

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПЛКИ  
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ  
І ТОРГІВЛІ» (ПУЕТ)**

**ФІНАНСОВА СИСТЕМА ТА ЇЇ РОЛЬ  
У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РОЗВИТКУ  
ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ**

**МОНОГРАФІЯ**

*За загальною редакцією  
д. е. н., професора В. В. Карцевої*

**ПОЛТАВА  
ПУЕТ  
2019**

Рекомендувала до видання, розміщення в електронній бібліотеці та використання в освітньому процесі вчена рада Вишого навчального закладу Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі», протокол № 7 від 27 червня 2019 р.

**Колектив авторів:**

**В. В. Карцева**, д. е. н., професор (передмова); **О. В. Тимошенко**, к. е. н. (розділ 1, п. 1.1); **М. Б. Чижевська**, к. е. н., доцент, **Д. С. Пісоцька**, **В. Г. Гвоздяний** (розділ 1, п. 1.2); **О. А. Горбунова** (розділ 1, п. 1.3); **Л. М. Яремченко**, к. е. н., **Н. В. Фесенко**, к. е. н. (розділ 1, п. 1.4); **О. В. Яриш**, к. е. н., доцент, **А. І. Бугавська** (розділ 2, п. 2.1); **В. В. Карцева**, д. е. н., професор (розділ 2, п. 2.2); **Г. М. Сидоренко-Мельник**, к. е. н., доцент, **А. С. Мельник** (розділ 2, п. 2.3); **Т. П. Гудзь**, к. е. н., доцент (розділ 2, п. 2.4); **А. М. Соколова**, к. е. н., доцент (розділ 3, п. 3.1); **С. П. Прасолова**, к. е. н., доцент (розділ 3, п. 3.2); **С. Б. Єгоричева**, д. е. н., професор (розділ 3, п. 3.3); **Н. В. Михайлова**, к. е. н., доцент (розділ 3, п. 3.4); **О. В. Гасій**, к. е. н., доцент (розділ 3, п. 3.5).

**Рецензенти:**

**Н. Г. Виговська**, д. е. н., професор, завідувач кафедри фінансів і кредиту Державного університету «Житомирська політехніка»;

**А. І. Ковальов**, д. е. н., професор, проректор із наукової роботи Одеського національного економічного університету.

**Фінансова система та її роль у забезпеченні розвитку**  
Ф59 економіки України : монографія / [колектив авторів] ; за заг.  
ред. В. В. Карцевої. – Полтава : ПУЕТ, 2019. – 254 с.

ISBN 978-966-184-360-7

У монографії висвітлено питання, пов'язані з функціонуванням фінансової системи України та її роллю в забезпеченні розвитку економіки нашої держави.

Монографія складається із трьох розділів, у яких ґрунтовно аналізуються тенденції розвитку фінансової системи України та вносяться пропозиції щодо посилення її ролі в забезпеченні зростання економіки країни.

Розраховано на науковців, викладачів закладів вищої освіти, аспірантів та студентів економічних спеціальностей, а також працівників бюджетних установ, банківської системи, страхових компаній, реального сектора економіки.

УДК 330.5(477)

© Колектив авторів, 2019

© Вищий навчальний заклад Укоопспілки  
«Полтавський університет економіки і  
торгівлі», 2019

ISBN 978-966-184-360-7

## ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА .....	4
<b>РОЗДІЛ 1. НАЦІОНАЛЬНІ ВИКЛИКИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>7</b>
1.1. Фінансова децентралізація в Україні та її вплив на формування самодостатності та спроможності територіальних громад .....	7
1.2. Партиципаторний бюджет як інструмент місцевих ініціатив .....	24
1.3. Сучасні тенденції розвитку пенсійного забезпечення в Україні .....	48
1.4. Недержавне пенсійне страхування: проблеми та перспективи.....	66
<b>РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ТА МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО РОЗВИТКУ СИСТЕМИ СПОЖИВЧОЇ КООПЕРАЦІЇ УКРАЇНИ ТА РЕАЛЬНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ.....</b>	<b>81</b>
2.1. Роль євро інтеграційних процесів в розвитку системи споживчої кооперації України .....	81
2.2. Організаційно-методичне забезпечення ефективного функціонування системи фінансового управління підприємств та організацій споживчої кооперації України.....	96
2.3. Методичні засади інтегральної оцінки фінансового стану підприємств та організацій споживчої кооперації України.....	116
2.4. Теоретико-методичні засади діагностики та прогнозування фінансової рівноваги підприємства.....	134
<b>РОЗДІЛ 3. ІНСТИТУТИ ФІНАНСОВОГО ПОСЕРЕДНИЦТВА ТА ЇХ РОЛЬ У РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ.....</b>	<b>163</b>
3.1. Фінансове посередництво в системі надання фінансових послуг України.....	163
3.2. Роль банківської системи країни в забезпеченні її економічного зростання .....	182
3.3. Банки з державною участю у банківській системі України.....	205
3.4. Страховий бізнес України: проблеми та вектори розвитку .....	217
3.5. Прогнозне моделювання діяльності фінансових посередників в Україні .....	240

# РОЗДІЛ 1. НАЦІОНАЛЬНІ ВИКЛИКИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ

## 1.1. Фінансова децентралізація в Україні та її вплив на формування самодостатності та спроможності територіальних громад

На сьогодні для України актуальним є дослідження фактора впливу на самодостатність та спроможність територіальних громад – реформи бюджетної системи. А оскільки без фінансового забезпечення неможливо досягти значних і вагомих результатів у всіх сферах реформування, особливу увагу варто приділити оцінці проведення фінансової децентралізації з метою дослідження результативності й ефективності відповідних процесів.

Фінансова децентралізація в Україні фактично розпочалася шляхом ухвалення з 2015 року змін до бюджетно-податкового законодавства [1, 2], що дозволило передати на місця як додаткові бюджетні повноваження, так і стабільні джерела доходів для їх виконання. Серед нововведень заслуговує на увагу:

- розширення переліку джерел наповнення місцевих бюджетів, а саме трансформовано підходи до оподаткування майна (розширено перелік об'єктів оподаткування за рахунок включення комерційного нежитлового майна, запроваджено транспортний податок, надано органам місцевого самоврядування права самостійного встановлення ставки та пільг з податку на нерухоме майно, що відмінне від земельної ділянки, введення обмежень щодо надання пільги з плати за землю); запроваджено акцизний податок з роздрібної торгівлі підакцизними товарами та з 2018 року перерахунок 5 % рентних платежів від видобутку вуглеводнів; збільшено частку екологічного податку, що зараховується до дохідної частини місцевих бюджетів; бюджети об'єднаних територіальних громад прирівняні до бюджетів міст, що дає їм можливість залишати 60 % податку з доходів фізичних осіб та 10 % податку на прибуток;

- модернізація системи міжбюджетних трансфертів за рахунок надання з державного бюджету базової дотації місцевим бюджетам лише у разі створення об'єднаних територіальних громад, переведення останніх на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та запровадження освітньої, медичної субвенції й субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм і комплексних заходів програмного характе-

ру. Головною відмінністю нової системи вирівнювання є впровадження механізму, за якого держава шляхом надання субвенцій повністю бере на себе відповідальність щодо фінансового забезпечення поточних видатків установ медичної та освітньої сфери, що належать до повноважень місцевих бюджетів і складають значний обсяг у їх видатках;

– запровадження державної підтримки територіальних громад при їх об'єднанні шляхом виділення з державного бюджету субвенції для розвитку їх інфраструктури та субвенції на соціально-економічний розвиток, а також надання коштів Державним фондом регіонального розвитку для реалізації проектів регіонального розвитку об'єднаних громад;

– удосконалення механізму здійснення фінансових запозичень, зокрема зовнішніх шляхом включення витрат на обслуговування боргу органів місцевого самоврядування до переліку захищених видатків та передбачення законодавчих гарантій щодо захисту інтересів інвесторів.

Про ефективність впровадження фінансової децентралізації свідчать її перші кроки. По-перше, починаючи з 2015 року намітилася позитивна тенденція формування доходів місцевих бюджетів, що свідчить про отримання органами місцевого самоврядування додаткових можливостей для вирішення соціально-економічних питань місцевого значення (табл. 1.1).

**Таблиця 1.1 – Динаміка доходів місцевих бюджетів України за 2008–2018 роки**

Роки	Темп росту доходів місцевих бюджетів (без офіційних трансфертів), %	Темп росту офіційних трансфертів, %	Частка у доходах Зведеного бюджету України		Частка у перерозподілі ВВП	
			без урахування офіційних трансфертів	з урахуванням офіційних трансфертів	без урахування офіційних трансфертів	з урахуванням офіційних трансфертів
2008	X	X	24,8	46,1	7,8	14,5
2009	96,0	96,2	26,0	49,3	7,8	14,7
2010	113,4	128,9	25,9	50,6	7,4	14,2
2011	107,6	120,3	21,7	45,5	6,6	13,4
2012	116,4	131,2	22,6	50,5	7,1	15,4
2013	104,4	93,0	22,7	49,9	6,9	14,5
2014	96,1	112,8	22,1	50,8	7,3	14,7
2015	119,2	133,2	18,5	45,2	6,1	14,9
2016	141,6	112,3	21,8	46,8	7,1	15,3
2017	134,5	139,5	22,6	49,4	7,7	16,8
2018	114,8	109,6	22,2	47,5	7,4	15,8

[Джерело: складено на основі [3; 4]]

Проте покращення значень показників доходів місцевих бюджетів за рахунок офіційних трансфертів, частка яких за період аналізу зросла з 44,2 % у 2008 р. до 53,1 % у 2018 р. [3], вказує на посилення процесів централізації бюджетних ресурсів в Україні. На нашу думку, така модель бюджетної системи продукує можливості для маніпулювання бюджетними ресурсами та свідчить про зниження рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, що суперечить курсу децентралізації фінансових ресурсів, кінцевою метою якої є розширення джерел доходів місцевих бюджетів й скорочення їх трансфертної залежності від державного бюджету.

По-друге, незважаючи на вищезазначене, варто звернути увагу на збільшення з 2015 року можливостей місцевих бюджетів щодо нарощення власних і закріплених доходів для вирішення соціально-економічних питань місцевого значення за рахунок:

- перерозподілу 10 % податку на прибуток та з 2018 року 5 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, що дозволило, наприклад, у 2018 році отримати 9 млрд грн або 3,4 % доходів без урахування офіційних трансфертів та 0,3 млрд грн або 0,1 % відповідно;

- запровадження нового джерела надходжень – акцизного податку на роздрібний продаж, а це додатково 5,9 млрд грн або 2,2 % доходів місцевих бюджетів без урахування офіційних трансфертів;

- збільшення частки екологічного податку із 35 % до 80 % до 2017 року включно. Проте у 2018 році цей відсоток був знижений до 55 %. Як результат, місцеві бюджети у звітному році додатково отримали лише 0,8 млрд грн (0,3 % доходів місцевих бюджетів без урахування офіційних трансфертів) проти 1,8 млрд грн можливих за попередньою нормою перерозподілу відповідного податку між бюджетами [3].

Проте, з іншого боку, з 2011 року – періоду оновлення Бюджетного й запровадження Податкового кодексів України – спостерігаємо суттєве зменшення частки власних і закріплених доходів місцевих бюджетів (доходів без урахування офіційних трансфертів) у доходах Зведеного бюджету України та у ВВП. Не поліпшило ситуацію і впровадження з 2015 року принципів фінансової децентралізації при внесенні кардинальних змін у вищезазначені законодавчі документи.

На наш погляд, однією із основних причин зменшення рівня бюджетних надходжень місцевого значення слугувало запрова-

дження з 2015 року відрахування 25 % основного бюджетоутворюючого податку місцевих бюджетів (податку на доходи фізичних осіб) до Державного бюджету України [1]. Як результат, лише у 2018 році до державного бюджету було перерозподілено 73 млрд грн відповідних коштів, а місцеві бюджети недоотримали 27,7 % власних доходів [3]. А це свідчить, що додаткові надходження за рахунок частини обсягу податку на прибуток та акцизного податку на роздрібний продаж сумарно не забезпечують навіть відшкодування вищезазначених втрат коштів місцевих бюджетів, не говорячи про додаткові нарощення ними бюджетних ресурсів. Крім цього, місцеві бюджети постійно несуть втрати за рахунок високого показника зовнішньої трудової міграції економічно активного населення на роботу за кордон (з 2010 року кількість працездатного населення зменшилася на 2 млн чол. [5]) та існування тіньових схем оплати праці. При цьому збільшення надходжень податку на доходи фізичних осіб у 2017 р. зумовлено лише суттєвим зростанням рівня мінімальної заробітної плати.

Отже, вищезазначене свідчить, що розширення власної дохідної бази місцевого самоврядування та зміцнення його фінансової спроможності є можливим не стільки за рахунок додаткового податкового навантаження на місцевий бізнес (акцизний податок на роздрібний продаж), стільки шляхом подальшого перерозподілу загальнодержавних податків на користь місцевих бюджетів.

По-третє, окремі позитивні тенденції спостерігаємо при оцінці структури доходів місцевих бюджетів. Так, за рахунок віднесення до місцевих податків плати за землю, запровадження транспортного податку та удосконалення механізму адміністрування податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, їх частка зазнала суттєвого збільшення як у податкових надходженнях, так і щодо загальної суми доходів місцевих бюджетів (табл. 1.2). Проте, незважаючи на зміцнення фіскальної значимості місцеві податки і збори при формуванні доходів місцевих бюджетів поки мають лише другорядне значення.

Застосування нової моделі міжбюджетних відносин кардинально змінило і саму структуру міжбюджетних трансфертів (табл. 1.2).

Сьогодні суттєвого значення набувають трансферти цільового характеру – субвенції. Фактично освітня, медична субвенція та субвенція на підготовку робочих кадрів – це обсяг міжбю-

джетних трансфертів, що виконують роль вирівнювання, проте мають цільовий характер застосування.

**Таблиця 1.2 – Показники, що характеризують структуру доходів місцевих бюджетів України за 2008–2018 роки**

Показники	Роки										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Місцеві податки і збори у % до доходів місцевих бюджетів	1,1	1,1	1,0	2,9	5,4	7,0	8,0	22,4	24,8	22,9	23,1
Офіційні трансферти у % до доходів місцевих бюджетів	42,9	47,0	48,8	52,2	55,2	52,4	56,4	59,1	53,4	54,3	53,1
Субвенції у % до міжбюджетних трансфертів	48,5	42,1	38,4	38,3	37,7	42,0	38,3	91,4	96,5	91,9	91,6
Дотації у % до міжбюджетних трансфертів	51,5	57,9	61,6	61,7	62,3	58,0	61,7	8,6	3,5	8,1	8,4
Доходи бюджету розвитку у % до доходів місцевих бюджетів	12,5	5,7	4,7	15,4	14,0	12,5	10,9	19,3	27,5	23,2	н/д

*[Джерело: складено на основі [3]]*

Варто зауважити, що згідно з європейськими стандартами для забезпечення територіальної (регіональної) фінансової самостійності органів місцевого самоврядування у використанні наданої фінансової допомоги частка дотацій у структурі трансфертів повинна перевищувати частку субвенцій. При цьому вітчизняна бюджетна статистика до 2015 року також свідчила про переважання питомої ваги дотацій у загальному обсязі міжбюджетних трансфертів. Проте на сьогодні, за результатами проведеного реформування, відповідний показник складає лише 8,4 % порівняно із 49,9 % – середнім показником дотацій вирівнювання за 2008–2014 роки. Натомість частка трансфертів цільового характеру в середньому за 2015–2018 роки становить 92,9 %. Отже, призначення сьогодні діючої системи міжбюджетних трансфертів в Україні полягає не у вирівнюванні бюджетних можливостей територій, а у вирівнюванні можливості забезпечення бюджетних зобов'язань перед населенням. При цьому, негативним її моментом є перевага поточних, а не капітальних трансфертів, оскільки співвідношення міжбюджетних трансфертів, що направ-

лені до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів становить в середньому за період дослідження 95,4 : 4,6 [3].

По-четверте, оцінюючи показники, що характеризують здатність та можливість органів місцевого самоврядування формувати кошти на забезпечення соціально-економічного розвитку територій, відмітимо підвищення частки доходів бюджетів розвитку у загальній структурі доходів місцевих бюджетів (табл. 1.2) та нарощення обсягів державної бюджетної підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад та розбудови інфраструктури (табл. 1.3).

**Таблиця 1.3 – Обсяги державної бюджетної підтримки місцевим бюджетам на розвиток об'єднаних територіальних громад та розбудову інфраструктури, млрд грн**

Показники	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій	0,50	0,80	3,30	6,20	5,00
Обсяг державної підтримки через Державний фонд регіонального розвитку	X	2,90	3,00	3,50	6,00
Субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад	X	x	1,00	1,50	1,90
Кошти Європейського Союзу на підтримку секторальної регіональної політики	X	x	x	0,65	0,50
Субвенція на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості	X	x	x	4,00	5,00
Кошти на будівництво футбольних полів	X	x	x	0,27	0,37
Кошти на підтримку секторальної регіональної політики	X	x	x	0,65	1,1
Субвенція на фінансування будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах	X	x	x	x	11,50

*[Джерело: складено на основі [3; 4]]*

Бюджет розвитку є важливою складовою місцевого бюджету та інструментом реалізації інвестиційних та інноваційних інфраструктурних проектів органів місцевого самоврядування. Удосконалення процесів формування та використання коштів бюджетів розвитку в Україні за період аналізу пройшло в два етапи [1]:

– 2011 рік – джерела доходів бюджетів розвитку поповнилися за рахунок єдиного податку, який відігравав домінуючу роль у відповідних доходах територіальних громад, оскільки його частка в середньому складала 66,6 %;

– 2015 рік – з переліку джерел надходжень бюджету розвитку місцевого бюджету було вилучено єдиний податок і податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а різке зростання відповідних бюджетних ресурсів з 2015 р. відбулося завдяки передачі значної суми коштів із загального фонду місцевого бюджету.

Така ситуація покращила фінансування житлово-комунальної сфери (на ці потреби раніше можна було використовувати лише власні доходи, тоді, як сьогодні такої залежності немає), фінансування капітальних видатків у сфері освіти, а також сприяла виділенню значних бюджетних коштів на внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди комунальних підприємств та організацій.

Також варто відмітити, що в результаті застосування з 2015 року нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів України, спрямованої на децентралізацію місцевих фінансів, пріоритетним є розвиток об'єднаних територіальних громад і розбудова їх інфраструктури (табл. 1. 3).

На наш погляд, розширення фінансування регіональних програм відповідно до запроваджених у країні реформ слугує соціально-економічного розвитку територіальних громад, проте вагома участь субвенцій у формуванні доходів місцевих бюджетів обмежує фінансову самостійність органів місцевого самоврядування та не сприяє повному позбавленню їх фінансової залежності від цільової державної підтримки забезпечення видатків розвитку.

У контексті вищезазначеного варто відмітити, що оцінка показників структури видатків місцевих бюджетів також підтвердила тенденцію до збільшення з 2015 року можливостей забезпечення соціально-економічного розвитку територій, оскільки частка капітальних видатків зросла у 2,5 рази (рис. 1.1).

Проте основним чином кошти місцевих бюджетів були направлені на фінансування поточних видатків, що обумовлено соціальною спрямованістю бюджетної політики держави та постійним зростанням обсягу переданих органам місцевого самоврядування повноважень відповідно до принципу субсидіарності. Варто зазначити, що в цілому частка видатків місцевих бюджетів на соціально-культурну сферу впродовж 2008–2018 років у середньому складає 80,5 % [3]. Беззаперечно – висока частка цих видатків є позитивною для суспільства. Проте для України на сьогодні з метою підвищення якості громадських послуг кон-

че необхідним є переважання не споживацьких потреб у фінансуванні видатків соціального напрямку (оплата комунальних послуг та виплата заробітної плати працівникам відповідних закладів), а формування саме соціальних видатків інвестиційного характеру.

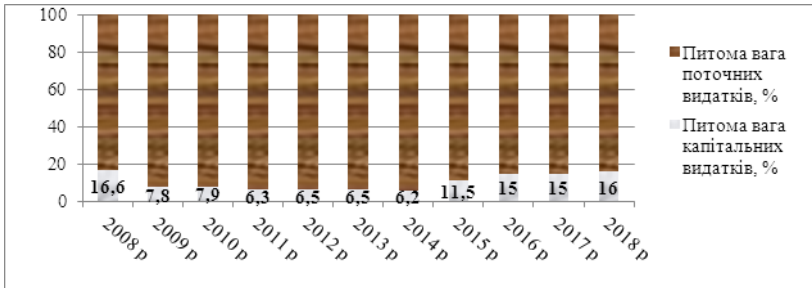


Рисунок 1.1 – Показники, що характеризують структуру видатків місцевих бюджетів України за 2008–2018 роки

[Джерело: складено на основі [3]]

За цих умов на увагу заслуговує також факт структурних змін у видатках соціально-культурної сфери. Зокрема, за період аналізу спостерігаємо суттєве зростання видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення (на 7,18 %) при зменшенні видатків на освіту (на 2 %) та на охорону здоров'я (на 4,34 %). Тож погоджуємося з науковцями, які вважають, що такі тенденції мають дуалістичний характер та несуть певні соціальні наслідки [6, с. 51]. Оскільки, з одного боку, піклування держави про соціально незахищені верстви населення є позитивним моментом, з іншого – постійне зростання соціальних витрат, а отже нарощення внутрішнього попиту, при посиленні інфляційного тиску, спричиняє додаткове навантаження на місцеві бюджети та обмежує їх фінансові можливості щодо формування видатків розвитку.

По-п'яте, одним із важливих аспектів, що пов'язаний з процесом реалізації політики децентралізації фінансових ресурсів, є формування фінансово спроможних територіальних громад. Тож позитивним наслідком реформування бюджетної системи України є зменшення кількості дотаційних місцевих бюджетів. Так, якщо до 2014 р. відсоток дотаційних місцевих бюджетів становив 96,3 %, то у 2018 р. їх кількість знизилася на 24,2 %. При цьому кількість бюджетів-донорів зросла відповідно з 3,7 %

до 16,2 %. Також варто відмітити, що за 2015-2018 рр. до 11,5 % місцевих бюджетів стали повністю збалансованими [3].

По-шосте, про позитивні наслідки фінансової децентралізації свідчить, з одного боку, різке зменшення кількості та обсягу казначейських позик, наданих місцевим бюджетам на покриття тимчасових касових розривів, демонструє посилення платоспроможності місцевих бюджетів (рис. 1.2). З іншого боку, щомісячне накопичення залишків бюджетних коштів на рахунках місцевих бюджетів, обсяг яких за рік збільшився на 48 %, свідчить про вагоме зростання дохідної частини місцевих бюджетів [4].

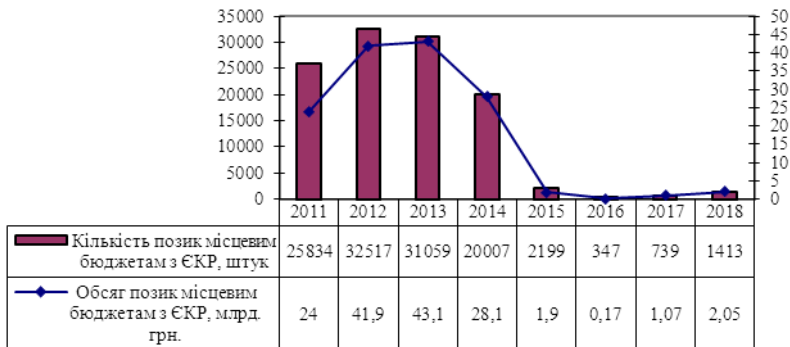


Рисунок 1.2 – Кількість та обсяг наданих місцевим бюджетам позик з єдиного казначейського рахунку у 2011–2018 роках  
[Джерело: складено на основі [3]]

По-сьоме, підтвердженням ефективності фінансової децентралізації та нарощення фінансової бази місцевих бюджетів є зростання обсягів їх коштів на депозитних рахунках в установах банків (рис. 1.3).

Варто відмітити, що зростання обсягів коштів місцевих бюджетів на депозитних рахунках, з одного боку, дійсно є результатом збільшення їх фінансової бази, а додатково отримані ресурси від розміщення вільних коштів дають змогу профінансувати окремі програми в соціально-економічній сфері розвитку територій. Проте, з іншого боку, Урядом України розглядається відповідний процес як неефективне використання коштів, оскільки останні накопичуються і не приймають участі у бюджетному процесі. У зв'язку з цим органам місцевого самоврядуван-

ня до кінця 2019 року заборонено розміщувати тимчасово вільні кошти загального фонду місцевих бюджетів на депозитних рахунках у банках [7].

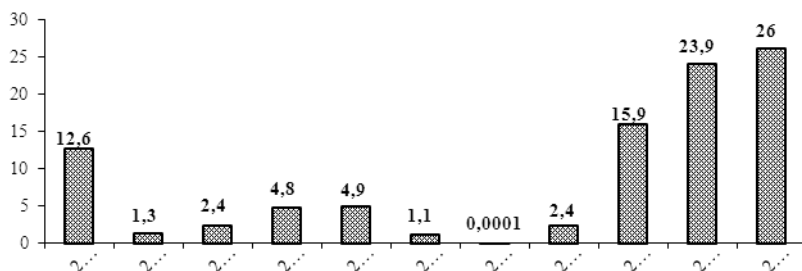


Рисунок 1.3 – Обсяги розміщення коштів місцевими бюджетами на депозитних рахунках у банках за 2008–2018 роки, млрд грн

[Джерело: складено на основі [3]]

У цілому зазначене свідчить, що прийнятті зміни до бюджетно-податкового законодавства дещо розширили можливості фінансового забезпечення територій, проте сьогодні важливими є не стільки кількісні, як якісні параметри децентралізації місцевого самоврядування, оцінка яких дозволить більш детально вивчити сучасні тенденції та виявити недоліки у розбудові вітчизняної моделі фінансової децентралізації.

Доречно відмітити, що вітчизняна наука і практика поки не мають єдиного методичного підходу до оцінювання рівня фінансової децентралізації.

Так, оцінку фінансової спроможності місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад практики проводять за такими основними показниками:

- обсяг власних доходів місцевих бюджетів на 1-ого мешканця [8; 9]. Цей показник враховує реальні та потенційні обсяги власних ресурсів в бюджеті громади завдяки обліку землі, нерухомості, акцизного податку, а також вказує на ефективність прийнятих управлінських рішень органами місцевого самоврядування при виконанні власних повноважень;

- рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової або реверсної дотації у доходах місцевих бюджетів) [8; 9]. Відповідний показник характеризує залежність територіальної громади від державного бюджету, отже оцінює її економічну самодостатність;

– частка видатків на утримання апарату управління у власних доходах місцевих бюджетів територіальних громад без офіційних трансфертів) [8; 9] та обсяг капітальних видатків місцевих бюджетів на 1-ого мешканця [8]. Оскільки ефективність діяльності влади визначається якістю життя громади, то при зростанні видатків на управлінський персонал, мають збільшуватися і видатки на розвиток інфраструктури території.

Заслужує на увагу підхід до оцінки ступеня бюджетно-фінансової децентралізації, що дозволяє врахувати суттєві міжтериторіальні диспропорції регіонального розвитку та особливості формування доходів місцевих бюджетів різних рівнів. Для такого аналізу науковці [10] пропонують використовувати наступні показники: обсяг доходів місцевих бюджетів у валовому регіональному продукті; обсяг доходів місцевих бюджетів та обсяг офіційних трансфертів з Державного бюджету у структурі бюджетних ресурсів регіону; обсяг офіційних трансфертів з Державного бюджету у сукупних доходах місцевих бюджетів.

Цікавою також є пропозиція науковців [11–16] щодо оцінки рівня децентралізації фінансових ресурсів за допомогою показників, що характеризують ступінь фінансової стійкості місцевих бюджетів. Застосування такого підходу є цілком прийнятним, оскільки фінансова стійкість це комплексне поняття, що надає інформацію про спроможність органів місцевого самоврядування акумулювати достатній для розвитку територіальних громад обсяг фінансових ресурсів, що є одним із пріоритетних завдань сучасної бюджетної політики держави.

З метою оцінки рівня фінансової децентралізації на макrorівні у зарубіжній практиці використовуються такі основні показники, як співвідношення доходів (видатків) місцевої влади із загальними доходами (видатками) державної та місцевої влади [17]. Відповідно до вітчизняної практики, ступінь фінансової децентралізації прийнято розглядати у таких аспектах: як обсяг доходів (видатків) місцевих бюджетів у валовому внутрішньому продукті країни; як обсяг доходів (видатків) місцевих бюджетів у доходах (видатках) зведеного бюджету України. На наш погляд, оцінити рівень фінансової децентралізації лише за цими макроекономічними показниками складно, оскільки вони не враховують участі органів державної влади у формуванні місцевих бюджетних ресурсів (надання офіційних трансфертів, закріплення за місцевими бюджетами загальнодержавних податків, їх адміністрування та перерозподіл між бюджетами). А це є досить

важливим при впровадженні принципів децентралізації з метою підвищення фінансової спроможності місцевого самоврядування та фінансової самодостатності територіальних громад.

Тож спираючись на наукові напрацювання вітчизняних науковців і практиків [10–16; 18] та враховуючи сучасні особливості формування і перерозподілу бюджетних ресурсів для більш глибокого дослідження рівня фінансової децентралізації пропонуємо використовувати показники, що дозволяють оцінити ефективність прийнятих органами державної влади рішень щодо фінансового забезпечення функціонування і розвитку місцевого самоврядування (табл. 1.4).

**Таблиця 1.4 – Показники оцінювання фінансової спроможності місцевих бюджетів**

Назва показника	Економічний зміст показника	Вагове значення	Алгоритм розрахунку
Коефіцієнт фінансової незалежності	Характеризує ступінь забезпечення місцевих бюджетів власними доходами	0,3	$K_{\phi n} = \frac{ВДмб}{Дмб + Офт}$
Коефіцієнт податкової самостійності	Характеризує ступінь формування податкових надходжень місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів	0,1	$K_{пс} = \frac{МП}{ПНмб}$
Коефіцієнт податкового забезпечення власних доходів	Характеризує ступінь формування власних доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів	0,2	$K_{пз} = \frac{МП}{ВДмб}$
Коефіцієнт бюджетної забезпеченості	Характеризує ступінь забезпечення місцевих бюджетів власними та закріпленими доходами	0,2	$K_{бз} = \frac{Дмб}{Дмб + Офт}$
Коефіцієнт трансфертної залежності	Характеризує ступінь залежності доходів місцевих бюджетів від офіційних трансфертів	0,1	$K_{тз} = \frac{Офт}{Дмб + Офт}$
Коефіцієнт вилучення	Показує, яка частка доходів місцевих бюджетів вилучена до Державного бюджету	0,1	$K_{в} = \frac{ДвДб}{Дмб}$

*Примітка:* ВДмб – власні доходи місцевих бюджетів; Дмб – доходи місцевих бюджетів; Офт – офіційні трансферти з Державного бюджету; МП – місцеві податки і збори; ПНмб – податкові надходження місцевих бюджетів; ДвДб – доходи місцевих бюджетів, які вилучені до Державного бюджету (реверсна дотація)

*[Джерело: розроблено автором]*

Враховуючи економічну значущість показників фінансової спроможності місцевих бюджетів у контексті впровадження в Україні принципів фінансової децентралізації у табл. 1.4, запропоновані також їх вагові значення.

Розрахунок вищезазначених показників та порівняння їх значень дозволяє зробити наступні висновки. Так, коефіцієнт фі-

нансової незалежності показує міру незалежності фінансових можливостей органів місцевого самоврядування при формуванні місцевих бюджетів. При цьому, власні доходи розглядаються нами як сума місцевих податків і зборів, неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом, цільових фондів та інших благодійних надходжень.

Збільшення за період аналізу коефіцієнта фінансової незалежності в 1,5 рази не можна вважати позитивним, оскільки його низьке значення свідчить про значну фінансову залежність місцевих бюджетів від ресурсів загальнодержавного значення, що в умовах фінансової децентралізації є недопустимим (табл. 1.5).

**Таблиця 1.5 – Показники, що характеризують рівень фінансової спроможності місцевих бюджетів України за 2008–2018 роки**

Показники	Роки											Відхилення (+, -)
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Коефіцієнт фінансової незалежності	0,112	0,095	0,086	0,088	0,090	0,097	0,095	0,167	0,180	0,163	0,164	0,052
Коефіцієнт податкової самостійності	0,014	0,014	0,012	0,034	0,063	0,081	0,093	0,275	0,288	0,262	0,262	0,248
Коефіцієнт податкового забезпечення власних доходів	0,053	0,064	0,060	0,156	0,266	0,346	0,370	0,548	0,641	0,648	0,663	0,610
Коефіцієнт бюджетної забезпеченості	0,537	0,537	0,505	0,477	0,447	0,476	0,436	0,409	0,466	0,457	0,469	-0,068
Коефіцієнт трансфертної залежності	0,463	0,463	0,495	0,523	0,553	0,524	0,564	0,591	0,534	0,543	0,531	0,068
Коефіцієнт виділення	0,104	0,110	0,082	0,031	0,014	0,015	0,019	0,026	0,018	0,017	0,021	-0,083

*[Джерело: складено на основі [3]]*

Згідно з вимогами Європейської Хартії про місцеве самоврядування [19], більша частина власних бюджетних ресурсів повинна акумулюватися за рахунок місцевих податків і зборів. На сьогодні значення такого співвідношення для місцевих бюджетів України складає 66,3 %, що є суттєвим збільшенням проти 2008 року, коли частка власних бюджетних ресурсів за рахунок місцевих податкових надходжень формувалася лише на 5,3 %. Тож позитивно варто оцінити зміну коефіцієнтів податкової самостійності та податкового забезпечення власних дохо-

дів, значення яких за 2008–2018 роки зросло у 18,7 та 12,5 рази відповідно.

Коефіцієнт бюджетної забезпеченості характеризує ступінь відносної фінансової самостійності органів місцевого самоврядування у формуванні бюджетних ресурсів для фінансування видатків місцевого значення. При цьому коефіцієнт трансфертної залежності навпаки відображає міру залежності органів місцевого самоврядування від фінансової допомоги органів державної влади.

Враховуючи напрям бюджетної політики на посилення процесів децентралізації фінансових ресурсів, частка міжбюджетних трансфертів у загальній структурі доходів місцевих бюджетів повинна зменшуватися. Проте за результатами проведеного дослідження спостерігаємо підвищення трансфертної залежності місцевих бюджетів при одночасному зниженні значення коефіцієнта бюджетної забезпеченості.

У свою чергу, коефіцієнт вилучення також відображає міру впливу державної влади на формування доходів місцевих бюджетів, тому зниження його значення в 6,1 рази свідчить про реальне реформування системи міжбюджетного вирівнювання та забезпечення децентралізації фінансових ресурсів на рівні місцевих бюджетів.

Важливою складовою дослідження є визначення порогових значень коефіцієнтів фінансової спроможності, що дозволить визначити тип фінансової спроможності місцевих бюджетів у контексті реалізації політики децентралізації фінансових ресурсів (табл. 1.6). Для узагальнюючої оцінки та виявлення загальних тенденцій, необхідним є розрахунок інтегрального показника фінансової спроможності місцевих бюджетів за формулою:

$$K_{\text{інт}} = \sum_i^n = 1K_i V_i, \quad (1.1)$$

де  $K_{\text{інт}}$  – інтегральний коефіцієнт фінансової спроможності місцевих бюджетів;

$K_i$  – коефіцієнт фінансової спроможності місцевих бюджетів;

$V_i$  – вагові значення коефіцієнтів фінансової спроможності місцевих бюджетів;

$n$  – кількість коефіцієнтів фінансової спроможності місцевих бюджетів.

**Таблиця 1.6 – Порогові значення показників фінансової спроможності місцевих бюджетів**

Показники	Тип фінансової спроможності			
	абсолютна	нормальна	нестійка	кризова
Коефіцієнт фінансової незалежності	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 податкового забезпечення власних доходів	Вище 0,7	Від 0,7 до 0,5	Від 0,5 до 0,3	Нижче 0,3
Коефіцієнт бюджетної забезпеченості	= 1	Від 1 до 0,9	Від 0,9 до 0,5	Нижче 0,5
Коефіцієнт трансфертної залежності	нижче 0,2	Від 0,2 до 0,3	Від 0,3 до 0,4	Вище 0,4
Коефіцієнт вилучення	нижче 0,2	Від 0,2 до 0,3	Від 0,3 до 0,4	Вище 0,4
Інтегральний коефіцієнт фінансової спроможності місцевих бюджетів	Вище 0,7	Від 0,7 до 0,5	Від 0,5 до 0,3	Нижче 0,3

*[Джерело: складено на основі [13–16; 18]]*

Враховуючи результати проведеного аналізу формування та перерозподілу бюджетних ресурсів держави за 2008–2018 рр., можна виділити наступні періоди для оцінки рівня фінансової децентралізації:

– 2008–2010 рр. – період, для якого характерним є високий рівень централізації бюджетних ресурсів та незначні фінансові можливості місцевих бюджетів для розвитку територіальних громад;

– 2011–2014 рр. – період оновлення Бюджетного та запровадження Податкового кодексів України, що дозволило дещо підвищити рівень фінансової спроможності місцевих бюджетів, проте рівень централізації бюджетних ресурсів залишається на високому рівні. Як результат, значення інтегрального показника протягом 2008–2014 років знаходиться в межах кризового типу фінансової спроможності незважаючи навіть на зміни бюджетно-податкового законодавства 2011 року;

– 2015–2018 рр. – період, для якого характерним є орієнтація на бюджетну децентралізацію шляхом підвищення частки бюджетних ресурсів, що залишаються у розпорядженні органів місцевого самоврядування для виконання ними як власних, так і делегованих повноважень. За цей період інтегральний показник

значно покращив свої позиції, проте його значення поки відповідає нестійкому типу фінансової спроможності місцевих бюджетів (рис. 1.4).

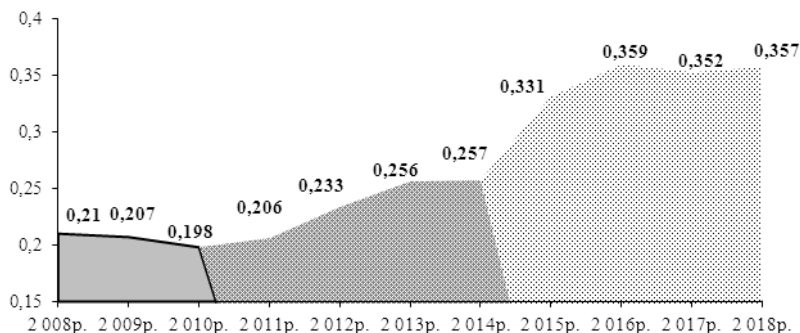


Рисунок 1.4 – Динаміка інтегрального показника фінансової спроможності місцевих бюджетів України за 2008–2018 роки

*[Джерело: складено на основі [3]]*

Отже, враховуючи особливості реалізації політики децентралізації фінансових ресурсів, економічні реалії та державний устрій України досягти абсолютного рівня фінансової спроможності місцевих бюджетів, на сьогоднішній день, є неможливим. Органам місцевого самоврядування необхідно розробляти стратегію стабільного розвитку адміністративно-територіальних одиниць задля нарощування бюджетних можливостей шляхом пошуку резервів та використання альтернативних джерел формування доходів місцевих бюджетів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : Кодекс України від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI ; станом на 11 січн. 2019 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. – Назва з екрана.
2. Податковий кодекс України [Електронний ресурс] : Кодекс від 02.12.2010 № 2755-VI ; станом на 01 бер. 2019 р. / Законодавство України : [веб-сайт Верховної Ради України]. – Текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>. – Назва з екрана.

3. Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Текст. і граф. дані. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua> – Назва з екрана.
4. Офіційний веб-сайт Децентралізації влади [Електронний ресурс]. – Текст. і граф. дані. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/>. – Назва з екрана.
5. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Текст. і граф. дані. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua). – Назва з екрана.
6. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні: актуальні проблеми, ризики та перспективи адміністративно-фінансової децентралізації / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; наук. редактор В. С. Кравців. – Львів, 2017. – 120 с.
7. Про внесення змін до Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 січн. 2019 р. № 53 / Законодавство України : [веб-сайт Верховної Ради України]. – Текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/53-2019-%D0%BF#n2>. – Назва з екрана.
8. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 9 місяців 2017 року [Електронний ресурс] / Яніна Казюк та інші. – Режим доступу: [http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/Рейтинг\\_366\\_ОТГ\\_9\\_міс.pdf](http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/Рейтинг_366_ОТГ_9_міс.pdf). – Назва з екрана.
9. Офіційний веб-сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Текст. і граф. дані. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/> – Назва з екрана.
10. Єгоричева С. Б. Формування та реалізація фінансового потенціалу територіальних громад [Електронний ресурс] : монографія / С. Б. Єгоричева, О. В. Тимошенко. – Полтава, ПУЕТ, 2014. – 221 с. – Режим доступу: <http://dspace.puet.edu.ua/handle/123456789/2657>. – Назва з екрана.
11. Бугіль С. Я. Пріоритети фінансової децентралізації в забезпеченні сталого розвитку територіальних громад України / С. Я. Бугіль // Причорноморські економічні студії. – 2018. – Вип. 28(2). – С. 83–87.
12. Бугіль С. Я. Фінансова стійкість та безпека місцевих бюджетів в умовах обмеженості фінансових ресурсів / С. Я. Бугіль // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2016. – Вип. 1. – С. 55–60.

13. Воробйов Ю. М. Формування фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах підвищення самостійності регіонів : монографія / Ю. М. Воробйов, І. А. Когут. – Мелітополь, 2012. – 250 с.
14. Костирко Л. А. Методичні засади комплексного аналізу фінансової стійкості місцевих бюджетів / Л. А. Костирко, Н. Ю. Велентейчик // Фінансовий простір. – 2016. – № 1 (21). – С. 83–90.
15. Крук О. М. Аналіз фінансової стійкості місцевих бюджетів / О. М. Крук // Вісник Донецького університету економіки та права. – 2011. – № 2. – С. 193–197.
16. Осипенко С. О. Місцеві бюджети в умовах децентралізації фінансових ресурсів : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Осипенко Світлана Олександрівна ; Таврійський державний агротехнологічний університет. – Мелітополь, 2016. – 233 с.
17. Офіційний сайт департаменту структурної трансформації Канцелярії голови ради Міністрів Польщі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zachpomoskie.pl/art/reforma/koszty>. – Назва з екрана.
18. Скляр І. Оцінка фінансової стійкості місцевого бюджету / І. Скляр, Н. Котенко, В. Черв'як // Економічний аналіз. – 2012. – Випуск 10. Частина 2. – С. 338–342.
19. Європейська Хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15 лип. 1997 р. : станом на 16 лист. 2009 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

## **1.2. Партиципаторний бюджет як інструмент місцевих ініціатив**

За останні роки втрата суспільної довіри до професійних політиків стала широко розповсюдженою проблемою в багатьох демократичних суспільствах. Тому участь громадськості розглядається як одне з можливих рішень кризи суспільної довіри та управління багатьох демократій. Ідея полягає в тому, що суспільство має все більше залучатися до політичних процесів, ставати повноправним учасником, а не просто пасивним споживачем політичних рішень.

Можна з впевненістю стверджувати, що українське суспільство суттєво змінилося, зокрема спостерігається зростання со-