бюджетної політики розвитку регіонів є розбудова децентралізованої моделі державного управління, адже врахування положень децентралізації влади у законодавстві країни дозволяє забезпечити відповідний рівень фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, нівелювати розбіжності, що виникають у межах фінансового потенціалу територій, стану соціальної інфраструктури, розміру, географічного розташування та демографічної ситуації адміністративно-територіальних одиниць.

У теоретичних і практичних дослідженнях поняття «децентралізація» є багатоаспектним та розглядається різнопланово. На семантичному рівні

децентралізація (від лат. *De* – «протиставлення», *centralis* – «центральный») трактується як знищення, ослаблення або скасування централізації [13, с. 8].

Як зазначає американський науковець М. Белл «децентралізація – це спосіб виміру величини переходу національної економіки від адміністративно-командної до ринкової» [66, с. 237].

У широкому розумінні децентралізація – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів. Крім того, децентралізація – це специфічний метод управління, який є важливим для місцевої демократії та розвитку [12, с. 7].

Отже, в результаті реалізації політики децентралізації влади відбувається зміна системи управління з монопольно-ієрархічної на партнерсько-горизонтальну, а ключова частина повноважень та фінансових ресурсів переходить від органів державної влади до органів місцевого самоврядування [34, с. 30].

Слід зауважити, що на сьогоднішній день науковцями виділяються декілька видів децентралізації, які запроваджуються у різних формах та сполученнях, а також мають характерні ознаки, умови реалізації та наслідки для регіонів та країни в цілому (рис. 1.2).

Проаналізувавши існуючі види децентралізації можна зробити висновок, що ключова роль в розбудові децентралізованої моделі державного управління належить саме процесу, пов'язаному з розмежуванням функцій і повноважень між центральним та локальними рівнями влади у рамках забезпечення громадян країни суспільними благами та послугами, а також розмежування фінансових ресурсів в обсязі, достатньому для фінансування власних повноважень органів місцевого самоврядування.

У підтвердження даного висновку доцільно навести точку зору Деркача М.І., який зазначає, що «даний процес підвищує якість і ефективність державних послуг шляхом наближення органів управління до населення, оскільки відповідальність за

прийняття рішень щодо оподаткування і видатків покладається на місцеві органи влади» [10, с. 57].



Рис. 1.2. Види децентралізації державного управління  
Деталізовано на основі [36]

Звертаючись до зарубіжного досвіду слід зазначити, що в законодавчих нормах більшості розвинутих країн даний процес визначається як фіскальна децентралізація. Крім того, в наукових дослідженнях зарубіжних вчених дана категорія також трактується виключно як фіскальна децентралізація.

Щодо України, то не дивлячись на стрімке посилення процесів фінансової децентралізації в нормах діючого вітчизняного законодавства визначення зазначеної категорії не знайшло свого відображення. Поряд з цим в дослідженнях вітчизняних науковців відсутня єдність щодо визначення означеної категорії до того ж, визначаючи один і той самий процес, паралельно використовують такі поняття як «фіскальна децентралізація» або «фінансова децентралізація» та «бюджетна децентралізація» (табл. 1.3).

Таблиця 1.3 – Систематизація наукових підходів щодо трактування сутності категорій «фіскальна децентралізація», «фінансова децентралізація» та «бюджетна децентралізація»

Автор	Визначення поняття фіскальна децентралізація
1	2
Прихильники категорії «фіскальна децентралізація»	
В. Зайчикова [15, с. 68]	являє собою передачу повноважень місцевим органам влади самостійно вирішувати питання щодо програмних видатків та автономного збільшення власної дохідної бази
С. Хамініч, В. Климова [62, с. 147]	здатність місцевого самоврядування незалежно і ефективно забезпечувати суспільними послугами шляхом узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями
Н. Стукало, М. Деркач, М. Стукало [59, с. 150]	надання місцевим органам влади певної податкової влади, доступу до фінансових ринків, відповідальності у витрачання коштів та дозволити їм самостійно визначати рівень, структуру та порядок витрачання коштів їх місцевих бюджетів
Прихильники категорії «фінансова децентралізація»	
І. Волохова [7, с. 282]	достатньо широкий процес який включає не лише передачу фінансових ресурсів, а й передачу повноважень у фінансовій сфері (видаткових, дохідних, податкових)
Н. Бикадорова [2, с. 146]	процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління
О. Дроздовська [13, с. 13]	процес розподілу функцій, фінансових ресурсів та видаткових повноважень між державою та місцевою владою
Прихильники категорії «бюджетна децентралізація»	
І. Усков [61, с. 108]	передбачає забезпечення місцевих органів влади достатнім обсягом фінансових ресурсів для розвитку власного фінансового потенціалу територій, реалізації інвестиційних програм, стимулювання підприємницької активності на рівні адміністративно-територіальних одиниць
С. Савчук [55, с. 83]	розподіл повноважень щодо дохідних джерел та видатків за відповідними рівнями бюджетної системи, а також встановлення повноважень, у межах яких місцевих органів влади можуть визначити свої власні доходи і видатки
В. Кудряшов, Б. Селінков [23, с. 28]	передбачає реформування бюджетної системи у напрямі формування усіх її ланок як порівняно автономних і фінансово спроможних для виконання прийнятих бюджетних повноважень

У результаті аналізу підходів вітчизняних науковців щодо визначення сутності категорій «фінансова децентралізація», «бюджетна децентралізація» та «податкова децентралізація» можна зробити висновок, що більш широким поняттям, яке включає в себе бюджетну децентралізацію, яка в свою чергу включає податкову децентралізацію, є фінансова децентралізація. Підвидами фінансової



децентралізації є бюджетна та податкова децентралізація, які створюють передумови для забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування.[35, с. 217].

Використання категорії «фінансова децентралізація» на сучасному етапі розбудови бюджетної політики держави є більш виправданим, оскільки фінансова децентралізація охоплює безпосередньо всю бюджетну систему країни. Відповідно найвищим рівнем демократизації системи державного управління є реалізація політики фінансової децентралізації, адже саме фінансова децентралізація може бути основою ефективної реалізації бюджетної політики регіону. За умов її запровадження відбувається зростання частки місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП, що обумовлено переміщенням видаткових повноважень і фінансових ресурсів для їх забезпечення, з державного на місцевий рівень.

Це створює умови для стимулювання підприємницької діяльності в регіоні, а також залучення інвесторів для реалізації соціально-економічних проектів. Також бюджетна політика в умовах посилення фінансової децентралізації передбачає розширення доступу органів місцевого самоврядування до вітчизняного та міжнародного фінансового ринку, що робить їх повноцінними учасниками світового фінансового простору. До того ж органи місцевого самоврядування отримують можливість як фінансову, так і правову створювати фінансово-кредитні та інші прибуткові підприємства, організації та установи комунальної форми власності. Отже, реалізація бюджетної політики регіону в умовах посилення фінансової децентралізації в країні гарантує зростання фінансової спроможності органів самоврядування та підвищення рівня добробуту мешканців територіальних громад.

В Україні впровадження реформи децентралізації, як зазначає *Вице-прем'єр-міністр*- Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства Г. Зубков, було розпочато на базі «Стратегії-2020» президента України, «Концепції реформи місцевого самоврядування» та законодавчого пакета, напрацьованого урядом та парламентом[16]. Особливістю даних нормативно-правових актів є те, що вони побудовані з урахуванням положень саме

Європейської хартії про місцеве самоврядування [14]. Проте, слід зазначити, щопитання розбудови децентралізованої моделі державного управління для України не є новими, адже починаючи з 1991 р. на законодавчому рівні створювались передумови для розвитку принципів децентралізму, а також запровадження так званого бюджетного федералізму.

На підтвердження даного висновку, вважаємо доцільним, хронологічно дослідити етапи запровадження положень фінансової децентралізації в Україні та окреслити її особливості (дод.А).

Перший етап тривав з 1991 р. по 2001 р. У даний період закладено підвалини для розвитку принципів децентралізму, запровадження так званого бюджетного федералізму. Ст. 132 Конституції України було закріплено децентралізацію як один з принципів здійснення державної влади [21]. Крім того, конституційними положеннями передбачено закріплення права на існування інституту місцевого самоврядування, розмежування і самостійність державного та місцевих бюджетів, а також визначено фінансову та матеріальну базу органів місцевого самоврядування. Також в даний період було закріплено умови функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні, принцип самостійності місцевих бюджетів, визначено доходи місцевих бюджетів, розмежовано видатки між рівнями бюджетної системи, а також закріплено систему міжбюджетних відносин тощо. Тобто реформовано бюджетну політику держави з урахуванням зміни умов планової економіки на трансформаційну.

Однак дані положення залишились продекларованими. По-перше, не зважаючи на те, що було задекларовано право на існування інституту місцевого самоврядування та проголошено принцип самостійності місцевих бюджетів, бюджетна система України залишилась організованою за суворо централізованою схемою. У результаті функції та видаткові повноваження залишились здебільшого не розмежованими між рівнями бюджетної системи.

По-друге, пріоритетом бюджетної політики держави було виключно забезпечення видаткових повноважень державного рівня влади.

По-третє, інститут місцевого оподаткування мав другорядну роль, тобто

місцеві податки і збори фактично не виконували ні фіскальної, ні регулюючої функції.

В четвертих, система міжбюджетних відносин не мала рис усталеності.

Таким чином у даний період процес бюджетної децентралізації в Україні можна вважати продекларованим. Адже бюджетна політика держави та регіонів була спрямовано виключно на забезпечення загальнодержавних функцій і повноважень.

Наступний етап реалізації положень фінансової децентралізації в Україні тривав з 2001 р. по 2010 р.

Найбільш значимим кроком у напрямі бюджетної децентралізації було прийняття в 2001 р. Бюджетного кодексу України.

Як очікувалось, Бюджетний кодекс повинен був стати наріжним каменем реформування бюджетної політики в Україні. Відповідно від прийняття Бюджетного кодексу очікувалось виправлення численних недоліків і заповнення прогалин старого бюджетного законодавства, що повинно сприяти швидкому просуванню України шляхом фінансової децентралізації. Однак поряд з тим, що бюджетне регулювання дохідної частини місцевих бюджетів та організація міжбюджетних відносин стали більш прозорішими, а видаткові повноваження розмежовано між рівнями влади, враховуючи принцип субсидіарності, у період з 2001 по 2010 рр., як зазначають вітчизняні науковці [6, с. 28; 25, с. 44-45; 28, с. 9-18; 60, с. 41], посилюються процеси централізації в межах державних фінансів.

Складність реалізації реформ на даному етапі зумовлена тим, що не було чіткого розуміння безпосередньо самої теорії фінансової децентралізації як з боку державної влади, так і органів місцевого самоврядування, а тим більш серед громадян країни. Відповідно всі суб'єкти бюджетної системи оцінюючи фінансову децентралізацію загалом як позитивне та прогресивне явище, не враховували наявність проблем, які вона може створити.

По-перше, це ускладнення процесу перерозподілу коштів через бюджет та управління бюджетним процесом взагалі, оскільки центральному уряду важче децентралізувати відповідальність за джерела оподаткування, ніж за видатки

місцевих бюджетів.

По-друге, в умовах посилення процесів децентралізації достатньо складно узгоджувати локальні потреби окремих територіальних громад із макроекономічними цілями всієї держави, тобто в процесі реалізації стратегічних завдань бюджетної політики держави стратегічні завдання територіальних громад можуть носити другорядний характер.

Як результату даний період в Україні стрімко зростає рівень вертикального та горизонтального фіскального дисбалансу, відсутність у органів місцевого самоврядування стимулів до проведення політики, яка відповідала б інтересам центральних органів влади, відсутність рівного доступу громадян до суспільних послуг.

З прийняттям Закону України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ та їх об'єднань» [48] було зроблено спробу забезпечити подальшу децентралізацію бюджетної системи країни. Згідно з нормами даного закону передбачено надання трансфертів з Державного бюджету лише до бюджету району. Відповідно дані фінансові ресурси розподіляє районна державна адміністрація, а затверджує районна рада, що свідчить про все ще вагомий фінансову залежність місцевих органів самоврядування базового рівня від влади вищого рівня.

Відповідно вважати дану спробу ефективною не можна, адже за умови визначення органом місцевої влади майбутнього у сфері розподілу фінансових ресурсів інших громад апріорі не може відповідати принципам місцевої автономії, гарантованим ст. 7 Конституції України.

Наступним кроком у напрямі зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток територій та поліпшення добробуту громадян України, що безпосередньо і забезпечує зростання рівня бюджетної децентралізації, було ухвалення в 2006 р. Концепції реформування місцевих бюджетів [52]. Зазначена концепція не передбачала конкретних дій, а тільки окреслювала головні напрямки, за якими повинна проводитись відповідна робота,

та визначала строки її виконання. Без такого документа навряд чи можлива скоординована робота відносно зміцнення політики бюджетної децентралізації. Проте реалізація завдань даної концепції не знайшла належного відображення в законодавстві України.

Крім того, особливістю даного етапу запровадження положень фінансової децентралізації в Україні є виключно декларування норм Європейської хартії про місцеве самоврядування [14], які стосуються фінансових засад місцевого самоврядування.

Таким чином, розпочата реформа бюджетної політики регіонів забезпечила певний рівень зростання фінансової децентралізації, хоча поступово почала втрачати свої здобутки, накопичуючи низку проблем. Така ситуація певною мірою була наслідком того, що бюджетна реформа на той час випередила інші зміни в суспільстві, які неодмінно мали відбутися в регіональній політиці, а саме – реформа системи державного управління, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, податкової системи.

Відповідно, ефективність запровадження положень фінансової децентралізації можлива лише за умови забезпечення своєчасного та обґрунтованого проведення реформ, які в першу чергу, носять комплексний характер.

Третій етап тривав з 2010 р. по 2014 р. Одним із пріоритетних напрямів реформування в даний період було визначено реформу міжбюджетних відносин та податкової системи, в результаті чого було прийнято в новій редакції Бюджетний кодекс України [3] та Податковий кодекс України [39].

Новації, на яких базувалась нова редакція Бюджетного кодексу України, спрямовані, у першу чергу, на приведення у відповідність положень окремих статей кодексу до Конституції України [21] та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [29], що повинно було стати підґрунтям для підвищення якості управління бюджетними коштами, демократизації та децентралізації фінансових ресурсів, що акумулюються в місцевих бюджетах.

У свою чергу з прийняттям Податкового кодексу України [39] було зроблено

довгоочікуваний крок до оптимізації інституту місцевого оподаткування в Україні. Запровадження податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, а також скасування малоефективних місцевих податків і зборів, сутність яких у сучасних економічних умовах суперечила принципам оподаткування, як очікувалось, повинно було наблизити інститут місцевого оподаткування до вимог, окреслених в Європейській хартії про місцеве самоврядування [14].

Четвертий етап розпочався наприкінці 2014 р. Ключовим напрямом реалізації реформ було обрано створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов функціонування органів місцевого самоврядування. Досягнення поставленої мети зумовило визначення векторів реалізації реформи міжбюджетних відносин в Україні, а саме:

- 1) бюджетна незалежність та фінансова самостійність місцевих бюджетів;
- 2) закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення дохідної бази місцевих бюджетів;
- 3) новий механізм бюджетного регулювання та вирівнювання;
- 4) нова трансфертна політика та посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях;
- 5) створення умов для об'єднання територіальних громад;
- 6) стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад;
- 7) децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій відповідно до принципу субсидіарності [4].

Крім того, було прийнято ряд нормативно-законодавчих актів положення яких забезпечили реалізацію давно назрілої в часі адміністративно-територіальної реформи. Тобто визначено умови та методика об'єднання територіальних громад, а також певні особливості функціонування новстворених адміністративно-територіальних одиниць. Реалізація реформи в даній послідовності, на наш погляд, є дещо не логічною і, як показав час, в певній мірі не ефективною.

Таким чином, аналіз хронології реалізації положень фінансової децентралізації в Україні дозволяє зробити висновок, що реформи, які

проводились, а також тривають на сьогоднішній день, заклали підвалини для реалізації більш ефективної та результативної бюджетної політики регіонів. Проте, відсутність комплексного та зваженого підходу до організації зазначених реформ перешкоджало перетворенню фінансової децентралізації в дієвий інструмент забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів, як основиреалізації стратегічних і тактичних завдань бюджетної політики регіонів.

### 1.3 Методичні підходи до оцінювання результатів реалізації бюджетної політики регіону в умовах фінансової децентралізації

Подальший розвиток інституту місцевого самоврядування в умовах сьогоднішнього гальмує суперечлива ситуація, що склалася в системі державного управління публічними фінансами. Так, тривалий період часу не дивлячись на проголошений курс на децентралізацію влади та забезпечення бюджетного федералізму, у дійсності відбувалось посилення процесів централізації, а також відсутнє обґрунтування рівня фінансової децентралізації якого необхідно досягти для забезпечення ефективного розвитку як регіонів, так і держави в цілому.

Відповідно вирішення ситуації, що склалась в системі управління публічними фінансами вимагала кардинального реформування бюджетної системи, при цьому особливу увагу слід приділити оцінці проведення бюджетної політики з метою забезпечення її результативності та ефективності саме на регіональному рівні.

На сьогоднішній день для практичної діяльності фінансових органів характерне постійне проведення аналітичної роботи за результатами виконання місцевих бюджетів. Проте у нормах чинного законодавства відсутні методики оцінки проведення бюджетної політики як державної, так і регіональної. До того ж в наукових дослідженнях вітчизняних вчених також відсутня однаковість щодо методики оцінки проведення бюджетної політики. Найпоширенішим підходом у вітчизняних наукових дослідженнях є оцінка ефективності бюджетної політики.

Одним з принципів побудови бюджетної системи України закріплених

Бюджетним кодексом України є принцип ефективності та результативності, яким передбачено, що при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів[3].

Так, традиційним підходом до оцінки ефективності діяльності (у тому числі у сфері бюджету) є розрахунок співвідношення між ресурсним забезпеченням (витратами) і досягнутими результатами, тобто для підвищення ефективності діяльності необхідно зменшити витрати. Проте, як показує досвід, не завжди зниження витрат приводить до підвищення ефективності. Відповідно, необхідно регулювати витрати в допустимих межах, у яких буде зберігатися достатня оперативність і якість будь-якої діяльності. Якщо обсяг витрат перевищує допустимі межі, то оперативність і якість діяльності, а значить і його результат, будуть знижуватися, відповідно, буде знижуватись і ефективність[40, с. 354].

Відповідно, виникає необхідність в проведенні комплексної оцінки реалізації бюджетної політики розвитку регіонів в умовах посилення фінансової децентралізації, яка б дозволила виявити слабкі місця в межах формування та використання коштів місцевих бюджетів та ухвалювати правильні управлінські рішення як на рівні держави, так і на рівні окремого регіону або громади щодо коштів місцевих бюджетів.

Оцінити результати реалізації бюджетної політики розвитку регіону, на наш погляд, є більш доцільним через призму показників, які характеризують рівень фінансової стійкості місцевих бюджетів. Адже, як зазначають О. Снісаренко, А. Гавриленко, О. Гребенікова, фінансова стійкість регіону характеризується наявними ресурсами та відображає спроможність місцевих органів влади виконати покладені на них завдання відповідно до законодавства [57, с. 19].

Фінансова стійкість бюджету дозволяє мати комплексне уявлення про



міцність фінансових основ діяльності органів місцевого самоврядування (рис. 1.3), що є одним з пріоритетних завдань реалізації бюджетної політики розвитку регіону в умовах фінансової децентралізації.

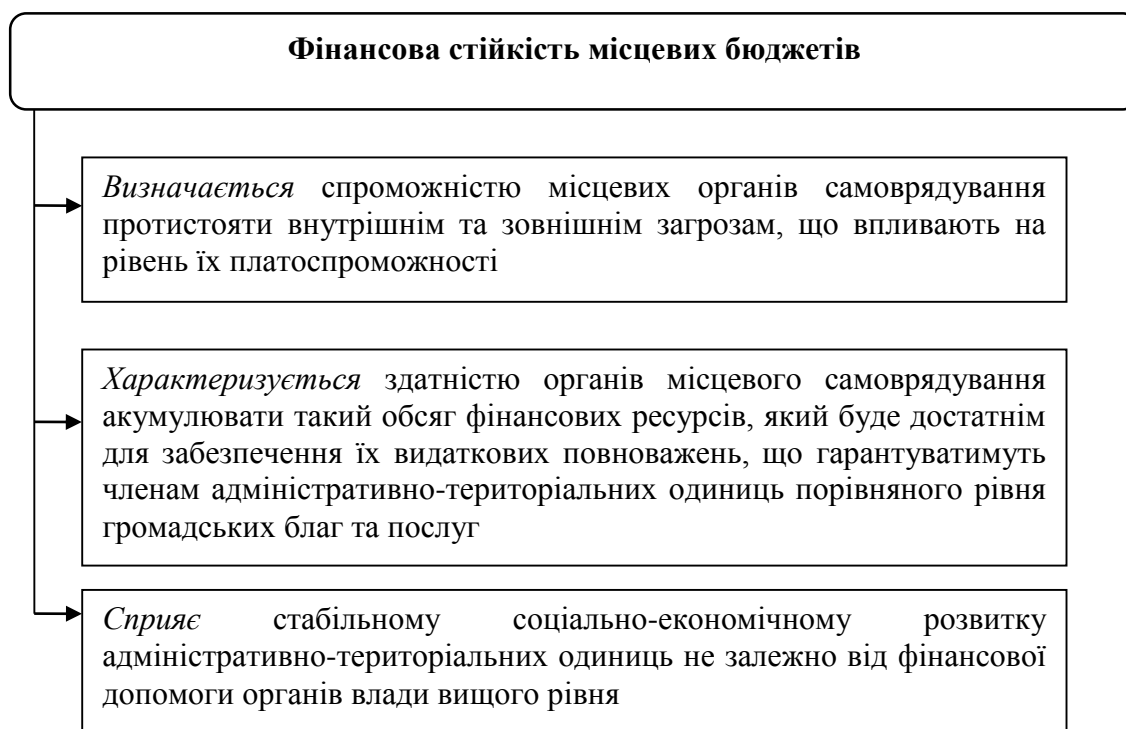


Рис. 1.3. Змістовні характеристики фінансової стійкості місцевих бюджетів  
Складено на основі [34]

Стійкість місцевого бюджету можна охарактеризувати як стан доходів і видатків бюджету, їх структури і динаміки, які забезпечують органам місцевого самоврядування можливість повного, своєчасного та незалежного від інших бюджетних рівнів виконання своїх зобов'язань, сприяє збалансованому розвитку економіки і соціальної сфери. Для збереження стійкості місцевого бюджету його структура повинна забезпечувати необхідні потреби регіонального господарства і населення, ініціювати соціально-економічний розвиток територій [22, с. 141-142].

На сьогоднішній день у наукових дослідженнях як вітчизняних, так і зарубіжних науковців пропонується цілий ряд методів щодо оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів.

Вперше поняття фінансової стійкості місцевих бюджетів було введено Г. Поляком з метою оцінки та визначення їх стану. Рівень стійкості територіального бюджету, на думку вченого, визначається обсягом коштів, необхідних для забезпечення мінімальних бюджетних витрат. При цьому під мінімальними

бюджетними витратами розуміються засоби, передбачені в бюджеті для фінансування конституційно гарантованих заходів щодо життєзабезпечення населення [34, с. 48-49]. Крім того, науковцем буловизначено кількісні критерії оцінки стійкості бюджету чотирьох ступенів, а саме:

1) розмір власних доходів (Дв) – включають закріплені на постійній основі податкові і неподаткові доходи;

2) розмір регулюючих доходів (Др) – відносяться податкові доходи, що розподіляються на тимчасовій основі і по диференційованих нормативах;

3) додаткові джерела, що послаблюють бюджетну напруженість (Дд) – засоби позабюджетних фондів, позикові засоби;

4) загальний розмір доходів (Д) – включає власні, регулюючі та додаткові джерела;

5) сума заборгованості бюджету (З) – величина дефіциту бюджету» [37, с. 49].

До того ж, доробком вченого стала класифікація бюджетної стабільності, виходячи з рівня мінімальних витрат (табл. 1.4).

Таблиця 1.4 – Рівень стабільності бюджету

Показник	Механізм розрахунку
Абсолютно стійкий стан	мінімальні витрати < (регулюючі + власні) доходи
Нормальний стан	мінімальні витрати = (регулюючі + власні) доходи
Нестійкий стан	мінімальні витрати = (регулюючі + власні) доходи + додаткові ресурси
Кризовий стан	мінімальні витрати > (регулюючі + власні) доходи

Складено на основі [34]

Також достатньо цікавим є підхід С. Алмазова, який запропонував для оцінки фінансової стійкості територіальних утворень використовувати коефіцієнти, що характеризують бюджетний потенціал. Методологія визначення бюджетного потенціалу формується з урахуванням максимальної інформативності показників. При цьому науковцем зазначається, що високий рівень фінансової стійкості бюджетного потенціалу забезпечується лише за умов достатньо високого розміру його власних доходів та ефективного їх використанні [1, с. 27](табл. 1.5).

Таблиця 1.5 – Показники оцінки бюджетного потенціалу

Показник	Методика розрахунку	Інтерпретація показника
Коефіцієнт бюджетної залежності: - фактичний  - скорегований	Фінансова допомога / Доходи бюджету  Фінансова допомога скорегована на рівень диференційованих доходів / Доходи бюджету	Відображає частку міжбюджетних трансфертів в доходах муніципального утворення Відображає частку міжбюджетних трансфертів та відрахування від регіональних податків з крайового бюджету перевищують доходи муніципального утворення
Коефіцієнт бюджетної результативності за власними доходами	Сума власних доходів бюджету / Чисельність населення	Відображає рівень власних доходів місцевого бюджету, що припадає на 1 мешканця муніципалітету
Коефіцієнт бюджетної результативності за всіма доходами	Сукупний дохід місцевого бюджету / Чисельність населення	Відображає рівень сукупного доходу бюджету на 1 мешканця муніципалітету
Коефіцієнт бюджетної заборгованості	Позикові кошти/ Видатки бюджету	Відображає рівень заборгованості бюджету за позиками
Коефіцієнт бюджетного покриття	Доходи бюджету / Видатки бюджету	Відображає ступінь покриття бюджетних видатків бюджетними доходами

Складено за даними [1, с. 27]

У свою чергу Н. Старостенко розглядає фінансову стійкість місцевого бюджету як здатність органів місцевого самоврядування надавати достатній обсяг якісних суспільних послуг для задоволення потреб населення [58, с. 40]. Крім того науковцем акцентується увага на розрахунку інтегрального коефіцієнта фінансової стійкості місцевого бюджету, який ґрунтується на визначенні суми коефіцієнтів фінансової стійкості з урахуванням ваги кожного з них (формула 1.1).

$$K_{\text{int}} = \sum_{i=1}^n K_i \times V_i \quad (1.1)$$

де,  $K_{\text{int}}$  – інтегральний коефіцієнт фінансової стійкості бюджетів;

$K_i$  – коефіцієнт фінансової стійкості;

$V_i$  – вага  $i$ -го коефіцієнта ( $\sum V_i = 1$ );

$i$  – кількість коефіцієнтів ( $i = 1, 2, \dots, n$ ).

Згідно з даною методикою, найбільшу питому вагу у загальній структурі коефіцієнта складають показники самостійності, бюджетного покриття та відносної бюджетної забезпеченості, що обумовлено залежністю доходів місцевих

бюджетів від міжбюджетних трансфертів. Показники, що пропонує використовувати Н. Старостенко при оцінці фінансової стійкості бюджету територіальної громади наведені у табл. 1.6.

Таблиця 1.6 – Складові комплексного аналізу формування доходів місцевого бюджету за методикою Н. Старостенко

Компоненти	Показники	Інтерпретація показників	Вага
К-т самостійності	Власні доходи органів місцевого самоврядування / Загальна сума доходів МБ(включаючи трансферти)	Показує ступінь залежності фінансових можливостей місцевих органів влади при фінансуванні видатків МБ від трансфертів із ДБ	0,2
К-т вилучення грошових коштів до державного бюджету	Доходи, що враховуються при розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів / Загальна сума доходів місцевого бюджету	Відображає ступінь впливу державної влади на формування доходів місцевих бюджетів, оскільки між значенням чисельника і сумою трансфертів, що передані до державного бюджету або отримані з державного бюджету, існує прямо пропорційна залежність	0,1
К-т бюджетного покриття	Власні доходи органів місцевого самоврядування / Мінімальні видатки МБ	Відображає відповідність доходів місцевих бюджетів і повноважень, покладених на місцеві органи влади	0,2
К-т трансфертів до МБ	Обсяг трансфертів / Загальна сума доходів місцевого бюджету	Характеризує ступінь залежності місцевих органів влади від фінансування з державного бюджету	0,1
К-т податкової самостійності	Власні доходи органів місцевого самоврядування (без трансфертів) / Податкові доходи бюджету	Показує взаємозв'язок між обсягом податків, що збираються у місті, та доходами міського бюджету .	0,2

Продовження таблиці 1.6.

К-т відносної бюджетної забезпеченості	Бюджетна забезпеченість міста / Бюджетна забезпеченість в середньому по бюджетах міст України (по місцевих бюджетах)	Призначений для зіставлення доходів міського бюджету з аналогічними показниками в середньому по Україні для оцінки рівномірності забезпечення населення бюджетними послугами	0,2
--	--	--	-----

Складено на основі [58, с. 38-47]

Оцінка фінансової стійкості місцевих бюджетів за окресленими напрямками здійснюється на основі бюджетних коефіцієнтів (табл. 1.7).

Таблиця 1.7 – Коефіцієнти фінансової стійкості місцевого бюджету за методикою запропонованою О. Крук

Назва показника	Формула розрахунку	Крипичні значення	Значення параметру у матриці	Критичні значення	Значення параметру у матриці
Оцінка бюджетної самостійності					
Коефіцієнт концентрації власних доходів	Власні доходи / Загальні доходи	$\geq 0,6$	1	$< 0,6$	0
Коефіцієнт концентрації власних і закріплених доходів	Власні доходи + закріплені доходи / Загальні доходи	$\geq 0,8$	1	$< 0,8$	0
Коефіцієнт дотаційної залежності місцевого бюджету (концентрації фінансової допомоги)	Офіційні трансферти / Загальні доходи	$\leq 0,2$	1	$> 0,2$	0
Тривимірний показник $S_x$	-	-	1	-	0
Оцінка бюджетної забезпеченості					
Коефіцієнт автономії	Власні доходи / Загальні видатки	$\geq 0,5$	1	$< 0,5$	0
Коефіцієнт фінансової залежності	Загальні видатки / Власні доходи	$\leq 2,0$	1	$> 2,0$	0
Тривимірний показник $S_y$	-	-	1	-	0
Оцінка бюджетної збалансованості					
Коефіцієнт бюджетного покриття (загальний)	Загальні доходи / Загальні видатки	$\geq 1,0$	1	$< 1,0$	0
Тривимірний показник $S_z$	-	-	1	-	0

[19, с.194]

Певний набір отриманих параметричних оцінок надає можливість ідентифікувати тип фінансової стійкості бюджету (табл. 1.8), виходячи з відповідності коефіцієнтів нормативним значенням.

Формування та реалізація стратегії забезпечення фінансової стійкості місцевого бюджету обраної відповідно до типу фінансової стійкості є найважливішою передумовою ефективного соціально-економічного розвитку місцевого бюджету.

Таблиця 1.8– Визначення типу фінансової стійкості місцевого бюджету за методикою запропонованою О. Крук

Значення тримірного	Тип фінансової	Характеристика
---------------------	----------------	----------------

показника			стійкості	
$S_x$	$S_y$	$S_z$		
1	1	1	Абсолютна	Місцевий бюджет практично не вимагає додаткових вкладень з бюджету вищого рівня, має достатній обсяг власних доходних джерел для покриття видаткових зобов'язань. Територія стабільно розвивається, фінансово незалежна, соціально стабільна.
0	1	1	Нормальна	У місцевому бюджеті є деякі проблеми з фінансуванням видатків за рахунок власних джерел, виникає потреба у залученні додаткових ресурсів, на довготривалій основі, що в перспективі дозволить стабілізувати його стан, призведе до зниження потреби у фінансовій допомозі від бюджетів вищого рівня.
1	0	1		
1	1	0		
1	0	0	Нестійка	Дотаційний місцевий бюджет, який потребує корегування програми соціально-економічного розвитку, значної допомоги з бюджетів вищого рівня та контролю за динамікою основних соціально-економічних показників розвитку територій з метою своєчасного реагування.
0	1	0		
0	0	1		
0	0	0	Кризисна	Депресивний місцевий бюджет за стагнаційним станом економіки, що характеризується застоєм виробництва і торгівлі протягом тривалого періоду, який супроводжується збільшенням чисельності безробітних, зниженням заробітної плати і рівня життя населення. Існує потреба в активній фінансовій допомозі з бюджетів вищого рівня, розробці стабілізаційної антикризової стратегії, програми економічного і соціального розвитку.

[19, с.195]

Відповідно представлені вище параметри фінансової стійкості необхідно визначити стратегію її забезпечення (табл. 1.9).

Проаналізувавши ряд методичних підходів щодо оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів, вважаємо доцільним зауважити, що в сучасних умовах посилення процесів фінансової децентралізації виникає необхідність у застосуванні комплексного підходу, який спрямований на глибокий та всебічний аналіз фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Адже це забезпечить можливість виявити існуючі недоліки в організації бюджетної політики регіону та надасть можливість знайти шляхи вирішення даних проблем.

Таблиця 1.9 – Матриця визначення стратегії соціально-економічного розвитку місцевого бюджету відповідно до типу його фінансової стійкості за методикою запропонованою О. Крук

Тип фінансової стійкості	Зміст фінансової стратегії (стратегічні орієнтири для прийняття управлінських рішень)
Абсолютний	Стратегія інноваційного розвитку. Це найбільш ефективний стратегічний орієнтир для нарощування інноваційної активності та створення сприятливого інвестиційного іміджу території за рахунок широкого впровадження сучасних технологій при забезпеченні збалансованості темпів економічної і соціальної динаміки; зміцнення конкурентоспроможності за рахунок формування конкурентних переваг, стабільного зростання виробництва на основі збільшення завантаження та модернізації наявних виробничих потужностей.
Нормальний	Стратегія стабільного розвитку (нарощування бюджетних можливостей), яка передбачає активізацію роботи місцевих органів самоврядування з розширення податкових та неподаткових джерел формування доходної частини бюджету за рахунок виявлення резервів та напрямів нарощування власних та закріплених доходів.
Нестійкий	Стратегія результативності, що передбачає реалізацію комплексних заходів з метою виходу з фінансово нестійкого стану в найближчий термін за рахунок покращення адміністрування податків, оптимізації структури податків з метою збільшення податкових надходжень, рівня їх стягнення та поповнення доходної частини місцевого бюджету, за рахунок підвищення ефективності використання фінансових ресурсів за критеріями результативності та цільової спрямованості.
Кризисний	Стратегія стабілізації, що характеризується високим рівнем бюджетної підтримки та повної залежності від бюджетів вищого рівня. Для покращення стану місцевого бюджету необхідно обрати один тактичний пріоритет, на реалізацію якого будуть спрямовані максимальні зусилля органів місцевого самоврядування і ресурсів території, що забезпечить певні позитивні.

[19, с.195]

Враховуючи вагомий доробок науковців у напрямі розробки методичних підходів щодо оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів, слід зазначити, що в умовах посилення процесів децентралізації фінансових ресурсів виникає необхідність у застосуванні комплексного підходу, який спрямований на глибокий та всебічний аналіз фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Тому пропонуємо використовувати певний алгоритм проведення комплексної оцінки реалізації бюджетної політики розвитку регіону в умовах посилення фінансової децентралізації, який буде включати три основні етапи.

Перший етап – підготовчий. У межах даного етапу доцільно провести аналіз та формальну оцінку положень діючої законодавчої бази відносно формування та використання коштів місцевих бюджетів. Це надасть можливість окреслити державні пріоритети реалізації бюджетної політики в умовах децентралізації.

Другий етап передбачає проведення кількісного аналізу виконання місцевого

бюджету регіону або певної громади, що забезпечить формування аналітичного матеріалу для подальших розрахунків. Аналіз виконання місцевого бюджету надасть можливість кількісно відобразити сучасні тенденції в реалізації бюджетної політики розвитку регіону. До того ж слід зауважити, що у межах підготовчого етапу доцільно провести аналіз та оцінку якісних характеристик формування та використання коштів місцевого бюджету за допомогою розрахунку бюджетних показників, які характеризують рівень соціально-економічного розвитку регіону, показники структури доходів та видатків місцевих бюджетів, визначення якісних характеристик фінансової стійкості місцевих бюджетів (табл.1.10).

Таблиця 1.10–Комплекс бюджетних показників, що характеризують фінансову стійкість місцевих бюджетів

<i>Показники структури доходів МБ</i>	<i>Показники структури видатків МБ</i>
Власні доходи місцевих бюджетів / Загальна сума доходів місцевого бюджету	Видатки соціального значення / Загальна сума видатків місцевого бюджету
	Капітальні видатки / Сума видатків МБ
Доходи загального фонду місцевого бюджету / Сукупні доходи МБ	Поточні видатки / Загальна сума видатків місцевого бюджету
Доходи спец. Фонду місцевого бюджету / Загальна сума доходів місцевого бюджету	<i>Показники фінансової стійкості місцевих бюджетів</i>

Продовження таблиці 1.10

Доходи бюджету розвитку МБ / Загальна сума доходів МБ	К-т бюджетного покриття = Власні доходи МБ / Мінімальні видатки МБ
Доходи бюджету розвитку місцевого бюджету / Доходи спеціального фонду МБ	К-т вилучення коштів до державного бюджету* = Реверсна дотація / Загальна сума доходів МБ
Місцеві податки і збори / Загальна сума податкових надходжень МБ	К-т дотаційності = Сума МБ / Загальна сума доходів МБ
Місцеві податки і збори / Загальна сума доходів МБ	К-т самостійності = власні доходи МБ / Загальну сума доходів МБ
Доходи загального фонду місцевого бюджету / Загальна сума доходів МБ	К-т податкової самостійності = Власні податкові надходження МБ / Загальна сума податкових надходжень МБ
Розмір субвенцій / Загальна сума доходів МБ	К-т бюджетної забезпеченості = Доходи місцевого бюджету в розрахунку на 1 ос. / Доходи Зведеного місцевого бюджету України в розрахунку на 1 особу
Розмір субвенцій / Загальна сума МТ	
Розмір дотацій / Загальна сума доходів МБ	
Розмір дотацій / Загальна сума МТ	
<i>Показники соціально-економічного розвитку регіону</i>	
ВРП у розрахунку на 1 ос., грн.	
Рівень зареєстрованого безробіття, % до населення працездатного віку (на 1 січня)	
Доходи зведеного бюджету на 1 ос., грн.	
Витрати зведеного бюджету на 1 ос., грн.	
Середньомісячна заробітна плата найманих працівників, грн.	



Третім етапом проведення комплексної оцінки реалізації бюджетної політики розвитку регіону є розрахунок інтегрального показника, що забезпечує наочність отриманих результатів.

Таким чином, запропонована комплексна методика надає можливість через призму показників, що характеризують фінансову стійкість місцевих бюджетів проаналізувати ефективність реалізації бюджетної політики розвитку регіону в умовах фінансової децентралізації, виявити слабкі місця та недоліки в організації фінансового забезпечення місцевої влади та забезпечити прийняття правильних управлінських рішень щодо подальшого формування бюджетної політики.

## Висновки до розділу 1

За підсумками дослідження теоретичних засад бюджетної політики розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації зроблено такі основні узагальнення та висновки.

1. Враховуючи розуміння сутності та значення бюджетної політики розвитку регіону для ефективного функціонування органів місцевої влади було проведено аналіз підходів до трактування категорії «бюджетна політика» та «бюджетна політика регіону», що надало можливість виділити певні особливості і як результат визначити структурно-логічну схему побудови бюджетної політики розвитку регіону в умовах фінансової децентралізації. Відповідно це стало основою уточнення категорії бюджетна політика розвитку регіону –це складна сукупність дій органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування спрямована на визначення стратегічної мети, напрямів, завдань і пріоритетів

розвитку бюджетних відносин, засобів бюджетної тактики для їхнього досягнення, а також застосування цих засобів.

2. Аналізуючи умови яких на сьогоднішній день відбувається розбудова бюджетної політики було визначено, що в процесі становлення децентралізованої моделі державного управління ключова роль належить саме фінансовій децентралізації. При цьому в ході аналізу існуючих в сучасній фінансовій науці підходів щодо визначення категорії «податкова», «бюджетна» та «фінансова» децентралізації виявлено певні розбіжності в сутності даних категоріях. Так, найбільш широким і комплексним поняттям є фінансова децентралізація яке включає бюджетну, яка в свою чергу, податкову децентралізацію. Крім того, на основі ретроспективного аналізу визначено, що питання розбудови децентралізованої моделі державного управління для України не є новими, адже починаючи з 1991 р. на законодавчому рівні створювались передумови для розвитку принципів децентралізму, а також запровадження бюджетного федералізму. Проте забезпечити реалізацію положень фінансової децентралізації не вдалось.

3. З огляду на необхідність забезпечення стійкості функціонування місцевих бюджетів в сучасних умовах реформування бюджетної політики регіонів в роботі запропоновано трактувати стійкість місцевих бюджетів як стан доходів і видатків бюджету, їх структури і динаміки, які забезпечують органам місцевої влади можливість повного, своєчасного та незалежного від інших бюджетних рівнів виконання своїх зобов'язань. Відповідно, запропоновано методичний підхід до оцінки стійкості місцевих бюджетів, який має включати наступні етапи: 1) підготовчий – аналіз й оцінку норм чинної законодавчої бази відносно формування та використання коштів місцевих бюджетів; аналіз соціально-економічного розвитку регіону; аналіз виконання місцевих бюджетів за доходами та видатками; 2) основний – визначення та оцінка якісних характеристик фінансової стійкості місцевих бюджетів; 3) завершальний – розрахунок інтегрального показника рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів.

## 2 АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ТЕНДЕНЦІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2.1. Аналіз реалізації адміністративно-територіальної реформи як ключової передумови розбудови бюджетної політики розвитку регіону

Згідно з положеннями Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» метою реформи у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпеченні спроможності місцевого самоврядування і побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії про місцеве самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування [50]. Отже, виходячи із означеного пріоритетом в розбудові

децентралізованої моделі державного управління в Україні на сьогоднішній день є запровадження положень фінансової децентралізації.

У свою чергу особливістю запровадження положень фінансової децентралізації в Україні є те, що одночасно відбувається реформування інституту місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики. При цьому доцільно відмітити, що вирішальну роль в процесі посилення фінансової децентралізації в Україні відіграє адміністративно-територіальна реформа, адже дана реформа покликана забезпечити формування нової ланки адміністративно-територіального устрою країни – фінансово спроможних громад, здатних задовольняти не лише мінімальні соціальні потреби населення, а й забезпечувати комплексний та системний розвиток територій, посилити рівень фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в межах забезпечення власних повноважень, сприяти збалансуванню загальнодержавних інтересів з інтересами територіальних громад, стимулювати підприємницьку діяльність тощо. Тобто реалізація адміністративно-територіальної реформи також передбачає реформування бюджетної політики регіону, оскільки в ході означених реформ зміщуються вектори бюджетних повноважень місцевої влади в межах формування та використання бюджетних ресурсів органів місцевої влади.

Відповідно суть адміністративно-територіальної реформи полягає в удосконаленні інституційної та функціональної побудови органів державної влади, органів місцевого самоврядування, оптимізації структури та діяльності органів управління, розмежуванні владних повноважень, поступовому переході від застосування адміністративно-розпорядчих до координувально-регулятивних функцій у відносинах з суб'єктами господарювання, використання переважно економічних важелів або соціальних орієнтирів, забезпеченні раціонального адміністративного устрою [28, с. 13].

Необхідність проведення системних змін в організації роботи органів місцевого самоврядування та реалізації більш ефективної бюджетної політики на рівні регіону обумовлено рядом причин (рис. 2.1).

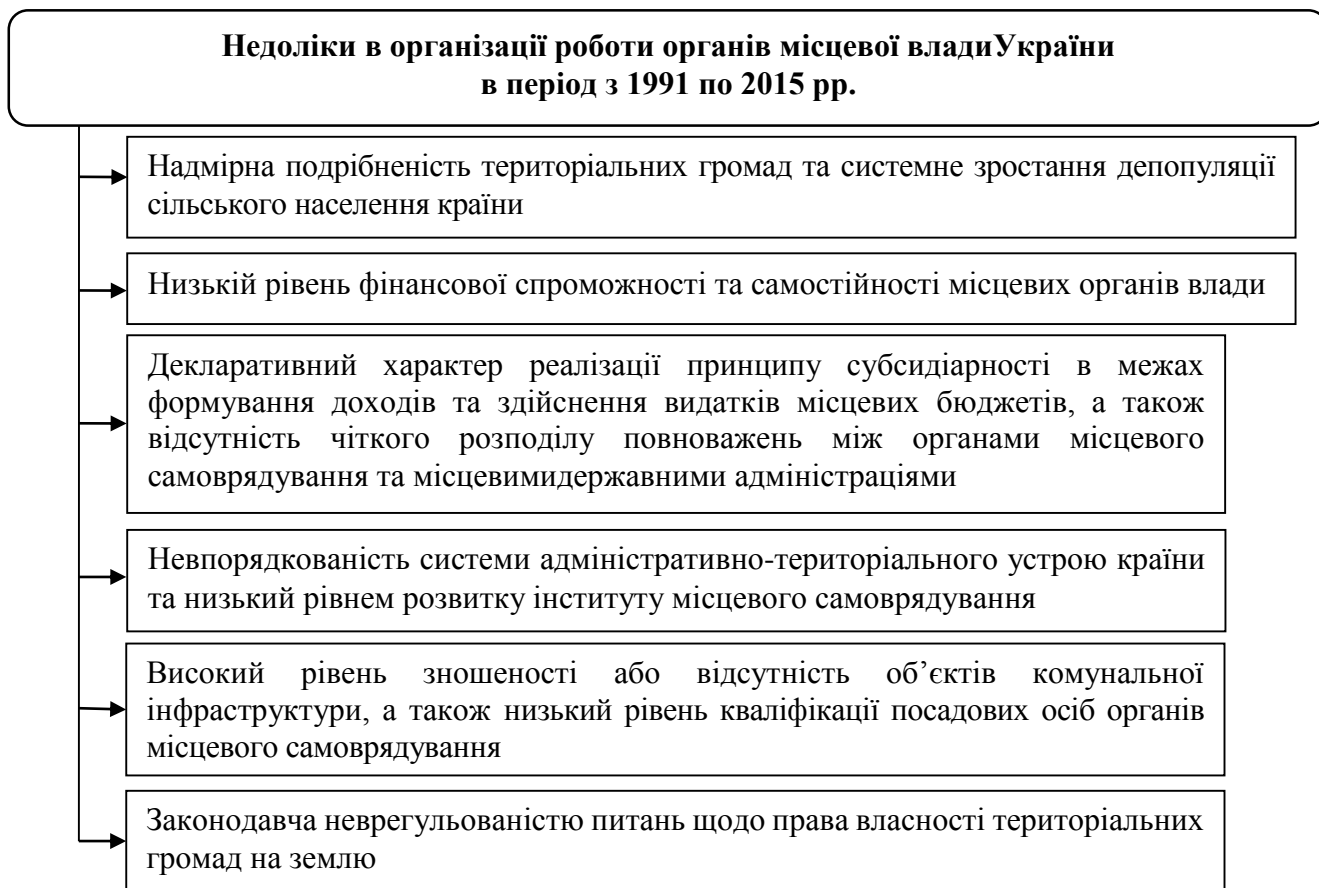


Рис. 2.1. Системні недоліки в організації роботи органів місцевого самоврядування

Місцеві органи самоврядування зіткнулись з даними проблемами не одразу. Означені недоліки стали, по-перше, наслідком ще радянського принципу формування та функціонування місцевого самоврядування та територіального устрою, який не спрацював в умовах новітньої України [17]. Тобто намагаючись побудувати децентралізовану модель державної влади не було реформовано адміністративно-територіальний устрій країни, що повністю не відповідає умовам децентралізації. Адже в результаті реалізації політики децентралізації влади відбувається зміна системи управління з монопольно-ієрархічної на партнерсько-горизонтальну, а ключова частина повноважень та фінансових ресурсів переходить від органів державної влади до органів місцевого самоврядування [34]. По-друге, відсутність комплексного підходу до реалізації положень децентралізації влади, а також фрагментарність реформ у напрямі перегляду бюджетної політики регіону зумовили таку складну ситуацію.

Відповідно з метою вирішення окреслених вище проблем та з урахуванням

недоліків попередніх етапів реалізації положень децентралізації влади Урядом України було розроблено та запропоновано перспективну Модель реформування системи органів публічної влади на місцевому рівні, якою передбачено в рамках реалізації адміністративно-територіальної реформи запровадження трьох рівнів місцевої влади, їх компетенції та сфери відповідальності (табл. 2.1).

Рамковим документом відносно реалізації перспективної моделі реформування системи органів публічної влади на місцевому рівні слід вважати Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка розроблена відповідно до Європейської хартії про місцеве самоврядування [14] на основі пропозицій вітчизняних та міжнародних експертів, за погодженням з представниками асоціації органів місцевого самоврядування.

Згідно з метою Концепції Урядом було визначено напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [47].

Таблиця 2.1 – Перспективна модель реформованої системи органів публічної влади на місцевому рівні

Рівні місцевої влади	Органи влади		Основні сфери відповідальності місцевих органів влади
<b>Регіон</b> (27 регіонів: АРК, 24 області, м. Київ, м. Севастополь)	Обласне державне представництво	Обласна рада	планування регіонального розвитку; утримання об'єктів спільної власності територіальних громад регіону; транспортна інфраструктура регіонального значення; спеціалізована охорона здоров'я (третинний рівень); спеціальна середня освіта; розвиток культури, туризму та спорту.
	Територіальні органи центральних органів виконавчої влади	Виконавчий комітет обласної ради	
<b>Район</b> (≈ 120 – 150 районів)	Районне державне представництво	Районна рада	утримання об'єктів спільної власності територіальних громад району; транспортна інфраструктура районного значення; вторинна медична допомога; виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю.
	Територіальні органи центральних органів виконавчої влади	Виконавчий комітет районної ради	

<b>Громада</b> (≈ 1500 – 1800 громад)	Голова громади		місцевий економічний розвиток; утримання та розвиток місцевої інфраструктури; планування розвитку території громади; питання забудови території; благоустрій територій; соціальна допомога; культура та фізична культура; швидка медична допомога, первинна охорона здоров'я; середня, дошкільна та позашкільна освіта; муніципальна міліція; пасажирські перевезення на території громади; житлово-комунальні послуг, утримання об'єктів комунальної власності.
	Рада громади	Виконавчий комітет ради громади	
	Голови сільських громад (старости)		
	<i>Державні представництва</i>		координація діяльності територіальних органів виконавчої влади; контроль за наданням адміністративних, соціальних та інших послуг громадянам та юридичним особам; нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування; координація діяльності усіх органів влади в умовах надзвичайного стану.

Складено за [38]

Отже Концепцією було задано вектор розвитку в напрямі реалізації положень децентралізації влади та реформування системи органів публічної влади на місцевому рівні, проте на практиці запровадження більшості положень було зміщено в часі або зовсім не було реалізовано.

Враховуючи певну правову неузгодженість практична реалізація даної реформи розпочалась з середини 2015 р. шляхом проведення адміністративно-територіальної реформи, а саме об'єднання територіальних громад з метою посилення їх спроможності. Так, обласними державними адміністраціями було сформовано Перспективні плани об'єднання територіальних громад (окрім Закарпатської та Тернопільської областей). При цьому зауважимо, що не всі перспективні плани було погоджено Кабінетом Міністрів України. У цілому, майже 30% перспективних планів об'єднання територіальних громад не знайшли підтримки з боку Кабінету Міністрів України та були передані на доопрацювання обласним державним адміністраціями.

Процедура затвердження перспективних планів об'єднання територіальних громад, на наш погляд, суперечить принципу добровільності. До того ж процес добровільного об'єднання територіальних громад базується виключно на бажанні

громад, що не підкріплено певними прогнозними розрахунками, які б характеризували майбутню об'єднану територіальну громаду як спроможну.

Крім того, згідно з даними [38] майже у всіх областях є територіальні громади які не включені в перспективний план об'єднання, тобто в межах даних територій відсутній будь який варіант об'єднання. У подальшому це може призвести до сповільнення темпів реалізації адміністративно-територіальної реформи, а також до послаблення фінансової спроможності територіальних громад, що не пройшли процедуру об'єднання.

До того ж, значна частина перспективних планів була сформована без дотримання основних вимог діючої Методики, що підтверджується значними відмінностями між проектами перспективних планів, схваленими обласними радами та затвердженими урядом.

Враховуючи, що процес реалізації адміністративно-територіальної реформи триває довше ніж було означено Концепцією, а найголовніше вже створені об'єднані територіальні громади зіткнулись з проблемою визначення їх спроможності. Відповідно експертами з децентралізації Офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України були визначені індикатори, що надають можливість кількісно оцінити результати реформита враховуючи дані результати місцева влада має можливість змінювати та коригувати власну бюджетну політику.

Ключовими параметрами рейтингу оцінювання спроможності об'єднаних територіальних громад визначено: кількість ОТГ; їх площа; кількість громад, які об'єднались; кількість ОТГ з населення менше ніж 5 тис. осіб [65]. До того ж індикаторами, що характеризують рівень фінансової спроможності визначено: власні доходи на 1-го мешканця; рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах); питому вагу видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (без трансфертів з державного бюджету); капітальні видатки на 1-го мешканця (без субвенцій з державного бюджету).

Отже, особливістю реалізації адміністративно-територіальної реформи є те, що внесення змін до перспективних планів триває по сьогоднішній день, не





Вінницька	2	19	13	1	3	2	1
Волинська	5	10	25	1	9	1	-
Дніпропетровська	15	19	22	4	1	-	-
Донецька	3	3	3	1	-	6	-
Житомирська	9	23	13	-	6	1	2
Закарпатська	2	1	3	-	-	-	-
<b>Запорізька</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>20</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	-	-
Івано-Франківська	3	8	12	2	4	-	1
Київська	1	1	7	-	4	1	3
Кіровоградська	2	3	8	3	4	1	-
Луганська	2	1	5	1	8	5	-
Львівська	15	7	13	-	5	-	-
Миколаївська	1	18	19	-	13	-	-
Одеська	8	3	14	3	3	-	-
Полтавська	12	6	21	2	3	1	1
Рівненська	5	13	7	3	3	2	1
Сумська	1	13	14	1	4	-	1
Тернопільська	26	10	4	2	5	-	-
Харківська	0	4	8	4	-	-	1
Херсонська	1	11	14	1	2	1	1
Хмельницька	22	4	13	2	3	-	1
Черкаська	3	3	20	-	27	-	-
Чернівецька	10	6	10	2	4	-	1
Чернігівська	5	11	21	-	5	-	1
<b>Разом</b>	<b>159</b>	<b>207</b>	<b>299</b>	<b>40</b>	<b>123</b>	<b>21</b>	<b>16</b>

Складено на основі даних [30]

Це обумовлено декількома причинами. По-перше, на місцях простежується певний опір щодо реалізації адміністративно-територіальної реформи з боку представників районної влади. Оскільки вже на сьогоднішній день виникає конфлікт компетенцій між районними радами, об'єднаними територіальними громадами та районними державними адміністраціями. По-друге, фінансово спроможні громади не мають бажання об'єднуватись з громадами які мають низький рівень потенціалу щодо формування доходів місцевого бюджету.

Але при цьому слід зауважити, що майже у всіх областях України Перспективні плани створення об'єднаних територіальних громад охоплюють не всю площу області (рис. 2.2). Це обумовлено декількома причинами. По-перше, на місцях простежується певний опір щодо реалізації адміністративно-територіальної реформи з боку представників районної влади. Оскільки вже на сьогоднішній день виникає конфлікт компетенцій між районними радами, об'єднаними територіальними громадами та районними державними адміністраціями. По-друге,

фінансово спроможні громади не мають бажання об'єднуватись з громадами які мають низький рівень потенціалу щодо формування доходів місцевого бюджету.

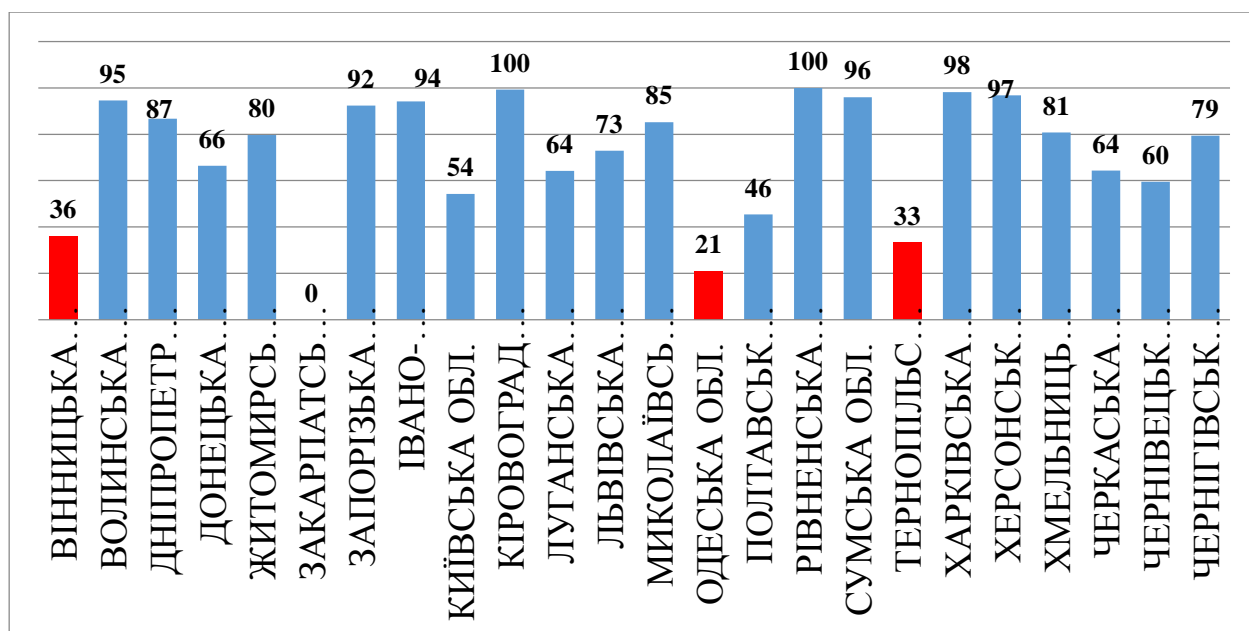


Рис. 2.3. Стан затвердження Урядом Перспективних планів в розрізі областей, % покриття області

Щодо об'єднання територіальних громад в межах районів, то в 15 районах процедуру добровільного об'єднання пройшли 100% громад, в 98 районах об'єдналися від 50% до 99% територіальних громад, в 202 об'єднано 49% громад, але при цьому в 175 районах не було утворено жодної ОТГ (табл. 2.3). Крім того, в Україні вже є 5 ОТГ, територія яких повністю співпадає з територією відповідних адміністративних районів.

Таблиця 2.3. –Об'єднання територіальних громад в межах районів станом на 01.01.2019 р.

	Загальна кількість районів в області	Районів, де не створено жодної ОТГ	Покриття території району ОТГ (% від загальної площі)		
			100%	50-99%	1-49%
Вінницька	27	8	0	1	18
Волинська	16	1	0	6	9
Дніпропетровська	22	3	1	11	7
Донецька	18	13	1	0	4
Житомирська	23	1	1	11	10
Закарпатська	13	8	0	0	5
<b>Запорізька</b>	<b>20</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>9</b>
Ів.-Франківська	14	2	0	0	12
Київська	25	18	0	1	6

Кіровоградська	21	<b>14</b>	0	0	7
Луганська	18	<b>11</b>	1	2	4
Львівська	20	<b>7</b>	0	2	11
Миколаївська	19	<b>6</b>	0	6	7
Одеська	26	<b>13</b>	1	3	9
Полтавська	25	<b>5</b>	0	6	14
Рівненська	16	<b>6</b>	0	4	6
Сумська	18	<b>4</b>	0	3	11
Тернопільська	17	<b>2</b>	0	5	10
Харківська	27	<b>17</b>	1	2	7
Херсонська	18	<b>8</b>	1	5	4
Хмельницька	20	<b>5</b>	3	9	3
Черкаська	20	<b>5</b>	0	1	14
Чернівецька	11	<b>1</b>	0	2	8
Чернігівська	22	<b>1</b>	2	11	8
<b>Разом</b>	<b>490</b>	<b>175</b>	<b>15</b>	<b>98</b>	<b>202</b>

Складено на основі даних [30]

Наступним індикатором який включений експертами з децентралізації до характеристики спроможності об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та визначені їх рейтингу є площа.

Так, за обсягом площі ОТГ також нерівномірно розподілені між регіонами. З одного боку великі за розміром ОТГ мають можливість значно скоротити витрати на управління, а також мати вищий рівень податкоспроможності за рахунок збільшення об'єктів оподаткування, що відповідно буде забезпечувати зростання доходів місцевих бюджетів та буде гарантувати зростання фінансової спроможності даних громад.

З іншого боку у великих за площею ОТГ, гіпотетично соціальні та громадські послуги, надання яких зосереджено в межах адміністративного центру, стають віддаленими від мешканців громад, що увійшли до складу ОТГ. До того ж розбудова інфраструктури для забезпечення максимального наближення послуг для всіх членів ОТГ вимагає значних фінансових ресурсів (табл. 2.4).

Таблиця 2.4–Аналіз рівня охоплення ОТГ площі областей у 2015 – 2018 р.р.

	Площа області, кв. км	Площа покриття ОТГ в області у 2015-2018 р.р.	
		Площа ОТГ, кв. км	% до площі області
Вінницька	26513	4491	16,9
Волинська	20144	11314	56,2
Дніпропетровська	31914	17778	55,7
Донецька	26517	6105	34,6
Житомирська	29832	18621	62,4

Закарпатська	12777	616	4,8
<b>Запорізька</b>	<b>27180</b>	<b>17091</b>	<b>62,9</b>
Івано-Франківська	13900	3240	23,3
Київська	28131	3787	13,5
Кіровоградська	24588	4419	18,0
Луганська	26684	7951	43,0
Львівська	21833	4765	21,8
Миколаївська	24598	12176	49,5
Одеська	33310	10018	30,1
Полтавська	28748	8809	30,6
Рівненська	20047	5847	29,2
Сумська	23834	9694	40,7
Тернопільська	13823	6047	43,7
Харківська	31415	5306	16,9
Херсонська	28461	8897	31,3
Хмельницька	20645	11734	56,8
Черкаська	20900	7917	37,9
Чернівецька	8097	3517	43,7
Чернігівська	31865	17680	55,5
<b>Разом</b>	<b>558676</b>	<b>207818</b>	<b>37,2</b>

Складено на основі даних [30]

Крім того, окресленні тенденції свідчать про те, що на сьогоднішній день вже достатньо гостро постає питання реформування районного рівня влади. Проте поки, що чітких законодавчих ініціатив немає, що знижує якість та ефективність функціонування як органів місцевого самоврядування, так і державних виконавчих органів влади.

Також одним із ключових індикаторів визначення рівня спроможності ОТГ є визначення кількості ОТГ з населенням менше ніж 5 тис. осіб. Так, для України є характерним формування територіальних громад чисельність населення яких менше 5 тис. мешканців (рис. 2.4). Відповідно у 85% областей України кількість населення в ОТГ становить від 3 до 5 тис. осіб. Лише в Закарпатській та Харківській областях не існує ОТГ з населенням менше 5 тис. осіб.

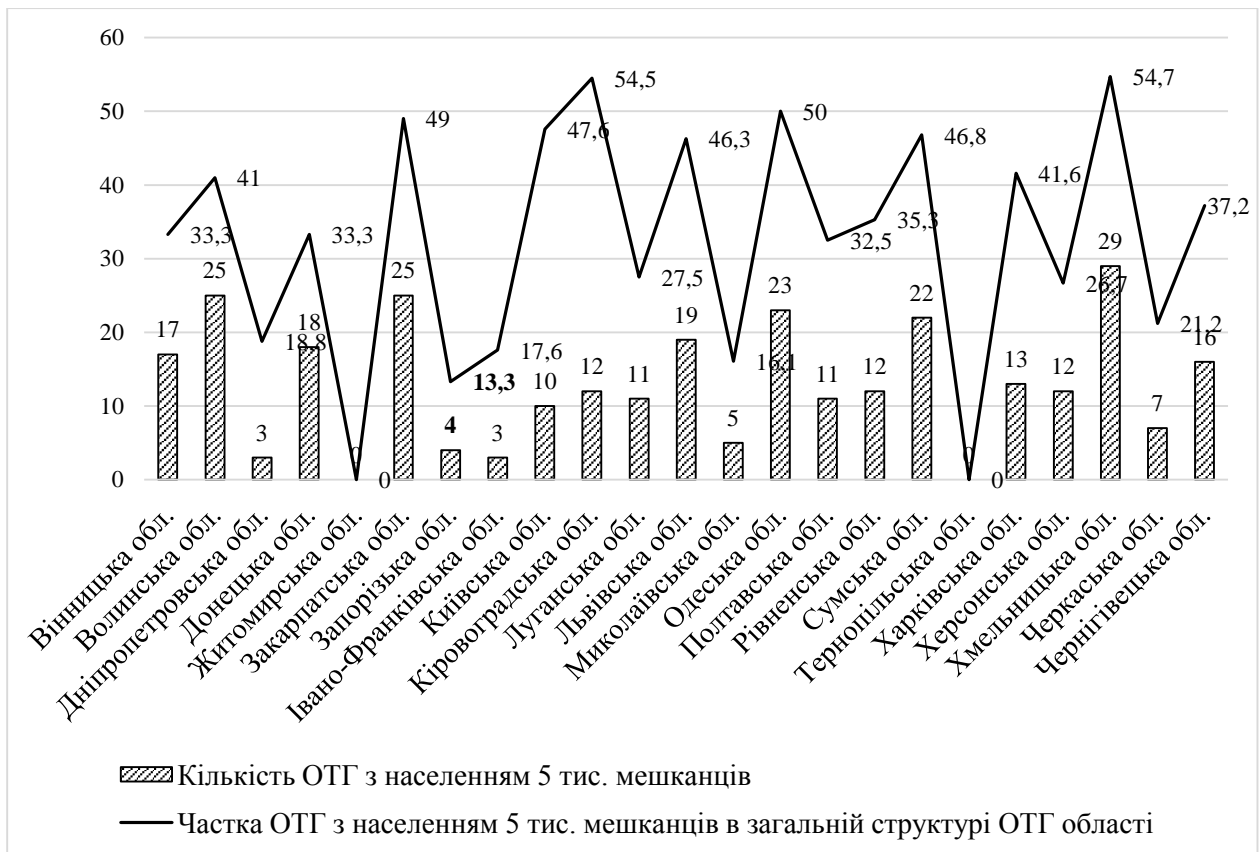


Рис. 2.4. Кількість ОТГ з чисельністю жителів менше 5 тис. осіб в розрізі областей на 01.01.2019 р.

Побудовано на основі даних [30]

Отже, не дивлячись на посилення процесів об'єднання територіальних громад в Україні майже 30% з утворених ОТГ не можна характеризувати як спроможні, оскільки не відповідають ряду індикаторів які визначені експертами з децентралізації, як ключові показники оцінки спроможності територіальних громад.

Підсумовуючи результати оцінки сучасного етапу реалізації адміністративно-територіальної реформи, слід зазначити, що на сьогоднішній день не дивлячись на позитивну динаміку відносно реформування базової ланки місцевого самоврядування в Україні реформа все ще залишається не завершеною. Дана тенденція суперечить положенням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Адже окрім того, що створення спроможних ОТГ значно затягнуто в часі на рівні ОТГ-район виникають достатньо вагомні інституційні розбіжності, які призводять до не

ефективного використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів, а в деяких випадках до недофінансування ряду суспільних та громадських послуг.

До того ж понад 45 % з утворених ОТГ не можна характеризувати як спроможні, оскільки не відповідають ряду критеріїв які визначені представленою рейтинговою оцінкою спроможності територіальних громад.

## 2.2 Аналіз складу та структури доходів та видатків зведеного бюджету Запорізького регіону

З метою забезпечення подальшої розбудови бюджетної політики розвитку регіонів, як уже зазначалось, було обрано курс на посилення фінансової децентралізації. Згідно з вимогами Європейської хартії про місцеве самоврядування [14] головною ознакою фінансової незалежності є володіння і самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, обсяг яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на органи місцевого самоврядування.

Аналізуючи проблеми реалізації бюджетної політики розвитку регіонів в умовах фінансової децентралізації виникає питання «чи впливає рівень економічного розвитку регіону на ефективність організації бюджетної політики розвитку регіону?».

Згідно зі статистичними даними, а також у результаті проведення оцінки рівня соціально-економічного розвитку регіонів України вітчизняними науковцями [6; 34] було визначено, що одним з таких регіонів є Запорізька область. Відповідно, враховуючи економічний потенціал Запорізької області, для подальшого дослідження було обрано даний регіон.

Для об'єктивної оцінки забезпеченості територіальних громад фінансовими ресурсами необхідною умовою є дослідження рівня власних доходів місцевих бюджетів та трансфертів, співвідношення яких значно впливає на рівень децентралізації бюджетної системи (табл. 2.5).

Таблиця 2.5–Доходи зведеного бюджету Запорізької області в 2008-2014 рр., млн грн

роки	Доходи, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів		Трансферти		Всього
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн
2012	2885,1	48,0	3128,7	52,0	6013,8
2013	2766,3	48,0	2994,1	51,9	5760,4
2014	3261,7	45,7	3864,4	54,2	7126,2
2015	3843,5	52,6	3460,7	47,4	7304,2
2016	4277,2	50,2	4242,3	49,8	8519,5
2017	4452,0	52,7	4000,7	47,3	8452,7
2018	4652,5	51,1	4396,8	48,9	9049,3

розраховано за даними департаменту фінансів Запорізької обл. держадміністрації

Серед доходів зведеного бюджету Запорізької області протягом 2012 – 2018 рр. найбільшу питому вагу, а саме 48,9% займають трансферти, які на кінець 2018 р. склали 9049,3 млн грн. Однак, в динаміці простежується позитивна тенденція до зменшення в загальній структурі доходів місцевих бюджетів Запорізької області трансфертів на 3,1%.

Розглядаючи склад та структуру доходів зведеного бюджету Запорізької області, слід відмітити, що поряд з трансфертами основу формування фінансових ресурсів регіону становлять податкові надходження (табл. 2.6).

Протягом аналізованого періоду спостерігається поступове збільшення податкових надходжень, а саме на 5,2%, або на 1703,9 млн грн, що, як уже зазначалось, пояснюється збільшенням впливу загальнодержавних податків на збалансування місцевих бюджетів Запорізької області. Доходи від операцій з капіталом у середньому не перевищують 1,0%, а відрахування до державних цільових фондів протягом 2012 – 2018 рр. становили близько 0,7% від загального обсягу надходжень.

Таблиця 2.6–Склад і структура доходів зведеного бюджету Запорізької області 2012-2018 рр., млн грн

Доходи	Роки						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Податкові	2449,6	2371,4	2778,2	3359,6	3780,4	4000,8	4153,5
у % до загальної суми	40,7	41,2	38,9	46,0	44,4	47,3	45,9
Неподаткові	278,8	288,7	358,5	436,4	464,3	426,9	474,4
у % до загальної суми	4,6	5,0	5,0	5,9	5,5	5,1	5,2
Доходи від операцій з капіталом	113,5	44,9	58,1	42,1	28,8	19,8	22,2



у % до загальної суми	1,9	0,8	0,8	0,6	0,3	0,2	0,2
Цільові фонди	43,3	61,3	66,9	5,4	3,6	4,5	2,3
у % до загальної суми	0,7	1,1	0,9	0,1	0,0	0,1	0,0
Трансферти	3128,7	2994,1	3864,4	3460,7	4242,3	4000,7	4396,8
у % до загальної суми	52,0	51,9	54,2	47,4	49,8	47,3	48,6
<b>Усього</b>	<b>6013,8</b>	<b>5760,4</b>	<b>7126,2</b>	<b>7304,2</b>	<b>8519,5</b>	<b>8452,7</b>	<b>9049,3</b>

розраховано за даними департаменту фінансів Запорізької обл. держадміністрації

Оскільки податкові надходження є основним джерелом формування місцевих бюджетів, розглянемо детальніше їх склад і структуру (табл.2.7).

На кінець 2018 р. найбільшу питому вагу в структурі податкових надходжень місцевих бюджетів займає ПДФО, обсяг якого протягом аналізованого періоду збільшився на 1035,6 млн грн, що пов'язано з підвищенням рівня мінімальної заробітної плати, а не легалізацією економіки в регіоні. Проте в загальній структурі податкових надходжень ПДФО в 2018 р. зменшився на 7,1% порівняно з надходженнями 2012 р.

Відповідно зазначена ситуація вимагає більш детального аналізу складу і структури надходжень від стягнення ПДФО (додатокБ). Найбільшу питому вагу в структурі надходжень податку займають надходження з доходів найманих працівників, які протягом аналізованого періоду збільшилися на 760,3 млн грн, але при цьому, в структурі надходжень від стягнення ПДФО зменшились на 7%.

Таблиця 2.7–Склад та структура податкових надходжень зведеного бюджету Запорізької області за 2012-2018 рр.

Доходи	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Податок з доходів фізичних осіб	1910,8	1781,9	2088,2	2456,7	2700,4	2789,4	2946,4
у % до загальної суми	78,0	75,1	75,2	73,1	71,4	69,7	70,9
Податок на прибуток підприємств	26,9	6,2	31,4	38,5	37,4	39,9	16,7
у % до загальної суми	1,1	0,3	1,1	1,2	0,9	0,9	0,4
Податок з власників транспортних засобів	58,9	58,4	63,5	11,3	0,8	0,1	0,0
у % до загальної суми	2,4	2,5	2,3	0,3	0,0	0,0	0,0
Збір за першу реєстрацію транспортних засобів	-	-	-	2,8	7,7	7,2	3,4
у % до загальної суми	-	-	-	0,1	0,2	0,2	0,1
Збори за спеціальне використання природних ресурсів	277,4	379,8	446,3	658,2	752,8	808,4	809,7
у % до загальної суми	0,5	0,4	0,3	3,9	19,9	20,3	19,5
Місцеві податки і збори	44,2	39,8	39,7	100,0	201,5	262,7	301,2
у % до загальної суми	1,7	1,7	1,4	3,0	5,3	6,7	7,3
Окремі податки і збори, що зараховуються до місцевих бюджетів	-	-	-	1,1	0,05	0,02	0,01
у % до загальної суми	-	-	-	0,0	0,001	0,0	0,0
Податки не віднесені до інших категорій	-0,02	0,02	0,03	90,9	58,4	85,4	75,9
у % до загальної суми	-0,0	0,0	0,0	2,7	1,6	2,2	1,8
<b>Усього</b>	<b>2449,55</b>	<b>2371,36</b>	<b>2778,19</b>	<b>3359,61</b>	<b>3780,38</b>	<b>4000,8</b>	<b>4153,5</b>

розраховано за даними департаменту фінансів Запорізької обл. держадміністрації

Другим за значимістю видом податкових доходів зведеного бюджету Запорізької області є збір за спеціальне використання природних ресурсів, розмір якого протягом аналізованого періоду збільшився на 19% або на 532,3 млн грн. Це обумовлено змінами, внесеними до Бюджетного кодексу, згідно з якими плата за землю у 100% розмірі залишається у розпорядженні місцевих бюджетів. Оскільки плата за землю займає найбільшу частку у структурі збору за спеціальне використання природних ресурсів, розглянемо її склад і структуру (табл. 2.8).

Таблиця 2.8–Склад і структура податкових надходжень від плати за землю зведеного бюджету Запорізької області протягом 2012-2018рр., млн грн

Доходи	Роки						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Земельний податок з юридичних осіб	113,0	146,9	164,3	148,7	158,9	163,5	173,5
у % до загальної суми	42,8	39,7	37,5	28,1	26,9	26,2	27,4
Орендна плата з юридичних осіб	105,4	159,5	223,1	320,8	358,6	384,9	383,0
у % до загальної суми	39,9	43,1	50,9	60,7	60,8	61,5	60,5
Земельний податок з фізичних осіб	4,5	7,8	10,5	11,4	17,9	18,5	20,1
у % до загальної суми	1,7	2,1	2,4	2,2	3,0	2,9	3,2
Орендна плата з фізичних осіб	41,2	55,8	39,6	47,8	54,8	58,5	56,0
у % до загальної суми	15,6	9,4	9,2	9,0	9,3	9,4	8,9
<b>Усього</b>	<b>264,1</b>	<b>370,0</b>	<b>437,6</b>	<b>528,7</b>	<b>590,2</b>	<b>625,4</b>	<b>632,6</b>

розраховано за даними департаменту фінансів Запорізької обл. держадміністрації

Загальний розмір надходжень зведеного бюджету Запорізької області від плати за землю протягом 2012 – 2018 рр. збільшився більше, ніж у 2 рази і, на кінець звітної періоду складав 632,6 млн грн. Це пояснюється врегулюванням орендних відносин, а також тим, що внаслідок змін, внесених з 1 січня 2012 р. до Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення, якою визначено, що показники нормативної грошової оцінки гектара ріллі застосовується із коефіцієнтом 1,756.

У структурі податкових надходжень від плати за землю зведеного бюджету Запорізької області стрімко зростають надходження орендної плати з юридичних осіб. Даний вид надходжень збільшився в період з 2012 по 2018 рр. на 20,6%.

На сучасному етапі розвитку економіки вирішальне значення надається місцевим податкам та зборам, які є не тільки складовою частиною податкової системи держави, а й покликані відповідати інтересам органів місцевого самоврядування. Для Запорізької області, також як і для України в цілому, є характерним динамічне зростання частки місцевих податків і зборів в загальній структурі податкових надходжень місцевих бюджетів. У період з 2012 по 2018 рр. спостерігається збільшення обсягу місцевих податків і зборів більше ніж у 8 разів, які на кінець 2018 р. склали 293,8 млн грн

Найбільшу питому вагу у складі місцевих податків і зборів займає єдиний податок, який протягом 2014-2018 рр. збільшився на 196,2 млн грн або 267%. Таке збільшення пояснюється підвищенням рівня мінімальної заробітної плати, а також збільшенням кількості найманих працівників та кількістю суб'єктів господарської діяльності, що обирають спрощену систему оподаткування.

Враховуючи зростання значення місцевих податків і зборів у структурі податкових надходжень зведеного бюджету Запорізької області, слід зазначити, що на ефективність функціонування інституту місцевого оподаткування не впливає рівень економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Неподаткові надходження займають невелику частку у складі доходів місцевих бюджетів Запорізької області, проте їх дослідження також впливає на об'єктивність оцінки фінансового забезпечення досліджуваного регіону (табл. 2.10).

Протягом 2012–2018 рр. розмір неподаткових надходжень збільшився на 195,6 млн грн або 66,5%.

Таблиця 2.9–Склад та структура неподаткових надходжень зведеного бюджету Запорізької області за 2012-2018 рр., млн грн

Доходи	Роки						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Доходи від власності та підприємницької діяльності	32,9	30,7	36,6	8,2	14,4	7,9	12,6
у % до загальної суми	11,8	10,6	10,1	1,9	3,1	1,9	2,7
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного продажу	48,5	49,9	46,1	78,7	67,1	63,7	64,1
у % до загальної суми	17,4	17,3	12,9	18,0	14,4	14,9	13,5
Власні надходження бюджетних установ	195,4	203,6	267,9	336,1	368,6	347,6	388,6
у % до загальної суми	70,1	70,5	74,7	77,0	79,4	81,4	81,9
Інші неподаткові надходження	1,9	4,5	8,4	13,4	14,2	7,6	9,2
у % до загальної суми	0,7	1,6	2,3	3,1	3,1	1,8	1,9
<b>Усього</b>	<b>278,8</b>	<b>288,7</b>	<b>358,5</b>	<b>436,4</b>	<b>464,3</b>	<b>426,9</b>	<b>474,4</b>

розраховано за даними департаменту фінансів Запорізької обл. держадміністрації

Для неподаткових надходжень місцевих бюджетів Запорізької області є характерним формування неподаткових надходжень за рахунок власних надходжень бюджетних установ, частка яких у загальній структурі зросла з 70,1% до 81,9%. Поряд з цим слід відмітити негативну тенденцію щодо зменшення доходів від власності та підприємницької діяльності з 32,9 до 12,6 млн грн, що обумовлено зменшенням доходів від приватизації через завершення приватизаційних процесів у країні. Відповідно, дана ситуація свідчить про те, що місцевим органам влади Запорізької області слід більш ефективно використовувати об'єкти комунальної власності.

Важливою складовою доходів зведеного бюджету Запорізької області є доходи від операцій з капіталом. Це надходження до бюджету, що мобілізуються неподатковим методом, відповідно їх слід розглядати як альтернативне джерело формування доходів місцевих бюджетів.

Протягом аналізованого періоду спостерігається зменшення надходжень від продажу основного капіталу та від продажу землі і нематеріальних активів на 83,0 млн грн та 8,2 млн грн відповідно, що пояснює значною обмеженістю

вільних об'єктів в регіоні, які можуть бути реалізовані (табл. 2.10).

Таблиця 2.10–Склад та структура доходів від операцій з капіталом зведеного бюджету Запорізької області в 2012-2018 рр., млн грн

Доходи	Роки						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Надходження від продажу основного капіталу	91,7	29,9	27,6	23,7	19,8	11,4	8,7
у % до загальної суми	80,9	66,7	47,5	56,4	68,7	57,9	39,2
Надходження від продажу землі і нематеріальних активів	21,7	14,9	30,4	18,3	9,0	8,3	13,5
у % до загальної суми	19,1	33,2	52,4	43,5	31,2	42,1	60,8
<b>Усього</b>	<b>113,4</b>	<b>44,8</b>	<b>58,1</b>	<b>42,1</b>	<b>28,8</b>	<b>19,7</b>	<b>22,2</b>

розраховано за даними департаменту фінансів Запорізької обл. держадміністрації

Щодо надходжень, які формуються за рахунок цільових фондів, то протягом 2012–2018 рр. розмір цільових фондів зведеного бюджету Запорізької області зменшився на 41 млн грн.

Таке зменшення обумовлене змінами, які були внесені у Бюджетний кодекс України [3], згідно з якими було відмінено збір за забруднення навколишнього природного середовища, що складав основу наповнення цільових фондів.

Отже, для зведеного бюджету Запорізької області є характерним використання неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом та цільових фондів, як другорядних джерел формування фінансових ресурсів, що свідчить про достатньо високий рівень пасивності органів місцевого самоврядування відносно реалізації бюджетної політики розвитку регіону.

Основним джерелом формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів Запорізької області є міжбюджетні трансферти, загальний обсяг яких протягом 20128 – 2018 рр. збільшився на 1268,1 млн грн або на 45,5%.

Найбільшу питому вагу в загальній структурі трансфертів місцевих бюджетів Запорізької області займають освітня та медична субвенції, що повністю відповідає умовам державної бюджетної політики саме в умовах посилення процесів фінансової децентралізації.

Проаналізувавши дохідну частину зведеного бюджету Запорізької

області, можна зробити висновок про нестачу власних джерел надходження у регіоні та наявність певної фінансової залежності місцевої влади від державної.

Витрачання бюджетних коштів яскраво виявляє зміст основних функцій і завдань, які виконують органи державної влади і місцевого самоврядування.

У процесі аналізу видаткової частини зведеного бюджету регіону, зважаючи на те, що бюджет є інструментом перерозподілу ВВП або валового регіонального продукту (далі – ВРП) між сферами суспільного виробництва та регіонами країни, слід, у першу чергу, проаналізувати співвідношення обсягу видатків місцевих бюджетів Запорізької області з ВРП.

Для Запорізької області є характерним поступове зростання частки видатків місцевих бюджетів у ВРП регіону (рис. 2.5).

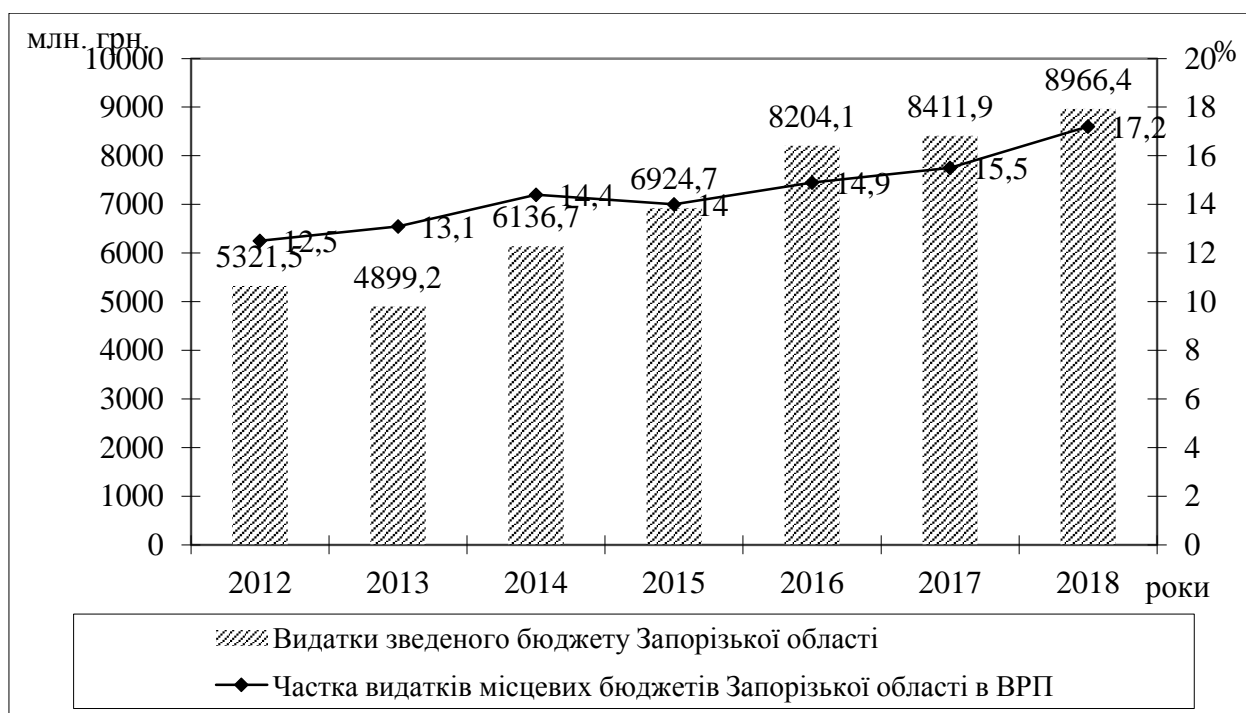


Рис. 2.5. Динаміка частки видатків зведеного бюджету Запорізької області у ВРП

розраховано за даними департаменту фінансів Запорізької обл. держадміністрації

Зростання частки видатків місцевих бюджетів Запорізької області в перерозподілі ВРП регіону свідчить про зростання значення місцевих органів влади в забезпеченні соціально-економічного розвитку регіону. Даний висновок, на наш погляд, доцільно підтвердити за допомогою кореляційно-

регресійного аналізу, визначивши вплив видатків місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток регіону. Для цього порівняємо два взаємозалежні показники: ВРП та видатки зведеного бюджету Запорізької області (табл. 2.11).

Таблиця 2.11–Вихідні дані для побудови кореляційно-регресійної залежності валового регіонального продукту і видатків місцевих бюджетів Запорізької області

Роки	ВРП Запорізької області, млн грн (y)	Видатки місцевих бюджетів Запорізької області, млн грн (x)
2012	42445	5321,5
2013	37446	4899,2
2014	42736	6136,7
2015	49525	6924,7
2016	54828	8204,1
2017	54352	8411,9
2018	52187	8966,4

Побудована кореляційно-регресійна залежність дає можливість визначити зміну обсягу ВРП при зміні обсягу видатків зведеного бюджету:

$$y = 19657,09 + 4,01x \quad (2.1)$$

де  $y$  – обсяг ВРП Запорізької області,

$x$  – обсяг видатків зведеного бюджету Запорізької області

У результаті проведення кореляційно-регресійного аналізу можна зробити висновок, що між даними показниками існує прямий тісний зв'язок, адже коефіцієнт множинної кореляції становить 0,943. Коефіцієнт детермінації ( $R^2=0,891$ ) свідчить про те, що зміна величини обсягу ВРП залежить від зміни обсягу видатків зведеного бюджету на 89,1%. Збільшення обсягу видатків зведеного бюджету Запорізької області на 1% приводить до збільшення ВРП на 4,01%.

Таким чином, отримані результати дають підстави стверджувати, що видатки місцевих бюджетів Запорізької області у значній мірі, пропорційно впливають на створений у регіоні ВРП. Відповідно видатки місцевих бюджетів впливають на забезпечення соціально-економічного розвитку



адміністративно-територіальних одиниць, що свідчить про достатньо високий рівень результативності побудови бюджетної політики розвитку регіону. Проте враховуючи динамізм реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування, а також ряду секторальних реформ перегляду потребує бюджетна політика розвитку регіону, адже саме бюджетна політика є гарантією ефективності реалізації реформ.

Склад, структура і динаміка бюджетних видатків відображає державні, регіональні та місцеві пріоритети бюджетної політики соціально-економічного розвитку. Крім того, специфіка функціонування та особлива роль місцевих бюджетів виявляється саме у складі та структурі їхньої видаткової частини. Бюджетні видатки дають можливість розкрити і дослідити економічну сутність місцевих бюджетів, фінансові можливості органів місцевого самоврядування, які мають вирішувати завдання місцевого значення – забезпечувати населення рядом громадських та суспільних послуг, сприяти всебічному і гармонійному розвитку територій.

Також про вплив видатків бюджетів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток території свідчить їх склад та структура (додаток В).

Загальний обсяг видатків зведеного бюджету Запорізької області протягом аналізованого періоду збільшився на 3644,9 млн грн або 59,30%. Найбільшу частку у структурі видатків на кінець 2018 р. займають видатки на освіту (33,1%), на другому місці знаходяться видатки на охорону здоров'я (23,9%), третє місце займають видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення (23,6%). При цьому слід зауважити, що видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення майже зрівнялись з видатками на охорону здоров'я. Таке збільшення пояснюється значним підвищенням рівня соціальних гарантій та розміру прожиткового мінімуму, як основного соціального стандарту, а також соціальною спрямованістю державного регулювання економіки в Україні.

Позитивною тенденцією слід вважати зменшення в структурі видатків

зведеного бюджету Запорізької області видатків на державне управління в період з 2012 по 2018 рр. сума яких зменшилась на 0,7%.

Аналізуючи видатки зведеного бюджету Запорізької області згідно з економічною класифікацією можна зробити висновок, що характерним є зростання поточних видатків – 84,3% в 2012 р., 86,1% в 2013 р., 87,8% в 2014 р., 88,0% в 2015 р., 91,7% в 2016 р., 92,9% в 2017 р., 92,4% в 2018р. Серед поточних видатків переважають видатки на оплату праці та нарахування на неї.

Структура видатків зведеного бюджету Запорізької області за економічною класифікацією свідчить про пріоритетне фінансування простого відтворення виробництва та забезпечення надання громадських послуг. Стрімке зниження інвестиційної складової в структурі видатків місцевих бюджетів призводить до зниження якості надання громадських благ та послуг, що в свою чергу негативно позначається на рівні добробуту членів територіальних громад, а в деяких випадках, як наприклад в системі охорони здоров'я, може призвести до виникнення загроз життю та здоров'ю населення.

Таким чином, дослідження практики здійснення видатків місцевих бюджетів Запорізької області свідчать про подальшу реформу бюджетної політики з метою забезпечення соціально-економічного розвитку регіону. Адже в умовах посилення процесів фінансової децентралізації бюджетні видаткові повноваження вимагають кардинальних змін.

Отже, здійснивши аналіз дохідної та видаткової частини зведеного бюджету Запорізької області, було виявлено, що для органів місцевого самоврядування регіону, який має значний економічний та фінансовий потенціал, є характерним зростання їх фінансової залежності від органів державної влади. Враховуючи достатньо вагоме значення видатків місцевих бюджетів у формуванні ВРП регіону, зазначені тенденції негативно впливатимуть на забезпечення подальшого соціально-економічного розвитку регіону.

2.3 Комплексна оцінка фінансової стійкості зведеного бюджету Запорізького регіону в умовах посилення фінансової децентралізації

На сучасному етапі демократичних перетворень, що пов'язані з фінансовою децентралізацією, а також реформуванням інституту місцевого самоврядування в Україні, як уже зазначалось, актуальним питанням є визначення рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів. Дотримуючись запропонованого вище алгоритму оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів в рамках підготовчого етапу, було визначено, що на законодавчому рівні закладено ряд положень, які забезпечують посилення фінансової децентралізації. Проте аналіз зведеного бюджету Запорізької області свідчить, що поряд з рядом певних здобутків фінансові ресурси місцевих органів самоврядування все ще залишаються достатньо централізованими.

На підтвердження даного висновку доцільно провести оцінку якісних характеристик формування та використання фінансових ресурсів зведеного бюджету Запорізької області, що забезпечить можливість деталізувати сучасні тенденції та виявити недоліки в розбудові сучасної бюджетної політики регіону.

Достатньо високий рівень соціально-економічного розвитку Запорізької області спричинено значним економічним, технологічним, науковим, географічним, рекреаційно-курортним та туристичним потенціалом регіону. Проте на сьогоднішній день спостерігається сповільнення темпів соціально-економічного розвитку Запорізької області, що обумовлено впливом загальнонаціональних тенденцій.

Оцінка соціально-економічного становища Запорізької області на основі групи показників, що пов'язані та впливають на формування бюджетної політики місцевої влади на тлі загальнонаціональних тенденцій у цілому демонструють неоднозначні тенденції (додаток Д).

Враховуючи позитивну динаміку зростання абсолютних показників даної групи слід звернути увагу на те, що за обсягом ВРП у розрахунку на 1 особу Запорізька область у 2018 р. сягає значення 90% від середнього значення по країні, хоча в 2012 р. даний показник значно перевищував середній по

країні. Рівень зареєстрованого безробіття з 2012 по 2018 рр. збільшився на 0,8%. Дані тенденції зумовлені стрімким спадом рівня промислового виробництва в регіоні, сповільненням темпів розвитку економіки країни внаслідок наростаючою політичною кризою тощо.

Доходи зведеного бюджету на 1 особу без урахування міжбюджетних трансфертів з 2012 по 2018 рр. перевищують середнє значення даного показника по Україні майже на 10%. У свою чергу, доходи місцевих бюджетів в розрахунку на 1 особу з урахуванням міжбюджетних трансфертів у Запорізькій області порівняно з середнім значенням для України зменшились на 21%. Дана тенденція свідчить, що в Запорізькій області знижується рівень фінансової залежності органів місцевого самоврядування. Відповідно це позитивно вплинуло і на використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, адже видатки зведеного бюджету Запорізької області в розрахунку на 1 особу майже досягли середньо українського значення.

Отже, враховуючи той факт, що обсяг виробленого ВРП в розрахунку на 1 особу, розмір середньомісячної заробітної плати найманих працівників у регіоні зменшились порівняно з середньоукраїнським значенням, а рівень безробіття в Запорізькій області має стійку тенденцію до зростання, обсяг доходів та видатків зведеного бюджету Запорізької області в розрахунку на 1 особу майже досяг середнього показника по Україні. Окреслена тенденція свідчить про наявність достатнього фінансового потенціалу органів місцевого самоврядування регіону відносно формування доходів місцевих бюджетів.

Відповідно проаналізуємо групу показників, що характеризують структуру доходів місцевих бюджетів (табл. 2.12).

У період з 2012 по 2018 рр. в загальній структурі доходів місцевих бюджетів Запорізької області значно зросла частка доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, а саме на 25%. Дана тенденція свідчить про збільшення обсягу делегованих органам місцевого самоврядування повноважень від вищих органів влади.

Таблиця 2.12–Група показників, що характеризують структуру доходів

зведеного бюджету Запорізької області в період з 2012 по 2018 рр.

Показники	роки							Відхилення +,-
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Власні доходи місцевих бюджетів/ Загальна сума доходів МБ	0,39	0,39	0,38	0,43	0,26	0,19	0,18	-0,21
Доходи загального фонду місцевого бюджету / Загальна сума доходів МБ	0,83	0,88	0,87	0,90	0,90	0,91	0,93	0,1
Доходи спеціального фонду місцевого бюджету / Загальна сума доходів МБ	0,17	0,12	0,13	0,10	0,10	0,09	0,07	-0,1
Доходи бюджету розвитку місцевого бюджету / Загальна сума доходів МБ	0,05	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	-0,04
Доходи бюджету розвитку місцевого бюджету / Доходи спеціального фонду МБ	0,24	0,09	0,14	0,21	0,20	0,13	0,18	-0,06
Місцеві податки і збори / Загальна сума доходів МБ	0,006	0,006	0,004	0,013	0,023	0,03	0,03	0,024
Місцеві податки і збори / Загальна сума податкових надходжень МБ	0,01	0,01	0,01	0,03	0,05	0,06	0,07	0,06
Розмір субвенцій / Загальна сума доходів МБ	0,33	0,32	0,34	0,26	0,26	0,23	0,25	-0,08
Сума субвенцій/ Загальна сума міжбюджетних трансфертів	0,64	0,61	0,62	0,55	0,51	0,51	0,49	-0,15
Сума дотації / Загальна сума міжбюджетних трансфертів	0,31	0,38	0,36	0,45	0,49	0,49	0,51	0,2
Сума дотації / Загальна сума доходів місцевого бюджету	0,16	0,20	0,19	0,21	0,24	0,24	0,24	0,08

Розраховано автором за даними департаменту фінансів Запорізької обласної державної адміністрації

Щодо частки власних доходів, то в загальній структурі доходів місцевих бюджетів Запорізької області вони мали тенденцію до зменшення. З 2012 по 2018 рр. їх частка зменшилась на 21%. Слід зауважити, що сума власних доходів матеріалізує вимоги представників органів місцевого самоврядування. Відповідно зміни порядку формування доходів місцевих бюджетів не дозволили викоринити проблему фінансової залежності органів місцевого самоврядування від фіскальних рішень вищих органів влади що, знижує їх ініціативність у мобілізації коштів та пошуку власних резервів наповнення місцевих бюджетів.

Як вже зазначалось, у результаті реалізації податкової реформи в Запорізькій області місцеві податки і збори дещо зміцнили свою фіскальну значимість та в загальній структурі податкових надходжень складають 7%, проте даний вид податкових надходжень все ж таки має другорядне значення.

Аналізуючи показники, які характеризують здатність та можливість органів місцевого самоврядування формувати кошти на забезпечення соціально-економічного розвитку територій, зауважимо, що для місцевих бюджетів Запорізької області є характерним значне зниження частки доходів бюджету розвитку в загальній структурі доходів місцевих бюджетів. Даний показник в період з 2012 по 2018 рр. зменшився на 0,04 одиниці та в 2018 р. становив 0,01 одиниці. Тобто доходи бюджету розвитку в 2018 р. в загальній структурі доходів місцевих бюджетів Запорізької області зменшились до 1%. Крім того, в досліджуваній період значно зменшується значення коефіцієнта, що характеризує частку спеціального фонду місцевих бюджетів у загальній структурі доходів місцевих бюджетів Запорізької області, а саме даний показник зменшився на 0,1 одиницю або на 10%.

Можна зробити висновок, що в результаті реалізації сучасної бюджетної політики розвитку регіону пріоритетним є розподіл доходних джерел місцевих бюджетів на користь загального фонду. Відповідно, зазначені тенденції негативно позначаються на рівні соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, знижується якість громадських благ та послуг, а також посилюється рівень фінансової залежності органів місцевого самоврядування від органів влади вищого рівня в рамках забезпечення видатків розвитку.

Позитивним моментом у рамках реалізації фінансової децентралізації для місцевих бюджетів Запорізької області є зниження в період з 2012 по 2018 рр. значення коефіцієнтів, що характеризують частку субвенцій як в загальній структурі доходів місцевих бюджетів, так і в структурі міжбюджетних трансфертів. Дані тенденції свідчать про зниження рівня фінансової залежності органів місцевого самоврядування Запорізької області від цільової

державної підтримки.

Аналізуючи показники структури видатків простежується тенденція до щорічного збільшення частки поточних видатків зведеного бюджету Запорізької області, які в період з 2012 р. по 2018 р. збільшились на 21% і з 2013 р. становлять понад 90% загальної суми видатків зведеного бюджету (табл. 2.13).

Таблиця 2.13—Група показників, що характеризують структуру видатків зведеного бюджету Запорізької області в період з 2012 по 2018 рр.

Показники	Роки							Відхилення +,-
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Видатки соціального значення / Загальна сума видатків місцевого бюджету	0,16	0,20	0,21	0,22	0,22	0,26	0,24	0,08
Капітальні видатки / Загальна сума видатків місцевого бюджету	0,13	0,04	0,06	0,05	0,01	0,03	0,07	-0,06
Поточні видатки / Загальна сума видатків місцевого бюджету	0,71	0,75	0,73	0,74	0,77	0,92	0,92	0,21

Розраховано автором за даними департаменту фінансів Запорізької обласної державної адміністрації

Слід відмітити, що зазначені тенденції обумовлені соціальною спрямованістю бюджетної політики держави та регіону.

Щодо капітальних видатків, то в 2018 р. в загальній структурі видатків зведеного бюджету Запорізької області вони становили 7%. При цьому в період з 2012 по 2016 р. капітальні видатки зменшились з 13% до 1%, що свідчить про відсутність у органів місцевого самоврядування Запорізької області можливості забезпечувати соціально-економічний розвиток територіальних громад.

Наступним етапом комплексної оцінки рівня фінансової децентралізації є безпосередньо розрахунок бюджетних коефіцієнтів, що характеризують фінансову стійкість зведеного бюджету Запорізької області (табл. 2.14).

Важливою складовою комплексної оцінки є визначення порогових

значень коефіцієнтів фінансової стійкості, що дозволить визначити тип фінансової стійкості місцевих бюджетів якого, було досягнуто в результаті реалізації політики децентралізації фінансових ресурсів.

Таблиця 2.14- Група показників, що характеризують рівень фінансової стійкості зведеного бюджету Запорізької області в період з 2012 по 2018 рр.

Показники	Роки							Відхилення +,-
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Коефіцієнт самостійності	0,40	0,39	0,38	0,45	0,27	0,19	0,18	-0,22
Коефіцієнт бюджетного покриття	0,62	0,55	0,52	0,54	0,31	0,29	0,28	-0,34
Коефіцієнт податкової самостійності	0,78	0,79	0,79	0,79	0,80	0,79	0,81	0,03
Коефіцієнт бюджетної забезпеченості	0,99	0,99	1,03	1,13	1,14	0,92	0,94	-0,05
Коефіцієнт дотаційності	0,52	0,52	0,54	0,47	0,50	0,47	0,49	-0,03
Коефіцієнт вилучення коштів до державного бюджету	0,14	0,12	0,11	0,12	0,29	0,27	0,30	0,16

Спираючись на наукові напрацювання вітчизняних учених [6; 34] та враховуючи сучасні особливості реалізації політики децентралізації фінансових ресурсів, визначимо порогові значення коефіцієнтів фінансової стійкості місцевих бюджетів (табл. 2.15).

Так, коефіцієнт бюджетного покриття демонструє відповідність власних доходів місцевих бюджетів і повноважень, покладених на органи місцевого самоврядування. Зазначений коефіцієнт відображає вимоги, задекларовані в ст. 9 п. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування [14], а саме: обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією або законом.

Таблиця 2.15–Порогові значення показників фінансової стійкості місцевих бюджетів

Показники	Тип фінансової стійкості			
	абсолютна	нормальна	нестійка	кризова
Коефіцієнт бюджетного покриття	вище 0,7	від 0,7 до 0,5	від 0,5 до 0,2	нижче 0,2
Коефіцієнт вилучення коштів до державного бюджету	нижче 0,3	від 0,3 до 0,5	від 0,5 до 0,6	вище 0,6



Коефіцієнт дотаційності	нижче 0,3	від 0,3 до 0,5	від 0,5 до 0,6	вище 0,6
Коефіцієнт самостійності	вище 0,7	від 0,7 до 0,5	від 0,5 до 0,3	нижче 0,3
Коефіцієнт податкової самостійності	вище 0,6	від 0,6 до 0,5	від 0,5 до 0,2	нижче 0,2
Коефіцієнт бюджетної забезпеченості	= 1	від 1 до 0,9	від 0,9 до 0,5	нижче 0,5
Інтегральний коефіцієнт фінансової стійкості місцевих бюджетів	вище 0,7	від 0,7 до 0,5	від 0,5 до 0,3	нижче 0,3

Відповідно, сутність даного показника знайшла відображення в принципі збалансованості, який визначено в Бюджетному кодексі України [3]. Враховуючи інтереси органів місцевого самоврядування та державних органів влади в забезпеченні ряду громадських благ та послуг доцільно встановити оптимальну межу, яка відповідає би абсолютній фінансовій стійкості, вище 0,7, що відобразатиме високий рівень фінансової незалежності місцевої влади при забезпеченні покладених на них видаткових повноважень; нормальний рівень фінансової стійкості від 0,7 до 0,5; нестійкий – від 0,5 до 0,2; кризовий – нижче 0,2.

Коефіцієнт вилучення коштів до державного бюджету відображає міру впливу державної влади на формування доходів місцевих бюджетів, оскільки між значенням чисельника і сумою трансфертів, переданих до державного бюджету або одержаних з державного бюджету, існує прямо пропорційна залежність [6, с. 115]. Відповідно, якщо значення даного коефіцієнта буде меншим ніж 0,3, то це свідчатиме про реальне забезпечення децентралізації фінансових ресурсів на рівні місцевих бюджетів. Коливання коефіцієнта вилучення коштів до державного бюджету в межах від 0,3 до 0,5 свідчатиме про нормальний рівень фінансової стійкості, адже в загальній структурі доходів місцевих бюджетів більша частка припадатиме на власні доходні джерела, що узгоджує інтереси місцевих та державних органів влади. Значення коефіцієнта від 0,5 до 0,6 відобразатиме зниження зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні доходної бази за умов діючого підходу до фінансового вирівнювання розвитку територій та зростанням обсягів міжбюджетних трансфертів, що відповідатиме не стійкому стану, а в разі значення цього показника вище 0,6, свідчатиме про значну фінансову

залежність органів місцевого самоврядування від фінансових ресурсів загальнодержавного значення.

У свою чергу, коефіцієнт дотаційності відображає міру залежності органів місцевого самоврядування від фінансової допомоги органів влади вищого рівня. Враховуючи закріплення на законодавчому рівні норм та положень, що спрямовані на посилення процесів децентралізації фінансових ресурсів частка міжбюджетних трансфертів у загальній структурі доходів місцевих бюджетів повинна зменшуватись. Тому пропонуємо, при значенні даного показника в межах до 0,3, визначати фінансовий стан бюджету, як абсолютно стійкий, оскільки в умовах децентралізації фінансових ресурсів за рахунок міжбюджетних трансфертів фінансуються виключно делеговані повноваження. Нормальному типу фінансової стійкості відповідають значення даного показника в межах від 0,3 до 0,5, що свідчить про певну потребу в фінансовому вирівнюванні для ліквідації дисбалансів у рівні розвитку адміністративно-територіальних одиниць, які цілком природно виникають в країнах з унітарним державним устроєм. Коливання коефіцієнта дотаційності в межах від 0,5 до 0,6 свідчить про високий рівень фінансової залежності органів місцевого самоврядування від влади вищого рівня. Значення даного показника більше ніж 0,6 свідчить про фінансову неспроможність певної адміністративно-територіальної одиниці.

Коефіцієнт фінансової самостійності – показує міру залежності фінансових можливостей місцевих органів самоврядування при формуванні доходів місцевих бюджетів. Оптимальне значення коефіцієнта самостійності, який характеризує бюджет, як абсолютно стійкий, визначено в розмірі вище 0,7, оскільки, вважаємо, що місцеві бюджети в умовах децентралізації фінансових ресурсів повинні майже повністю фінансуватися за рахунок власних коштів, акумульованих на відповідній території. Оскільки пропонується розглядати чотири типи фінансової стійкості: абсолютна, нормальна, нестійка та кризисна, то, відповідно, порогові значення їх характеристик пропонується встановити в розмірі: нормальний тип фінансової

стійкості від 0,7 до 0,5; нестійкий тип фінансової стійкості від 0,5 до 0,3; кризовий тип визначається при значенні коефіцієнта менше, ніж 0,3.

Коефіцієнт податкової самостійності відображає взаємозв'язок між обсягом податків, які збираються на відповідній території, та доходами місцевих бюджетів. Згідно з нормами Європейської Хартії про місцеве самоврядування [14], більша частина власних фінансових ресурсів повинна акумулюватися за рахунок місцевих податків і зборів, але для України цей показник є незначним. Відповідно при розрахунку даного показника враховувались всі податкові надходження. Отже враховуючи положення Європейської хартії про місцеве самоврядування, слід зазначити, що для абсолютно стійкого бюджету доцільно встановити значення даного показника на рівні більше 0,6; для нормального типу – від 0,6 до 0,5; для нестійкого – від 0,5 до 0,2; для кризового – нижче 0,2.

Коефіцієнт бюджетної забезпеченості відображає долю товарів та послуг, яка припадає на кожного мешканця регіону. Оскільки розрахунок даного коефіцієнта не дасть об'єктивної відповіді на запитання: чи оптимальний розмір бюджетної забезпеченості у відповідному регіоні, його слід порівнювати з аналогічним показником інших регіонів держави, тому оптимальний варіант значення буде дорівнювати 1, тобто відсутності різниці між бюджетною забезпеченістю серед регіонів України [6, с. 117]. Відповідно, враховуючи зазначене, пропонується: коефіцієнт бюджетної забезпеченості при абсолютній фінансовій стійкості повинен дорівнювати 1; при нормальному рівні фінансової стійкості значення даного показника повинно бути вищим за 0,9; при нестійкому рівні може коливатись в межах від 0,5 до 0,9; при кризовому типі фінансової стійкості зазначений показник знаходиться в межах менше ніж 0,5.

Характеризуючи порогові значення інтегрального показника фінансової стійкості місцевих бюджетів, слід зазначити, що нормальним фінансовим станом бюджету вважається такий, при якому інтегральний коефіцієнт фінансової стійкості бюджету становить 0,7–0,8. Найбільш бажаним є

наближення такого коефіцієнта якомога ближче до 1. Проте, враховуючи особливості реалізації фінансової децентралізації, економічні реалії та державний устрій України досягти абсолютного рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів, на сьогоднішній день, є неможливим.

Для узагальнюючої оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів Запорізької області та виявлення загальних тенденцій, розрахуємо інтегральний показник фінансової стійкості з урахуванням ваги кожного з показника даної групи.

При встановленні ваги кожного з коефіцієнтів фінансової стійкості скористаємось параметрами, визначеними Н. Старостенко [58], яка пропонує використовувати шкалу значень ваги від 0,1 до 0,2 (табл. 2.16).

Таблиця 2.16–Вага коефіцієнтів фінансової стійкості

Коефіцієнт фінансової стійкості	Вага
Коефіцієнт самостійності	0,2
Коефіцієнт бюджетного покриття	0,2
Коефіцієнт податкової самостійності	0,2
Коефіцієнт бюджетної забезпеченості	0,2
Коефіцієнт дотаційності	0,1
Коефіцієнт вилучення коштів до державного бюджету	0,1

На основі отриманих даних графічно зобразимо оцінку фінансової стійкості зведеного бюджету Запорізької області (рис. 2.6).

З рис. 2.6 видно, що інтегральний показник фінансової стійкості місцевих бюджетів Запорізької області протягом 2012-2018 рр. знаходився в межах нормального типу фінансової стійкості. При цьому слід зауважити, що в 2017 та 2018 рр. значення інтегрального показника майже сягнуло найнижчого порогового значення нормального типу фінансової стійкості місцевого бюджету.

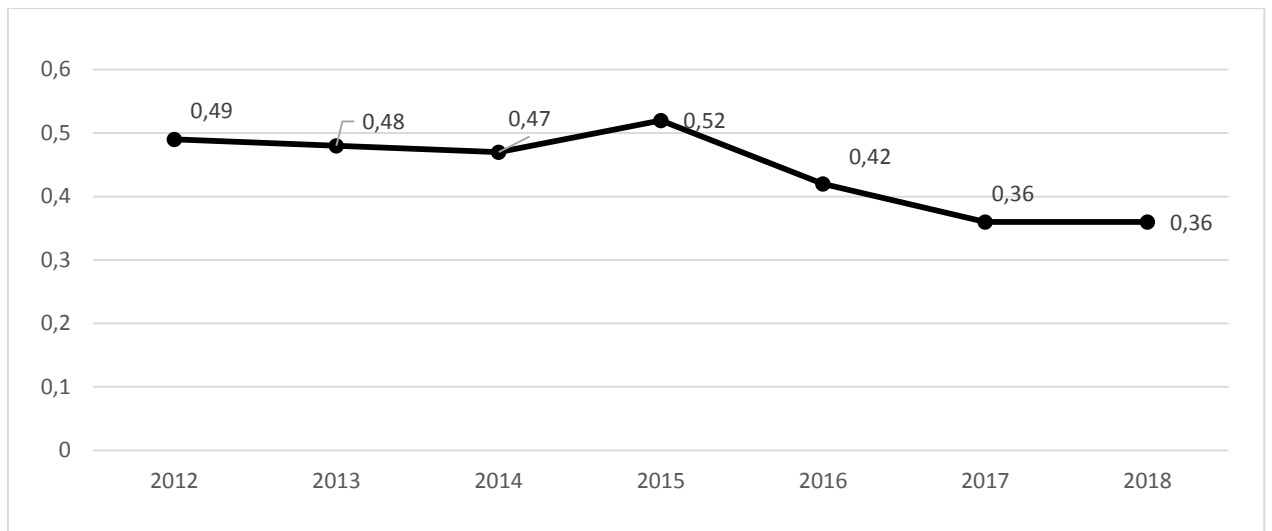


Рис. 2.6 – Динаміка інтегрального показника фінансової стійкості зведеного бюджету Запорізької області протягом 2012-2018рр.

Для того, щоб переконатися у достовірності отриманих результатів, проведемо оцінку фінансової стійкості місцевих бюджетів (табл. 2.17), використовуючи матрицю параметрів, яку запропонувала О. Крук. Для аналізу будемо використовувати бюджетні показники фінансової стійкості.

На основі даних, наведених у табл. 2.20, складемо матрицю параметрів, значення якої дорівнюють 0 або 1 залежно від виконання заданих умов відповідності бюджетних коефіцієнтів критичним значенням. Спираючись на матрицю матриці визначимо тип фінансової стійкості зведеного бюджету Запорізької області в 2018 р.

Згідно з табл. 1.6, яка наведена у першому розділі, Запорізька область характеризується нормальним рівнем фінансової стійкості, що свідчить про деякі проблеми з фінансуванням видатків за рахунок власних джерел, тому у регіоні виникає потреба у залученні додаткових ресурсів, які перераховуються на довготривалій основі, що в перспективі дозволить стабілізувати його стан.

Таблиця 2.17–Визначення фінансової стійкості Запорізької області у2018 р.

Назва показника	Критичні значення	Значення параметру у матриці	Критичні значення	Значення параметру у матриці	Фактичні значення
Оцінка бюджетної самостійності					

Коефіцієнт самостійності	$\geq 0,5$	1	$< 0,5$	0	0,18
Коефіцієнт податкової самостійності	$\geq 0,5$	1	$< 0,5$	0	0,81
Тривимірний показник $S_x$	-	1	-	0	1
Оцінка бюджетної забезпеченості					
Коефіцієнт бюджетної забезпеченості	$\geq 0,9$	1	$< 0,9$	0	0,94
Коефіцієнт дотаційності	$\leq 0,2$	1	$> 0,2$	0	0,49
Коефіцієнт вилучення коштів до державного бюджету	$\leq 0,2$	1	$> 0,2$	0	0,3
Тривимірний показник $S_y$	-	1	-	0	1
Оцінка бюджетної збалансованості					
Коефіцієнт бюджетного покриття	$\geq 0,6$	1	$< 0,6$	0	0,28
Тривимірний показник $S_z$	-	1	-	0	0

Для цього типу фінансової стійкості необхідно розробляти стратегію стабільного розвитку (нарощування бюджетних можливостей), яка передбачає активізацію роботи органів місцевого самоврядування з розширення податкових та неподаткових джерел формування дохідної частини бюджету за рахунок виявлення резервів та використанні альтернативних джерел формування фінансових ресурсів органів місцевої влади.

## Висновки до розділу 2

На основі проведеного аналізу сучасних тенденцій реалізації бюджетної політики розвитку регіону в умовах посилення фінансової децентралізації можна зробити наступні висновки та узагальнення:

1. На сьогоднішній день в процесі розбудови ефективної бюджетної політики розвитку регіону ключову роль відіграє запровадження положень адміністративно-територіальної реформи в Україні, адже метою даної реформи є досягнення достатнього рівня спроможності як територіальних

громад, так і регіонів в цілому. Реалізація адміністративно-територіальної реформи має позитивну динаміку і з кожним роком кількість новстворених ОТГ зростає, при цьому слід зауважити, що Запорізька область в період з 2015 по 2018 рр. є лідером щодо створення ОТГ. Проте реалізація означеної реформи значно затягнуто у час на етапі реформування рівнів ОТГ-регіон, що суперечить чинній законодавчій базі та виявляється увагомим інституційних розбіжностях, які обумовлюють не ефективне використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

2. Аналіз доходів зведеного бюджету Запорізької області протягом 2012-2018 рр. свідчить, що найбільшу питому вагу в його доходах мають трансферти. Разом із трансфертами основу формування фінансових ресурсів зведеного бюджету Запорізької області становлять податкові надходження.

У результаті кореляційно-регресійного аналізу встановлено, що зміна величини обсягу ВРП залежить від зміни обсягу видатків зведеного бюджету Запорізької області на 89,1 %, збільшення обсягу видатків зведеного бюджету на 1% приводить до збільшення ВРП на 4,01 %. Відповідно це свідчить про достатньо ефективну побудову бюджетної політики розвитку Запорізької області, проте вона потребує реформування з урахуванням сучасних умов зростання фінансової децентралізації.

3. Комплексна оцінка результатів соціально-економічного розвитку Запорізького регіону протягом 2012-2018 рр. за окресленим методичним підходом до оцінки рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів показала, що разом із зміцненням основних показників, які характеризують соціально-економічний розвиток регіону, відбувається послаблення фінансових можливостей місцевої влади. Для визначеного типу фінансової стійкості необхідно розробляти стратегію стабільного розвитку, яка передбачає активізацію роботи місцевої влади з розширення податкових джерел місцевих бюджетів за рахунок виявлення резервів і використання альтернативних джерел формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

### 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ЗМІЦНЕННЯ ПОЛОЖЕНЬ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1 Основні напрями удосконалення бюджетної політики розвитку регіонів у умовах посилення фінансової децентралізації

Поглиблення процесів фінансової децентралізації та реформування інституту місцевого самоврядування, як вже зазначалось, покликані створити умови для зростання автономії органів місцевого самоврядування в межах формування та реалізації бюджетної політики розвитку.



У ході реалізації бюджетно-податкової реформи, що стала першим кроком в напрямі реформування інституту місцевого самоврядування було змінено підходи до формування місцевих бюджетів, які передбачають розширення наявної дохідної бази шляхом:

1) передачі з державного бюджету: плати за надання адміністративних послуг (крім 50% адміністративного збору за держреєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців); державного мита; 10% від стягнення податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (зараховується виключно до обласних бюджетів)[41];

2) зміни нормативів зарахування податку на доходи фізичних осіб: бюджети міст обласного значення, районні бюджети, бюджети об'єднаних територіальних громад – 60 %, обласні бюджети – 15 %, бюджет м. Києва – 40 %)[41];

3) запровадження збору з роздрібного продажу підакцизних товарів за ставкою в мажах від 2% до 5% вартості реалізованого товару[42];

4) реформування інституту місцевого оподаткування: запровадження податку на майно, який складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку та плати за землю. Окрім об'єднання майнових податків було змінено ставки цих податків, а також скасовано ряд пільг по платі за нерухоме майно. Змінено спрощену систему оподаткування, в результаті чого зменшено кількість груп платників, а до IV групи переведено сільськогосподарських товаровиробників, що були платниками фіксованого сільськогосподарського податку. До того ж було змінено ставки податку по кожній категорії платників;

5) збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35 до 80%, зокрема: до державного бюджету 20 % надходжень; до місцевих бюджетів – 80 %, у тому числі до обласних бюджетів – 55 %, сільських, селищних, міських бюджетів – 25 % та бюджету міста Києва – 80% [41].

Відповідно до означених законодавчих змін склад та структуру доходів місцевих бюджетів було кардинально змінено. Відтепер доходи місцевих бюджетів формують, як правило 3 податки: податок на майно, єдиний та акцизний податки. Податок на майно дорівнює майже 50 % надходжень бюджетів сільських територій, що пояснюється його складною структурою, оскільки відповідно до ст. 265 Податкового кодексу України він складається з [42]: податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортного податку; плати за землю [20, с. 155].

Визначальним у забезпеченні соціально-економічного розвитку регіонів є сільськогосподарський напрямок діяльності. Суттєве збільшення доходів бюджетів місцевого самоврядування особливо у сільській місцевості забезпечило вдосконалення системи оподаткування сільськогосподарської діяльності. Офіційно фіксований сільськогосподарський податок було скасовано. Натомість з'явився єдиний податок четвертої групи, до положень якого без змін перейшла більшість норм колишнього фіксованого сільськогосподарського податку. Однак, на відміну від попередніх років, з 1 січня 2015 року база оподаткування застосовується з урахуванням коефіцієнта індексації станом на 1 січня 2015 року, який визначається у такому ж порядку, як і для розрахунку величини земельного податку. Такий коефіцієнт станом на 1 січня 2015 року становить 3,997. Водночас, при визначенні бази оподаткування сільськогосподарським товаровиробникам необхідно враховувати, що показники нормативної грошової оцінки гектара ріллі окремої земельної ділянки, проведеної станом на 1 липня 1995 року, застосовуються з коефіцієнтом 1,756 [20, с. 155].

Дані новації забезпечили зростання доходів місцевих бюджетів, що окреслено в II розділі магістерської роботи, проте проведений аналіз свідчить, про наявність ще ряду недоліків в сфері формування доходів місцевих бюджетів які потребують реформування. Так, на наш погляд доцільно переглянути структуру розщеплення надходжень від стягнення податку на доходи фізичних осіб, адже ряд функцій і повноважень, виконання яких

закріплені за регіональним рівнем влади потребують більш значних коштів. Отже, обґрунтованим є збільшення нормативу відрахування податку на доходи фізичних осіб, що сплачується зареєстрованими платниками на території області до обласного бюджету до 20-25%, натомість 10% ПНП – зараховувати до державного бюджету. Зрозуміло, що в такому випадку вирівнювання фінансової спроможності обласних бюджетів здійснювати за цим податком.

Поряд з даними новаціями також подальшого реформування вимагає і інституту місцевого оподаткування, а саме удосконалення потребує системи адміністрування майнового податку. Цей захід потребує вирішення проблеми інвентаризації земель та формування повноцінного земельного кадастру; посилення фіскального адміністрування земельного податку й орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності; проведення грошової оцінки (переоцінки) земель у населених пунктах та за їх межами з урахуванням ринкового фактору. Доцільно також розглянути можливість зменшення ставки податку на нерухомість для основного житла, натомість для кожної наступної – збільшити [5, с. 404].

Наступним кроком який необхідно зробити в напрямі удосконалення системи формування доходів місцевих бюджетів є повноцінний перехід на середньострокове бюджетне планування на місцевому рівні.

Починаючи з 2018 року, всі місцеві бюджети, які мають прямі взаємовідносини з державним бюджетом переходять на середньострокове планування на програмно-цільовій основі. Проте, як зазначає в своєму дослідженні Возняк Г.В. на сьогоднішній день відсутні усталені, науково обґрунтовані критерії та показники оцінювання бюджетних програм на місцевому рівні [5, с. 404]. Відповідно це значно нівелює ефект від застосування даного ефективного методу планування доходної частини місцевих бюджетів.

Також на сьогоднішній день значної актуальності набуває розширення доступу місцевих органів самоврядування до альтернативних джерел

формування доходів місцевих бюджетів. До даних джерел в першу чергу доцільно віднести кошти залучені за рахунок грантів, конкурсів та ін., що надаються як Фондом державного регіонального розвитку, так і рядом міжнародних організацій та громадських організацій. Про доцільність використання даного джерела формування доходів місцевих бюджетів свідчить позитивний досвід ряду новстворених об'єднаних територіальних громад. Однак слід зауважити, що при цьому більшість громад зіткнулись з рядом проблем при залученні альтернативних джерел формування коштів, а саме: низький рівень кваліфікації представників місцевої влади; пасивність місцевої влади та не бажання вчитись новому; високий рівень бюрократії в сфері публічних фінансів тощо.

Таким чином, наступний крок в напрямі реформування доходної частини місцевих бюджетів повинен бути направлений на подолання окреслених недоліків.

Поряд з вдосконаленням бюджетної політики в сфері доходів місцевих бюджетів значної актуальності набуває і вдосконалення бюджетної політики щодо здійснення видатків, адже це дозволить створити сприятливі умови для економічного зростання та розвитку регіонів, а також сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних коштів.

Значної уваги потребує подальше приведення у відповідність функцій і повноважень кожного рівня місцевої влади до їх доходної бази, адже ті зміни, що відбулись у 2015 р. так і не дозволили досягти балансу між доходами і видатками місцевих бюджетів. У період з 2015 по 2018 рр. майже 90% органів місцевого самоврядування змушені направляти власні фінансові ресурси на забезпечення ряду закріплених видатків про, що свідчать дані наведені в II розділі. Вирішити дану проблему можливо лише шляхом узгодження положень державної бюджетної політики з регіональною бюджетною політикою, а також після завершення адміністративно-територіальної реформи, що надасть можливість чітко розподілити функції і повноваження між всіма адміністративними ланками країни.

Розглядаючи напрями удосконалення бюджетної політики розвитку регіону обов'язково слід виділити такий напрям реформування, як досягнення прозорого та партисипативного бюджетування на місцевому рівні, адже окреслені вище законодавчі впровадження сприяли зростанню соціальної активності громадян та бажанню долучатись до вирішення проблем територіальних громад мешканцями яких вони є.

У положеннях чинного законодавства визначено механізми, які надають право громадськості приймати участь у бюджетному процесі на місцевому рівні та соціально-економічному розвитку територій, а саме: громадські слухання, громадські ради, петиції. Проте дані механізми не стали дієвими та не знайшли широкого розповсюдження при залученні громадськості до процесів управління на місцях.

Таким чином, на сьогоднішній день, соціальна активність суспільства вимагає від органів місцевого самоврядування застосування дієвих механізмів співпраці з членами територіальних громад та долучення громадськості до вирішення місцевих проблем.

Найбільш вдалим світовим досвідом щодо залучення громадян до бюджетного процесу на місцевому рівні є використання бюджету участі (партисипативного бюджету, громадського бюджету). Саме методологію партисипативного бюджетування як форму прямої демократії можна розглядати як відкритий процес дискусії та прийняття рішень, в якому кожен мешканець територіальної громади має можливість подати власну пропозицію та шляхом голосування вирішити який проект буде профінансовано за рахунок коштів місцевого бюджету.

У 2018 р. бюджет участі запроваджено вже у понад 45 містах, а також принаймні у 10 об'єднаних територіальних громадах (ОТГ).

Бюджет участі може прийматись місцевими радами міст, ОТГ у вигляді цільової строкової програми або положення про місцевий бюджет участі. Прийняття бюджету участі у вигляді цільової строкової програми є більш ризиковим для реалізації, адже є вірогідність, що строк дії програми після її

завершення не буде подовжено і, відповідно, не буде забезпечено подальшу реалізацію бюджету участі. Отже, в умовах посилення реалізації політики децентралізації влади в країні запровадження бюджету участі дає можливість сформувати довіру громадськості до місцевої влади та сприяє більш ефективному управлінню розвитком територій, створює ефективний механізм взаємодії структурних підрозділів органів місцевого самоврядування та громадян в бюджетному процесі.

Також у вирішенні проблем в сфері видатків місцевих бюджетів заслуговує на увагу доцільність запровадження моніторингу витрачання бюджетних коштів.

Як зазначає Возняк Г.В. «інвентаризація існуючих державних цільових програм, що виконуються за рахунок місцевих бюджетів та приведення їх у відповідність до наявних обсягів фінансових ресурсів – здатна посилити ефективність видатків. Окрім того, доцільно запровадити постійний моніторинг як ефективності використання бюджетних коштів, так і діяльності головних розпорядників та розпорядників нижчого рівня.» [5, с. 406]. Тобто цей крок також забезпечить удосконалення бюджетної політики регіону у сфері видатків.

Найбільш назрілою проблемою в сфері видатків місцевих бюджетів є посилення їх інвестиційної складової. Так, в ході дослідження було виявлено, що превалювання поточних видатків місцевих бюджетів над видатками розвитку є негативною рисою видаткової бюджетної політики регіонів, а видатки за функціональною класифікацією мають соціально орієнтований вектор (виключне фінансування споживчих потреб).

Зазначений розподіл видатків свідчить про зменшення інвестиційної складової місцевих бюджетів, а отже і неспроможність органів місцевого самоврядування впливати на соціально-економічну ситуацію в регіоні. Така бюджетна політика не вирішує соціальних проблем регіону і не забезпечує економічний розвиток, а тому потребує перегляду та зміщення акцентів в

сторону зростання інвестиційних видатків територій, а не ремонту чи реконструкції [5, с. 407].

Вирішення проблем оптимізації системи міжбюджетних відносин в умовах посилення фінансової децентралізації може базуватися на таких заходах: чіткий розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування; удосконалення механізму розподілу міжбюджетних трансфертів; перегляд формули розрахунку базової та реверсної дотації з метою стимулювання місцевих органів влади до залучення коштів до місцевих бюджетів.

Модернізація бюджетної політики розвитку регіонів України на засадах децентралізації та саморозвитку потребує чіткого розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, який би базувався на економічних критеріях. Одним з найбільших викликів децентралізації – є розмежування повноважень у системі ОМС та органів виконавчої влади різних рівнів, яке повинно сприяти покращенню надання населенню суспільних благ та послуг. В цьому аспекті звертає на себе увагу той факт, що згідно з нормами Бюджетного кодексу України [3] розмежування видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності, з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача [18]. Разом з тим практична реалізація положень цієї статті обумовлює правову невизначеність щодо застосування принципу субсидіарності, не до кінця зрозумілим є трактування «повноти надання послуг» та «гарантовані послуги». До того ж до сих пір на законодавчому рівні не вирішено чиї саме інтереси представляють місцеві державні адміністрації в процесі формування та реалізації бюджетної політики, які в межах наданих їм повноважень реалізують функції виконавчої влади на території певної адміністративно-територіальної одиниці і одночасно виконують функції виконавчих органів районних та обласних рад. При цьому слід зауважити, що на сьогоднішній день принцип субсидіарності не

виконується. Вирішення цієї проблеми вимагає подальшої реалізації адміністративно-територіальної реформи.

Поряд з розподілом повноважень між рівнями влади перегляду потребує механізм розподілу міжбюджетних трансфертів. На сьогодні так і не розроблені галузеві стандарти надання послуг в сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, що значно ускладнює процес розподілу міжбюджетних трансфертів. Дозволить забезпечити перехід від кошторисного фінансування бюджетних закладів до фінансування саме публічних послуг відповідно до їх визначеного переліку, а вже на основі них проводити розрахунки обсягів освітньої та медичної субвенцій. Такі заходи повинні бути компетенцією МОН та МОЗ за погодженням МФУ та Мінрегіонбуду. Запровадження державних стандартів суспільних послуг сприятиме підвищенню ефективності планування та використання бюджетних коштів всіх рівнів [5, с. 410].

У процесі реформування системи міжбюджетних відносин особливої уваги заслуговує перегляд формули розрахунку базової та реверсної дотації з метою стимулювання місцевих органів влади до залучення коштів до місцевих бюджетів. Вважаємо, що назріла потреба у вдосконаленні формульних розрахунків базової та реверсної дотації позаяк чинний порядок розрахунку не передбачає можливості здійснення перерахунку обсягу цих трансфертів внаслідок зміни основних показників (на явне населення, внутрішньо переміщені особи, надходження податку на прибуток, ПДФО, індекс інфляції), які можуть відбуватися протягом року, що призводить до недовиконання плану податкових надходжень і отримання необґрунтованого обсягу дотацій. В підсумку це неможливе виконання запланованих видатків по конкретній адміністративно-територіальній одиниці.

Також достатньо актуальним в рамках удосконалення бюджетної політики розвитку регіону є реформування інституту місцевих запозичень з метою розширення доступу органів місцевої влади до альтернативних джерел формування фінансових ресурсів. Спираючись на досвід європейських країн,



слід зазначити, що дієвим фінансовим інструментом при формуванні коштів органів місцевого самоврядування поряд з податковими надходженнями є місцеві запозичення. На сьогоднішній день органи місцевого самоврядування мають досить обмежений доступ, як до внутрішнього, так і до зовнішнього ринку позикового капіталу, адже місцеві внутрішні запозичення до бюджету розвитку мають право здійснювати виключно Верховна Рада АРК та міські ради. Щодо зовнішніх місцевих запозичень, то використовувати їх мають право лише Верховна Рада АРК, Київська, Севастопольська міські ради, міські ради міст обласного значення. Зазначені положення суперечать обраному курсу на посилення процесів фінансової децентралізації в країні[4].

Використання місцевих запозичень, як одного з альтернативних джерел формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів, в Україні є фрагментарним, що обумовлено в першу чергу законодавчими обмеженнями, низьким рівнем фінансової спроможності місцевих органів самоврядування та низьким рівнем розвитку фінансового ринку в Україні. Тому вирішення даної проблеми потребує різнопланових реформ в фінансовій системі країни.

Також одним з ключових напрямів удосконалення бюджетної політики розвитку регіону в умовах посилення фінансової децентралізації є удосконалення інституційного забезпечення. Соціально-економічна ситуація, що склалась на сьогоднішній день в Україні вимагає поряд з посиленням фінансової децентралізації провести ряд секторальних реформ (реформа в системі охорони здоров'я, освіти, соціальній сфері тощо), адже лише за таких умов можливо досягнути надання високоякісних послуг на місцевому рівні. Однак проведення секторальних реформ в Україні відбувається достатньо повільно. Законодавчі положення щодо запровадження секторальних реформ декларуються, проте реалізація на практиці відбувається не послідовно та не виважено.

Поряд з запровадженням секторальних реформ на сьогоднішній день значної актуальності набуває запровадження регуляторної діяльності щодо організації бюджетної політики розвитку регіонів. Так, у зв'язку із переходом

на середньострокове планування бюджетів було бдоречно запровадити такий документ як «Бюджетна стратегія регіону», яка бзатверджувалася на перспективу, містила б кількісні індикатори соціально-економічного розвитку регіону, в залежності від зміни яких могла б корегуватися.

Необхідність розроблення цього стратегічного документа на регіональному рівні пояснюється реформуванням фінансових основ органів місцевого самоврядування, які своєю чергою формують підґрунтя для середньо та довгострокового планування місцевих бюджетів, а саме: стабілізація міжбюджетних відносин; зростання попиту на перспективні програми, які сприяють нарощенню власного фінансового потенціалу територій; нові можливості для планування бюджетних видатків; посилення прозорості бюджетного процесу тощо.

Отже підсумовуючи слід зазначити, що не дивлячись на ряд позитивних зрушень в системі організації бюджетної політики розвитку регіону на сьогоднішній день існує ще ряд системних недоліків в побудові бюджетної політики розвитку регіонів які потребують нагального вирішення у сфері: формування доходів місцевих бюджетів, видаткової частини місцевих бюджетів, міжбюджетних відносин, місцевих запозичень, інституційного забезпечення місцевих органів самоврядування (рис. 3.1).

## Напрями удосконалення бюджетної політики розвитку регіонів в умовах посилення фінансової децентралізації

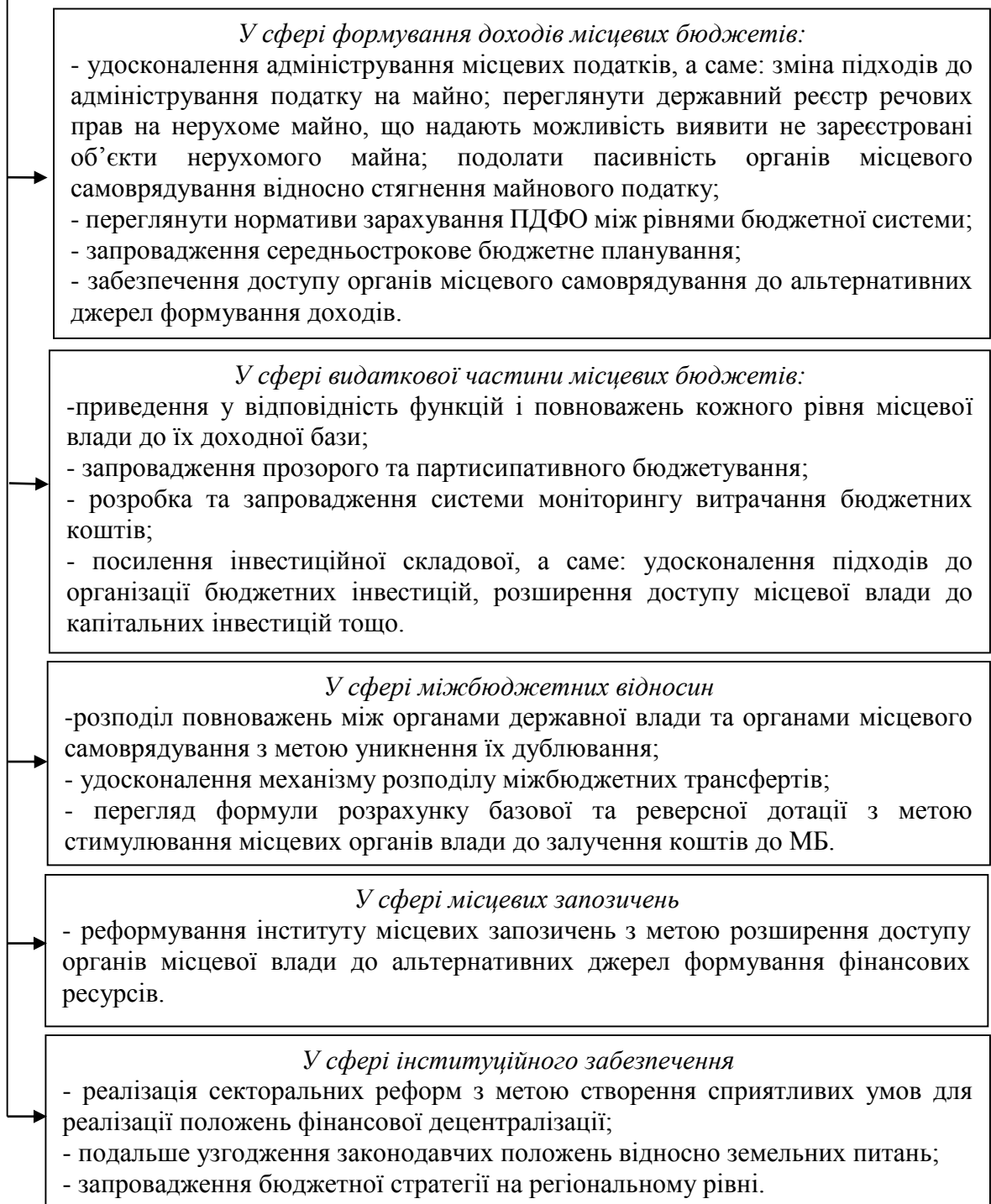


Рис. 3.1 –Напрями удосконалення бюджетної політики розвитку регіону в умовах посилення фінансової децентралізації

Доопрацьовано автором на основі [5, с. 403]

Таким чином, розроблені пропозиції щодо удосконалення бюджетної політики в сфері доходів, видатків та міжбюджетних відносин

дадуть змогу усунути низку деструктивних чинників гальмування перебігу реформи фінансової децентралізації та сприятимуть зростанню фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, а відтак дозволять бюджетній політиці стати дієвим інструментом забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів України.

### 3.2 Удосконалення системи інтегральної оцінки рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів з урахуванням посилення фінансової децентралізації

Проявом реалізації положень фінансової децентралізації, як вже зазначалось, є зростання рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів, адже розширення джерел податкових надходжень, посилення інституту місцевого оподаткування, а також зміна системи міжбюджетних відносин спрямовані на зміцнення фінансових основ та зростання рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Проте враховуючи зміни які відбуваються в системі фінансового забезпечення органів місцевої влади в умовах посилення фінансової децентралізації виникає необхідність переглянути ключові показники методики оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів з урахуванням законодавчих змін.

Таким чином, методика оцінки відносних показників фінансової стійкості місцевих бюджетів вимагає модернізації з урахуванням сучасних особливостей побудови системи міжбюджетних відносин.

Щодо коефіцієнта дотаційності, то в результаті реалізації реформи міжбюджетних відносин його сутність дещо змінилась. Окрім того, що даний коефіцієнт відображає міру залежності органів місцевої влади від фінансування з державного бюджету, він також свідчить про рівень забезпеченості делегованих видаткових повноважень. Адже в результаті реалізації реформи основними видами трансфертів, на сьогоднішній день, є освітня субвенція, медична субвенція та субвенція на підготовку робітничих кадрів, що передаються органам місцевого самоврядування з метою

фінансового забезпечення делегованих повноважень.

Коефіцієнт вилучення коштів до державного бюджету потребує найбільшого аналізу та модернізації, адже в результаті реформування системи міжбюджетних відносин систему горизонтального вирівнювання було кардинально змінено.

У новій трансфертній політиці інструментом підвищення фіскальної спроможності місцевих бюджетів виступає базова дотація. Основними джерелами формування коштів базової дотації є надходження від стягнення загальнодержавних податків та зборів, що зараховуються до загального фонду державного бюджету.

Головними компонентами базової дотації є обсяг коштів для вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення, районів та об'єднаних територіальних громад по ПДФО та обласних бюджетів щодо податку на прибуток підприємств. Тобто визначення дохідної спроможності ґрунтується на індексі відносної податкоспроможності, який розраховується окремо для ПДФО та податку на прибуток підприємств.

Згідно зі ст. 99 Бюджетного кодексу України[3] індекс податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності зведеного бюджету міста обласного значення, об'єднаної територіальної громади, що створена згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, районного бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по всіх зведених бюджетах міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, в Україні у розрахунку на одну людину.

У основу механізму горизонтального вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів було покладено методику «зрізання вершин» (рис. 3.2).

Отже, якщо індекс податкоспроможності місцевого бюджету певної

адміністративно-територіальної одиниці коливається в межах від 0,9 до 1,1 – вирівнювання не здійснюється. Якщо індекс податкоспроможності менше 0,9, то місцеві органи самоврядування отримують базову дотацію у обсязі 80% суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету 0,9. Якщо індекс податкоспроможності становить більше ніж 1,1, то з відповідного бюджету передається реверсна дотація в обсязі 50% суми, що перевищує значення такого індексу 1,1.

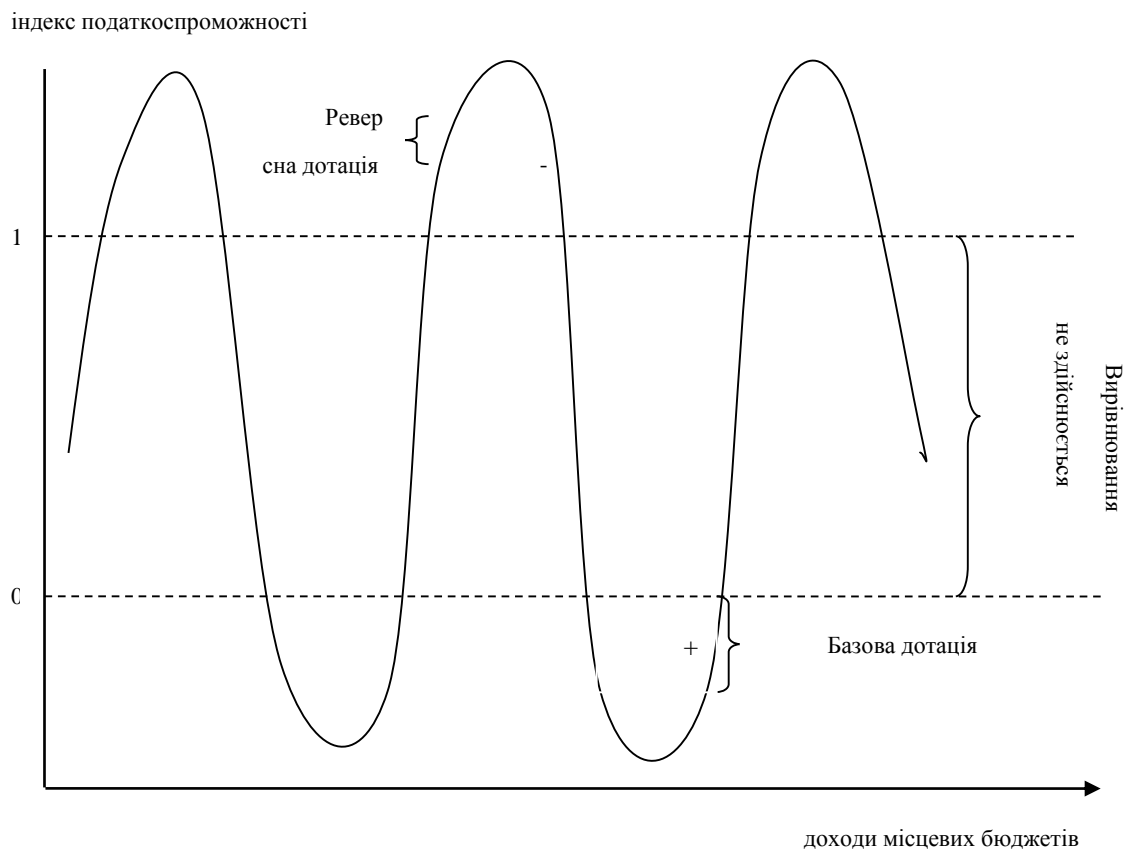


Рис. 3.2 Механізм горизонтального вирівнювання доходної спроможності місцевих бюджетів в рамках реалізації реформи міжбюджетних відносин в Україні

Побудовано автором на основі [41]

Розраховувати коефіцієнт вилучення коштів до державного бюджету можливо лише для місцевих бюджетів індекс податкоспроможності яких перевищує значення 1,1, оскільки лише за таких умов в сучасній системі міжбюджетних відносин, кошти з місцевого бюджету вилучаються до

державного.

Відповідно коефіцієнт вилучення коштів до державного бюджету ( $K_{\text{вилучення коштів}}$ ) можна розрахувати за формулою:

$$K_{\text{вилучення коштів}} = \frac{0.5 \cdot \sum \text{ПДФО}}{\sum D_{\text{МБ}}} \quad 3.1$$

де,  $0.5 \cdot \sum \text{ПДФО}$  – сума фінансових ресурсів, по якій здійснюється вирівнювання;

$\sum D_{\text{МБ}}$  – загальна сума доходів місцевих бюджетів.

Розрахунок даного коефіцієнта показує, яку частку фінансових ресурсів втрачає місцевий бюджет в результаті передачі коштів у вигляді реверсної дотації до бюджету вищого рівня.

При цьому слід зауважити, що діюча на сьогоднішній день система міжбюджетного вирівнювання є більш справедливою та створює умови для стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощення фінансового потенціалу, а також зменшує їх «споживацькі» настрої.

Таким чином, у результаті реалізації бюджетної та податкової реформ дещо змінилось змістовне навантаження кожного з показників групи, що характеризує рівень фінансової стійкості місцевих бюджетів. Тобто змінилась вага коефіцієнтів фінансової стійкості при визначенні інтегрального показника фінансової стійкості місцевих бюджетів.

Відповідно вважаємо за доцільне побудувати новий нормалізований вектор фінансової стійкості місцевих бюджетів на основі методу аналітичної ієрархії Сааті, що дозволить визначити відповідні вагові значення коефіцієнтів фінансової стійкості місцевих бюджетів.

Метод аналізу ієрархій Сааті, розроблений американським науковцем Т. Сааті, в класичному розумінні передбачає активне обговорення всіх його етапів групою експертів під керівництвом організатора, починаючи з етапу встановлення цілей дослідження, рівнів і критеріїв ієрархії, альтернатив, і закінчуючи обговоренням отримуваних результатів з метою коректування

думок [54, с. 8–10].

В основі методу аналізу ієрархій лежать наступні положення: будь-яка складна проблема може бути піддана декомпозиції; результат декомпозиції можна представити у вигляді ієрархічної системи критеріальних рівнів, кожен з яких складається з багатьох елементів (чинників); якісні порівняння експертами попарної значущості елементів на будь-якому рівні ієрархії (суб'єктивні думки) можуть бути перетворені в кількісні співвідношення між ними, при цьому вони відображатимуть об'єктивну реальність; можливий синтез стосунків між різними елементами і рівнями ієрархії [54, с. 10–16].

Даний метод складається з наступних етапів:

-перший етап полягає в структуризації завдання у вигляді ієрархічної структури з декількома рівнями;

- на другому етапі виконуються попарні порівняння елементів кожного рівня; обчислюються коефіцієнти важливості для елементів кожного рівня. При цьому перевіряється узгодженість думок; підраховується комбінований ваговий коефіцієнт і визначається найкраща альтернатива.

Метод Сааті має ряд переваг, а саме:

1.Метод дає змогу провести аналіз проблеми. У відповідність з результатами ієрархічної декомпозиції модель ситуації прийняття рішення має кластерну структуру. Набір можливих рішень і всі чинники, що впливають на пріоритети рішень, розбиваються на відносно невеликі групи – кластери. Розроблена в методі аналізу ієрархій процедура парних порівнянь дозволяє визначити пріоритети об'єктів, що входять у кожен кластер. Для цього використовується метод власного вектора. Отже, складна проблема збору даних розбивається на ряд простіших, таких, що вирішуються для кластерів;

2. Метод аналізу ієрархії дає змогу оцінити суперечливість даних і мінімізувати її. З цією метою у методі аналізу ієрархій розроблені процедури узгодження;

3. Метод дозволяє провести синтез проблеми прийняття рішення. Після того, як проведено аналіз проблеми і зібрані дані за всіма кластерами,



відповідно з спеціальним алгоритмом розраховується підсумковий рейтинг – набір пріоритетів альтернативних рішень. Властивості цього рейтингу дозволяють здійснювати підтримку прийняття рішень. Крім того, метод дає змогу побудувати рейтинги для груп чинників, що дозволяє оцінювати важливість кожного з них;

4. Метод дозволяє організувати обговорення проблеми, сприяє досягненню консенсусу;

5. Унікальність методу полягає в тому, що він є одночасно і якісним, і кількісним [54, с. 11–36]

Отже, за допомогою матриці парних порівнянь Т. Сааті доцільно побудувати вектор пріоритетів показників фінансової стійкості місцевих бюджетів, що надасть можливість визначити вагу даних коефіцієнтів в сучасних умовах реалізації фінансової децентралізації.

Для побудови нормалізованого вектора пріоритетів використовують декілька підходів (методів):

1. Визначити суму елементів кожного рядка та нормалізувати діленням кожної суми на суму всіх елементів; сума отриманих результатів дорівнюватиме одиниці. Перший елемент результуючого вектора буде пріоритетом першого об'єкту, другий – другого об'єкту і так далі;

2. Визначити суму елементів кожного стовпчика і отримати зворотні величини цих сум. Нормалізувати їх так, щоб їх сума дорівнювала одиниці, розділити кожну зворотну величину на суму всіх зворотних величин;

3. Розділити елементи кожного стовпця на суму елементів цього стовпця (тобто нормалізувати стовпець), потім скласти елементи кожного отриманого рядка і розділити цю суму на число елементів рядка. Це – процес усереднювання за нормалізованими стовпчиками;

4. Помножити  $n$  елементів кожного рядка та визначити корінь  $n$ -ого ступеня. Нормалізувати отримані числа [54, с. 21–36].

Перевірка якості даних на узгодженість виконується за допомогою визначення індексу узгодженості та рівня відносної узгодженості матриці

порівнянь [54, с. 36].

Індекс узгодженості (ІУ) дає інформацію про ступінь порушення чисельної і транзитивної узгодженості та розраховується за формулою:

$$IU = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1} \quad 3.2$$

де,  $\lambda_{\max}$  - максимальне власне значення матриці;

$n$  - розмір матриці

Для симетричної матриці завжди виконується нерівність:

$$\lambda_{\max} \geq n \quad 3.3$$

Розрахунок максимального власного значення  $\lambda_{\max}$  виконується за матрицею парних порівнянь наступним чином: визначається сума кожного стовпця матриці, потім сума першого стовпця помножується на величину першого компоненту нормалізованого вектора пріоритетів, сума другого стовпця – на другий компонент і т.д. Останнім етапом є визначення суми отриманих чисел, яка і дорівнює  $\lambda_{\max}$ .

Рівень відносної узгодженості (ВУ) – являє собою відношення індексу узгодженості (ІУ) до середньостатистичного його значення (СЗ) при випадковому виборі коефіцієнтів матриці порівнянь (формула 3.4)

$$VU = \frac{IU}{CZ} \quad 3.4$$

Середньостатистичне значення індексу узгодженості залежить від розміру матриці та визначається відповідно до розробленої Т. Сааті шкали [54, с. 37]. Матриця вважається достатньо узгодженою, якщо значення індексу узгодженості менші ніж 10%, іноді допустимо 20%. Якщо рівень відносної узгодженості більше за встановлені межі, то відбувається перегляд думок експертів з метою поліпшення рівня відносної узгодженості. У процесі

дослідження в якості експертів були запрошені начальники управлінь фінансів районних державних адміністрацій Запорізької області (всього 20 осіб згідно з кількістю районів в Запорізькій області). Основним методом дослідження було анкетування, оцінки експертів перевірялись за критерієм міні-максу. Так, експертам було запропоновано оцінити в балах значущість кожного з коефіцієнтів у визначенні рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів, оцінки експертів узагальнювались як середньозважені. Показником зваження був нормований рівень значущості, отриманий шляхом попереднього опитування. Результати побудови нормалізованого вектора для показників фінансової стійкості місцевих бюджетів наведено в табл. 3.1.

Таблиця 3.1–Побудова нормалізованого вектору для показників фінансової стійкості місцевих бюджетів

Показники фінансової стійкості місцевих бюджетів	К-т бюджетного покриття	К-т вилучення коштів до державного бюджету	К-т дотаційності	К-т самостійності	К-т податкової самостійності	К-т бюджетної забезпеченості	Геометричне середнє елементів	Оцінка компонентів вектору пріоритетів
К-т бюджетного покриття	1	3	2	2	2	4	2,1398	0,3074
К-т вилучення коштів до державного бюджету	0,33	1	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5285	0,0759
К-т дотаційності	0,5	2	1	0,5	0,5	2	1,0000	0,1436
К-т самостійності	0,5	2	2	1	0,33	3	1,1206	0,1610
К-т податкової самостійності	0,5	2	2	3	1	2	1,5131	0,2173
К-т бюджетної забезпеченості	0,25	2	0,5	0,33	0,5	1	0,6598	0,0948

$\lambda_{\max} = 6,20$ ;  $I_U = 0,04$ ;  $V_U = 0,03$ ;

Розраховано автором

Так, за даними табл. 3.1, експерти дійшли висновку, що найбільшу вагу мають коефіцієнти бюджетного покриття та податкової самостійності. Це

зумовлено особливістю реалізації фінансової децентралізації. Адже пріоритетним напрямом реформи є посилення інституту місцевого оподаткування шляхом надання статусу місцевих податків тим загальнодержавним податкам, що за своєю сутністю відповідають умовам, які висуваються до даного інституту зміцнення власних доходів місцевих бюджетів.

Отже, при визначенні інтегрального коефіцієнта фінансової стійкості місцевих бюджетів пропонується присвоїти коефіцієнтам вагу на рівні визначеному в результаті побудови нормалізованого вектора фінансової стійкості місцевих бюджетів (табл. 3.2).

Таблиця 3.2–Вага коефіцієнтів фінансової стійкості

Коефіцієнти фінансової стійкості	Вага
К-т бюджетного покриття	0,3074
К-т вилучення коштів до державного бюджету	0,0759
К-т дотаційності	0,1436
К-т самостійності	0,1610
К-т податкової самостійності	0,2173
К-т бюджетної забезпеченості	0,0948

Загальний вигляд інтегрального показника фінансової стійкості місцевих бюджетів ( $I_{fc}$ ) є таким:

$$I_{fc}=0,3074*K_1-0,0759*K_2-0,1436*K_3+0,1610*K_4+0,2173*K_5+0,0948*K_6, \quad (3.5)$$

де  $K_1$  – коефіцієнт бюджетного покриття;  $K_2$  – коефіцієнт вилучення коштів до державного бюджету;  $K_3$  – коефіцієнт дотаційності;  $K_4$  – коефіцієнт самостійності;  $K_5$  – коефіцієнт податкової самостійності;  $K_6$  – коефіцієнт бюджетної забезпеченості.

Таким чином, запропоновані підходи до модернізації відносних показників фінансової стійкості місцевих бюджетів та інтегрального коефіцієнта фінансової стійкості місцевих бюджетів надають можливість адаптувати алгоритм фінансової стійкості місцевих бюджетів до сучасних умов та реалій.

### 3.3 Сучасні проблеми проведення адміністративно-територіальної реформи та напрями їх подолання

Згідно з положеннями Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [51] в Україні в ході реформи має бути побудовано обґрунтовану територіальну основу для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Слід зауважити, що Модель реформування системи органів публічної влади на місцевому рівні було розроблено з урахуванням Номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS–Nomenclature of Units for Territorial Statistics) (табл. 3.3).

Таблиця 3.3–Розподіл адміністративно-територіальних одиниць в європейських країнах згідно з методикою NUTS

	Рівні влади в державі	Кількість мешканців
NUTS-1	Регіон	держава або суб'єкти у федеративних державах з населенням понад 3 млн. осіб
NUTS-2	Регіон	від 800 тис. до 3 млн. осіб
NUTS-3	Район	від 150 тис. до 800 тис. осіб
NUTS-4	Громада	від 50 тис. до 150 тис. осіб
NUTS-5	Мікрोगромада	від 1 тис. до 50 тис. осіб

Складено на основі [56]

Методика NUTS використовується європейськими країнами при побудові адміністративно-територіального устрою з урахуванням особливостей державного устрою країни.

Відповідно органи місцевої влади як на базовому, так районному та обласному рівні повинні забезпечувати доступні, високоякісні публічні послуги, що в свою чергу вимагає зміни підходів до організації бюджетної політики регіону.

Для забезпечення результативної реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також з метою подолання вже виниклих інституційних проблем в реалізації означеної реформи доцільно дотримуватись досвіду європейських країн щодо реформування територіальних громад (рис. 3.3).

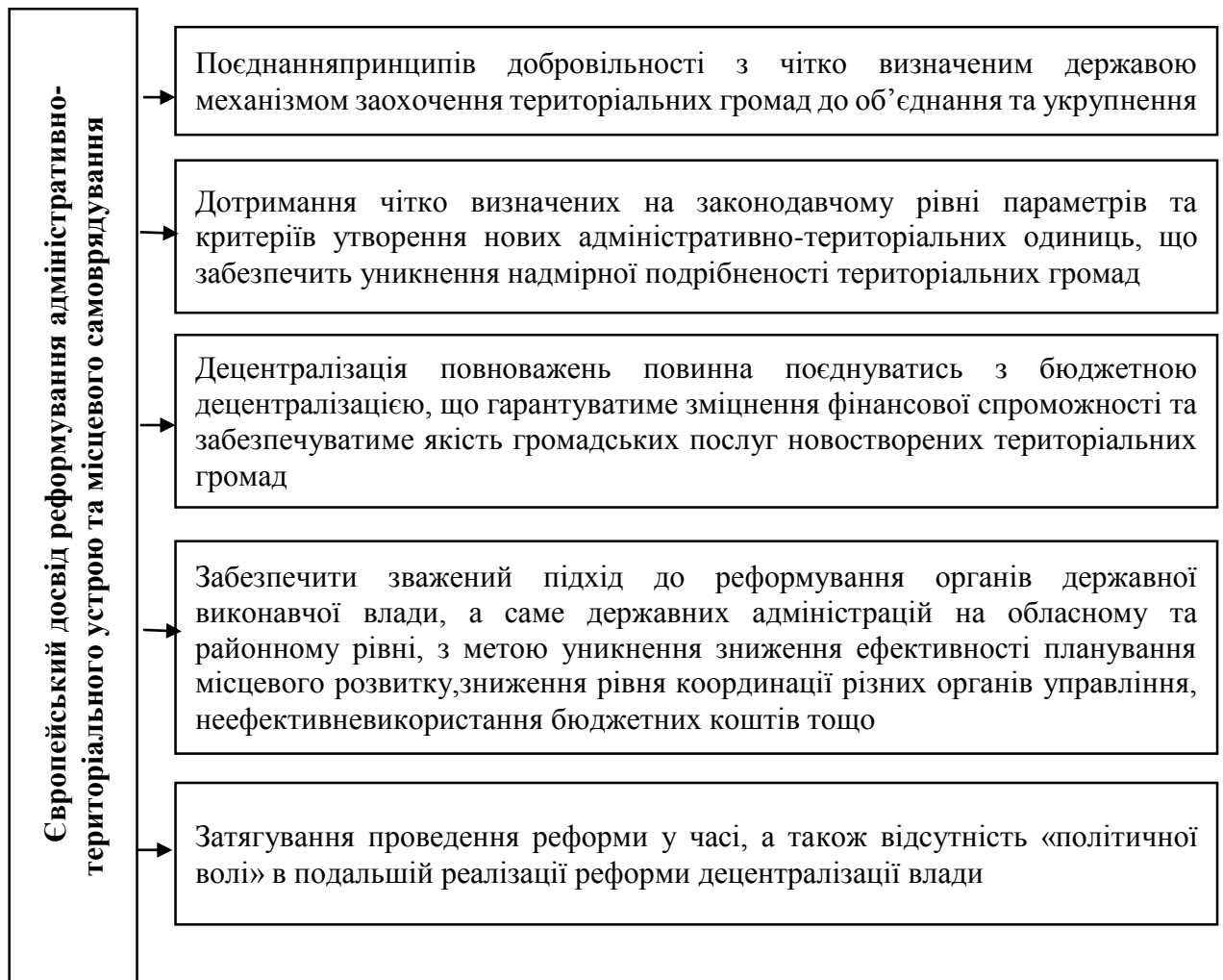


Рис. 3.3. Висновки з досвіду реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади європейських країн

Побудовано на основі [60]

Характерною особливістю реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади є те, що в основу нормативно-законодавчої бази покладено найкращі європейські практики реалізації реформи в даному напрямі, але результат реформи, який торкнувся виключно базового рівня місцевої влади не відповідає очікуваним результатам.

Отже, проведений вище аналіз дає можливість виділити переваги та недоліки з якими зіткнулись регіони в результаті реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні (табл. 3.4).

Переваги здобуті в ході реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади починаючи з 2014 року забезпечили певне

зміцнення базового рівня місцевого самоврядування, а саме – ради та виконавчі комітети ОТГ та міст обласного значення отримують більшість повноважень, які раніше були закріплені за районним рівнем влади і як результат відбувається зміцнення їх бюджетів (додаток Б).

Таблиця 3.4 – Переваги та недоліки реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні

Переваги здобуті в ході реалізації адміністративно-територіальної реформи	Недоліки з якими зіткнулись регіони в ході реалізації адміністративно-територіальної реформи
мешканцям міст, сіл, та селищ надано можливість добровільно об'єднуватись в громади не чекаючи ухвалення змін до Конституції в межах визначення нової моделі адміністративно-територіального устрою країни тим самим реалізовувати право громад на здійснення управління розвитком підконтрольних їм територій;	формування Перспективних планів ОТГ відбувається через адміністративний тиск. На рівні сільських, селищних та міських рад проводяться консультації, складаються протоколи, а Перспективний план приймається на сесії обларад з урахуванням побажань та зауважень центральних органів влади та затверджується КМУ;
створено умови для забезпечення «гнучкості» адміністративно-територіального устрою держави;	занадто короткий термін часу (3 роки) відведений для реалізації реформи, низький рівень підготовки;
ОТГ мають можливість отримання додаткових фінансових ресурсів як від держави у вигляді фінансової допомоги, так і від нових джерел надходжень до місцевих бюджетів;	використовується уніфікований підхід щодо формування спроможних територіальних громад. Параметри, які покладено в основу визначення потенційного адміністративного центру ОТГ є достатньо обмеженими, стандартизованими;
надання фінансової підтримки з боку держави для розбудови об'єктів інфраструктури органів місцевого самоврядування;	відчувається спротив окремих керівників на місцях, а також законодавча не визначеність щодо реформування районів та областей;
	відсутність стимулів у відносно фінансово спроможних громад об'єднуватись з фінансово неспроможними та депресивними громадами;
	віддалення послуг від мешканців населених пунктів, що увійшли до складу ОТГ, але які не є центром громади, збільшення їх вартості;
	нестача політичної волі в межах внесення змін до Конституції України, а також прийняття ряду законодавчих актів відносно подальшої реалізації адміністративно-територіальної реформи

Подолання означених вище недоліків є першочерговим кроком для подальшого забезпечення ефективної реалізації адміністративно-територіальної реформи та побудови спроможних регіонів в Україні.

Ключовими напрямками подальшої реалізації реформи є забезпечення

реформування районного рівня влади, адже саме районний рівень залишається незмінним, навіть там, де територія району повністю співпадає з територією об'єднаної громади. Кількість послуг, які надаються на районному рівні, постійно зменшується, їхня якість знижується. Крім того, на сьогоднішній день не упорядковано систему державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, а також механізм координації діяльності місцевих органів виконавчої влади тощо. Тобто в результаті посилення процесів децентралізації влади виникає ряд проблем та законодавчих неузгодженостей, що гальмують досягнення поставленої Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади мети.

Отже всі ці неузгодженості вимагають розпочати новий етап реалізації адміністративно-територіальної реформи. Так, Урядом виділено нові завдання щодо реалізації децентралізації до 2020 р. (табл. 3.5).

Крім того, з метою вирішення даних завдань Урядом було розроблено дорожню карту з покроковим маршрутом реалізації нового етапу децентралізації до 2020 р. (додаток В). Проте вже на сьогоднішній день стає зрозумілим, що реалізувати всі поставлені завдання на практиці не можливо, оскільки до сих пір не створено законодавче підґрунтя для подальшої розбудови децентралізації влади в Україні.

Відповідно з метою оптимальної організації побудови децентралізації влади в країні вважаємо, що ключовими завданнями реформи, на сьогоднішній день, є затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів.

На думку Уряду, реформування районного рівня дозволить, по-перше, розмістити в регіонах підрозділи органів державної влади не хаотично, як зараз, а логічно. А по-друге, - уникнути дублювання функції районів і громад.

Таблиця 3.5–Основні завдання реалізації положень децентралізації влади на період до 2020 року

Завдання реформи	Шляхи реалізації завдань реформи
1	2



I. Затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів	-затвердження перспективних планів усіх областей із 100% покриттям територій та відповідно до Методики формування спроможних громад;
	-максимально сприяння добровільному об'єднанню/приєднанню громад, особливо до міст обласного значення;
	-затвердження територій громад усіх областей — завершення створення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня;
	-змоделювання адміністративно-територіального устрою районного рівня відповідно до європейських критеріїв щодо АТУ субрегіонального рівня;
	-створення адміністративних округів, як основи для майбутніх районів;
	-затвердження територій районів усіх областей — завершення формування АТУ районного рівня
II. Передача (децентралізація) повноважень виконавчої влади органам МС та їх розмежування між рівнями і органами за принципом субсидіарності	-передача повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування на засадах субсидіарності;
	розмежування повноважень:
	- ОМС територіальних громад (ради, голови, виконкому, старости); - місцевих держадміністрацій та органів місцевого самоврядування; - райдержадміністрацій та облдержадміністрацій.
III. Створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень місцевого самоврядування	-забезпечення співмірності обсягу фінансового ресурсу новим повноваженням ОМС;
	-стандартизування галузевих повноважень;
	-подальша передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення із державної у комунальну власність ОТГ
IV. Формування ефективної системи служби в ОМС та ОВВ	-приведення системи служби в органах місцевого самоврядування у відповідність до сучасних стандартів, розмежування посад службовців місцевого самоврядування та виборних посадових осіб ОМС; -забезпечення підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування
V. Упорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності ОМС	-запровадження єдиної державної політики щодо нагляду і контролю за законністю діяльності ОМС відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування

### Продовження таблиці 3.5

VI. Розвиток форм прямого народовладдя: виборів, референдумів	-удосконалення системи виборів до рад громад, районних та обласних рад щодо пропорційного представництва жителів населених пунктів — у радах ОТГ, а територіальних громад — у районних та обласних радах;
	-врегулювання питання проведення місцевого референдуму;

	-запровадження ефективних механізмів участі громадян у виробленні проектів рішень ОМС
VII. Удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади	-забезпечення належної координації діяльності територіальних органів ЦОВВ на відповідній території

Складено за даними [11]

На рівні районів мають вирішуватися лише ті місцеві питання, які громадам самотужки вирішувати складно, наприклад: збір, утилізація та переробка сміття, надання медичних послуг вторинного рівня, будівництво та ремонт доріг, створення центрів безпеки тощо[31]. Крім того, на рівні районів доцільно зосередити контрольні функції за діяльністю органів місцевого самоврядування. Все це дозволить в першу чергу змінити підходи щодо організації бюджетної політики розвитку регіону, що гарантуватиме його сталий розвиток та забезпечить зростання добробуту мешканців регіону.

Отже, урядовці виділяють ряд причин згідно з якими реформування районного рівня влади повинно проходити паралельно з завершенням процедури добровільного об'єднання територіальних громад (табл. 3.6).

Поряд з розумінням необхідності реформування районного рівня влади на законодавчому рівні відсутня будь-яка методика формування спроможних районів. Відповідно це свідчить, в першу чергу, про нестачу політичної волі в межах внесення змін до Конституції України, а також прийняття ряду законодавчих актів відносно подальшої реалізації адміністративно-територіальної реформи саме на районному рівні.

Таблиця 3.6–Причини необхідності реформування районного рівня влади в сучасних умовах посилення фінансової децентралізації

Причини реформування	Структурні складові
1. Звужуються підстави для спільного представництва інтересів громад у сучасних умовах	- кількість районів площа яких повністю покрита ОТГ невинно зростає;
	- майже 30% населення проживає у ОТГ та 30% у містах обласного значення;
	- ОТГ отримують більшість повноважень

	районних рад та районних державних адміністрацій, прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом та значні фінансові ресурси.
2. Ресурси використовуються не раціонально	- в районах, де повністю чи більша частина території покрита ОТГ, районні ради та районні державні адміністрації залишаються без основних повноважень, а відповідно і без фінансових ресурсів. При цьому середньорічні витрати на утримання апарату районної ради (2 млн. грн.) та районної державної адміністрації (8 млн. грн.) залишаються незмінними.
3. Районні державні адміністрації не координують діяльність центральних органів виконавчої влади	- розміщення та координація даних органів вийшли за межі компетенцій районних державних адміністрацій
4. У результаті секторальних реформ райони позбавлені ряду своїх компетенцій	- з 2020 р. вторинна ланка медицини фінансуватиметься з державного бюджету.

Складено за даними [31]

Проте серед експертів існує думка, що реформування районного рівня влади повинно відбуватись з урахуванням меж майбутніх медичних округів.

Група народних депутатів зареєстрували законопроект «Про створення, ліквідацію та зміну меж районів Полтавської області» [49]. Законопроектом пропонується створити на Полтавщині замість 25 існуючих районів 4 нових, укрупнених районів на основі створених госпітальних округів: Полтавський, Кременчуцький, Лубенський, Миргородський райони [49].

До того ж в законопроекті «Про засади адміністративно-територіального устрою України» [44] не передбачено методик формування нового районного рівня влади.

Вважаємо, що першочерговим кроком в подальшому забезпеченні ефективної реалізації адміністративно-територіальної реформи та побудові спроможних органів місцевого самоврядування в Україні є реформування районного рівня влади з урахування фінансової спроможності територіальних громад, що формують район.

Адже згідно з досвідом європейських країн ключовими принципами реалізації адміністративно-територіальної реформи слід вважати принцип створення фінансово спроможних територіальних громад, принцип

децентралізації владних повноважень та перерозподілу бюджетних ресурсів до таких громад. Отже лише за умови дотримання даних принципів буде можливим досягти поставленої мети в зміцненні системи місцевого самоврядування як на базовому, так і на регіональному рівні.

Відповідно методика формування спроможних районів повинна враховувати таку систему показників які охоплюватиме всі їх функції та повноваження, а саме: рівень фінансової стійкості місцевих бюджетів; показники, що характеризують специфічні для кожного регіону особливості; зони економічної активності; наявність об'єктів інфраструктури (рис. 3.4).

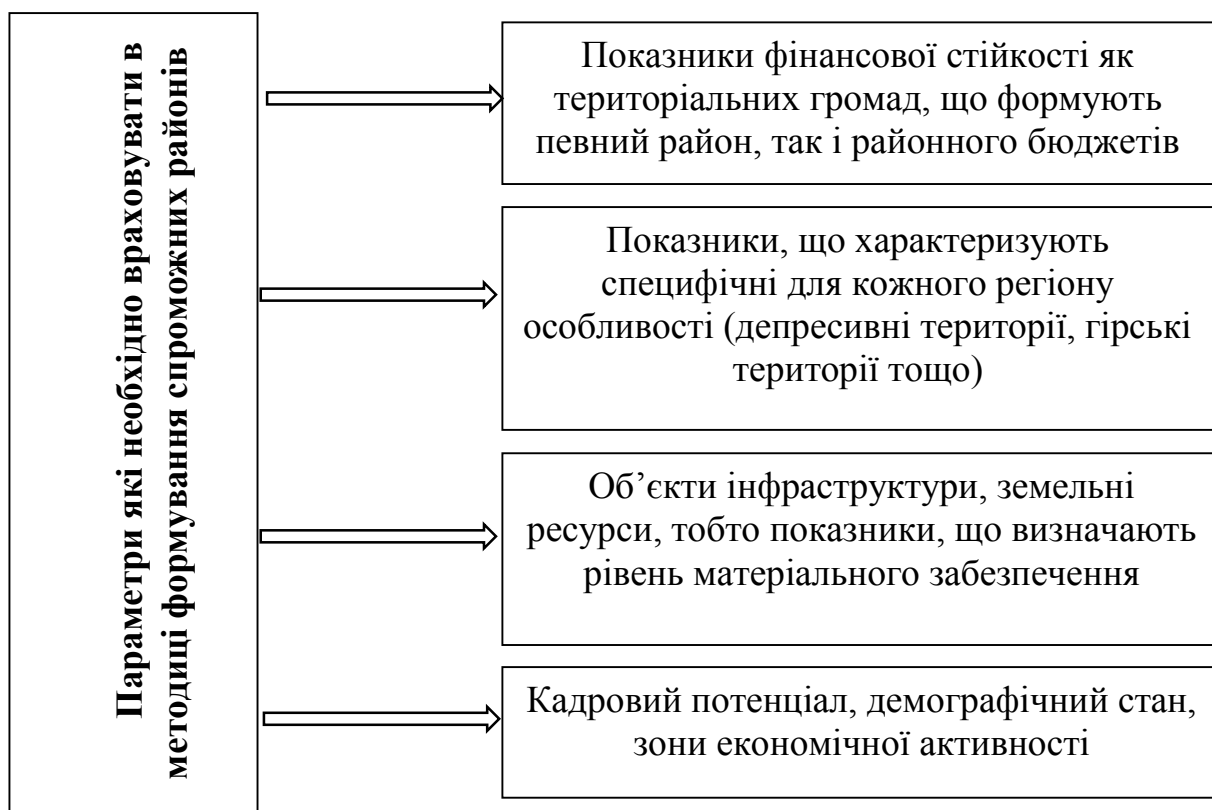


Рис. 3.4. Ключові параметри методики формування спроможних районів  
Запропоновано автором

Підсумовуючи слід зазначити, що процес реформування адміністративно-територіального устрою як на базовому рівні, так і на районному повинен відбуватись з урахуванням рівня фінансової спроможності територій, що формують той чи інший рівень влади. Тобто в основу в такому випадку буде отримано найбільший ефект від запровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах посилення фінансової децентралізації.

### Висновки до розділу 3

Спираючись на результати виявлення основних проблем в організації бюджетної політики розвитку регіонів в умовах фінансової децентралізації в 3 розділі роботи викладено положення і рекомендації щодо удосконалення положень бюджетної політики:

З метою удосконалення бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів в умовах фінансової децентралізації запропоновано ряд відповідних заходів, а саме: посиленню рівню самостійності місцевих бюджетів та розширенню їх фінансової спроможності сприятиме зміна в системі розщеплення податку на доходи фізичних осіб та адміністрування майнового податку, перехідна середньострокове бюджетне планування на місцевому рівні; у напрямі вдосконалення бюджетної політики у сфері видатків доцільно провести інвентаризацію державних цільових програм та привести їх у відповідність до наявних фінансових ресурсів, запровадити постійний моніторинг ефективності використання бюджетних коштів та діяльності розпорядників бюджетних коштів всіх рівнів; вирішення проблем оптимізації систем міжбюджетних відносин в умовах розширення фінансової самостійності місцевого самоврядування можна шляхом чіткого розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування всіх рівнів; вдосконалення трансфертного методу вирівнювання за доходами та формульних розрахунків базової та реверсної дотації; в частині вдосконалення нормативно-правового забезпечення бюджетної політики слід унормувати стратегічні документи, запровадити бюджетну стратегію регіону, посилити прозорість та відкритість бюджетного процесу на місцевому рівні, вдосконалити систему соціальної підтримки населення.

В умовах посилення фінансової децентралізації значної актуальності набуває визначення рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів, що надає можливість кількісно оцінити здатність органів місцевого самоврядування забезпечувати власні та делеговані видаткові повноваження. Це обумовило

доцільність визначення нових показників вагомості кожної зі складових інтегрального коефіцієнта фінансової стійкості місцевих бюджетів. Для розв'язання даної задачі застосовано метод експертних оцінок, які було оброблено за допомогою матриці парних порівнянь Сааті.

Отримано нові значення вагомості складових інтегрального коефіцієнта фінансової стійкості місцевих бюджетів: коефіцієнт бюджетного покриття – 0,3074; коефіцієнт вилучення коштів до державного бюджету – 0,0759; коефіцієнт дотаційності – 0,1436; коефіцієнт самостійності – 0,1610; коефіцієнт податкової самостійності – 0,2173; коефіцієнт бюджетної забезпеченості – 0,0948. Порогові значення модернізованого інтегрального показника фінансової стійкості місцевих бюджетів перебувають у межах: вище 0,5 – абсолютна фінансова стійкість; [0,29; 0,5] – нормальна фінансова стійкість; [0,09; 0,28] – нестійкий стан місцевого бюджету; нижче 0,09 – кризовий стан місцевого бюджету.

Адміністративно-територіальна реформа яка відбувається в Україні є широкомасштабним та багаторівневим процесом, який охоплює майже усі системи і структурні складові суспільного розвитку держави. Відповідно у подальшому реалізація адміністративно-територіальної реформи повинна синхронізуватися із процесами імплементації положень фінансової децентралізації в результаті чого відбуватимуться ефективні перетворення у галузях, забезпечуючи надання соціальних благ та послуг, так і у бюджетній системі.

## ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі магістра наведено теоретичне узагальнення та вирішення завдання, яке полягає у розвитку теоретико-методичних положень та розробці практичних рекомендацій щодо побудови бюджетної політики розвитку регіонів в умовах фінансової децентралізації. Загальні висновки, одержані в результаті дослідження, зводяться до наступного:

1. Розуміння сутності та значення бюджетної політики розвитку регіону в сучасних умовах побудови децентралізованої моделі влади обумовило проведення аналізу підходів до трактування категорії «бюджетна політика» та «бюджетна політика регіону», що надало можливість виділити певні особливості і як результат визначити структурно-логічну схему побудови бюджетної політики розвитку регіону. Відповідно це стало основою для уточнення категорії бюджетна політика розвитку регіону –це складна сукупність дій органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування спрямована на визначення стратегічної мети, напрямів, завдань і пріоритетів розвитку бюджетних відносин, засобів бюджетної тактики для їхнього досягнення, а також застосування цих засобів.

2. Аналізуючи умови в яких відбувається становлення бюджетної політики було визначено, що ключова роль в даному процесі належить саме фінансовій децентралізації. При цьому в ході аналізу існуючих в сучасній фінансовій науці підходів щодо визначення категорії «податкова», «бюджетна» та «фінансова» децентралізації виявлено певні розбіжності в сутності даних категоріях. Так, найбільш широким і комплексним поняттям є фінансова децентралізація яке включає бюджетну, яка в свою чергу, податкову децентралізацію. Крім того, на основі ретроспективного аналізу визначено, що питання розбудови децентралізованої моделі державного управління для України не є новими, адже починаючи з 1991 р. на законодавчому рівні створювались передумови для розвитку принципів децентралізму, а також запровадження бюджетного федералізму. Проте забезпечити реалізацію положень фінансової децентралізації не вдалось.

3. У сучасних умовах становлення бюджетної політики регіонів ключову роль відіграє забезпечення стійкості функціонування місцевих бюджетів відповідно в роботі запропоновано трактувати стійкість місцевих бюджетів як стан доходів і видатків бюджету, їх структури і динаміки, які забезпечують органам місцевої влади можливість повного, своєчасного та незалежного від інших бюджетних рівнів виконання своїх зобов'язань. Враховуючи дані

особливості запропоновано методичний підхід до оцінки стійкості місцевих бюджетів, який включає три етапи: 1) підготовчий – аналіз й оцінку норм чинної законодавчої бази відносно формування та використання коштів місцевих бюджетів; аналіз соціально-економічного розвитку регіону; аналіз виконання місцевих бюджетів за доходами та видатками; 2) основний – визначення та оцінка якісних характеристик фінансової стійкості місцевих бюджетів; 3) завершальний – розрахунок інтегрального показника рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів.

4. Аналіз доходів зведеного бюджету Запорізької області протягом 2012-2018 рр. свідчить, що найбільшу питому вагу в його доходах мають трансферти. Разом із трансфертами основу формування фінансових ресурсів зведеного бюджету Запорізької області становлять податкові надходження. Поряд з тим Запорізька область є регіоном-лідером в реалізації положень адміністративно-територіальної реформи, адже в період з 2015 по 2018 рр. в регіоні створено 45 ОТГ, що становить майже 80% від кількості ОТГ затверджених перспективним планом об'єднання.

Комплексна оцінка результатів соціально-економічного розвитку Запорізького регіону протягом 2012-2018 рр. проведена на основі методичного підходу до оцінки рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів показала, що разом із зміцненням основних показників, які характеризують соціально-економічний розвиток регіону, відбувається послаблення фінансових можливостей місцевої влади. Для визначеного типу фінансової стійкості необхідно розробляти стратегію стабільного розвитку, яка передбачає активізацію роботи місцевої влади з розширення податкових джерел місцевих бюджетів за рахунок виявлення резервів і використання альтернативних джерел формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

5. З метою удосконалення бюджетної політики соціально-економічного розвитку регіонів в умовах фінансової децентралізації запропоновано ряд відповідних заходів, а саме: посиленню рівню самостійності місцевих бюджетів та розширенню їх фінансової спроможності сприятиме



зміна в системі розщеплення податку на доходи фізичних осіб та адміністрування майнового податку, перехідна середньострокове бюджетне планування на місцевому рівні; у напрямі вдосконалення бюджетної політики у сфері видатків доцільно провести інвентаризацію державних цільових програм та привести їх у відповідність до наявних фінансових ресурсів, запровадити постійний моніторинг ефективності використання бюджетних коштів та діяльності розпорядників бюджетних коштів всіх рівнів тощо.

6. Встановлено, що система інтегральної оцінки рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів, опосередкована зміною бюджетного законодавства та відповідною трансформацією коефіцієнта вилучення коштів до державного бюджету. Встановлено, що в результаті реалізації бюджетної та податкової реформ змінилося змістовне навантаження кожного з показників групи, яке характеризує рівень фінансової стійкості місцевих бюджетів. У зв'язку з цим проведено експертне опитування для визначення ваги коефіцієнтів фінансової стійкості місцевих бюджетів. Достовірність запропонованої інтегральної оцінки доведено індексом узгодженості.

7. Визначено, що процес реформування адміністративно-територіального устрою як на базовому рівні, так і на районному повинен відбуватись з урахуванням рівня фінансової спроможності територій, що формують той чи інший рівень влади. Тобто в основу в такому випадку буде отримано найбільший ефект від запровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах посилення фінансової децентралізації. Аналіз діючого законодавства засвідчив, що на сьогоднішній день є нагальна потреба розробити Методику формування районного рівня місцевої влади, яка враховувала систему показників, що охоплюватиме всі їх функції та повноваження, а саме: рівень фінансової стійкості місцевих бюджетів; показники, що характеризують специфічні для кожного регіону особливості; зони економічної активності; наявність об'єктів інфраструктури.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алмазов С. Г. Управление финансовой устойчивостью местных бюджетов / С. Г. Алмазов // Сборник научных трудов Северо-Кавказского государственного технического университета. Серия: Экономика / СевКавГТУ. – 2006. - №4. – С. 25–28
2. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н. О. Бикадорова // Економічний вісник Донбасу : наук. Журн. / Луган. Нац. Ун-т ім. Т. Шевченка, Ін-т екон. Промисловості Нац. Акад. наук України. – 2010. – № 2(20). – С. 145–151
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. №2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : //zakon1.rada.gov.ua/lows/show/2456-17](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17).
4. Бюджетна та податкова децентралізація 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <http://www.decentralization.gov.ua/42-a03d5bb4978a1f77328ceff81c1359be.pptx>
5. Возняк Г.В. Бюджетна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації [Текст] : дис. Д-ра екон. Наук : 08.00.08 / Г.В. Возняк ; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». – ДВНЗ «Університет банківської справи», К., 2017. – с. 575
6. Воробйов Ю.М. Формування фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах підвищення самостійності регіонів: монографія / Ю. М. Воробйов, І. А. Когут – Мелітополь: Видавництво, 2012. – 250 с.
7. Волохова І. С. Фінансова децентралізація, її недоліки та переваги / І. С. Волохова // Прометей. – 2011. - №3 (36). – С. 281–285
8. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15?nreg=4365&find=1&text=%E1%FE%E4%E6%E5%F2%ED%E0+%EF%EE%EB%B3%F2%E8%EA%E0&x=0&y=0#w11>

9. Дем'янишин В.Г. Регіональна бюджетна політика: теоретична концептуалізація та перспективи розвитку / В.Г. Дем'янишин, Т.О. Кізіма // Регіональна економіка. – 2016. - №4. – С. 91 – 99
10. Деркач М. І. Фіскальна децентралізація як фактор забезпечення сталого розвитку України / М. І. Деркач // Фінанси України. – 2011. – №2. – С. 56–63
11. Децентралізація: новий етап. Основні завдання до 2020 року – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<https://decentralization.gov.ua/news/10246>
12. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навч.Посіб.Для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. К.: ПРООН МПВСРТ, 2007. – 269 с.
13. Дроздовська О.С. Фінансова децентралізація: об'єктивна необхідність та основні цілі / О.С. Дроздовська // Наукові праці НДФІ. – 2002. - № 2 (17). – С. 8–14.
14. Європейська хартія про місцеве самоврядування, ратифікована Законом України № 52/97 – ВР від 15.07.97 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: - // Ліга: еліт Закон.
15. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн. / В. В. Зайчикова – К.: НДФІ, 2007. – 299 с.
16. Зубков Г. Громадна реформа: що дала децентралізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/08/4/627740/>
17. Кавунець А.В. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні (регіональний аспект) / [Електронний ресурс] / А.В. Кавунець, В.В. Дорох // – Режим доступу:<http://cehrin.org.ua/chrin-ngo/wp-content/uploads/2015/11/.pdf>
18. Кравченко В. І. Основи муніципальної бюджетної політики : навч. Прогр. Для працівників місцевого самоврядування / В. І. Кравченко, О. Я. Лилик // Книга 5. – К. : Асоціація міст України та громадян, 2006. – 142 с.

19. Крук О. М. Аналіз фінансової стійкості місцевих бюджетів / О. М. Крук // Вісник Донецького університету економіки та права : зб. Наук. Пр. / Донец. Ун-т екон. Та права. – 2011. – №2. – С. 193–197

20. Когут І.А. Формування доходів місцевих бюджетів сільських територій в умовах фінансової децентралізації / І.А. Когут, С.О. Осипенко // Зб. Наук. Праць Таврійського держ. Агротехнол. Ун-ту (економічні науки) / ТДАТУ. – Мелітополь, 2016. – № 1 (30). – С. 153–157

21. Конституція України від 28.06.1996 № 254К/96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

22. Коритько Т. Ю. Методи оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів / Т. Ю. Коритько // Економічний простір : зб. Наук. Пр. / Придніпров. Держ. Акад. буд-ва та архіт. – 2008. – №12/1. – С. 140–154.

23. Кудряшов В. П. Поняття бюджетної системи та її децентралізації / В. П. Кудряшов, Б. П. Селінков // Фінанси України. – 2006. - № 8. – С. 25–32

24. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л. В. Лисяк. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.

25. Лучка А. В. Забезпечення прозорості та відкритості бюджетів місцевого самоврядування як засіб поглиблення демократизації суспільного життя / А. В. Лучка // Вісник Тернопільського нац-го економ.Ун-ту : наук. Журн. / ТНЕУ. – 2007. – № 2. – С. 37–45

26. Максюта А. А. Фінансово-бюджетна складова системи державного управління і місцевого самоврядування / А. А. Максюта // Наукові праці НДФІ. – 2005. - № 3 (32). – С. 3–8.

27. Мельник Л.М. Бюджетна політика регіонального розвитку в умовах децентралізації влади в Україні / Л.М. Мельник, В.М. Ляшенко // [Електронний ресурс] – Режим доступу :[http://www.economyandsociety.in.ua/journal/13\\_ukr/196.pdf](http://www.economyandsociety.in.ua/journal/13_ukr/196.pdf)

28. Місцеві фінанси : підручник / авт. Кол. ; за ред. Д-ра. Економ. Наук, проф. О. Б. Жихор, д-ра економ. Наук, проф. О. П. Кириленко. – К. : УБС НБУ, 2015. – 579 с.

29. Місцеві фінанси: підручник / [О. Р. Квасовський, А. В. Лучка, Б. С. Малиняк та ін.] / За ред. О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.

30. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/359/10.01.2019.pdf>

31. Навіщо районам змінюватись (інфографіка) – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<https://decentralization.gov.ua/news/10140?fbclid=IwAR2lyygucN6iZZEKDIR5t5YBsd4TYGvFPHwZz3-t0NulcU0wiv7Q9mDGr9w>

32. Огонь Ц.Г. Проблемі підвищення ефективності формування та використання бюджетних коштів / Ц.Г. Огонь // Наукові праці НДФІ— 2005. — Вип. 4(33). — С. 27—33.

33. Осипенко С.О. Адміністративно-територіальна реформа як основа побудови фінансової децентралізації / С.О. Осипенко, І.А. Когут // 3б. Наук. Праць Таврійського держ. Агротехнол. Ун-ту (економічні науки) / ТДАТУ. – Мелітополь, 2017. – № 1-2 (33-34). – С. 355–364

34. Осипенко С.О. Місцеві бюджети в умовах децентралізації фінансових ресурсів : дис. Канд. Економ. Наук : 08.00.08 / Осипенко Світлана Олександрівна. – Мелітополь, 2016. – 234 с.

35. Осипенко С.О. Наукова парадигма фінансової децентралізації / С.О. Осипенко // 3б. Наук. Праць Таврійського держ. Агротехнол. Ун-ту (економічні науки) / ТДАТУ. – Мелітополь, 2017. – № 3 (35). С. 211 – 219

36. Осипенко С.О. Фінансова децентралізація в умовах унітарного устрою держави / С.О. Осипенко // Вісник Запорізького національного університету. Економічні науки. – 2015. - №3 (27). – С. 144–151.

37. Опарін В.М. Фінанси (загальна теорія) / В.М. Опарін. – К.: КНЕУ, 1999. – 164 с.

38. Офіційний сайт Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.decentralization.gov.ua/region/item/id/5>.

39. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. №2755-VI зі зміна та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

40. Проць Н. Сутність та принципи формування бюджетної політики на місцевому рівні / Н. Проць // [Електронний ресурс] – Режим доступу :<file:///C:/Users/User/Desktop/248-Article%20Text-370-1-10-20180618.pdf>

41. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформування міжбюджетних відносин від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

42. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи від 28.12.2014 р. № 71-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.

43. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

44. Про засади адміністративно-територіального устрою України: Проект Закону від 22.02.2018 р. № 8051 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63508](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508)

45. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

46. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015

р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.

47. Про затвердження Плану заходів з реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-р>.

48. Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань: Закон України від 01.07.2004 № 1953-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1953%2D15>

49. Про створення, ліквідацію та зміну меж районів Полтавської області: проект Закону від 16.10.2018 р. № 9204 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64801](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64801)

50. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

51. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. №333-р // Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>.

52. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р // Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-р>.

53. Проць Н. В. Методичні підходи до оцінювання реалізації бюджетної політики на місцевому рівні / Н.В. Проць // [Електронний ресурс] – Режим доступу :  
[http://ird.gov.ua/sep/sep20145\(109\)/sep20145\(109\)\\_353\\_ProtsNV.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20145(109)/sep20145(109)_353_ProtsNV.pdf)



54. Саати Т. Принятие решений. Метод анализа иерархий [Текст] / Т. Саати. – М.: «Радио и связь», 1993. – 278 с.

55. Савчук С. Теоретичні аспекти бюджетної децентралізації / С. Савчук // Наукові записки ТНПУ імені Володимира Гнатюка. Серія : Економіка / Терноп. Нац. Пед. Ун-т ім. Володимира Гнатюка. – 2004. – № 16. – С. 81–85

56. Семяновський В.М. Система територіальної статистики та адміністративно-територіальний устрій. Європейський досвід для України / В.М. Семяновський // Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту. – 2014. - № 4. – С. 39 – 53

57. Снісаренко О. Б. Оцінка фінансової стійкості місцевих бюджетів / О. Б. Снісаренко, А. О. Гавриленко, О. В. Гребенікова // Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі : проблеми теорії та практики : зб. Наук. Пр. / Нац. Аерокосм. Ун-т ім. М. Є. Жуковського «Харк. Авіац. Ін-т». – 2010. – №1. – С. 18–27.

58. Старостенко Н. В. Методичні підходи до оцінки фінансової стійкості бюджету міста / Н. В. Старостенко // Економіка України. – 2005. - №9. – С. 39 – 47

59. Стукало Н. В. Теоретико-методологічні засади фіскальної децентралізації / Н. В. Стукало, М. І. Деркач, М. В. Стукало // Економічний простір : зб. Наук. Пр. / Придніпров. Держ. Акад. буд-ва та архіт. – 2010. – № 40. – С. 147 – 154

60. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування / за ред. А.П. Павлюк // - К.: НІСД, 2016.- 61 с.

61. Усков І.В. Сутність і основні напрями розвитку бюджетної політики на місцевому рівні / І.В.Усков //АгроСвіт. – 2011. - № 9. – С. 32 – 36.

62. Хамініч С. Ю. Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України / С. Ю. Хамініч, В. М. Климова // Вісник Дніпропетровського університету. Серія : Економіка : наук. Журн. / Дніпропетр. Нац. Ун-т ім. Олеся Гончара. – 2011. – Вип. 5(2). – С. 143–148

63. Чугунов І.Я. Теоретичні аспекти бюджетного регулювання: навч. Посіб. / І.Я. Чугунов. – К.: НДФІ, 2005. – 259 с.

64. Шишпанова Н.О. Бюджетна політика регіону: теоретична концептуалізація / Н.О. Шишпанова, І.Ю. Шатохін // [Електронний ресурс] – Режим доступу :<https://chmnu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/07/Shishpanova-N.-O.-Shatohin-I.-YU..pdf>

65. Якуніна О. Децентралізація: що буде далі – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://project198026.tilda.ws/page1302360.html>

66. Bell, M., Adams, C., Fiscal Decentralization Indicators: Local Democratic Governance // Proceedings of 92<sup>nd</sup> annual conference. – Atlanta: National Tax Association. – 1999. – P. 236–241.

67. Cherep A.V.Reform of the local tax and fees institute in the context of implementation of the financial decentralization policy / A.V. Cherep, G.B. Nurlikhina, S.O. Osypenko, O.M. Osypenko // Bulletin of Zaporizhzhia national university economic sciences. – 2019. - № 4(44). – p. 142 – 148

68. Masgrave R. A. Public finance in theory and practice / R. A. Masgrave, P.B. Masgrave– 5<sup>th</sup> ed., McGraw-Hill, Inc., 1989. – 627 p.

69. Ma J. Decetralization From the «Top Down»: The Japanese Case / J. Ma. – Access mode: [www.worldbank.org/mdf/mdf1/topdown.htm](http://www.worldbank.org/mdf/mdf1/topdown.htm).

70. Tiebout C. Economic Theory of Fiscak Decentralzation / C. Tiebout // Public Finances : Sources, and Utilization. – Princeton, New Jersey, 1961. p. 76–96.

**Декларація академічної доброчесності  
здобувача вищої освіти ЗНУ**

Я, Осипенко Олег Миколайович, студент 2 курсу,  
заочної форми навчання, економічного факультету, спеціальності 072  
«Фінанси, банківська справа та страхування, освітньої програми «Фінанси і  
кредит», адреса електронної пошти sa\_osypenko@i.ua,

- підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему  
«Бюджетна політика розвитку регіонів України в умовах фінансової  
децентралізації»

відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що  
визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом яких  
ознайомлений/ознайомена;

- заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є  
ідентичною її друкованій версії;

- згоден/згодна на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям  
*академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою  
Інтернет-системи, а також на архівування роботи в базі даних цієї системи.*

Дата _____	Підпис _____	ПІБ (студент)
_____		
Дата _____	Підпис _____	ПІБ (науковий керівник) _____
_____		

## Додаток А

### Основні нормативні документи, які регламентують реалізацію положень фінансової децентралізації в Україні

Назва документа	Основні положення про реалізацію політики фінансової децентралізації
1	2
І етап – 1991 – 2001 рр.	
Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20.05.1993 р. [42]	Визначено види місцевих податків і зборів, їх граничні розміри та порядок обчислення. Місцеві органи влади можуть вибирати види місцевих податків із встановленого переліку, змінювати їх ставки у заданих межах.
Закон України «Про бюджетну систему України» від 29.06.1995 р [119].	Запроваджено ієрархію розподілу ресурсів між рівнями бюджетної системи, встановлено трьохланкову будову бюджетну систему України.
Конституція України від 28.06.1996 р. [66]	Задекларовано децентралізацію як одну із засад на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Закріплено існування місцевого самоврядування, визначено його повноваження, матеріальну та фінансову основу, засади функціонування місцевих бюджетів, право комунальної власності. Гарантовано фінансування державою здійснення місцевою владою своїх функцій.
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. [130]	Конкретизовано положення Конституції про місцеве самоврядування, його принципи, повноваження, правовий статус і відповідальність місцевої влади, забезпечення матеріальної та фінансової бази, у т. ч. місцевих бюджетів. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за
Європейська хартія місцевого самоврядування» від 15.07.1997 р. [14]	Визнано та закріплено на законодавчому рівні європейські стандарти організації місцевого самоврядування та місцевих фінансів.
ІІ етап – 2001 – 2010 рр.	
Бюджетний кодекс України від 21.06.2001р. [3]	Децентралізація видаткових повноважень через розподіл видатків між рівнями бюджетної системи. Довгострокове закріплення доходних джерел за місцевими бюджетами, а також розподіл доходів місцевих бюджетів на кошики. Впроваджено формульний розрахунок бюджетних трансфертів на основі кошиків доходів. Встановлено чітку структуру системи субвенцій і дотацій. Визначено вимоги та ліміт здійснення місцевих запозичень.
Закон України «Про міжбюджетні відносин між районним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ та їх об'єднань» від 01.07.2004 р. [48]	Поширено процедуру формульного фінансового вирівнювання на базовий рівень місцевого самоврядування, тобто поширено практиковану з 2001 р. процедуру вирівнювання місцевих бюджетів на рівень міст районного значення, сіл, селищ, що зробило міжбюджетні відносини між районним рівнем та базовим рівнем самоврядування більш прозорим, а розподіл коштів – більш об'єктивним.

Продовження додатку А

1	2
<p>Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів» від 23.05.2007 р. [52]</p>	<p>Концепція спрямована на проведення до 2014 р. реформ у сфері місцевих бюджетів відповідно до стратегічного завдання регіональної політики – створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку, високої продуктивності виробництва.</p>
<p>III етап – 2010 – 2014 рр.</p>	
<p>Нова редакція Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. [53]</p>	<p>Часткове упорядкування видаткових повноважень місцевої влади, а саме розширено видаткові повноваження які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Розширено джерела формування доходів місцевих бюджетів. Конкретизовано форми міжбюджетних трансфертів, уточнено сфери їх застосування. Збільшено інвестиційні ресурси місцевих бюджетів та розширено напрями їх використання, тобто реформовано бюджети розвитку місцевих бюджетів. Конкретизовано засади застосування програмно-цільового методу.</p>
<p>Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. [39]</p>	<p>Змінено систему місцевого оподаткування: виключено не ефективні податки та збори; введено податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; надано статус місцевого – єдиному податку; встановлені нові збори: за провадження деяких видів підприєм. діяльності, туристичний збір, збір за місця для паркування транспортних засобів.</p>
<p>IV етап – 2014 – 2018 рр.</p>	
<p>Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевого самовряд. та територ.орг. влади» від 01.04.2014 р. [51]</p>	<p>Закладено основи реформування інституту місцевого самоврядування, а саме: визначено напрями, механізм та строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для забезпечення всебічного соціально-економічного розвитку територій, що гарантуватиме підвищення благополуччя громадян країни.</p>
<p>Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформування міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. [41]</p>	<p>Розширено джерела формування загального фонду місцевих бюджетів при одночасному скорочення джерел, що формують спеціальний фонд. Змінено систему розщеплення ПДФО. Визначено склад доходів та видаткові повноваження об'єднаних територіальних громад. Запроваджено нову трансфертну політику: введено нові види міжбюджетних трансфертів (базова та реверсна дотації, освітня та медична субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів), систему збалансування змінено системою вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів. Здійснено ряд заходів відносно посилення незалежності та фінансової самостійності місцевих бюджетів: самостійне прийняття місцевих бюджетів, незалежне від термінів прийняття державного бюджету затвердження місцевих бюджетів до 25 грудня року, що передує плановому, спрощено процедуру надання місцевих гарантій, розширено доступ міських рад до міжнародного фінансового ринку, змінено казначейську систему обслуговування бюджетних коштів.</p>

1	2
Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 р. [42]	Змінено механізм оподаткування нерухомості. Запроваджено акцизний податок (5%) з роздрібного продажу підакцизних товарів (кошти зараховуються до місцевих бюджетів за місцем розміщення об'єктів в яких провадиться діяльність, що підлягає оподаткуванню. Віднесено до категорії місцевих податків плати за землю та включено її до складу податку на нерухоме майно
Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. [45]	Визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України; створює законодавчу основу для реалізації нової державної регіональної політики, яка повинна охоплювати значно більше коло питань, ніж підтримка регіонального розвитку
Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. [42]	Закладено основи для проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Визначено особливості формування нової базової адміністративно-територіальної одиниць – об'єднаної територіальної громади
Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 р. [46]	Визначено алгоритм формування спроможних територіальних громад. Окреслено вимоги щодо розробки проекту Перспективного плану формування спроможних територіальних громад.
Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [] та Методика формування спроможних територіальних громад []	Визначено умови добровільного об'єднання територіальних громад міст, сіл, селищ; охарактеризовано принципи та порядок об'єднання, форми державної підтримки добровільного об'єднання, а найголовніше окреслено конкретний механізм добровільного об'єднання територіальних громад, якого раніше не існувало. Інакше кажучи де-юре було створено правові засади для об'єднання територіальних громад з метою посилення їх фінансової спроможності, а де-факто це посприяло виникненню нової структурної складової базової ланки місцевого самоврядування.
Постанова КМУ «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад»	Врегульовано питання внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей, подання таких змін на розгляд Уряду, а також офіційного підтвердження складу об'єднаних територіальних громад, включених до відповідного перспективного плану.
Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад»	Запроваджено порядок добровільного приєднання до вже створеної об'єднаної територіальної громади, уточнено вимоги щодо визнання об'єднаної територіальної громади спроможною. Закріплення положення мають сприяти утворенню об'єднаних територіальних громад відповідно до затверджених Перспективних планів, оскільки передбачає, що у разі відмови ради об'єднаної територіальної громади у наданні згоди на приєднання до неї іншої територіальної громади за її ініціативою, Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про визнання такої громади спроможною

## Закінчення додатку А

1	2
Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добров. об'єднання ТГ, розташованих на територіях суміжних районів»	Запроваджено механізм для створення об'єднаної територіальної громади, до складу якої увійшли територіальні громади сусідніх адміністративних районів та можливість створення об'єднаної територіальної громади, центром якої є місто обласного значення, визначено порядок призначення перших місцевих виборів у таких громадах.
Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів»	Внесені зміни до законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві вибори» щодо унормування питання набуття повноважень сільського, селищного, міського голови
Постанова КМУ щодо системи оплати праці посадовців органів місцевого самоврядування	Передбачено: значне підвищення посадових окладів посадових осіб місцевого самоврядування, їх узгоджено з посадовими окладами державних службовців; відновлення у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах надбавки за високі досягнення у праці; упорядкування оплати праці у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах, що представлять ОТГ; уточнення порядку преміювання, встановлення надбавок.
Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища»	Удосконалено функціонування інституту старост, уточнено правовий статус старости, визначено його повноваження та форми підзвітності і відповідальності перед громадою та місцевою радою відповідної об'єднаної територіальної громади, визначено поняття старостинського округу шляхом внесення змін до закону України «Про місцеве самоврядування»
Розпорядження КМУ «Про затвердження переліку спроможних ОТГ, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 році»	Затверджено перелік спроможних об'єднаних територіальних громад для нормативно-правового забезпечення переходу на прями міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України об'єднаних громад, в яких відбулися перші місцеві вибори у 2016 р.
Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» (щодо забезпечення фінансування місцевих виборів)»	Врегульовано питання фінансового забезпечення місцевих виборів, у тому числі і перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах

## Додаток Б

Таблиця Б - Склад і структура надходжень зведеного бюджету  
Запорізької області від податку з доходів фізичних осіб протягом 2012-2018  
рр., млн грн

Показники	Роки						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	2	3	4	5	6	7	8
Податок з доходів найманих працівників	1780,8	1654,4	1924,2	2221,7	2411,4	2482,3	2541,1
у % до загальної суми	93,2	92,8	92,1	90,4	89,3	89,0	86,2
Податок з доходів фізичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності і незалежної професійної діяльності	10,9	9,4	10,6	15,9	0,00	-	-
у % до загальної суми	0,6	0,5	0,5	0,7	-	-	-
Податок з доходів фізичних осіб на дивіденди та роялті	10,6	4,7	11,5	9,6	0,0	-	-
у % до загальної суми	0,6	0,3	0,6	0,4	-	-	-
Фіксований податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю	10,0	8,8	8,5	6,2	0,0	-	-
у % до загальної суми	0,5	0,45	0,4	0,3	-	-	-
Податок з доходів фізичних осіб у вигляді вигащів або призів, отриманих в наслідок проведення конкурсів	0,7	0,3	0,0	0,0	0,0	-	-
у % до загальної суми	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-
Податок з доходів фізичних осіб - нерезидентів	0,04	0,04	0,2	0,1	0,0	-	-
у % до загальної суми	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-
Податок з доходів фізичних осіб – військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу	49,2	52,9	58,8	66,2	66,7	74,7	90,5
у % до загальної суми	2,6	2,9	2,8	2,7	2,5	2,7	3,1
Податок з доходів фізичних осіб від інших видів діяльності	25,7	22,3	27,9	33,3	120,2	135,7	182,2
у % до загальної суми	1,3	1,3	1,3	1,4	4,5	4,6	6,2
Податок з доходів фізичних осіб від продажу нерухомого майна та надання нерухомості в оренду, житловий найм	19,4	24,8	35,2	67,9	0,00	-	-
у % до загальної суми	1,0	1,4	1,7	2,8	-	-	-



## Продовження додаткуБ

1	2	3	4	5	6	7	8
Податок з доходів фізичних осіб від продажу рухомого майна та надання рухомого майна в оренду, житловий найм	1,2	0,8	1,5	8,4	0,0	-	-
у % до загальної суми	0,1	0,0	0,1	0,3	-	-	
Податок з доходів фізичних осіб від отриманого платником доходу внаслідок прийняття ним у спадщину майна, коштів, майнових чи немайнових прав	2,2	3,5	4,8	6,7	0,0	-	-
у % до загальної суми	0,1	0,2	0,2	0,3	-	-	-
Податок з доходів фізичних осіб шахтарів	-	-	5,1	20,6	24,1	25,7	42,7
у % до загальної суми	-	-	0,2	0,8	0,9	0,9	1,4
Податок на доходи фізичних осіб, що сплачується фізичними особами за результатами річного декларування	-	-	-	-	77,9	76,8	89,6
у % до загальної суми	-	-	-	-	2,9	2,8	3,0
Фіксований податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю, нарахований до 1 січня 2012 року	-	-	-	-	-0,02	0,00	-
у % до загальної суми	-	-	-	-	-	0,0	-
Податок на доходи фізичних осіб із суми пенсійних виплат або щомісячного довічного грошового утримання**							0,3
							0,0
Всього	1910,8	1781,9	2088,2	2456,7	2700,4	2789,4	2946,4

розраховано за даними департаменту фінансів Запорізької обл. держадміністрації

\*\*оподатковуються відповідно до підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164

Податкового кодексу

## Додаток В

Таблиця В – Видатки зведеного бюджету Запорізької області(за тимчасовою класифікацією видатків), млн грн

Статті видатків	Роки						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Держане управління	233,7	220,5	256,9	267,9	297,6	305,3	327,4
Правоохор. діяльність та забезпечення безпеки держави	3,8	1,9	2,4	2,7	3,2	3,1	2,9
Освіта	1462,1	1582,8	1892,0	2312,8	2753,4	2894,7	2969,0
Охорона здоров'я	1077,6	1171,7	1455,7	1531,0	1983,4	1952,1	2139,4
Соц. захист та соц.забезпеч.	804,2	966,7	1256,7	1472,2	1715,9	1971,6	2119,8
Житлово-комунальне господарство	223,4	157,8	191,5	278,1	400,9	240,6	513,4
Культура і мистецтво	155,4	173,9	221,4	238,8	291,4	308,1	314,9
Засоби масової інформації	5,7	4,2	5,1	7,4	7,7	6,7	5,8
Фізична культура і спорт	47,3	51,3	63,4	61,4	71,9	84,5	78,5
Будівництво, з них:	652,3	198,7	348,5	311,6	150,3	104,4	60,0
- капітальні вкладення	543,7	192,9	339,7	279,4	115,3	83,5	55,9
Сільське, лісове, рибне гос-во та мисливство	8,9	0,8	2,1	2,9	4,2	2,2	3,9
Транспорт, дорожнє гос-во, зв'язок, телекомун. та інформ.	140,9	96,6	157,5	196,6	159,5	154,7	181,6
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	14,2	3,1	5,7	12,6	17,2	10,8	11,3
Охорона навколишнього природного середовища	3,8	3,3	2,1	1,0	0,7	0,0	0,3
Запобіг. та ліквід.надзвич. ситуацій та наслідків стих. лиха	6,8	7,3	7,0	7,0	7,2	7,7	16,6
Обслуговування боргу	5,8	8,8	5,6	3,2	4,7	12,3	-
Цільові фонди	56,3	55,8	40,7	38,7	64,7	40,6	33,3
Видатки не віднесені до основних груп	44,1	22,9	49,0	29,5	39,5	40,5	59,1
Кошти, що передаються до Державного бюджету України	225,4	145,5	103,5	149,1	230,5	271,9	129,1
Кошти, що передаються до бюджету розвитку	150,1	25,8	69,7	-	-	-	-
<b>ВСЬОГО ВИДАТКІВ</b>	<b>5321,5</b>	<b>4899,2</b>	<b>6136,7</b>	<b>6924,7</b>	<b>8204,1</b>	<b>8411,9</b>	<b>8966,4</b>

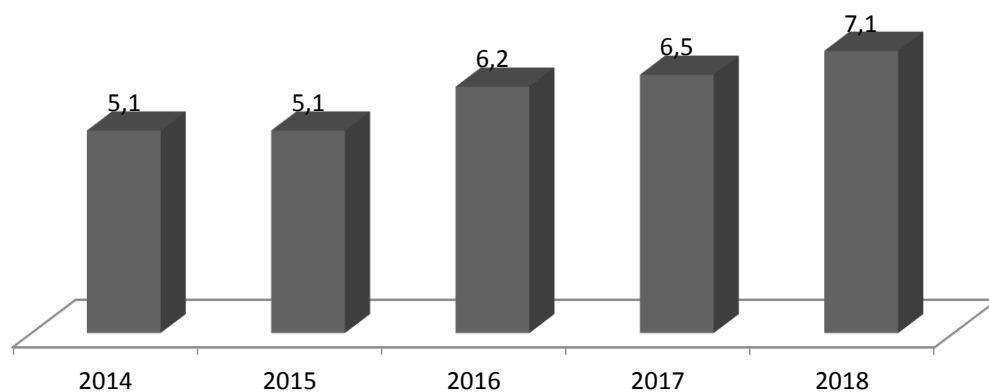
## Додаток Д

Таблиця Д- Група показників, що характеризують соціально-економічний розвиток Запорізької області в період з 2012 по 2018 рр.

Показники	Роки							Відхилення +,-
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
ВРП у розрахунку на 1 особу, грн.	23232	20614	23657	23987	24465	30445	29400	+6168
<i>Запорізька область у порівнянні з середньоукраїнським значенням</i>	<i>1,13</i>	<i>1,03</i>	<i>1,00</i>	<i>0,84</i>	<i>0,95</i>	<i>0,91</i>	<i>0,90</i>	<i>0,23</i>
Рівень зареєстрованого безробіття, % до населення працездатного віку (на 1 січня)	2,0	3,2	2,4	2,3	1,8	2,2	2,8	+0,8
Середньомісячна заробітна плата найманих працівників, грн.	1812	1843	2187	2606	2927	3142	3432	+1620
<i>Запорізька область у порівнянні з середньоукраїнським значенням</i>	<i>1,00</i>	<i>0,96</i>	<i>0,98</i>	<i>0,99</i>	<i>0,97</i>	<i>0,96</i>	<i>0,99</i>	<i>-0,01</i>
Доходи зведеного бюджету на 1 особу з урахуванням трансфертів, грн.	3291,4	3162,8	3933,5	4054,9	4754,9	4747,4	5110,0	+1818,6
<i>Запорізька область у порівнянні з середньоукраїнським значенням</i>	<i>1,16</i>	<i>1,10</i>	<i>1,13</i>	<i>1,01</i>	<i>0,96</i>	<i>0,98</i>	<i>0,95</i>	<i>- 0,21</i>
Доходи зведеного бюджету на 1 особу без урахування трансфертів, грн.	1579,0	1526,9	1805,5	2139,4	2391,5	2500,4	2627,2	+1048,2
<i>Запорізька область у порівнянні з середньоукраїнським значенням</i>	<i>1,01</i>	<i>1,00</i>	<i>1,02</i>	<i>1,12</i>	<i>1,08</i>	<i>1,07</i>	<i>1,11</i>	<i>+0,1</i>
Витрати зведеного бюджету на 1 особу, грн.	2705,6	2595,9	3291,5	3760,5	4450,3	4724,5	5063,2	+2357,6
<i>Запорізька область у порівнянні з середньоукраїнським значенням</i>	<i>0,89</i>	<i>0,87</i>	<i>0,94</i>	<i>0,94</i>	<i>0,91</i>	<i>0,97</i>	<i>0,96</i>	<i>- 0,07</i>

розроблено автором на основі аналітично-описової частини до стратегії розвитку Запорізької області

**Частка власних доходів місцевих бюджетів  
(загальний фонд) у ВВП за 2014-2018 роки,  
%**



**Власні доходи місцевих бюджетів, млрд.грн.**

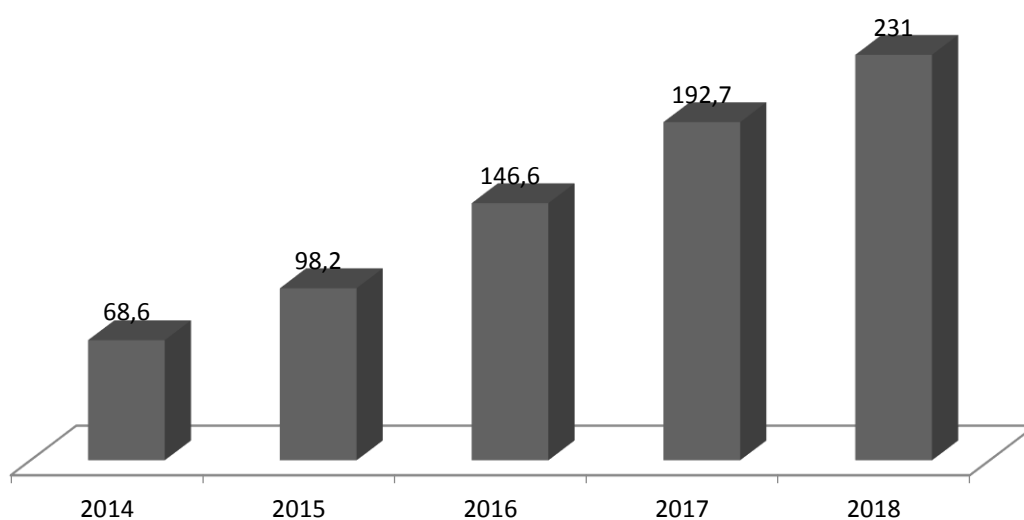


Рис. Д Результати фінансової децентралізації в період з 2014 по 2018 рр.

Складено за даними [30]



Рис. В Дорожня карта чергового етапу реалізації децентралізації в Україні на період до 2020 року