

Затверджено  
Наказ Вищого навчального закладу  
Укоопспілки «Полтавський  
університет економіки і торгівлі»  
18 квітня 2019 року № 88-Н  
**Форма № П - 4.04**

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ**  
**«Полтавський університет економіки і торгівлі»**  
Інститут економіки, управління та інформаційних технологій  
Форма навчання заочна  
Кафедра фінансів та банківської справи

Допускається до захисту  
Завідувач кафедри \_\_\_\_\_ В.В. Карцева  
«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 р.

**ДИПЛОМНА РОБОТА**  
на тему:  
**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: ФІНАНСОВИЙ АСПЕКТ**

*зі спеціальності* 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»  
освітня програма «Фінанси і кредит»  
освітнього ступеня магістра

**Виконавець роботи** Лисенко Олександр Іванович

\_\_\_\_\_  
(підпис, дата)

**Науковий керівник** к.е.н., доц. Чижевська Марина Борисівна

\_\_\_\_\_  
(підпис, дата)

**Рецензент** Галінська Тетяна Станіславівна

**Полтава 2020**

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ .....	
1.1 Економічна сутність і роль фінансової децентралізації .....	
1.2 Фінансова децентралізація як основа розвитку місцевого самоврядування .....	
1.3 Фінансові і політико-правові аспекти процесу децентралізації в Україні .....	
Висновки за розділом 1 .....	
РОЗДІЛ 2 РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ .....	
2.1 Аналіз формування об'єднаних територіальних громад в Україні .....	
2.2 Аналіз стану фінансового забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад .....	
2.3 Оцінка прозорості місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад .....	
Висновки за розділом 2 .....	
РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВИ ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ .....	
3.1 Реалізація цілей фінансової децентралізації у контексті становлення локальної ідентичності .....	
3.2 Перспективні напрями фінансування розвитку об'єднаних територіальних громад за рахунок альтернативних джерел .....	
3.3 Краудсорсинг та краудфандинг як інструменти стимулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад .....	
Висновки за розділом 3 .....	
ВИСНОВКИ .....	
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ .....	
ДОДАТКИ .....	

## ВСТУП

Потреба децентралізації державного управління в Україні найбільш гостра з перших років виникнення української державності. У вересні 1997 року Верховна Рада України підтвердила Європейську хартію місцевого самоврядування, визнавши схильність та відданість європейським стандартам управління. Відтоді різними урядами було зроблено кілька спроб впровадити необхідні реформи, але в силу деяких причин вони не завершилися успіхом. Впровадження в життя докорінних змін почалося відразу після зіткнень на Майдані і зміни уряду на початку 2014 року. 1 квітня 2014 року Кабінетом Міністрів України було прийнято Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Головне завдання реформи – започаткування та створення умов для розвитку громад, наближення послуг до людей шляхом формування заможних самодостатніх громад, передачі більшої частини прав та повноважень на базовий рівень управління та чіткого розмежування функцій між рівнями управління, а також гарантоване належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування.

Процеси децентралізації влади в Україні дали поштовх до активного наукового пошуку шляхів укріплення самодостатності територіальних громад у світлі основних принципів децентралізованого державного управління. Звертаючись детальніше до наукових розробок у сфері місцевого самоврядування, слід зазначити, що велика увага приділяється безпосередньо формуванню дохідної частини місцевих бюджетів, особливо в частині податкових надходжень. Вирішенню цих проблем присвятили свої напрацювання Т.Безверхнюк, О.Бобровська, Ю. Ганущак, Т.Крушельницька, В.Лозицький, І.Луніна І.Стефанюк, А.Ткачук, М.Трещов та інші. Розглядаються механізми розширення дохідної бази місцевих бюджетів, вишукування додаткових бюджетних коштів (частіше у фіскальній площині)

та ресурсного забезпечення органів місцевого самоврядування. Однак необхідно зазначити, що поняття «місцеві фінанси» є ширшим за «місцеві бюджети» і не може обмежуватися сукупністю фінансових ресурсів, що є у розпорядженні органів місцевого самоврядування. Ототожнення цих понять нівелює специфічні ознаки місцевих фінансів як системи з широким спектром її суб'єктів та об'єктів управління.

Місцеві фінанси як цілісна система ґрунтовно досліджувалися вченими до початку трансформаційних процесів міжбюджетних відносин – до 2010 р. (О. Кириленко, О. Кравченко, П. Круш, О. Сунцова, В. Федосов, С. Юрій та інші). Тому виникає об'єктивна необхідність перегляду структури системи місцевих фінансів та її перебудови із урахування впливу процесів фінансової децентралізації в Україні.

Метою дослідження є обґрунтування теоретичних, методичних та практичних питань щодо аспектів створення моделі фінансової децентралізації в Україні, аналіз актуальних для громадян проблем та розробка шляхів її вдосконалення.

Поставлена мета обумовила необхідність вирішення завдань:

- розглянути економічну сутність та роль процесу фінансової децентралізації;
- дослідити фінансову децентралізацію в контексті розвитку місцевого самоврядування;
- з'ясувати фінансові і політико-правові аспекти процесу децентралізації в Україні;
- проаналізувати процес формування об'єднаних територіальних громад в Україні;
- дослідити стан фінансового забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад;
- провести оцінку прозорості місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад;
- обґрунтувати цілі фінансової децентралізації у контексті

становлення локальної ідентичності;

– систематизувати перспективні напрями фінансування розвитку об'єднаних територіальних громад за рахунок альтернативних джерел;

– обґрунтувати доцільність краудсорсингу та краудфандингу як інструментів стимулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

Об'єктом дослідження виступає процес фінансової децентралізації в Україні.

Предметом є теоретико-методологічні засади та практичний інструментарій щодо організації та реалізації процесу фінансової децентралізації в Україні.

Методологічну основу дослідження складають фундаментальні положення економічної теорії, теорії фінансів та кредиту, державних та місцевих фінансів, інвестування, державного регулювання економіки, сучасні концепції управління місцевим соціально-економічним розвитком, а також наукові праці, присвячені проблемам організації та реалізації процесу фінансової децентралізації.

В роботі у відповідності до поставлених завдань використано такі методи дослідження, як: аналіз, синтез, наукова абстракція (при уточненні категоріально-понятійного апарату); порівняльний аналіз (при оцінюванні ефективності застосування інструментарію процесу фінансової децентралізації), логічне узагальнення та групування (при дослідженні організаційно-правових засад та діагностиці процесу фінансової децентралізації); структурної декомпозиції та функціонального аналізу (при обґрунтуванні застосування краудсорсингу та краудфандингу як інструментів стимулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад); інституційний аналіз (при обґрунтуванні процесу фінансування розвитку об'єднаних територіальних громад за рахунок альтернативних джерел).

Інформаційно-фактологічною базою дослідження є: закони України, укази Президента України, Бюджетний кодекс України, нормативні акти

Кабінету міністрів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства фінансів України, що визначають засади реалізації бюджетної політики; аналітичні огляди Програми розвитку ООН, результати наукових досліджень з питань формування та реалізації фінансової політики; дані щодо характеристик процесу фінансової децентралізації в Україні.

Практичне значення одержаних результатів дослідження визначається пропозиціями та рекомендаціями щодо перспектив та напрямів удосконалення процесу фінансової децентралізації в Україні. Проведене узагальнення вітчизняного досвіду процесу фінансової децентралізації, уточнення категоріального апарату, організаційно-правових засад процесу фінансової децентралізації в Україні, пропозиції щодо фінансування розвитку об'єднаних територіальних громад за рахунок альтернативних джерел, застосування краудсорсингу та краудфандингу як інструментів стимулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад можуть бути використані при подальшому вдосконаленні нормативно-правової бази та практичних рекомендаціях щодо оптимізації та підвищення ефективності процесу фінансової децентралізації в Україні.

Теоретичне значення одержаних результатів полягає в тому, що основні висновки роботи прийнято до впровадження при викладанні дисциплін «Бюджетна система» і «Місцеві фінанси» та при розробці їх методичного забезпечення (довідка про впровадження результатів дослідження Вищого навчального закладу Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі»).

Основні положення та результати дослідження обговорені на XL міжнародній науково-практичній конференції «Інноваційний потенціал молоді в сучасному світі» (м. Гомель, БТЕУПК, 20-22 квітня 2020 р.)

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

### 1.1 Економічна сутність і роль фінансової децентралізації

Поступ України на сучасному етапі характеризується зміщенням акцентів в сфері державного регулювання регіонального та територіального розвитку в напрямку адміністративної та фінансової децентралізації та супроводжується передачею повноважень і ресурсів на місцевий рівень.

З ратифікацією Угоди про асоціацію між Україною та ЄС нашою державою було обрано напрямок та пріоритети подальшого розвитку. На підтвердження цього вектору прийнято Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», якою передбачено 62 секторальні реформи, серед яких чільне місце займає децентралізація та реформа державного управління.

Метою політики в сфері децентралізації визначено: відхід від централізованої моделі управління в державі; забезпечення спроможності місцевого самоврядування; побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні.

Ключовими принципами, на основі яких має здійснюватися децентралізація в Україні, визначено принципи субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

У теоретичних дослідженнях поняття «децентралізація» розглядається багатосторонньо, але при трактуванні майже всі науковці погоджуються, що це переведення певних процесів від вищих органів до нижчих за рівнем.

The Free Dictionary пояснює децентралізацію таким чином: процес перерозподілу адміністративних повноважень та функцій центрального

органу між органами місцевого рівня. Тобто, місцеве самоврядування отримує змогу вирішувати проблеми самостійно та найбільш ефективно спрямовувати кошти при врахуванні місцевих особливостей суспільних переваг, у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених посадових осіб.

Гнидюк І.В. зазначає, що сам по собі процес децентралізації розширює права та повноваження місцевого самоврядування, щодо прийняття та виконання власних рішень [29]. Автор доводить у своїй роботі, що для проведення ефективною децентралізації необхідні значні фінансові ресурси, що дадуть змогу отримувати якісні послуги по всій території країни, тому розширення адміністративних можливостей органів влади у пошуках збільшення джерел бюджетів будуть сприяти вирівнюванню місцевої нерівності. На нашу думку, у такому принципі розподілі влади важливим є визначити той оптимальний рівень повноважень для кожного рівня управління, щоб передати наближеному до суспільства органу місцевого значення відповідні права, обов'язки, ресурси для виконання потреб, створити належні фінансові, матеріальні та організаційні умови.

У дослідженні Бориславської О. використано комплексний підхід та досить точно сказано, що децентралізація влади в країні допомагає розвиватися демократії, тому що розширюється вплив об'єднаних територіальних громад, громадськості, громадських організацій на справи публічного значення. Держава демократичного рівня завжди зацікавлена в залученні суспільства до виконання публічних функцій урядування задля задоволення різних інтересів кожної людини та людства цілком, а влада народу найкраще справляється з сучасними викликами [8].

Найбільш широко поняття децентралізації влади висвітлено в офіційному глосарії сайту «Децентралізація», а саме передача адміністративних та політичних повноважень, разом з фінансами на найближчий до людей рівень, де їх реалізація відбудеться найбільш ефективно та встановлення контролю за законністю дій реалізації органів

місцевого самоврядування. З даних визначень можна зробити висновок, що мета реформи полягає у допомозі та створенні відповідних умов для місцевого самоврядування для їх самостійного вирішення проблем, що стосуються їх територій.

Виокремлюють різні види децентралізації, всі вони є взаємопов'язаними та доповнюють одне одного, але кожен вид має певні ознаки, умови, специфічні характеристики та наслідки у практичній реалізації. У таблиці 1.1 наведено класифікацію видів децентралізації.

Таблиця 1.1 – Класифікація видів децентралізації

Ознака	Вид децентралізації	Коротка характеристика
За розподілом функцій	Політична	полягає у делегуванні політичної влади до місцевої, створення політично-правових елементів відносин громади і держави
	Адміністративна	створення на місцях органів влади та передача їм повноважень приймати рішення, які спрямовані на виконання суспільних потреб
	Фінансова або фіскальна	процес розподілу фінансових ресурсів та відповідальності за їх раціональне використання, які перебувають у власності громади, право самостійно встановлювати ставки місцевих податків, формувати структуру видатків

Джерело: складено на основі [8].

Терміни за розподілом функцій досить тісно пов'язані одне з одним та підтверджують загальну думку науковців, що це є реорганізація влади, яка передбачає формування відповідальності за вчинені дії на усіх рівнях управління.

Одним з різновидів децентралізації, що найбільше розглядається є фінансова або ще використовують значення «фіскальна», яке здебільшого застосовується у зарубіжних країнах і сутність поняття полягає в пошуку відповідного балансу між державним наглядом та місцевою самостійністю [112].

Головні переваги впровадження реформи полягають у фінансовій самостійності, підвищенні кваліфікації органів місцевого самоврядування,

сприянні макроекономічної стабілізації, але водночас і з ускладненням узгоджувати місцеві потреби з макроекономічними.

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

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

Саме процеси фінансової децентралізації можуть сприяти збільшенню ресурсної бази місцевого самоврядування та ефективності її використання, впровадженню інновацій, розвитку людського ресурсу та підприємництва, покращення екології.

Взагалі всі суб'єкти фінансових відносин характеризуються наявністю фінансових ресурсів. Очевидно, що для початку потрібно мати ресурси, чітко знати джерела їх утворення, умови зростання, чинники впливу та їх обсяги. Природно, чим більше ресурсів, тим більш продуктивною буде система формування місцевих фінансів і більший за обсягом місцевий бюджет. Тому одним із головних завдань органів місцевого самоврядування є безпосереднє «створення» фінансових ресурсів та формування умов їх збільшення використовуючи свої повноваження.

Законодавчо визначений бюджетний процес закладає основи формування доходів, розподілу видатків та здійснення видаткової частини.

Формуючи місцеві бюджети, органи місцевого самоврядування структурують фінансовий ресурс створений у системі місцевих фінансів, та який, відповідно, і є початком наступного циклу. Тобто, це скоріше інструмент управління фінансами, аніж їх структурована сукупність.

Вітчизняні науковці єдині в тому, що місцеві фінанси як система включають у себе кілька основних взаємопов'язаних структурних елементів, які, перш за все, визначаються чинним бюджетним законодавством. Це – видатки, доходи, способи їх формування, місцеві фінансові інститути, суб'єкти й об'єкти системи та відносини між суб'єктами системи й іншими ланками фінансової системи держави [9].

Структура системи місцевих фінансів представляється у такому вигляді: видатки (поточні, розвитку, на фінансування власних повноважень, обов'язкові, факультативні, на фінансування делегованих повноважень); доходи (власні, закріплені, передані, податкові, неподаткові); способи формування доходів (місцеві податки і збори, частки загальнодержавних податків, комунальні платежі, доходи від майна та землі, що належать місцевій владі, доходи комунальних підприємств, кредити, комунальні позики, трансферти); місцеві фінансові інститути (громадські послуги, самостійні місцеві бюджети, комунальна форма власності, позабюджетні валютні та цільові фонди, місцеві податки і збори, фінанси комунальних підприємств); суб'єкти системи (територіальні громади; міські, селищні та сільські ради; голови міст, селищ і сіл; обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві і Севастополі державні адміністрації і ради; Рада Міністрів та Верховна Рада Автономної Республіки Крим; Міністерство фінансів України; Кабінет Міністрів та Верховна Рада України); об'єкти системи (фінансові ресурси у фондovій і нефондовій формах); відносини між суб'єктами системи, системою та іншими ланками фінансової системи держави взагалі (між суб'єктами системи; між місцевими фінансами та іншими ланками фінансової системи держави) [102].

З таким трактуванням погоджуються й інші науковці, які досліджували

питання місцевих фінансів, структуру та підходи до формування їх як системи [4; 5; 6; 9]. Вищезазначені структурні елементи є комплексним відображенням системи місцевих фінансів та її ролі в економіці держави, але вона набагато складніша і має свої особливості в кожній країні. Вказані структурні елементи виявлено майже в усіх європейських країнах, що мають сформовані фінансові системи місцевих органів влади [8].

Із запуском фінансової децентралізації всі структурні елементи системи місцевих фінансів зазнають впливу, а отже, повинні бути адаптовані до нових умов, які складаються у процесі реформування місцевого самоврядування.

Насамперед змінюється роль державних органів влади та органів місцевого самоврядування в системі місцевих фінансів (табл. 1), характер взаємозв'язків та відносин між ними.

Таблиця 1.2 – Зміна ролі органів влади в контексті фінансової децентралізації

Рівень	Роль
Державні органи влади	Створення національної політики і стратегій державного розвитку, розробка систем і керівних принципів для органів місцевого самоврядування, надання бюджетних трансфертів для забезпечення виконання делегованих повноважень, а також моніторинг та надання підтримки органам місцевого самоврядування в забезпеченні населення публічними послугами
Органи місцевого самоврядування	Управління фінансовими ресурсами в контексті національної політики та стратегій державного, регіонального і муніципального розвитку, які відповідають потребам місцевого населення і орієнтовані на досягнення цілей соціально-економічного розвитку територіальних громад

Джерело: складено автором

Зв'язки та характер відносин між державними органами влади та органами місцевого самоврядування у своїй більшості із вертикальних трансформуються у горизонтальні. Посилюється управлінський вплив органів місцевого самоврядування на об'єкти системи – фінансові ресурси.

Відповідно знижується їх залежність у прийнятті рішень від виконавчих органів влади та підвищується рівень відповідальності за стан виконання прийнятих рішень.

Джерела утворення фінансових ресурсів стають набагато різноманітнішими за своїм змістом, виходять за аспекти оподаткування і трансформуються в інструменти управління, які є невід'ємною складовою системи місцевих фінансів та визначають напрямки і інтенсивність диверсифікованих фінансових потоків. Має бути сформована цілісна система взаємопов'язаних інструментів, які працюють безперервно, послідовно, синхронно та створюють додаткову вартість ресурсу в кожній точці його зростання і все це за умови ефективного використання коштів.

Успіх фінансової децентралізації великою мірою залежить від ступеня участі членів територіальних громад в процесах управління ресурсним потенціалом.

Наприклад, для того, щоб стимулювати громадянську відповідальність на місцевому рівні й мотивувати населення до добровільної сплати податків, органи місцевого самоврядування повинні інформувати і залучати їх на всіх етапах прийняття рішень локального значення.

Для цього необхідно впровадити практику прозорого управління місцевими фінансами. Такі кампанії по підвищенню обізнаності населення мають здійснюватися постійно для інформування та просвіти громадян і приватного бізнес-сектора щодо їх ролі, прав і обов'язків у контексті фінансової децентралізації.

Основними вимогами до системи місцевих фінансів із урахуванням впливу фінансової децентралізації можна визначити такі:

1. Формування ефективної та стійкої бази для мобілізації фінансових ресурсів у межах кожної територіальної громади.

Реалізація цієї вимоги передбачає розширення бази доходів місцевих бюджетів за рахунок зростання місцевої економіки; підвищення місцевої фінансової автономії за рахунок знаходження альтернативних джерел

доходів, крім державних трансфертів і податків; розробка та реалізація стратегії розвитку ресурсного потенціалу в партнерстві з приватним сектором; диверсифікація джерел фінансових ресурсів.

2. Забезпечення достатнього обсягу ресурсів для збалансованого і динамічного розвитку на місцевому рівні. Кожен із цільових потоків фінансових ресурсів доцільно розділити на різні компоненти асигнування виходячи із пріоритетів розвитку секторів місцевої економіки.

Цільове призначення потоків фінансових ресурсів також служить для збереження зв'язків з відповідними галузевими міністерствами, які допомагають удосконалювати шляхи розвитку місцевої економіки, тим самим пришвидшуючи його. Нарешті, цільове призначення дозволяє залучати донорські кошти та трансферти (як поворотні, так і безповоротні) з державного бюджету для реалізації проектів розвитку в конкретних секторах економіки.

3. Підвищення ефективності управління місцевими фінансами із застосуванням процесного та проектного підходів. Стратегія досягнення цієї вимоги повинна передбачати: формування циклу планування місцевого бюджету та відповідних інструментів управління бюджетними коштами; підвищення професійного потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування в галузі планування, фінансового управління та контролю на всіх стадіях бюджетного процесу; інтеграцію секторальної децентралізації (освіта, охорона здоров'я та інші галузі) в процесі управління місцевими фінансами з метою мобілізації достатнього фінансового ресурсу у кожному секторі економіки; створення та впровадження програми публічного інформування та комунікації для досягнення більш широкої участі всіх зацікавлених сторін у розвитку ресурсного потенціалу територіальної громади.

Усі заходи щодо зміни системи місцевих фінансів в контексті фінансової децентралізації повинні бути розроблені в правових рамках, де чітко визначені функції, обов'язки, права та повноваження органів місцевого

самоврядування, а також джерела фінансових ресурсів. Таким чином, фінансова децентралізація повинна бути пов'язана з інституційною і правовою реформами, а хід її реалізації – постійно координуватися, контролюватися й оцінюватися.

Процес адаптації системи управління місцевими фінансами до умов фінансової децентралізації пропонується представити у вигляді плану заходів на середньостроковий період (табл. 1.3).

Таблиця 1.3 – План заходів щодо зміни системи місцевих фінансів України в контексті фінансової децентралізації

Заходи	1 рік	2 рік	3 рік	4 рік	5 рік
Оновлення регуляторних положень щодо мобілізації фінансових ресурсів із урахуванням ресурсного потенціалу на місцевому рівні	→				
Забезпечення підготовки і здатності керівників органів місцевого самоврядування виконувати обов'язки щодо управління фінансовими ресурсами, що отримані в процесі децентралізації	→				
Зміцнення ресурсного потенціалу на місцевому рівні	→				
Визначення чітких керівних принципів, що регулюють відносини системи місцевих фінансів	→				
Розробка і впровадження інформаційних, освітніх та комунікаційних стратегій	→				
Розробка кодексу ефективного управління місцевими фінансами на основі передової практики	→				
Забезпечення дотримання кодексу ефективного управління місцевими фінансами	→				
Моніторинг та оцінка на основі чітких показників ефективності управління місцевими фінансами	→				

Джерело: систематизовано на основі [97]

Старт фінансової децентралізації в Україні засвідчив необхідність структурної перебудови системи місцевих фінансів, яка формувалася

десятиліттями за умов централізованого управління фінансовими ресурсами.

Зосередившись на зміцненні досягнень у сфері управління місцевими фінансами, а також на розширенні масштабів місцевого економічного розвитку пропонується п'ятирічний план заходів щодо адаптації системи місцевих фінансів України у контексті фінансової децентралізації, який ґрунтується на ключових напрямках розвитку системи: інституційне зміцнення системи місцевих фінансів; місцевий економічний розвиток; механізми участі населення та підзвітності бюджетного процесу; нарощування ресурсного потенціалу території.

Вирішення наведених проблемних питань розвитку системи місцевих фінансів формує низку нових чинників впливу на фінансове забезпечення розвитку територіальних громад, знімає неузгодженість і недостатню впорядкованість реформаторських заходів подальшого розвитку місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні.

## 1.2 Фінансова децентралізація як основа розвитку місцевого самоврядування

Головним чинником, що гарантує впровадження змін, є законодавство України. Фінансовою складовою місцевого самоврядування є місцевий бюджет, що виступає в ролі головного фінансового компонента базису акумуляційних накопичень. Ланцюговий взаємозв'язок місцевих бюджетів і центрального бюджету відображає головні функціональні можливості та спроможність впливати на фінансовий інструментарій місцевого самоврядування.

Рушійною силою розвитку регіону чи міста є можливість впроваджувати свою економічну, фіскальну, фінансову політику, що визначає центри бюджетних вливань для розвитку громади.

Зниження ефективності ведення політики децентралізації, зокрема фінансової, впливає неструктуроване впровадження політики децентралізації управління та ряд невирішених питань, зокрема комунальна власність, що не підпадає під дію нових законодавчих проваджень.

Деякі науковці ще задовго до прийняття державою курсу на децентралізацію управління дуже активно розвивали думку про необхідність бюджетної (фіскальної) децентралізації.

Система заходів з удосконалення процесу регулювання міжбюджетних стосунків у контексті проведення суспільно-економічних реформ передбачає подальшу децентралізацію бюджетно-податкової системи країни, впровадження принципів фіскального федералізму при розподілі джерел доходів та функціональних повноважень між субнаціональними органами управління різних рівнів [17].

Концептуальні основи бюджетної децентралізації за умов трансформаційної економіки розглядалися вітчизняними вченими, що запропонували інвестиційну стратегію міста на засадах формування й використання бюджетів розвитку, розглянуто можливість запровадження ефективних методів управління розвитком депресивних територіальних громад.

Деякі науковці присвятили свої праці пошуку оптимальної системи бюджетної взаємодії, зокрема у напрямку перерозподілу бюджетних коштів.

Зокрема запропоновано способи підвищення ефективності системи розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів за рівнями бюджетної системи з використанням системного підходу до переструктурування бюджетних коштів між рівнями бюджетної системи загалом і місцевих бюджетів з урахуванням класичного принципу щодо дотримання збалансованих пропорцій, відомого як «золотий перетин». Розроблено методику оцінювання та моніторингу стійкості й фінансової достатності місцевих бюджетів [25, 30].

Ученими було надано рекомендації щодо зміцнення фінансової основи

місцевого самоврядування за рахунок спрямування частки бюджетних коштів відповідного місцевого бюджету, що підлягає вилученню, на фінансову підтримку місцевих бюджетів територій, які з ним межують, з урахуванням гармонійних коефіцієнтів.

На думку дослідників, такий крок унеможливить штучний розподіл бюджетних коштів, підвищить ефективність бюджетного фінансування та частково перекладе фінансову відповідальність на місцеві бюджети «донори», які межують із місцевим бюджетом – «реципієнтом» [71].

Потрібно розуміти, що зміна адміністративно-територіального устрою та підходів введення регуляторних механізмів центральних органів влади буде наступним кроком в реалізації новітніх реформ.

Дефініція формування бюджетних асигнувань і трансфертів при введенні складової децентралізації фінансування дає змогу оптимізувати всі ресурси територіальної громади.

Але процес реалізації реформи децентралізації триває, і в першу чергу треба розмежувати всі рівні влади, виокремити повноваження, що будуть доступними звичайним людям та перерозподіл бюджету, особливо механізм фінансування розподілу бюджетних коштів між усіма його учасниками для спрямування грошових ресурсів на нагальні потреби.

Слід зазначити, що важливим фактором є створення адміністративного корпусу за радянськими підходами та низька оцінка професійності при прийнятті на роботу чиновників / державних службовців різного рівня та повноважень. Варто використовувати різні підходи по виявленню психологічного характеру майбутнього співробітника, що впливає на виконання роботи певної категорії.

Кадровий резерв також відіграє не останню роль у роботі органів місцевого самоврядування; розуміючи, що існує ризик зміни посадової особи, потрібно формувати кадровий потенціал місцевого самоврядування.

Однак економічні та фінансові фактори є одними з головних елементів, що можуть вплинути на роботу місцевого самоврядування. Також до них слід

віднести рівень матеріального забезпечення та соціального захисту [6].

Виходячи з базисних постанов прописаних в Бюджетному кодексі України, місцеві бюджети створюють українську систему акумулювання грошових надходжень та виконують роль впровадження місцевої політики. Основними функціональними шляхами розподілення бюджету є фінансово-господарська діяльність, різні галузі економіки, суб'єкти місцевого самоврядування [17].

Основні принципи теоретико-методологічного базису було скомпоновано Р. Масгрейвом [87], що повинно сприяти формуванню політики фінансової децентралізації:

- принцип відповідності (створення матеріальних благ для місцевої громади, згідно їх потреб та фінансових надходжень до бюджету);
- принцип централізованого перерозподілу (розподіл ресурсів має здійснюватися центральними суб'єктами влади);
- принцип фінансового вирівнювання (балансування ресурсною базою на рівні держави та вирівнювання можливостей влади на місцях);
- принцип національних благ (державні трансферти для стимулювання секторальних можливостей, що прив'язані до певної громади);

Поряд із Р. Масгрейвом, питаннями впровадження механізмів фінансової децентралізації займався вчений англійського походження У.Оутс. Теорема децентралізації полягає в площині фіскальних механізмів, це було зазначено в його праці «Фіскальна децентралізація», на основі якої було сформовано теорему децентралізації. У теоремі У. Оутса відображається відносини між органами місцевого самоврядування та центральними органами при розподіленні фінансових ресурсів та ефективність їх використання.

У. Оутс концентрує свою увагу на акумуляції асиметричної інформації на місцях та нівелює інформаційне накопичення фінансових показників центральними органами, головною думкою теореми є передача владних повноважень на місцях. Але теорема У. Оутса обмежує повноваження щодо

виконання вимог малозабезпеченої категорії населення [117].

Аналізуючи праці учених та літературні джерела, потрібно виокремити такі напрямки змін у фінансовому базисі бюджету місцевого самоврядування:

- незалежність фінансової складової за рахунок проведення децентралізації; утворення бюджету на місцях є незалежним від дати прийняття центральними органами національного бюджету; відсутність політичної складової впливу на прийняття рішень місцевим самоврядуванням від центральних органів влади; наявність своїх фінансових ресурсів, що впливає на рівень прив'язки до дотацій та субвенцій центральних органів влади;

- можливість прирівнювати свій потенціал громади до обласного за рахунок створення об'єднаної територіальної громади; наявність мотивації створити незалежні фінансові механізми місцевого бюджету;

- розвиток громади має новий потенціал за рахунок створення незалежних фіскальних механізмів від органів центральної влади та має на меті визначати відсоток та кількість податків, що буде вдовольняти запити громади;

- створення різнопланових елементів пакету дотацій бюджету місцевого самоврядування, до них треба віднести освітню субвенцію, субвенцію на підготовку робітничих кадрів, медичну субвенцію, базову дотацію;

- категоризація громад та регіонів за рівнем спроможності розвиватися, ведення нової системи вирівнювання. Система базується на податку на прибуток та ПДФО, що створює певний ресурс для органів центральної влади. Головною новиною є відсотковий бар'єр вилучення коштів з місцевого бюджету 50%, що надає змогу стимулювати роботу регіону, але й слабкі громади не залишаються осторонь, фінансові ресурси від центральних органів надсилаються до місцевих громад згідно з їхнім потенціалом розвитку;

– наявність можливостей розміщувати місцеві рахунки в банках та бути незалежним від Державної казначейської служби України. Новий фінансовий інструмент прискорює впровадження прийнятого рішення органами місцевої влади, тому відсутня прив'язка до казначейських переводів;

– розмежування фіскальної складової при зарахуванні коштів до місцевого бюджету.

Але внаслідок постійних переформатувань фінансово-економічних відносин всіх суб'єктів процесу фінансової децентралізації, питання фінансової складової бюджету громади вимагає подальшого дослідження. Диференціація розмірів бюджету місцевої громади характерна країнам Західної Європи, а також США та Канаді.

Децентралізація фінансування місцевих бюджетів виступає головним чинником демократизації фінансових процесів та відображення рівня зворотного зв'язку бюджету громади з державними та місцевими органами влади.

Найоптимальніший варіант децентралізації процесу фінансування бюджету можна представити збалансованістю державного, регіонального та місцевого бюджетів.

Тому, формуючи нову систему фінансової децентралізації, слід враховувати рівень імплементації використання регуляторних механізмів на всіх рівнях державного управління. Дотримання фіскальної солідарності розподілення бюджетних коштів (створення рівних фінансових умов) дає змогу регіонам, областям розвиватися як цілісний елемент фінансового бюджетування.

Недотримання процесів фінансової децентралізації приводить до незбалансованого використання ресурсів та відсутності відповідальності за місцевий бюджет.

Для покращення стану локальної інституційної складової, необхідно враховувати та надавати можливість місцевим громадам впливати на видатки, доходи, засоби їх формування та вплив на всі ланки фінансового

потокі процесу децентралізації місцевої громади [45].

Перманентною складовою рушійних механізмів фінансового регулювання є дефініція дієвості та ефективності бюджетоутворюючих компонентів та їх реалізації під інвестиційними вливаннями. Також розуміння диференційної складової розвитку економічного стану регіону оптимізує вплив фінансових вливань в бюджет громади.

Суперечливим чинником становлення фінансової децентралізації бюджету місцевої громади є чинне законодавство у сфері регулювання комунальної власності, розмежування адміністративно-територіального устрою, тривалого процесу трансформації місцевих органів влади.

Тому питання реалізації інструментів управління місцевими осередками європейських держав та перейняття їх досвіду буде головною метою державних інституцій щодо інтеграції європейських процесів в Україні.

Слід ототожнити головні чинники фінансової децентралізації бюджетів місцевих органів самоврядування, до яких необхідно віднести несформований механізм функціонування адміністративно-територіального устрою, відсутність інститутів публічної влади, слабку ланку економічних процесів, що формують неефективні фінансові інструменти використання ресурсів місцевої громади.

Створення умов для фінансової децентралізації бюджетів місцевої громади, для ефективного використання механізмів регулювання видатків, доходів, використання бюджетних ресурсів у 2014 році Парламент ухвалив Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; уряд України прийняв Постанову КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Саме ці нормативно-правові документи стали регуляторним важелем фінансової децентралізації бюджетів місцевих громад.

Згідно з планами фінансової децентралізації формування бюджету місцевих громад було внесено зміни в Бюджетний кодекс та Податковий

кодекс України. Фактично Бюджетний кодекс створив умови стимулювання формування місцевих територіальних громад та виділеної ресурсної бази через фінансову децентралізацію бюджетів місцевої громади, що створює можливість територіальній громаді формувати свій бюджет на рівні обласного.

Тому утворення територіальної громади має на меті оптимізувати використання ресурсної бази осередку місцевого самоврядування. Про це свідчать ухвалені Закони України «Про засади державної регіональної політики» (№156-VIII від 05.02.2015 р.) та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (№157-VIII від 05.02.2015 р.), а також затверджена Урядом Методика створення функціонуючих територіальних громад (Постанова КМУ № 214 від 08.04.2015).

Головними принципами створення територіальної громади є конституційність та законність; добровільність; економічної ефективність; державна підтримка; повсюдність місцевого самоврядування; прозорість та відкритість; відповідальність.

Встановлено, що слабкою ланкою у процесі фінансової децентралізації є розподільний механізм фінансування адміністративно-територіальної одиниці, що відображається в бюджетних відносинах на всіх рівнях державного регулювання. Але громада має можливість підвищити фіскальність чинників утворення бюджету територіальної громади. Слід зауважити про наявну можливість отримання доходу від державного мита та адміністративних послуг.

Проаналізувавши закони про фінансову децентралізацію бюджетів територіальних громад, сільські ради можуть себе забезпечити фінансуванням, але ресурсна база буде більш ефективною за умови: об'єднання в територіальну громаду, при створенні якої інструменти фінансової децентралізованої громади згідно з частиною 5 статті 43 та частини 2 статті 73 Бюджетного кодексу України; розвиток місцевого бюджету матиме можливість залучити короткостроковий кредит, за умови,

якщо питома вага бюджетного плану виконується на 80–85% усіх видатків бюджету та в наявності є касовий розрив [15].

До негативних сторін фінансової децентралізації бюджету територіальної громади відноситься структурна деформація реформи, яка була спричинена наступними складовими адміністративно-територіального устрою:

- відсутність диференційної складової повноважень державних органів влади та виділення їм конкретного правового поля згідно законодавства України.

- формат фінансових потоків наповнення бюджету територіальної громади є залежним від регулятивної політики центральних органів влади.

- відсутність достатніх інструментів у територіальній громаді для виконання делегованих повноважень центральними органами влади.

Фінансування розвитку земельних фондів територіальної громади підпадає під правове поле місцевих органів самоврядування, але ускладнюється саме виконання всіх фінансово-економічних процесів через тривання процесу становлення децентралізації та реалізації стратегії «Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства й сільських територій на 2015–2020 рік».

До позитивних сторін фінансової децентралізації треба віднести :

- зміна вертикального прийняття рішень, що замінить адміністративно-планову радянську систему.

- місцевий бюджет зможе отримувати акцизні фіскальні збори та можливість отримувати фінансові надходження від різних видів ліцензій.

- зміни трансфертних надходжень, що перераховується центральними органами влади напряму в місцевий бюджет

- надання можливості використовувати ресурсну базу місцевим органом самоврядування за умови повної відповідальності.

- створення механізмів до залучення максимальної кількості людей до політико-економічного устрою території розташування громади.

– визначення фінансової складової фіскальної політики місцевих органів самоврядування [40].

Зміна в підходах політики децентралізації до формування місцевих бюджетів створює нові шляхи подальшого розвитку всіх учасників фінансування місцевих бюджетів. Процес децентралізації змінює методику використання ресурсів місцевої громади, що надає нові інструменти оптимізації її фінансів.

Але водночас потрібно розуміти набутий досвід, який ми використовуємо в інтеграції нашої економічної системи, зокрема, це – європейська система розподілення бюджетних ресурсів та імплементація нововведень в Податковий і Бюджетний кодекси.

Реалізація політики децентралізації в нових економічних реаліях української держави вимагає розмежування повноважень, зокрема делегування повноважень на державному рівні, вирівнювання згідно з потребами територіальної громади фінансових ресурсів за рахунок державних трансфертів та врахування соціальної відповідальності перед територіальною громадою в реалізації соціально-економічної політики.

Децентралізація фінансової складової місцевих бюджетів надасть змогу центральним органам влади координувати та робити трансфертні перекази місцевим бюджетам згідно потреб громади, що буде відображати головну складову капіталізації місцевого бюджету.

З розвитком децентралізації фінансових процесів розуміння інвестиційного клімату буде збільшуватися завдяки розумінню складової капіталізації, що є головним наповнювачем бюджету громади. Але зважаючи на кризові умови, в яких знаходиться Україна, виникає багато спірних моментів, щодо фіскальної політики.

Згідно з аналітичними дослідженнями податкова складова є одним з головних чинників впливу на економічну політику держав Європейського континенту. В основному використання фіскальних інструментів закордоном відображає підхід до розвитку того чи іншого сектору в економіці, особливо

потрібно підкреслити прогресивну шкалу навантаження, що дає змогу поступово розвиватися всім учасникам процесу децентралізації місцевого самоврядування.

Хоча соціальний внесок в Україні є вдвічі вищим, ніж в інших Європейських державах, але це диктується складною системою пенсійного забезпечення, що потребує реформ, що на цей час є проблемним явищем в реалізації економічних реформ і може спровокувати низку проблем серед людей похилого віку.

Головним фактором економічних реформ у пенсійному забезпеченні є збільшення надходжень до бюджету та збільшення активності підприємницької діяльності, але, на нашу думку, потрібно проводити ефективно впровадження децентралізаційних інструментів, що надасть змогу використовувати фінансові ресурси раціонально та згідно потреб місцевої громади.

Фіскальний чинник формування за нових умов – становлення децентралізації використовує в своєму інструментарії Європейську Хартію про місцеве самоврядування. Хартія розроблена для врегулювання соціально-економічних складових місцевого самоврядування. Якщо розділити європейську фіскальну систему на моделі, то їх слід представити як такі, що подано далі.

1. Скандинавська – високий рівень податків, де податки на рівні місцевого самоврядування становлять від 10% до 20% ВВП і 20–50% усіх податків.

2. Латинська – середній рівень податків, де податки 1–2% ВВП і близько 4–5% усіх податків становлять 4–6% ВВП і близько 20% усіх податків;

3. Гановерська – низький рівень податків, де податки 1–2% ВВП і близько 4–5% усіх податків становлять 1–2% ВВП і близько 4–5% усіх податків.

Реалізація фінансових інструментів в Європейських державах

відображається наданням регулювання відсоткової ставки податків на рівні місцевого самоврядування. Наразі тривають процеси становлення інструментів фінансової децентралізації місцевих бюджетів.

Завдяки використанню досвіду європейських партнерів Україна має нагоду сформувати свою успішну систему децентралізації фінансових потоків бюджету місцевого самоврядування.

Зміцнення механізмів децентралізації бюджетів територіальних та місцевих громад може бути імплементовано за рахунок покращення ресурсної бази та розмежування чітких повноважень всіх органів влади, починаючи центральною владою закінчуючи місцевою.

Шляхи вдосконалення інструментів фінансової децентралізації лежать в площині вирішення імплементацийних заходів щодо нововведень законодавчій нормативно-правовій базі України.

Пришвидшення імплементации фінансових інструментів децентралізації можуть зробити наступні заходи:

- вирішення розмежування повноважень в рамках чинного законодавства шляхом розробки стратегії впровадження фінансових інструментів децентралізації;

- розробка механізмів фіскальної політики в межах місцевого самоврядування в рамках чинного законодавства.

- впровадження досвіду інститутів європейських держав, що використовують політику децентралізації та інтегрування його, враховуючи специфічні потреби кожного регіону України.

- створення нового інституту управління комунальним майном, що буде підвладне як центральному так і місцевим органам влади, але розмежовуючи рівень повноважень, щоб не спричинити колапсу імплементации дій цього інституту.

Неодноразово здійснювалися спроби розробити Концепцію ефективного фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Вона повинна містити такі складові, як: становлення

інвестиційної моделі економічного зростання, розвиток підприємництва, підвищення конкурентоспроможності економіки міста на умовах переходу до інноваційної моделі її розвитку, ефективне управління комунальною власністю, впорядкування земельних відносин територій.

До того ж, ученим виявлено негативні фактори впливу на функціонування механізму забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, зокрема: відсутність єдиних правил зв'язку доходів місцевих бюджетів і регіональних податкових надходжень, відсутність методики міжрегіонального перерозподілу доходів, високий рівень концентрації ресурсів у Державному бюджеті, незначна частка закріплених за територіями податкових надходжень.

Сформуємо концептуальний підхід взаємодії державних органів місцевої та центральної влади, який схематично можна відобразити за допомогою рисунка 1.1.

На основі вищенаведеного матеріалу можемо сформувати такі базисні елементи ефективного функціонування фінансової децентралізації:

- механізм децентралізації місцевого самоврядування повинен мати можливість продукувати та акумулювати фінансові ресурси на наявні потреби громади та незалежний від прийняття рішень центральних органів влади;

- створення благ для громади повинно бути залежним від самої громади, де головним постулатом буде «Хто платить – той і витрачає». Даний постулат є перманентною складовою механізму фінансової децентралізації. Але треба виокремлювати специфіку експортних підприємств, що вимагає подальшого дослідження;

- трансфертна складова повинна відігравати допоміжну роль в розвитку громад та супроводжуватися розробленою стратегією, що виконує потреби місцевої громади.

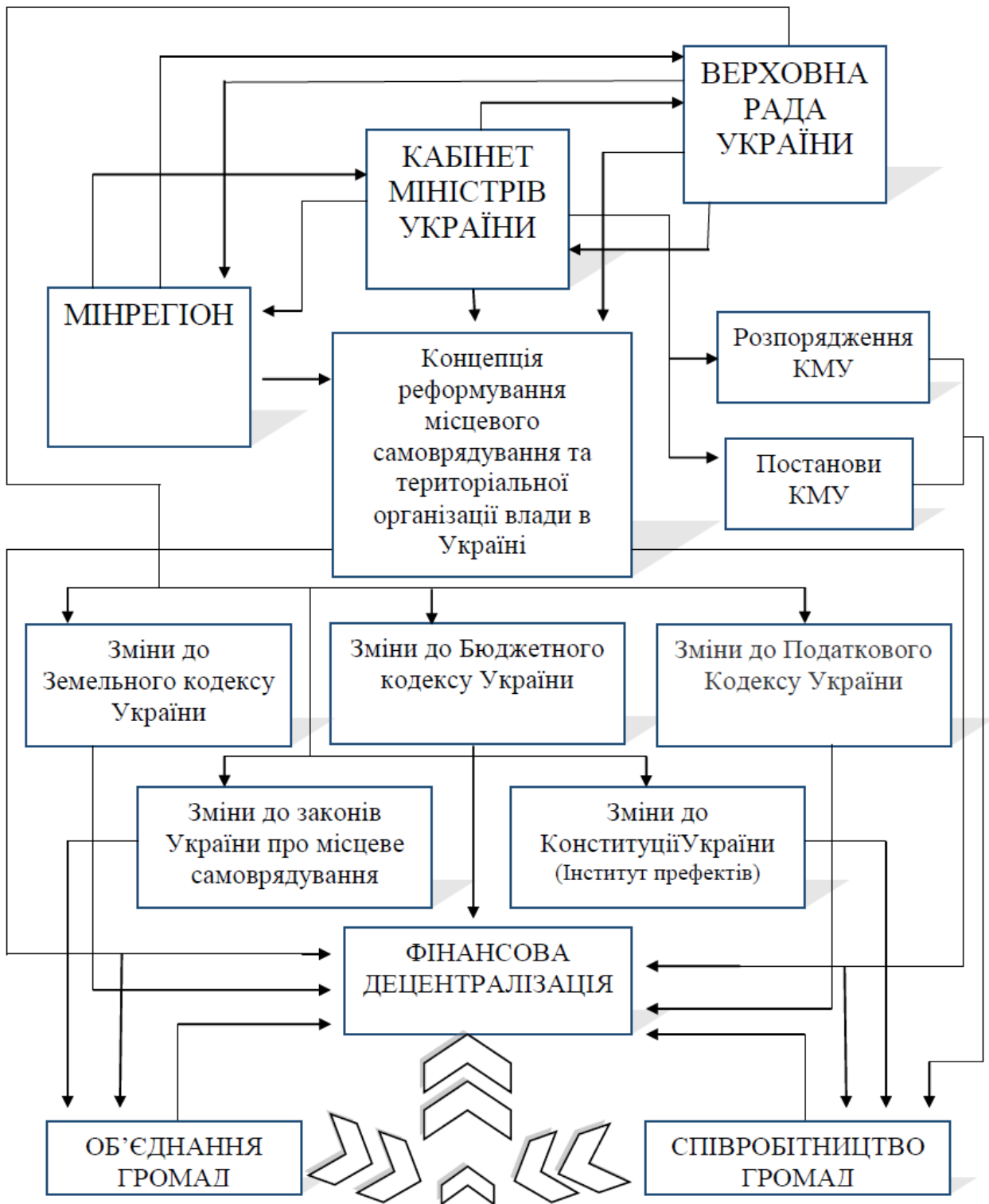


Рисунок 1.1 – Концептуальний підхід взаємодії державних органів місцевої та центральної влади [9]

### 1.3 Фінансові і політико-правові аспекти процесу децентралізації в Україні

Останні півтора роки в Україні з упевненістю можна назвати одним із найбурхливіших періодів, що мали місце на її теренах: події Євромайдану, повалення гаранта конституції та уряду, оновлення владних структур, бойові дії на Сході України, величезний макроекономічний спад – доволі вражаюча картина для життя однієї держави за проміжок часу у 18 місяців. Та незважаючи на цей песимістичний список економічних і політичних реалій нашої держави, усе ж таки спрацювала народна мудрість, що нема лиха без добра: Коаліційну угоду було підписано, реанімаційний пакет реформ було прийнято, а децентралізацію влади частково було введено в дію.

Поглиблений аналіз реанімаційного пакету реформ, задекларований і лише частково реалізований державноуправлінським апаратом, надав можливість виявити деякі закономірності, а подекуди і суперечності, між теоретичним закріпленням і практичною реалізацією.

З огляду на той факт, що перед українським суспільством наразі постала проблема виживання у прямому сенсі цього слова (як з урахуванням бойових дій на Сході, так і з вкрай низьким соціально-економічним рівнем життя в усій країні), а також на висновки теоретико-практичного аналізу, розкриття процесу децентралізації влади в Україні станом на сьогоднішній день стає нагальною потребою, з одного боку, і актуальним об'єктом дослідження – з іншого.

Гіперцентралізація влади, що була притаманна нашій державі до проголошення незалежності України, мала місце і після нього. Вченими й експертами неодноразово акцентувалася увага на тому, що централізоване планування й управління ніколи не могли і не можуть функціонувати ефективно. Дане твердження знаходило свої підтвердження не лише у просторі наук державного управління, але й у фізиці та синергетиці.

Централізоване управління не дає системі розвиватися і, врешті-решт, призводить до її руйнування.

Децентралізація є полярною протилежністю централізації і являє собою складне поняття, яке можна розкривати через його вплив на адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Децентралізацію було задекларовано у ст. 132 Конституції України як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Проте, на відміну від конституцій багатьох зарубіжних держав, засадою була не сама децентралізація, а «поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади». Отже, децентралізація не була винятковим принципом за названою конституційною нормою, а згадане «поєднання» відбивало постійні коливання українського суспільства та його політикуму. Децентралізація як один із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади вже давно була успішно реалізована у практиці більшості держав Європейського Союзу, що надає українському суспільству натхнення в її проведенні.

Першого квітня 2014 р. Урядом України була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та затверджений План заходів з її реалізації; наприкінці 2014 р. фракціями Верховної Ради була підписана Коаліційна угода з усіх питань, що підлягають реформуванню. Окреслені події дали поштовх проведенню реформ, зокрема в частині децентралізації влади.

Основними об'єктами, що підлягають реформуванню в частині децентралізації, є:

- 1) адміністративно-територіальний устрій (надмірна подрібненість населених пунктів і відповідний низький рівень управління ними);
- 2) фінансові ресурси (низький рівень самозабезпечення місцевих громад і залежність місцевих бюджетів від державного);
- 3) розподіл повноважень (невідповідність принципу субсидіарності та

неефективний розподіл власних і делегованих повноважень).

На виконання цих стратегічних орієнтирів на межі 2014-2015 рр. було прийнято низку законодавчих документів, якими було частково введено в дію реалізацію задекларованих реформ.

Питання надмірної подрібненості населених пунктів і відповідного низького рівня управління ними було вирішено шляхом введення Закону України «Про добровільне об'єднання громад», яким було закладено основні принципи і процедуру, на основі яких буде здійснено укрупнення населених пунктів з одночасним дотриманням його ефективності. Механізм реалізації окреслених принципів і процедури було прописано в Методиці формування спроможних територіальних громад (Методика) [38].

Відповідно до цієї Методики укрупненню (об'єднанню) населених пунктів має передувати розроблення Радою міністрів Автономної Республіки Крим та облдержадміністраціями проекту перспективного плану такого об'єднання, подальше його схвалення Верховною Радою Автономної Республіки Крим та обласними радами і затвердження Кабінетом Міністрів України та остаточне добровільне об'єднання територіальних громад з формуванням відповідних органів місцевого самоврядування спроможних територіальних громад. Крім того, у Методиці наведено правила визначення потенційних адміністративних центрів громад, зону їхнього охоплення та нормативи інфраструктури. Згідно з Методикою, розроблення перспективних планів має завершитись у місячний строк після набуття постановою «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» чинності.

За прогнозами фахівців, розроблення й затвердження перспективних планів мають бути завершені не раніше 1 липня поточного року, після чого має бути проведено таке укрупнення на рівні місцевих громад. За оптимістичними прогнозами, мінімальний проміжок часу, необхідний громадам для такого об'єднання, складає 62 дні, максимальний – 175 днів. За оптимістичним сценарієм, процес адміністративно-територіальної реформи

може бути завершений лише в серпні цього року.

Слід звернути увагу на те, що проведення зазначеної реформи прямо впливає на реорганізацію органів місцевого самоврядування, оскільки новоутворена громада повинна буде обрати голову, раду і нововведеного старосту. Чергові місцеві вибори мають бути проведені 25 жовтня, а виборчий процес повинно бути розпочато не пізніше початку вересня. Виборчої реформи, яка, відповідно до Коаліційної угоди, повинна завершитися частково до кінця квітня, частково – до кінця червня, проведено не було. Тож, першою невідповідністю є потенційна загроза хронологічної суперечності між новоутворенням місцевих громад і проведенням місцевих виборів.

Питання низького рівня самозабезпечення місцевих громад і залежності місцевих бюджетів від державного було частково вирішено внесенням змін до Бюджетного і Податкового кодексів України, згідно з якими було змінено структуру податків та їхніх надходжень до всіх рівнів бюджетів, а також відповідну структуру їхніх витрат. Цими ж змінами було зроблено спробу відкоригувати невідповідність до принципу субсидіарності та неефективний розподіл власних і делегованих повноважень. Бюджетну децентралізацію, на відміну від адміністративно-територіальної, запущено, але, з огляду на деякі її «прив'язки» до адміністративно-територіальної, не в повному обсязі реалізовано, про що написано нижче.

Основними нововведеннями Бюджетного і Податкового кодексів України стало:

- 1) розширення структури, бази, ставок і платників податків на нерухоме майно та введення нового податку на продаж підакцизних товарів, які повністю зараховуються до місцевих бюджетів базових одиниць;

- 2) повне вилучення ПДФО з місцевих бюджетів базових одиниць до інших рівнів бюджетів та повернення його до них у розмірі 60 % лише за умови добровільного об'єднання місцевих громад. Оскільки податок на доходи фізичних осіб займав лівову частину у структурі місцевих бюджетів

(до 70 % усіх надходжень), а адміністрування податку на нерухоме майно має низку перепон на даному етапі, місцеві бюджети опинилися в доволі неоднозначному становищі. Проте законодавець передбачив умови для його повернення до бюджетів за умови відповідного укрупнення громад, таким чином створивши заохочувальні умови для органів місцевого самоврядування з метою об'єднання їх. Цими ж документами було вирішено питання щодо повноважень місцевих громад.

До відповідного об'єднання органи місцевого самоврядування фінансують лише свої органи управління, а фінансування соціально-економічної сфери відбувається з вищих рівнів бюджетів. Так само, як і за випадку з податками, повноваження і сферу видатків місцевих громад буде розширено лише після їхнього об'єднання, а до сфери їхнього відання увійдуть галузі економіки і соціальної сфери первинного рівня. На цих же засадах було створено умови для прямого міжбюджетного трансферування (у частині субвенцій і дотацій).

На окрему увагу заслуговує нова система дотаційного вирівнювання майбутніх об'єднаних територіальних громад. З урахуванням змін до Бюджетного кодексу України систему балансування замінено системою бюджетного вирівнювання, що передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. При цьому вирівнювання здійснюється лише за податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів і податком на доходи фізичних осіб для бюджетів міст, районів (об'єднаних територіальних громад) та обласних бюджетів.

Механізм вирівнювання передбачає, що місцеві бюджети з рівнем надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію (80 % суми, необхідної для досягнення показника 0,9), для підвищення рівня їхньої забезпеченості. Для місцевих бюджетів із рівнем надходжень у межах від 0,9 до 1,1 вирівнювання не здійснюється. Водночас, із бюджетів зі значним рівнем надходжень на одного жителя (більше індексу

1,1) передбачено реверсну дотацію до державного бюджету в обсязі 50 % перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні. Система вирівнювання податкоспроможності є більш прогресивною, ніж система балансування, та має на меті сприяти зацікавленості місцевих органів влади залучати додаткові надходження та розширяти наявну базу оподаткування.

Отже, можна дійти висновку, що вирішення питань фінансових ресурсів і відповідного розподілу повноважень законодавчо врегульовано, але на практиці не реалізовано з огляду на деякі «прив'язки» до адміністративно-територіальної реформи. При цьому основною умовою з боку законодавця виступає об'єднання територіальних громад, яке надає можливості для бюджетного наповнення, видаткування і міжбюджетного трансферування.

На особливу увагу заслуговує також питання фінансування об'єднання територіальних громад, що передбачене вищезгаданим Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Законом України «Про засади державної регіональної політики» та Порядками використання коштів державного фонду регіонального розвитку. Зазначеними документами передбачено, що фінансування витрат, пов'язаних з об'єднанням територіальних громад, відбувається двома шляхами: наданням субвенцій з Державного бюджету України та фінансування проектів такого об'єднання з Державного фонду регіонального розвитку. Перший шлях передбачено ст. 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Але наразі він не є можливим, оскільки передбачений ним Порядок надання субвенцій з державного бюджету об'єднаним територіальним громадам досі не розроблений Кабінетом Міністрів України. Крім цього, неоднозначність викликає вимога цієї статті щодо умови надання фінансової підтримки об'єднаній територіальній громаді за відповідним клопотанням до Кабінету Міністрів України не пізніше 15 липня року, що передує бюджетному періоду, у якому передбачається надання такої фінансової

підтримки. З огляду на описані вище тенденції, фінансову підтримку за цим шляхом громади зможуть отримати не раніше 2017 р. Другий шлях теж вбачається критичним, оскільки фінансування з Державного фонду регіонального розвитку в 2015 р. передбачало відбір таких проектів та подання їх Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в термін до 1 травня 2015 р., що теж, як бачимо, не є можливим. Тож, фінансування проектів об'єднання територіальних громад залишається в невизначеному стані, і складно навіть дати прогнозну оцінку щодо періоду, у якому таке фінансування буде здійснено. У зв'язку з цим об'єднані громади ризикують стикнутися з низкою проблем під час реорганізації своїх структур.

Проведене дослідження надало можливість розкрити фінансові та політико-правові аспекти децентралізації влади в Україні. Встановлено потенційну загрозу хронологічної суперечності між новоутворенням місцевих громад і проведенням місцевих виборів.

Визначено, що вирішення питань фінансових ресурсів і відповідного розподілу повноважень законодавчо врегульовано, але на практиці не реалізовано з огляду на деякі «прив'язки» до адміністративно-територіальної реформи. Наголошено на тому, що об'єднані громади ризикують стикнутися з низкою проблем під час реорганізації своїх структур. Єдиним шляхом, який зможе ліквідувати зазначені невідповідності, є поєднання принципів раціонального встановлення часу з його реальною необхідністю, а в разі дисбалансу – внесення коригування відповідно до потреби.

Об'єднання громад бажано завершити до початку виборчого процесу (шляхом прискорення процедури затвердження й ухвалення перспективних планів та подальшої їх реалізації на рівні громад, з одного боку, і прискорення процедури прийняття нової редакції Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» – з іншого).

До законодавчих актів, що регулюють питання фінансування

об'єднання, бажано внести зміни в частині хронології, з тим щоб громади змогли отримати відповідні ресурси одразу після свого об'єднання (зокрема, до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та постанови Кабінету Міністрів України «Питання використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку»).

## Висновки за розділом 1

Розгляд і систематизація теоретико-методичних основ щодо забезпечення фінансової децентралізації в Україні дозволяє зробити наступні висновки:

1. Ключовими принципами, на основі яких має здійснюватися децентралізація в Україні, визначено принципи субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

З'ясовано сутність фінансової децентралізації, що дало можливість уточнити таке визначення: це – передача джерел доходів місцевих бюджетів з державного бюджету і повноважень щодо управління ними від державних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування для реалізації ними власних та делегованих державою функцій. При цьому передача нових повноважень та обов'язків повинна підкріплюватися відповідним рівнем фінансових ресурсів і точним визначенням дохідних джерел.

Встановлено, що успіх фінансової децентралізації великою мірою залежить від ступеня участі членів територіальних громад в процесах управління ресурсним потенціалом.

2. Рушійною силою розвитку регіону чи міста є можливість впроваджувати свою економічну, фіскальну, фінансову політику, що визначає центри бюджетних впливань для розвитку громади.

Доведено, що формуючи нову систему фінансової децентралізації, слід

враховувати рівень імплементації використання регуляторних механізмів на всіх рівнях державного управління. Дотримання фіскальної солідарності розподілення бюджетних коштів (створення рівних фінансових умов) дає змогу регіонам, областям розвиватися як цілісний елемент фінансового бюджетування.

Недотримання процесів фінансової децентралізації приводить до незбалансованого використання ресурсів та відсутності відповідальності за місцевий бюджет.

Для покращення стану локальної інституційної складової, необхідно враховувати та надавати можливість місцевим громадам впливати на видатки, доходи, засоби їх формування та вплив на всі ланки фінансового потоку процесу децентралізації місцевої громади.

3. Визначено, що вирішення питань фінансових ресурсів і відповідного розподілу повноважень законодавчо врегульовано, але на практиці не реалізовано з огляду на деякі «прив'язки» до адміністративно-територіальної реформи. Наголошено на тому, що об'єднані громади ризикують стикнутися з низкою проблем під час реорганізації своїх структур. Єдиним шляхом, який зможе ліквідувати зазначені невідповідності, є поєднання принципів раціонального встановлення часу з його реальною необхідністю, а в разі дисбалансу – внесення коригування відповідно до потреби.

Об'єднання громад бажано завершити до початку виборчого процесу (шляхом прискорення процедури затвердження й ухвалення перспективних планів та подальшої їх реалізації на рівні громад, з одного боку, і прискорення процедури прийняття нової редакції Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» – з іншого).

## РОЗДІЛ 2

### РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

#### 2.1 Аналіз формування об'єднаних територіальних громад в Україні

Одна з наймасштабніших реформ – реформа децентралізації триває в Україні з 2014 року. В результаті її реалізації на початок 2020 р. було створено понад 1029 об'єднаних територіальних громад (ОТГ) з населенням 11,7 мільйонів людей. Перспективними планами формування територій громад покрито 90,3% території країни. Лідери та аутсайтери зі створення спроможних громад у переліку регіонів за минулий рік майже не змінювалися. Новостворені громади отримали більше фінансових ресурсів, прямі відносини з Державним бюджетом, та, одночасно, ширші повноваження та обов'язки.

Мета децентралізації – наблизити владу до мешканців, а мешканців – до влади для підвищення доступності та якості освітніх, медичних, культурних, адміністративних, комунальних і соціальних послуг, які отримують ті самі мешканці громад.

За стратегію просування реформи децентралізації на загальнонаціональному рівні відповідає Національна рада реформ. Саме вона приймає стратегічні рішення щодо децентралізації влади у різних сферах (в освіті, медицині, соціальному захисті тощо).

За реалізацію реформи на загальнонаціональному рівні відповідає віцепрем'єр-міністр і Мінрегіон (відповідальний координатор). Для прийняття стратегічних та операційних рішень щодо реалізації реформи при Мінрегіоні створено Цільову команду реформи, до складу якої входять представники міністерств і відомств, народні депутати, представники громадськості та ОМС, науковці та експерти, представники донорських організацій.

На рівні регіонів – відповідають заступники голів ОДА, Агенції

регіонального розвитку, Центр розвитку місцевого самоврядування (має відокремлені підрозділи в усіх обласних центрах України). Вони здійснюють підтримку реформи на місцях: провадять інформаційний, юридично-консультаційний, організаційний, методичний і розвитковий супровід громад, організують навчальні та експертні заходи в регіонах тощо.

До складу об'єднаних територіальних громад, які функціонують, увійшли більш як 3.7 тис. територіальних громад базового рівня (міста, села, селища), або 33.9% усіх територіальних громад країни (не враховуючи окуповані території). Найбільше ОТГ функціонує в Дніпропетровській (62), Черкаській (54) і Житомирській (53) областях. Найменше – в Закарпатській області (6), яка до того ж є аутсайдером і за іншими показниками формування ОТГ (через тривалу відсутність в області затвердженого плану створення ОТГ).

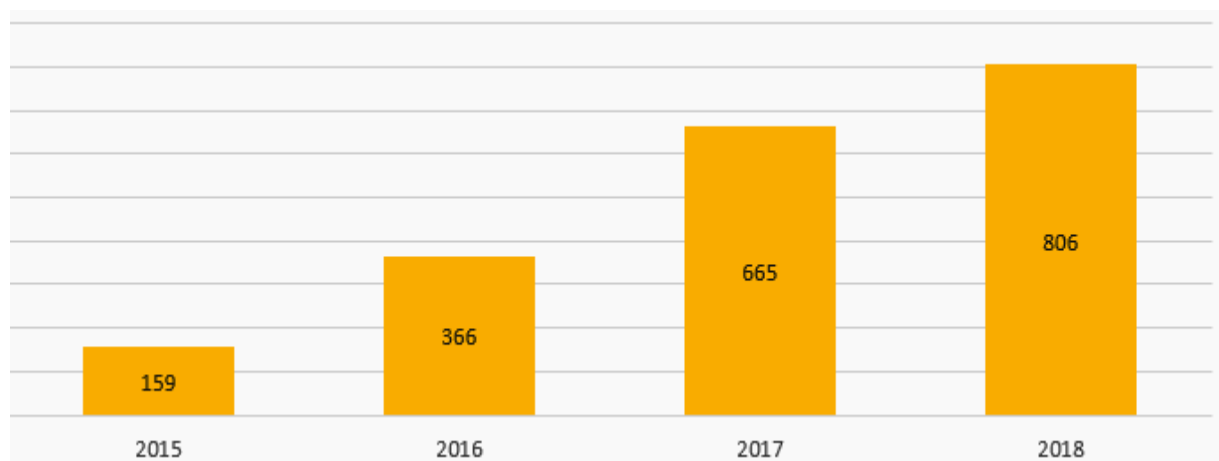


Рисунок 2.1 – Кількість функціонуючих ОТГ за 2015-2018 рр.

Джерело: [55]

В ОТГ, які функціонують, проживає 21.1% усього населення України (без окупованих територій), або більш як 8.3 млн осіб. Найбільша частка мешканців ОТГ у Житомирській (65.1% усього населення області), Тернопільській (58.6%) і Чернігівській (43.1%) областях.

Під площею ОТГ, які функціонують, перебуває 33% усієї підконтрольної українській владі території держави, або 189.4 тис. кв. км. Найбільшу частину земель охоплено об'єднаними територіальними

громадами в Житомирській (61.1% усіх земель області), Хмельницькій (57.1%) і Волинській (54.6%) областях, найменше – в Закарпатській (4.8%) і Київській (14.1%) областях.

Варто зазначити, що в результаті права на добровільність об'єднання громад 18% території країни не охоплено перспективними планами формування ОТГ. Найгірша ситуація в громадах Закарпатської, Одеської, Київської, Вінницької та Полтавської областей, в яких проблеми виникають ще на етапі формування плану. Причини – небажання місцевого керівництва втратити владу в багатих громадах (тобто тих, які мають ресурси наповнення місцевих бюджетів) через об'єднання з біднішими; неможливість чітко визначити критерії для об'єднання громад (як, наприклад, на Закарпатті, де є громади, розташовані на гірських, низинних, а також і на гірських, і на низинних територіях (з переважанням одних або інших громад), що накладає свою специфіку на загальний шаблон об'єднання) і т.ін.

На початку 2020 р. Урядом затверджено 24 перспективних плани формування територій громад областей. Зазначеними планами передбачено 1441 ОТГ, які об'єднують 10075 територіальних громад. Відтак ними буде охоплено 519,6 тис. кв. км або 90,3 % від загальної площі України, а кількість жителів в ОТГ становитиме 39,2 млн осіб або 86,9 % від загальної чисельності населення України.

Таблиця 2.1 – Динаміка створення ОТГ в Україні, 2015-2019 рр. [90]

Показники	Роки				
	2015	2016	2017	2018	2019
Кількість ОТГ, од.	159	366	665	806	1029
Кількість територіальних громад, що об'єдналися та приєдналися	814	1782	3178	3740	4698
Кількість жителів ОТГ, млн. осіб	1,4	3,1	5,6	8,3	11,7
Площа ОТГ, тис. кв. км	36,8	89,6	167,5	193,5	246,8
Середня кількість територіальних громад, які об'єдналися в одній ОТГ, од.	5,1	4,7	4,7	4,0	4,3
Середня чисельність населення 1 ОТГ, осіб	8711	8395	8417	18964	15269

Критерієм стабільності, здатності регіону фінансувати власний соціально-економічний розвиток, а також важливим чинником збільшення нормативів бюджетної забезпеченості у формуванні видаткової частини місцевих бюджетів є паралельне зростання частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України та по відношенню до ВВП країни. Натомість проведені дослідження та наведені нижче дані дозволяють стверджувати про надмірну централізацію державних фінансів (табл. 2.1).

Таблиця 2.1 – Динаміка доходів місцевих бюджетів України за 2008-2018 роки

Роки	Темп росту доходів місцевих бюджетів (без офіційних трансфертів), %	Темп росту офіційних трансферті в, %	Частка у доходах Зведеного бюджету України		Частка у перерозподілі ВВП	
			без урахування офіційних трансфертів	з урахуванням офіційних трансфертів	без урахування офіційних трансферті в	з урахуванням офіційних трансферті в
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 [90].

Так, за 2001-2016 рр. спостерігалася стійка тенденція до зниження частки доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) в доходах зведеного бюджету – з 29,1 % у 2001 році до 18,5 % у 2016 році. Звісно, що таке стрімке скорочення (майже у 2 рази) продукує зниження фінансової автономії місцевих бюджетів, послаблює зацікавленість органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів за діючими статтями БК та пошуку потенційних джерел доходів на основі розвитку власних територій. В цьому контексті варто акцентувати увагу на ще один момент, який кидається в очі:

розрив між доходами з трансфертами та без урахування трансфертів - починаючи з 2009 року становить більше, ніж 2 рази.

Зазначене свідчить про зростання ролі міжбюджетних трансфертів як при формуванні доходів місцевих бюджетів, так і при перерозподілі ВВП. Дані табл. 2.1 підтверджують та свідчать, що починаючи з 2017 року намітились позитивні тенденції, а отже фінансова децентралізація сприяє нарощуванню власного ресурсного потенціалу органів місцевого самоврядування.

Фінансові ресурси ОТГ складаються із власних доходів і коштів, переданих з державного бюджету. Власні доходи ОТГ 2018 року зросли на 62.1% (до 20.9 млрд грн) порівняно з 2017 роком (для зіставності показників порівняння здійснено лише щодо 665 ОТГ, які функціонували в 2017–2018 роках, виходячи з наявних даних, без ОТГ, які почали функціонувати 2018 року). Власні доходи включають: відрахування від загальнодержавних податків і зборів (податку з доходів фізичних осіб (надходження від якого забезпечують майже 57% усіх власних доходів ОТГ), акцизів, рентних платежів та ін.), надходження від місцевих податків і зборів (єдиного податку, податку на майно, плати за землю, туристичного збору тощо) та інші надходження (штрафи, кошти від відчуження комунального майна, гранти і т.ін.).

Другу частину доходів ОТГ становлять кошти, які безпосередньо і безоплатно передають об'єднаним територіальним громадам з державного бюджету у вигляді дотацій і субвенцій. Ці кошти йдуть на розвиток ОТГ і фінансування освіти, медицини, соціального захисту. Частка переданих з держбюджету коштів здебільшого коливається в межах 65–75% загальних доходів ОТГ. Основна відмінність дотацій від субвенцій – відсутність обмежень щодо напрямів їх використання, тимчасом як субвенції мають чітко визначені напрями використання.

Дотації отримують з держбюджету (базова, стабілізаційна) або передають до держбюджету (реверсна), виходячи з того, наскільки бюджет

конкретної ОТГ податкоспроможний порівняно з аналогічним середнім показником за всіма місцевими бюджетами країни. Дотації здебільшого скеровують для фінансування поточних потреб місцевої громади. За даними аналізу фінансових показників діяльності ОТГ за 9 місяців 2018 року, із 665 ОТГ три з чотирьох ОТГ були дотаційними (тобто отримували базову дотацію з держбюджету), 16% усіх ОТГ – «заможними» (тобто перераховували частину коштів у вигляді реверсної дотації до держбюджету), а в 9% усіх ОТГ податкоспроможність бюджетів коливалася в межах середньоукраїнського показника (вони не отримували базової дотації з держбюджету і не перераховували реверсної дотації до держбюджету).

Найвагомішими/«найдорожчими» субвенціями, які виділяють з державного бюджету на розвиток ОТГ, були і залишаються: субвенція на будівництво, реконструкції, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення; субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій; субвенція на формування інфраструктури ОТГ; субвенція на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості, та деякі інші. Крім того, з держбюджету передають місцевим бюджетам освітню та медичну субвенції, субвенцію на виплату допомоги малозабезпеченим сім'ям, субвенцію на надання пільг і житлових субсидій населенню на оплату природного газу і т.ін.

Сума державної фінансової підтримки розвитку територіальних громад (зокрема і ОТГ, які функціонують) – субвенцій, які скеровували на розвиток, та деяких інших розвиткових фінінструментів – за період 2015–2018 років зросла в 4.7 разу і 2018 року перевищила 17 млрд грн. Однак темпи формування нових ОТГ випереджають темпи збільшення обсягу коштів, які виділяють з держбюджету на підтримку їхнього розвитку. Це спричиняє до нерівності умов розвитку тих ОТГ, які утворено в 2015–2016 роках, і тих, які утворено пізніше.

Видатки ОТГ часто йдуть на проїдання або радше нагадують «латання

дір», аніж інвестиції в розвиток (наприклад, велику частину видатків скеровують на утримання органів управління (в окремих ОТГ сягає більш як 80% обсягу власних доходів за рекомендованих 20%). Втім, вартує знову нагадати, що ОТГ отримали широкі повноваження і обов'язки щодо фінансування видатків громади. Загалом же кошти витрачають на ремонт і будівництво доріг, центрів надання адміністративних послуг, фельдшерсько-акушерських пунктів та амбулаторій, шкіл і дитсадків, стадіонів і басейнів, водопостачання та каналізації, освітлення вулиць тощо. Тобто на все те, що дасть змогу швидко продемонструвати позитивні зміни від створення ОТГ.

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 та нарощення обсягів державної бюджетної підтримки розвитку об'єднаних територіальних громад та розбудови інфраструктури (табл. 2.2).

Таблиця 2.2 – 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

## Продовження таблиці 2.2

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 [90]

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 відмітимо, 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 зростає у 2,5 рази (рис. 2.2).

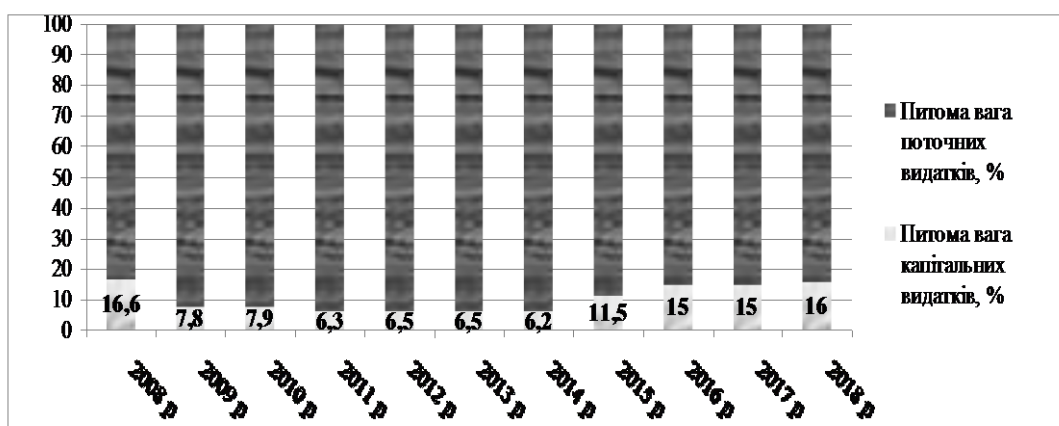


Рисунок 2.2 – Показники, що характеризують структуру видатків місцевих бюджетів України за 2008-2018 роки

Джерело: складено на основі [90]

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 %. Беззаперечно – висока частка цих видатків є позитивною для суспільства. Проте для України на сьогодні з метою підвищення якості громадських послуг конче 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.

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 [90]. 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.

Проблеми, які перешкоджають просуванню реформи децентралізації та розвитку ОТГ, умовно можна поділити на законодавчі та внутрішні. Для формування спроможних громад на рівні можновладців потребують врегулювання (через прийняття відповідних законів) питання, які стосуються: адміністративно-територіального устрою (зокрема порядку утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць,

встановлення і зміни їх меж тощо); служби в органах місцевого самоврядування (йдеться про надання ОМС більшої автономії у визначенні умов оплати праці для залучення до ОМС професійних кадрів); містобудівної діяльності (в частині просторового планування в ОТГ, зокрема щодо можливості ОТГ розпоряджатися землями, які перебувають на її території, за межами населених пунктів); добровільного об'єднання територіальних громад (зокрема вдосконалення процедури затвердження перспективних планів формування територіальних громад і надання права затверджувати їх виключно КМУ, а не облрадам, на рівні яких лобюють свої інтереси місцеві олігархи, створюючи ОТГ «під себе»).

Серед перешкод розвитку ОТГ внутрішнього характеру домінують: нестача фінансових ресурсів, брак кваліфікованих кадрів, міграція мешканців ОТГ за її межі, неофіційна зайнятість, низька активність жителів у вирішенні питань функціонування громади та ін. Також слід врахувати недореформований освітній сектор та сектор охорони здоров'я – багато нагальних проблем в цих сферах лягли на плечі ОТГ.

## 2.2 Аналіз стану фінансового забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад

Важливою умовою забезпечення успішного розвитку держави є раціональна організація її виробничо-господарської та суспільної діяльності в просторі. Основу для такої організації забезпечує адміністративно-територіальний устрій та його параметри – рівень централізації влади, розподіл ресурсів та доступність фінансового забезпечення.

Сьогодні розвиток України є нерозривно пов'язаний із реформуванням її адміністративно-територіального устрою, спрямованого на забезпечення економічної, суспільної та фінансової спроможності кожної адміністративної

одиниці – в першу чергу територіальної громади.

Така особливість реформи місцевого самоврядування як її добровільна основа, обумовлює постійне коригування процесів (зокрема перегляд затверджених перспективних планів об'єднання громад), виникнення неузгодженостей і зволікань (в тому числі, відсутність згоди по перспективному плану об'єднання громад у Закарпатській області), що в сукупності призводить до затягування тривалості реформи у часі. В сукупності із небажання більш економічно розвинених територіальних громад об'єднуватися з економічно слабшими, вплив на процеси об'єднання з боку конкурентоспроможних суб'єктів господарювання, а також невирішеність нормативних положень об'єднання міст обласного значення та обласних центрів сьогодні є стримуючими факторами, які сповільнюють процеси адміністративної реформи.

Відповідно, усі ОТГ сьогодні перебувають у чотирьох різних статусах, а саме:

1. ОТГ, у яких пройшли вибори місцевої влади і сформовано апарат управління. Такі громади функціонують на основі власних бюджетів і прямих відносин із державним бюджетом. Крім того, вони виконують значну частину повноважень щодо надання адміністративних послуг та реалізації адміністративних функцій. Їх загальна кількість – 705 громад (з них – 399 сільських, 213 селищних і 93 міських).

2. ОТГ, в яких, пройшли перші місцеві вибори, апарат управління сформовано або перебуває на стадії формування, перехід на прямі відносини із державним бюджетом України відбувся з початку 2019 р. Таких громад – 125 (з них – 88 сільських, 22 селищних і 15 міських).

3. ОТГ, які очікують на проведення виборів, після чого у них буде сформовано апарат управління і отримання права переходу на прямі відносини із державним бюджетом України. Таких громад – 70.

4. ОТГ, які включені до перспективних планів формування об'єднаних громад, що затверджені Кабінетом міністрів України, але які ще не пройшли

процедури об'єднання. Для утворення таких громад у першу чергу потрібна політична воля і виконання визначених процедур.

Окрему категорію складають населені пункти та органи місцевого самоврядування, які не увійшли до затверджених Кабінетом міністрів України перспективних планів об'єднання громад. Сюди входять як ті, які були включені до проектів перспективних планів, так і ті, які не були включені до перспективних планів через порушення територіального принципу об'єднання, або через відсутність консолідованої позиції в межах проєктованої громади.

Вирішальне значення для темпів формування спроможних територіальних громад має фінансове забезпечення їхнього розвитку. Основа такого фінансового забезпечення формується за рахунок державного та місцевих бюджетів. Аналізуючи динаміку та структуру співвідношення зазначених бюджетів відмітимо, що в контексті децентралізації однією із головних тез є збільшення обсягів надходжень саме до місцевих бюджетів (табл. 2.3).

Як ми можемо судити з динаміки, відображеної в табл. 2.3, суттєвого зростання ролі місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України не відбулося. Так, частка податкових надходжень зросла на 2,4% у порівнянні із дореформенним періодом, проте, це зростання є незначним, окрім того, у порівнянні із 2017 р. спостерігається спад. Значно помітнішим є зростання надходжень за статтею «інше» (+36,8%), проте, ця тенденція також не є сталою, особливо зважаючи на показник 2015 р. (49,8%) і помітний спад у 2016–2017 рр. відповідно.

Таким чином, стверджувати про значний перерозподіл бюджетних надходжень на користь місцевих бюджетів не можна. Однак, порівнюючи динаміку показників при більшій деталізації можемо відзначити певний перерозподіл джерел надходження. Так, основними статтями приросту надходжень до місцевого бюджету стали акцизний податок, податок на прибуток підприємств, «інші податкові та неподаткові надходження».

Натомість, найсуттєвіше зменшення питомої ваги місцевих бюджетів у структурі доходів відбулося за статтею «податки на доходи фізичних осіб».

Таблиця 2.3 – Питома вага надходжень до місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України, % [110]

Статті доходів, %	2014	2015	2016	2017	2018	Відхилення 2018 р. до 2014 р
Податкові надходження	21,2	19,3	22,6	24,3	23,6	+2,4
Неподаткові надходження	15,2	14,4	17,4	16,8	14,5	-0,7
Інше	19	49,8	30,2	7,3	55,8	+36,8
Всього	20	18,5	21,8	22,6	22,2	+2,2
<b>Податкові надходження</b>						
Податок на доходи фізичних осіб	83,2	54,9	56,9	59,6	60,1	-23,1
Акцизний податок	0,4	10,9	11,4	10,8	10,4	+10
Податок на прибуток підприємств	0,6	11	9,8	8,8	8,8	+8,2
Місцеві податки і збори	100	100	100	98,7	100	0
Плата за користування надрами	7,2	2,7	2,7	2,5	7,5	+0,3
Інше	17,7	22,7	61,7	148,2	27,8	+10,1
Всього	21,2	19,3	22,6	24,3	23,6	+2,4
<b>Неподаткові надходження</b>						
Надходження бюджетних установ	30,3	36,7	30,2	32,3	34,7	+4,4
Доходи від власності та підприємницької діяльності	5,6	4,9	11,7	7,9	4,5	-1,1
Адміністративні збори та платежі	23	15,9	29,5	27,6	23,7	+0,7
Інше	5,7	17	15,7	19,9	16,2	+10,5
Всього	15,2	14,4	17,4	16,8	14,5	-0,7

Більш детально зміни у структурі надходжень до місцевих бюджетів можна побачити на рис. 2.3.

Як бачимо з рис. 2.3, основна тенденція перерозподілу, яка стала помітною відразу після початку бюджетної децентралізації – це скорочення питомої ваги ПДФО у загальному обсязі податкових надходжень (з 83,1 до 59,4%). Серед вагомих факторів цього відзначимо різке зростання питомої ваги місцевих податків та зборів (з 10,7 до 26,2% за 2014–2018 рр.), а також приріст питомої ваги податків на прибуток підприємств (з 0,2 до 4,0%) та акцизного податку (з 0,3 до 5,9%). Таким чином, в контексті децентралізації

ми можемо спостерігати зміну часток податків, що на даний момент має позитивний вплив на загальну фінансову спроможність громад.

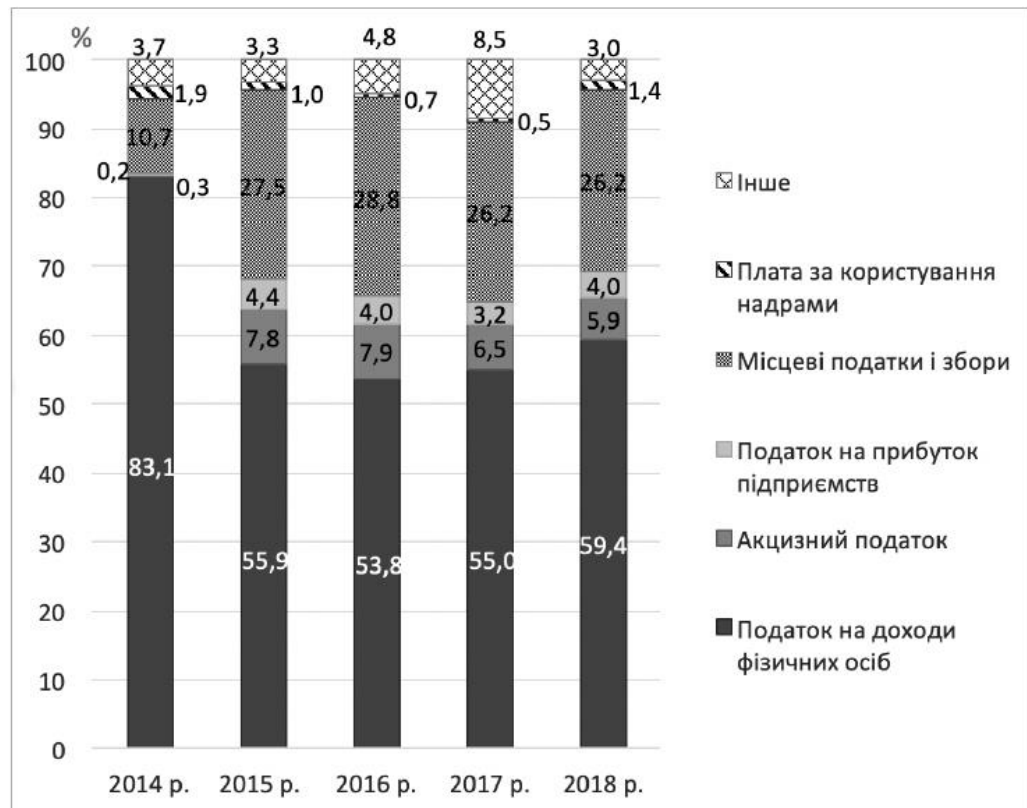


Рисунок 2.3 – Структура податкових надходжень до місцевих бюджетів України

Джерело: [90]

Схожі тенденції можемо також спостерігати, оцінюючи структуру неподаткових надходжень до місцевих бюджетів (рис. 2.4).

Так, маємо зменшення питомої ваги надходжень бюджетних установ (з 78,2 до 68,4%) і збільшення усіх інших джерел надходження – адміністративних зборів та платежів, доходів від власності та підприємницької діяльності та інше.

Констатуючи структурні зміни у місцевих бюджетах важливо ідентифікувати їх склад. Так, на сьогодні, відповідно до БКУ, основними видами місцевих бюджетів є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування (бюджети місцевого

самоврядування - бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад).



Рисунок 2.4 – Структура неподаткових надходжень до місцевих бюджетів України

Джерело: [90]

Аналіз окремих видів бюджетів за період 2016–2017 рр. (рис. 2.5) засвідчує, що найвищими темпами зростали доходи бюджетів ОТГ (136,9%) та зведених бюджетів районів (136,4%).

Як бачимо, обсяги бюджетів ОТГ до 2017 р. були досить невеликими порівняно з іншими місцевими бюджетами. Проте, вони демонстрували кращі темпи зростання власних доходів, ніж вони становлять по всіх інших місцевих бюджетах України, навіть більше, ніж по бюджетах міст обласного значення.

Так, зокрема, надходження власних доходів місцевих бюджетів 366 ОТГ за 2017 р. зросли на 87,0% та склали 9,3 млрд грн (+4,3 млрд грн).

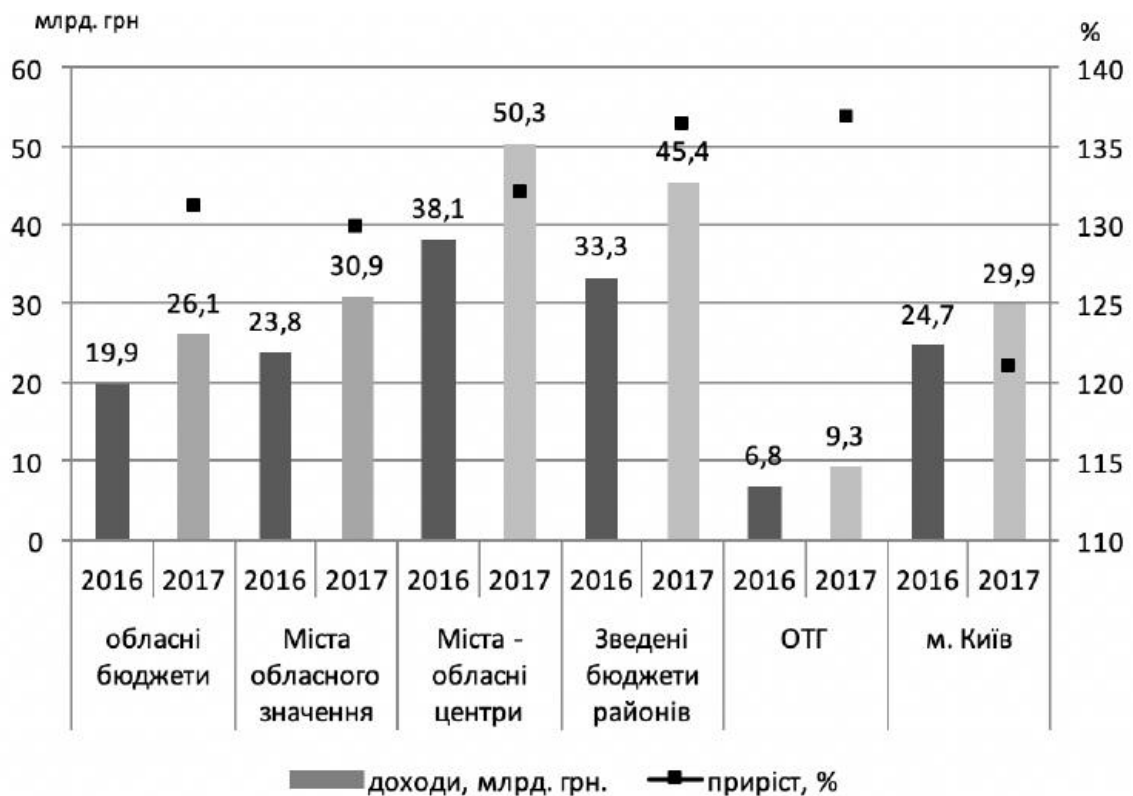


Рисунок 2.5 – Зростання доходів місцевих бюджетів у 2016–2017 рр., млрд грн

Джерело: [110]

Враховуючи те, що 207 ОТГ, у яких перші місцеві вибори були проведені в 2016 р., тільки в 2017 р. отримали 60% надходжень від ПДФО до своїх місцевих бюджетів, то їх власні ресурси у порівнянні з аналогічним періодом 2016 р. зросли в 2,9 рази та склали 4,9 млрд грн (+3,2 млрд грн). очевидно, що це додало ОТГ вагомих фінансових переваг.

Варто зазначити, що надходження власних доходів місцевих бюджетів 665 ОТГ за 2018 р. у порівнянні з аналогічним періодом 2017 р. зросли на 62,1% та становили 20,8 млрд грн (+8,0 млрд грн).

Отже, маємо позитивні темпи зростання власних доходів місцевих бюджетів, що зумовлено діями Уряду, спрямованими на фінансову децентралізацію. Нові умови підвищили зацікавленість органів місцевого самоврядування збільшувати надходження до місцевих бюджетів, вживати заходи з пошуку резервів їхнього наповнення та підвищувати ефективність адміністрування податків і зборів.

Водночас, порівняно з попередніми роками, у 2018 р. спостерігається позитивна динаміка щодо збільшення загального державного фінансового ресурсу на підтримку органів місцевого самоврядування, в тому числі і ОТГ (рис. 2.6).

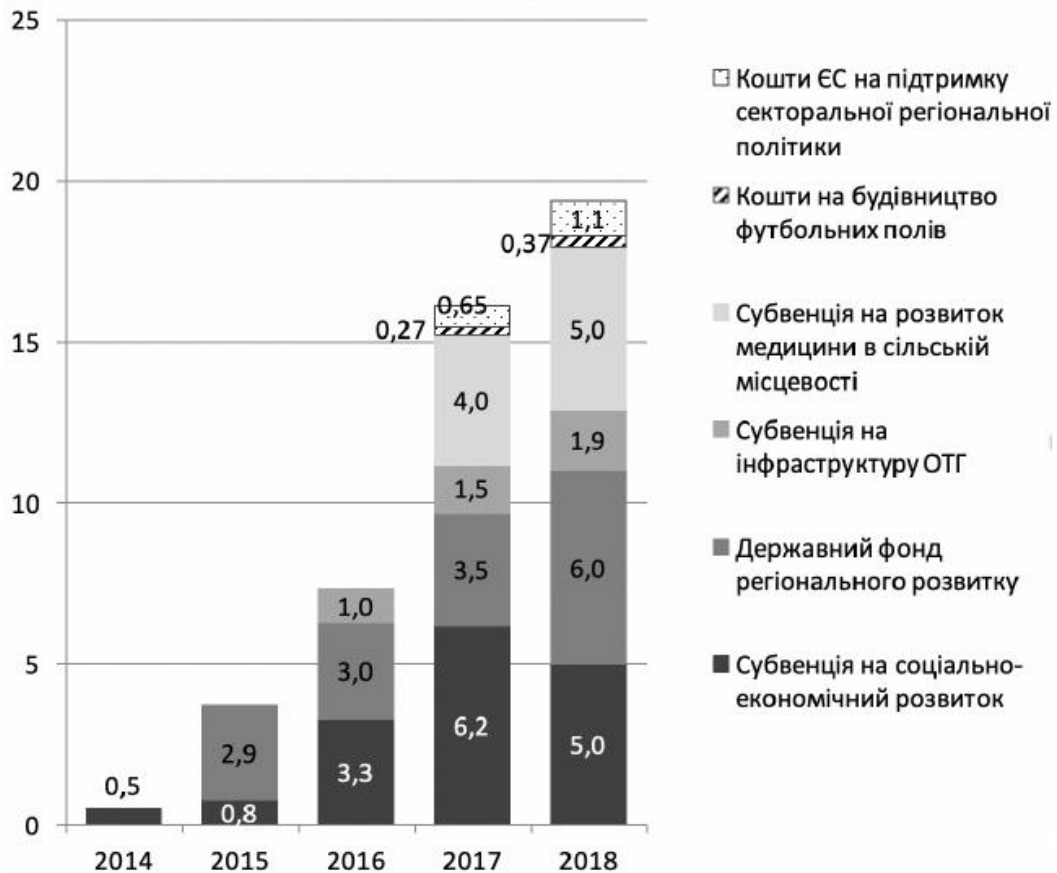


Рисунок 2.6 – Обсяги коштів державної фінансової підтримки місцевого самоврядування, млрд грн

Джерело: [90]

Як бачимо з рис. 2.6, за період з 2014 р. статті витрат державної підтримки місцевого самоврядування суттєво диверсифікувалися і зросли. Так, якщо в 2014 р. державою виділялося тільки 0,5 млрд грн як субвенції на соціально-економічний розвиток, то у 2018 р. сукупний обсяг фінансової підтримки перевищував 19 млрд грн, з яких 5 млрд грн становила субвенція на соціально-економічний розвиток, 6 млрд грн – на фінансування проектів ДФРР, 1,9 млрд грн – субвенція на інфраструктуру ОТГ, 5,0 млрд грн – субвенція на розвиток медицини в сільській місцевості, 0,37 млрд грн –

кошти на будівництво футбольних полів і 1,1 млрд грн – кошти Європейського союзу (ЄС) на підтримку секторальної регіональної політики.

Ще одним позитивним аспектом реформи міжбюджетних відносин є поступове зростання інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів. Обсяг капітальних видатків місцевих бюджетів за 2017 р. становив 74,3 млрд грн, що на 21,7 млрд грн, або на 41,3% вище від рівня попереднього року.

Серед усіх місцевих бюджетів найвищий темп зростання капітальних видатків у порівнянні з 2016 р. мав місце по бюджетах ОТГ (у 2,2 рази більше) та по обласних бюджетах (на 83,6% більше) (рис. 2.7).



Рисунок 2.7 – Темп зростання капітальних видатків місцевих бюджетів у 2017 р.

Джерело: [110]

При цьому частка капітальних видатків у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів (загальний та спеціальний фонд разом) залишилась на рівні 2016 р. та склала 15,2%. Для порівняння: у 2015 р. цей показник склав 11,6%, а у 2013–2014 рр. – лише 6,4%.

Крім того, сьогодні місцеве самоврядування поступово відходить від домінуючої раніше очікувально-споживацької позиції. Очікування дотацій вони сьогодні замінюють активними діями у створенні ефективного управлінського апарату, спрямовують кошти на розвиток громад, здійснюють аналіз витрачання бюджетних коштів та запобігають випадкам неефективного, нераціонального їх використання.

Поточний позитивний статус реформи місцевого самоврядування станом на 1 січня 2019 р. характеризується такими досягнутими результатами:

- 3793 територіальні громад об'єдналися у 830 ОТГ, враховуючи 24 міста обласного значення, які вже обрали органи управління і мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом;
- 70 ОТГ очікують рішення Центральної виборчої комісії (ЦВК) про призначення перших виборів;
- загальна кількість мешканців ОТГ становить 7,0 млн осіб (19,8% від загальної кількості населення України);
- середня кількість жителів ОТГ становить 8433 осіб (більше 5000, необхідних для спроможної ОТГ);
- власні доходи ОТГ зросли у більш ніж 3,4 рази з 68,4 млрд грн (2014 р.) до 233,9 млрд грн (2018 р.);
- за підтримки U-LEAD засновано 24 Центри розвитку місцевого самоврядування (ЦРМС);
- започатковано 26 Центрив надання адміністративних послуг (ЦНАП) та 1 мобільний ЦНАП із приблизно 600 ЦНАПів, які отримують підтримку U-LEAD [90].

Також було ухвалено закони України «Про засади державної регіональної політики» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад», затверджено Методику формування спроможних територіальних громад [38]. Саме ці акти визначають, яким чином має відбуватись об'єднання громад для того, щоб вони стали спроможними.

Приріст власних доходів було досягнуто переважно завдяки зростанню обсягів податкових надходжень. Адже, протягом 2014-2019 рр. підвищилась роль місцевих податків та зборів у формуванні відповідних бюджетів.

Аналіз виконання власних доходів місцевих бюджетів свідчить про стійку тенденцію темпів їх зростання. Так, якщо у січні-листопаді 2016 р. власні доходи на 1 мешканця становили 3385,5 грн, то за аналогічний період

2019 р. їх обсяг зріс майже вдвічі і склав 6763,6 гривень. При цьому позитивні темпи зростання є характерними і для обсягів ПДФО на 1 мешканця, і для місцевих податків та зборів на 1 мешканця. Розмір зазначених показників у січні-листопаді 2019 р. підвищився на 25,8% та 26,7% відповідно порівняно з аналогічним періодом попереднього року (рис. Б.2 додатку Б).

У період з 2014 по 2019 роки спостерігається суттєве збільшення державної підтримки місцевих громад. Слід зазначити, що починаючи з 2017 р. підтримка почала надаватись на будівництво спортивних об'єктів, фінансування секторальної регіональної влади, інфраструктури ОТГ.

Важливим у зміцненні фінансової бази об'єднаних територіальних громад є діяльність Держаного фонду регіонального розвитку (ДФРР), який передбачає фінансування проектів регіонального розвитку на конкурсній основі та відповідно до регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації. Протягом 2015-2019 рр. обсяг фінансування за рахунок ДФРР має стійку тенденцію до зростання, у 2019 р. на потреби регіонального розвитку було спрямовано 7,7 млрд грн. (або на 28,3 % більше порівняно з 2018 роком) [110].

У свою чергу, аналізуючи стан фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, відзначимо ключові його особливості:

- фінансова децентралізація зумовлює і стимулює створення нових адміністративно-територіальних одиниць – ОТГ;
- забезпечено диверсифікацію фінансового забезпечення громад, перерозподіл статей надходження фінансових ресурсів;
- протягом останніх років спостерігається чітка тенденція збільшення обсягів фінансування статей, які стосуються розвитку;
- фінансування розвитку ОТГ є одним із пріоритетів сучасної системи місцевих бюджетів.

Загалом реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації на сьогодні виявилась

найрезультативнішою і найпомітнішою щодо створення та підтримки належного сприятливого бізнесового та життєвого середовища, необхідного для самореалізації людини, захисту прав і свобод, надання якісних публічних послуг тощо. Не випадково, протягом 2014–2018 рр. ця реформа є однією з найбільш згадуваних реформ у виступах Президента України, депутатів усіх рівнів, міністрів та ін.

Отже, система ФЗРТГ сьогодні перебуває на етапі реформування і становлення. Вона тісно пов'язана із децентралізаційними процесами й на даний час її основним пріоритетом є формування фінансових передумов для створення спроможних ОТГ. Про це свідчить позитивна динаміка зростання обсягів фінансування та структура витрат, яка наразі спрямовується не тільки на поточні витрати, а й на розвиток. Це забезпечує суттєві імпульси для нарощування фінансового потенціалу й вирішення питань місцевого значення.

### 3.3 Оцінка прозорості місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад

Забезпечення прозорості бюджетних процесів є світовою тенденцією, оскільки є запорукою розбудови стійких партнерських відносин між владою та громадянами. Створення умов для розвитку таких відносин на місцевому рівні в українських умовах децентралізації влади є передумовою та, водночас, рецептом для успішного розвитку громад, в яких процеси управління місцевим бюджетом ґрунтуються на взаємній довірі та відповідальності сторін.

В 2018 році, вперше відбулось масштабне вимірювання прозорості місцевих бюджетів 50-ти об'єднаних територіальних громад, яке дозволило ідентифікувати стартові проблеми, з якими стикаються громади, що

об'єднуються в частині забезпечення прозорості своїх бюджетів. За результатами оцінювання прозорості своїх бюджетів в 2018 році керівництво ОТГ отримало детальні інструкції щодо першочергових кроків, які необхідно прийняти для підвищення прозорості свого місцевого бюджету, а також було забезпечено менторською підтримкою експертів, які протягом року допомагали головам ОТГ, фінансистам, спеціалістам по зв'язкам з громадськістю та іншим відповідальним особам відкривати складні процеси управління фінансами громади для громадян.

В 2019 році через процес оцінювання пройшли вже 106 ОТГ, 47-м з яких пройшли оцінювання прозорості свого бюджету вдруге. Результати вимірювання 2019 року демонструють стійку позитивну тенденцію до підвищення прозорості бюджетних процесів в тих громадах, які отримали попереднього року відповідні рекомендації та отримували експертний супровід по їх втіленню в життя.

Прозорість місцевих бюджетів другий рік поспіль вимірюється за спеціально розробленою методологією, яка враховує, як чинне національне законодавство, так і визнані міжнародні стандарти забезпечення прозорості публічних фінансів.

Метою здійснення такої оцінки на регулярній основі є створення ефективної системи моніторингу забезпечення доступу громадськості до бюджетного процесу та інформування громадян з питань складання, розгляду, затвердження та виконання місцевих бюджетів як на рівні окремої громади, так і по Україні загалом.

Основними завданнями оцінки є:

- запровадження дієвої системи оцінювання прозорості місцевих бюджетів з метою збору, оброблення та співставлення даних стосовно управління бюджетними коштами на кожній стадії бюджетного процесу; створення умов для більш широкої участі громадськості в бюджетному процесі;
- підвищення відповідальності місцевого самоврядування щодо

належного інформування громадськості про стан виконання місцевого бюджету;

- підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів завдяки проведенню порівняльного аналізу доцільності та ефективності видатків шляхом співставлення показників та індикаторів відповідних місцевих бюджетів;

- висвітлення пріоритетів діяльності місцевої влади та ефективності використання бюджетних коштів для їх досягнення;

- задоволення прав громадськості на отримання інформації про використання публічних коштів;

- забезпечення зацікавлених сторін інструментами контролю використання бюджетних коштів;

- створення умов для прозорого діалогу влади з громадськістю в ході управління публічними коштами, у тому числі в рамках бюджетного процесу;

- створення умов для залучення громадян та інститутів громадянського суспільства до процесу контролю ефективності та цільового використання публічних коштів;

- підвищення рівня управлінської підзвітності та ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні;

- розробка рекомендацій за результатами рейтингу для кожного муніципалітету, щодо підвищення прозорості бюджету громади.

В кінцевому рахунку, виконання оцінювання прозорості місцевих бюджетів виступає інструментом просування стандартів прозорості місцевих бюджетів, створює позитивну конкуренцію між муніципалітетами, а також формулює «дорожні мапи» підвищення бюджетної прозорості для громад.

Максимальна оцінка, яку місцевий бюджет може отримати за результатами складання Індексу прозорості місцевого бюджету становить 100 балів, що означає що місцевий бюджет задовольняє всім визначеним критеріям відкритості інформації про бюджет, прозорості бюджетних рішень

та активності застосування інновативних практик в місцевому бюджетному процесі.

Для інтерпретації результатів складання Індексу прозорості місцевого бюджету використовується чотирьох-ступенева шкала рівня прозорості місцевих бюджетів (табл. 2.4).

Таблиця 2.4 – Шкала рівня прозорості місцевих бюджетів, бали [55]

Рівень прозорості місцевого бюджету	Кількість балів за Індексом прозорості місцевого бюджету
Непрозорий місцевий бюджет	0-16
Задовільний рівень прозорості бюджету	17-48
Високий рівень прозорості бюджету	49-70
Інновативний рівень прозорості бюджету	71-100

Непрозорий місцевий бюджет. Виходячи з переліку критеріїв, які використовуються для оцінки прозорості місцевих бюджетів 16 балів місцевий бюджет може набрати лише, якщо оприлюднює рішення про бюджет та зміни до нього, проекти рішень про бюджет та зміни до нього, рішення про затвердження квартальних та річного звіту про виконання бюджету, а також проекти рішень квартальних звітів. Якщо місцевий бюджет набирає менше 16 і менше балів, це означає, що місцева рада навіть не дотримується базових вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині оприлюднення проектів своїх рішень та прийнятих рішень, відповідно такому органу місцевого самоврядування не може бути присвоєно навіть мінімального рівня прозорості.

Задовільний рівень прозорості – означає, що орган місцевого самоврядування виконує всі, або більшість вимог в частині оприлюднення інформації та рішень про бюджет, а також використовує деякі елементи залучення громадян до прийняття бюджетних рішень, або, навіть деякі елементи інновативних практик в бюджетному процесі.

Високий рівень прозорості бюджету – свідчить про те, що орган місцевого самоврядування задовольняє всім або більшості критеріїв

відкритості бюджетної інформації та прозорості бюджетних рішень. Такий орган місцевого самоврядування також може використовувати певні інновативні практики в бюджетному процесі. Показник високого рівня прозорості бюджетного процесу свідчить про те, що орган місцевого самоврядування відповідає всім вимогам чинного законодавства.

Інновативний рівень прозорості бюджету – свідчить про те, що місцевий бюджет випереджає національний рівень інституціоналізації норм прозорості місцевих бюджетів (на рівні закріплення в законодавстві, чи в практиці органів місцевого самоврядування) та активно впроваджує у себе в громаді кращі практики забезпечення прозорості місцевого бюджету, які відповідають визнанам міжнародної спільнотою громадянсько-політичним правам людини та закріпленням в Конституції України та базових законах.

Нині забезпечення прозорості на місцевому рівні в Україні реалізується в рамках Програми «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), що спрямована на використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій. Цільовими регіонами програми є Вінницька, Волинська, Дніпропетровська та Одеська області. Період реалізації програми 2015-2019 рр. У рамках цієї Програми використовується електронний інструментарій, що спрямований на забезпечення прозорості на місцевому рівні, зокрема:

- 1) єдина система місцевих петицій (готове технічне рішення, щоб ініціювати електронні петиції до місцевої влади);
- 2) портал «Відкрите місто» (створений для взаємодії громадян, місцевих органів влади, комунальних підприємств, громадських об'єднань, благодійних фондів і бізнесу довкола вирішення актуальних проблем громади);
- 3) портал електронних сервісів Волині (містить інформацію про послуги, які держава надає громадянам, бізнесу та громадському сектору, та покликаний спростити взаємодію громадян із центрами надання адміністративних послуг області; частину державних послуг можна замовити

на порталі онлайн; існує сервіс «Фінанси та податки»).

Найбільш значущими в контексті аналізу електронного інструментарію забезпечення прозорості місцевих бюджетів є портали: «Оцінка прозорості місцевих бюджетів»; «Громадський бюджет» (або бюджет участі); «Соціальний інспектор». Портал «Оцінка прозорості місцевих бюджетів» представлено на Платформі «Прозорі місцеві бюджети» та використовує Методологію, розроблену Фондом Східна Європа спільно з Громадським партнерством «За прозорі місцеві бюджети!» й у співпраці з Асоціацією міст України. Портал «Громадський бюджет» (або бюджет участі) – інструмент е-демократії, що дає змогу громадянам брати участь у розподілі бюджетних коштів і спрямовувати їх на ті ініціативи, які вони вважають найбільш значущими для розвитку своєї громади. Для ефективної реалізації громадських бюджетів на рівні окремих громад й органів місцевого самоврядування програма EGAP створила програмне рішення, яке дає змогу: подати проект на фінансування з бюджетних коштів; проголосувати за проекти; підрахувати голоси; оприлюднити рейтинг переможців. Портал «Соціальний інспектор» – громадський портал, який оприлюднює інформацію про те, на що витрачаються кошти місцевого бюджету. Обравши місто, можна дізнатися про: планові ремонти; витрати шкіл і дитячих садочків; декларації місцевих депутатів, відвідування ними засідань, їхні партії, округи й контакти; громадські проекти [90].

Для оцінки прозорості місцевого самоврядування в Україні на основі світового досвіду запроваджені інноваційні інструменти, а саме: рейтинг прозорості міст України Transparency International Україна; індекс публічності місцевого самоврядування; Є-data рейтинг; індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі PROZORRO. Рейтинг прозорості міст України Transparency International Україна був розроблений аналітиками Transparency International Україна та Інституту Політичної Освіти у рамках проекту «Розбудова прозорості у містах України», за яким пропонується інформація про дослідження 100 міст на сайті [transparentcities.in.ua](http://transparentcities.in.ua).

Рейтинг міст було складено за 91 показником у тринадцяти сферах. Зокрема бралися до уваги фінансова та бюджетна сфера, закупівлі, житлова та комунальна політика, освіта, соціальні послуги, інформація про роботу місцевої влади та ін.

У рейтингу прозорості 100 найбільших міст України за 2017 рік найбільшу кількість балів отримали Львів (57 зі 100), Кропивницький (56), Івано-Франківськ (54), Київ (52) і Миколаїв (51,5). Найменшу кількість балів отримали Новомосковськ (8), Мирноград (10), Дунаївці (90).

Загалом рейтинг показав, що існують великі проблеми із відкритістю міст. Адже верхівка рейтингу ледь-ледь набирає більше 50 балів зі 100 можливих. У порівнянні з іншими країнами, де проводився схожий рейтинг, це слабкі результати. Наприклад, у Словаччині міста-лідери набирають більше 70 балів. Однак за цим рейтингом громадяни можуть отримати лише узагальнені уявлення про муніципальні фінанси та локальне бюджетування на рівні 100 міст України.

Індекс публічності місцевого самоврядування є практичним інструментом, що дозволяє оцінити та порівняти між собою рівень прозорості, відкритості та підзвітності муніципальних інституцій у взаємодії з їх мешканцями. Вимірювання цього індексу націлене на те, щоб зрозуміти наскільки публічно приймаються рішення і втілюється в життя політика муніципалітету, і яким є внесок у цей процес основних суб'єктів місцевого самоврядування – міського голови, виконавчих органів і депутатів. Публічність кожного з цих трьох об'єктів оцінюється окремо за 100-бальною шкалою. А загальний Індекс публічності - це зважена сума значень цих трьох оцінок. Впродовж лютого - квітня 2018 року в усіх обласних центрах України, а також у містах Краматорськ і Сєвєродонецьк мережею партнерів, створеною у 2013 році з ініціативи Громадянської мережі ОПОРА у Львові, проводилося п'яте вимірювання Індексу публічності місцевого самоврядування. Протягом п'яти років (2013-2017 рр.) спостерігалось повільне, але стійке зростання рівня прозорості, відкритості та підзвітності

українських муніципалітетів. Порівняно з 2013 роком, середній показник публічності міських рад в обласних центрах України зріс на 13% (з 51% до 64%). Група міст-лідерів, які утримують перші позиції в рейтингу і творять відносний стандарт публічності для решти муніципалітетів, залишається незмінною протягом усього часу дослідження: Івано-Франківськ, Київ, Луцьк, Вінниця, Львів, Чернівці. Натомість найменш повільно впроваджують практики публічності і належного врядування муніципалітети Ужгорода, Одеси, Черкас, Дніпра, Запоріжжя та Житомира .

Однак, щоб зрозуміти наскільки публічно приймаються рішення щодо розробки та затвердження міських бюджетів, та враховуючи те, що сфера муніципальних фінансів є однією з найбільш вразливих в контексті сучасних реформ, було б цікаво, розрахувати Індекс публічності, виокремивши в якості об'єкту дослідження сферу локального бюджетування. Згідно з Законом України «Про відкритість використання публічних коштів» (2015), вся інформація про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної й комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування повинна оприлюднюватися на Єдиному веб-порталі використання публічних фінансів України, що був створений в 2017 році, оператором якого є держустанова «Відкриті публічні фінанси».

Портал має два напрями:

1) Державний веб-портал бюджету для громадян (Open Budget), який надає інформацію про Державний бюджет та поки що працює у тестовому режимі;

2) Витрати (Spending), де можливо здійснювати моніторинг за транзакціями, відслідковувати рух коштів по єдиному Казначейському рахунку.

Проте, як відомо, за перші два роки дії Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» лише 20655 з 42282

розпорядників та одержувачів державних коштів, розташованих у містах, зареєстрували на порталі «службові кабінети». Тобто 51% державних установ зі статусом міста не відкривали дані про витрати, що призводило до поширення корупційних схем. Тому у 2017 році з метою моніторингу використання фінансів місцевою владою, виявлення та розслідування випадків зловживань і корупції Міністерством фінансів України та держустановою «Відкриті публічні фінанси» було розпочато проект «Є-data Рейтинг» та створено пошуково-аналітичну систему «Гроші залишають слід», що сприятимуть прозорості діяльності місцевої влади та формуванню довіри до неї. В рамках проекту «Є-data Рейтинг» всі бюджетні організації 447 міст України автоматично стали його учасниками.

Є-data Рейтинг проводився за трьома ключовими показниками: рівень реєстрації, приріст внесених документів, наповнення кабінетів. Переможцями конкурсу Є-data Рейтинг – 2017 стали малі міста України

Найбільш відкритими з точки зору використання публічних коштів перед своїми громадянами є: Нетішин (Хмельницька обл.) з результатом 93,7%, далі Сколе (Львівська обл.) – 90,4%, треті – Заліщики (Тернопільська обл.) – 90,1%.

Ще одним новим інструментом, що був запроваджений та використовується на місцевому рівні у 2017 р. став Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі PROZORRO. Це електронна аналітична система, яка по суті є рейтингом замовників, які використовують систему PROZORRO. Нині індекс розрахований для понад 600 замовників, які об'єднані в 11 груп (школи, ради, соціальні послуги, лікувальні заклади, вищі навчальні заклади, відділи освіти, відділи культури, водні підприємства, енергопідприємства, суди, Українська пошта).

Індекс найкращих практик є інструментом, який дозволяє оцінювати і показувати в якій конкретно сфері треба підтягуватися, треба вчитись або треба змінювати правила для того, щоб результат був кращим [90]. Цей індекс лише частково відображає відкритість місцевих бюджетів, бо

зосереджений виключно на аналізуванні практик проведення публічних закупівель. Сам індекс містить 4 набори оцінок у таких категоріях: прозорість; доступність; якість процедур; заохочення конкурентності. Методологія розрахунку даного індексу – пілотний продукт, який буде відтестовано та за необхідності адаптовано з урахуванням отриманого практичного досвіду.

В якості оціночного показника був запропонований Індекс ПУД (або Індекс прозорості-участі-добросовісності місцевих бюджетів), розроблений експертом Іваном Сікорою та використовує 205 критеріїв. Кожне місто, селище, село отримує певну кількість балів із 205 можливих, які визначають його рейтинг в Індексі прозорості, участі і добросовісності на основі трьох груп критеріїв (табл. 2.5).

Таблиця 2.5 – Критерії Індeksu прозорості/участі/добросовісності місцевих бюджетів [90]

І група ПРОЗОРИСТЬ	ІІ група УЧАСТЬ	ІІІ група ДОБРОСОВІСНІСТЬ
Оцінює стан відкритості та міру доступності соціально-економічних та бюджетних документів на всіх стадіях бюджетного процесу на сайті органу місцевого самоврядування або за запитом публічної інформації	Оцінює стан та можливість участі громадян у бюджетному процесі практики проведення консультацій із громадськістю на всіх стадіях бюджетного процесу щодо соціально-економічних та бюджетних документів у різних формах, які гарантують зручний доступ до релевантної та всебічної інформації про результати консультацій із громадянами та про внесок громадян та депутатів місцевих рад	Оцінює забезпечення права громадян на передбачуваність кроків органів місцевого самоврядування на різних стадіях бюджетного процесу належне, своєчасне та завчасне інформування та наявність можливостей для легкого сприяння інформації та її поширення на усіх стадіях прийняття рішень; виконання вимог чинного законодавства; практику планування та регламентування процедур складання, розгляду, затвердження, виконання та звітування щодо соціально-економічних та бюджетних документів

Протягом липня 2015 - лютого 2016 року (8 місяців) на основі Методології ПУД був здійснений моніторинг в 17 українських містах, у ході якого вперше в Україні комплексно оцінена місцева соціально-економічна та бюджетна політика на предмет дотримання вимог чинного законодавства, впровадження кращих міжнародних та українських практик прозорості, доброчесності та залучення громадян до процесу прийняття рішень. Як наступним етапом, так і вагомим внеском стала Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів, розроблена групою експертів Громадського Партнерства «За прозорі місцеві бюджети!» в співпраці з Асоціацією міст України та науковцями Національної академії державного управління при Президентіві України в рамках проекту Фонду Східна Європа «Публічні бюджети від А до Я» за підтримки Європейського Союзу.

Як зазначають фахівці, Методологія не має аналогів у вітчизняній оціночній практиці, спрямована на оцінювання максимальної відкритості бюджетного процесу та бюджетної інформації для широких верств населення.

Для її реалізації, як відомо, була створена Платформа «Прозорі місцеві бюджети» в рамках програми «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), що дає змогу:

- 1) органам місцевого самоврядування: отримати оцінку поточного рівня прозорості свого місцевого бюджету й експертні рекомендації для його підвищення; ознайомитися з практиками забезпечення прозорості місцевого бюджету в інших органах місцевого самоврядування;

- 2) громадському сектору, медіа, науковцям і пересічним громадянам: отримати інформацію про поточний рівень прозорості свого місцевого бюджету; порівняти рівень прозорості місцевих бюджетів одного рівня; використовувати текстові й візуальні матеріали результатів оцінювання місцевих бюджетів. Як зазначають експерти, критерії Методології формувались з урахуванням міжнародних стандартів та українського досвіду оцінювання прозорості місцевих бюджетів.

В якості оціночного показника був запропонований Індекс прозорості місцевого бюджету (або рівень прозорості місцевого бюджету), розрахунок якого здійснюється на основі 34-х показників у відповідності до трьох параметрів прозорості:

- 1) рівня відкритості бюджетної інформації та документів;
- 2) рівня прозорості прийняття бюджетних рішень та залучення громадян;
- 3) рівня активності застосування інновативних практик бюджетної відкритості та прозорості.

З 2018 року на основі Методології розпочалось здійснення оцінювання відкритості та доступності бюджетної інформації та бюджетних рішень, а також глибини та якості залучення громадян до бюджетного процесу. Отже, нині є можливість відстежувати:

- 1) Індекс прозорості місцевих бюджетів на рівні міста (включено для оцінювання – 37 міст) [110];
- 2) Індекс прозорості місцевих бюджетів на рівні об'єднаних територіальних громад (включено для оцінювання - 50 ОТГ).

Найвищий рейтинг прозорості місцевих бюджетів міст України (2018) має м. Дрогобич з Індексом прозорості 73% що за шкалою прозорості відповідає інновативному рівню прозорості бюджету (свідчить про те, що місцевий бюджет випереджає національний рівень інституціоналізації норм прозорості місцевих бюджетів (на рівні закріплення в законодавстві, чи в практиці органів місцевого самоврядування) та активно впроваджує у себе в громаді кращі практики забезпечення прозорості місцевого бюджету, які відповідають визнаним міжнародної спільнотою громадянсько-політичним Правам Людини та закріпленим в Конституції України та базових законах), а також м. Чернівці та м. Краматорськ відповідно - 65% та 58%, що відповідає високому рівню прозорості (свідчить про те, що орган місцевого самоврядування задовольняє всім або більшості критеріїв відкритості бюджетної інформації та прозорості бюджетних рішень).

Загалом з 37 міст 26 мають задовільний рівень прозорості місцевого бюджету, непрозорий місцевий бюджет не є характерним ні для жодного міста, представленого в рейтингу. Найвищий рейтинг прозорості місцевих бюджетів ОТГ (2018) мають Баштанська, Слобожанська та Заводська ОТГ з Індексом прозорості відповідно 46%, 35% та 34%, що за шкалою прозорості відповідає задовільному рівню (означає, що орган місцевого самоврядування виконує всі, або більшість вимог в частині оприлюднення інформації та рішень про бюджет, а також використовує деякі елементи залучення громадян до прийняття бюджетних рішень, або, навіть деякі елементи інновативних практик в бюджетному процесі).

Загалом 13 ОТГ з 50, що зареєстровані для оцінювання, мають непрозорий місцевий бюджет (якщо місцевий бюджет набирає менше 16 і менше балів, це означає, що місцева рада навіть не дотримується базових вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині оприлюднення проектів своїх рішень та прийнятих рішень, відповідно такому органу місцевого самоврядування не може бути присвоєно навіть мінімального рівня прозорості), всі інші потрапляють в категорію задовільного рівня прозорості місцевого бюджету. Як зазначають експерти, основними результатами забезпечення бюджетної прозорості на місцевому рівні в Україні, стали добрі практики в різних містах та територіальних громадах, які заслуговують на окреме дослідження.

Серед них: відведення окремого розділу, присвяченого всім питанням бюджету на веб-сайті органів місцевої влади; бюджет участі (громадський бюджет, партисипативний); оприлюднення бюджетної інформації в друкованому форматі (Budget Open Data); практики підвищення прозорості функціонування комунальних підприємств (наглядові ради, плани розвитку та звіти по ним) та ін.

Запропонований оглядовий аналіз свідчить про те, що в Україні за роки реформ створено значний набір сучасного інструментарію задля забезпечення прозорості на місцевому рівні та розпочато активне

використання напрацьованих методологій оцінки прозорості місцевих бюджетів громад.

В якості пропозицій на основі світового досвіду в сфері бюджетної прозорості на місцевому рівні в Україні рекомендується:

– продовжувати в містах та громадах, які ще не охоплені, запроваджувати інноваційні добрі практики забезпечення бюджетної прозорості та заохочувати представників місцевого самоврядування щодо цього;

– активно використовувати всі інноваційні інструменти та методології щодо оцінки прозорості місцевих бюджетів з метою запобігання шахрайству, корупції та виявлення порушень;

– продовжувати вивчення міжнародних стандартів забезпечення бюджетної прозорості та сприяти їх реалізації в контексті поглиблення реформи бюджетної децентралізації.

## Висновки за розділом 2

Проведена діагностика процесу фінансової децентралізації в Україні дозволяє зробити наступні висновки:

1. В результаті реалізації наймасштабнішої реформи в Україні – реформи децентралізації – на початок 2020 р. було створено понад 1029 об'єднаних територіальних громад (ОТГ) з населенням 11,7 мільйонів людей. Перспективними планами формування територій громад покрито 90,3% території країни. Лідери та аутсайтери зі створення спроможних громад у переліку регіонів за минулий рік майже не змінювалися. Новостворені громади отримали більше фінансових ресурсів, прями відносини з Державним бюджетом, та, одночасно, ширші повноваження та обов'язки.

2. Встановлено, що процес об'єднання територіальних громад

перебуває у надактивній фазі, що обумовлено необхідністю завершення в поточному році процесу формування спроможних громад на всій території України. Як і раніше, одним із актуальних питань залишається фінансовий аспект функціонування об'єднаних територіальних громад.

Система фінансового забезпечення розвитку територіальних громад перебуває на етапі реформування і становлення. Вона тісно пов'язана із децентралізаційними процесами й на даний час її основним пріоритетом є формування фінансових передумов для створення спроможних ОТГ. Про це свідчить позитивна динаміка зростання обсягів фінансування та структура витрат, яка наразі спрямовується не тільки на поточні витрати, а й на розвиток. Це забезпечує суттєві імпульси для нарощування фінансового потенціалу й вирішення питань місцевого значення.

3. В якості пропозицій на основі світового досвіду в сфері бюджетної прозорості на місцевому рівні в Україні рекомендується:

- продовжувати в містах та громадах, які ще не охоплені, запроваджувати інноваційні добрі практики забезпечення бюджетної прозорості та заохочувати представників місцевого самоврядування щодо цього;

- активно використовувати всі інноваційні інструменти та методології щодо оцінки прозорості місцевих бюджетів з метою запобігання шахрайству, корупції та виявлення порушень;

- продовжувати вивчення міжнародних стандартів забезпечення бюджетної прозорості та сприяти їх реалізації в контексті поглиблення реформи бюджетної децентралізації.

## РОЗДІЛ 3

### ПЕРСПЕКТИВИ ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

#### 3.1 Реалізація цілей фінансової децентралізації у контексті становлення локальної ідентичності

Реформа децентралізації відбувається в Україні у вельми складних умовах високих системних ризиків зовнішнього та внутрішнього походження. Одним з основних внутрішніх ризиків є глибока інституційна криза. Розвиток подій довкола виборів Президента України 2019 року засвідчив, що наростання цієї кризи, на жаль, досі не зупинено.

Генеza інституційної кризи в Україні пов'язана насамперед з кризою ідентичностей. Під впливом як глобальних трендів, так і накопичених внутрішніх суперечностей, політичних катаклізмів тощо відбуваються різкі зміни соціальної структури, переформатування економічних відносин, що веде до «розмивання» інституційних рутин, а відтак – руйнування або ослаблення багатьох усталених інститутів. Це ускладнило ідентифікацію поведінки представників багатьох соціальних груп та структур бізнесу з певними інституційними моделями, викликало падіння рівня довіри до влади.

Додаткові ризики в сучасних умовах виникають для локальної ідентичності. Генеza цих ризиків пов'язана як із загальносвітовими трендами посилення гетерогенності територій, так і зі специфічними для України чинниками. Зокрема, виклики для локальної ідентичності формують:

- продовження процесів урбанізації та «вимивання» сільського населення, що видозмінює інституційний «профіль» міських поселень та послаблює базис ідентичності мешканців сільських територій;
- значні диспропорції місцевих ринків праці, що активізує вплив з праценадлишкових регіонів;

- потужні обсяги зовнішньої трудової міграції;
- компактне розміщення внутрішньо переміщених осіб (насамперед це стосується підконтрольних районів Донецької, а також – Харківської та Запорізької областей) – це потребує реідентифікації членів громад-реципієнтів переселенців.

За таких умов традиційні ретроспективні культурно-етнічні чинники територіальної ідентичності стають недостатніми. Мають формуватися нові чинники, завдяки яким суб'єкт відчуватиме свою єдність з територією, громадою, орієнтовану на міжпоколінську перспективу.

Вихід із кризи ідентичностей має полягати у цілеспрямованій відбудові інституційної системи. Посилюється важливість формалізованих інститутів, які формують нові рутини у явному вигляді – законів та підзаконних актів, угод, меморандумів тощо, а також офіційних організацій, які забезпечують функціонування усталених процедур. Проте не менш важливим засобом консолідації суспільства та формування ідентичностей базових груп є вкорінення інститутів суспільного діалогу, можливостей громади впливати на прийняття рішень, деформалізації демократичних процедур.

Критична ситуація, що складається з людським капіталом в Україні та спричиняється до зниження продуктивності його використання та наростання трудової еміграції, вимагає першочергової уваги до складових інституційного середовища, які сприятимуть зміцненню соціального капіталу. Це середовище має забезпечити мотивацію до удосконалення людського капіталу (навчання, перенавчання, збереження та зміцнення здоров'я), його продуктивної реалізації у процесі суспільного виробництва, сприяти зміцненню локальної ідентичності власників людського капіталу (що має мотивувати їх до продуктивної діяльності та послабити міграційні інтенції), закладати підґрунтя до формування та розширення бізнес-мереж.

Результати дослідження чинників та особливостей територіального розвитку дають підстави вважати, що реформа децентралізації, яка здійснюється в Україні, спроможна дієвим чином протидіяти інституційній

кризі, започаткувати тренд інституційної реконсолідації суспільства завдяки відновленню ідентичностей на засадах їх локалізації.

Об'єднання громад та розширення їхніх повноважень та фінансових можливостей створюють необхідні умови для становлення складових соціального капіталу шляхом формування нових мереж «слабких» взаємозв'язків у рамках об'єднаних громад. Більше того, як свідчить поширення практики міжмуніципального співробітництва, такі взаємозв'язки мають тенденцію до розширення за межі громад. Децентралізація сприяє повнішому розкриттю локального потенціалу, що, поряд з іншим, веде до створення нових робочих місць, підвищення продуктивності праці, посилення капіталізації локальних ресурсів.

На основі забезпечення змістовної та дієвої взаємодії членів громад формується мотивація до встановлення усталених мережевих взаємозв'язків, розширюються можливості задіяння та відтворення людського капіталу на місцевому рівні. Різко прискорюється формування ідентичності членів громад, як в рамках їхньої активності в органах самоорганізації (локальна ідентичність), так і як власників людського капіталу, який реалізується на території громади (функціональна ідентичність). Поліпшуючи якість середовища життєдіяльності, місцеві громади формують матеріальні передумови для розвитку соціального капіталу. Зокрема, локальний благоустрій створює умови для міжособистісних комунікацій, поліпшення якості надання послуг вивільняє час та зусилля для спілкування, поліпшення якості доріг та транспортних комунікацій розширює рамки спільнот, об'єднаних комунікаціями та взаємодією.

Слід звернути увагу на важливу системну роль децентралізації у протидії тінізації економіки України. Як засіб інституційної модернізації, децентралізація удосконалює локальні інституційні системи, роблячи їх адаптивними до структури локальних ресурсів, а відтак – оптимізуючи використання останніх. Між тим, генеза тіньової економіки в Україні пов'язана з присвоєнням тіньовим бізнесом так званої перехідної ренти –

джерелом якої є продукт, який виробляється ресурсами національної економіки, проте не охоплюється діючими інститутами перерозподілу, а отже, «приватизується» суб'єктами, які спроможні здійснювати опортуністичну поведінку, користуючись асиметрією розподілу економічної влади. Інституційні зміни, що відбуваються в процесі децентралізації, відновлюють контроль над використанням локальних ресурсів, згортаючи можливість отримання перехідної ренти й конвертуючи її у легальний факторний дохід, перерозподілений на користь локальних спільнот. Детінізація, а отже – декорумпізація, обумовлені децентралізацією, відіграють важливу роль у підвищенні довіри на горизонтальному рівні громад, та на вертикалях «громада – Центр».

На описаних вище засадах подолання пасток периферійності децентралізація також веде до підриву домінування олігархічної моделі економічного устрою. Інституційні механізми горизонтальної співпраці знижують залежність громад від олігархічних вертикалей; може посилюватись конкуренція (і конкурентоспроможність) з боку територіальних громад за локальні ресурси (людські, аграрні, рекреаційні тощо). Якщо громада у більшості випадків і неспроможна перебрати на себе контроль над вертикально організованими бізнесами (тим більше, це часто економічно недоцільно), вона може вплинути на перерозподіл результату від використання локальних ресурсів, перерозподіливши на свою користь частину олігархічного надприбутку.

Між тим, пряма загроза для тіньового бізнесу та олігархічних ієрархій, яка створюється децентралізацією, може бути важливим мотиватором гальмування цього процесу, або ж спроб його «адаптації» під потреби наявних корупційно-тіньових еліт.

Децентралізація справедливо може вважатися однією з найбільш «людиноцентричних» реформ, що здійснюються в Україні. На основі зміцнення спроможності громад у стислі терміни відбувається якісне поліпшення найближчого середовища життєдіяльності людей, спроможності

реалізувати їхні прагнення до якісних освіти, медицини, культури, соціального захисту. Таке поліпшення відіграє важливу системну роль для консолідації суспільства. Оскільки у добу поширення прагматизму люди схильні довіряти насамперед власним оцінкам, якість надання основних публічних послуг виступатиме основним критерієм оцінки ними якості місцевої влади (самоврядування), а через неї – і якості влади в країні в цілому. Якісні публічні послуги зміцнюють легітимність політики, що проводиться державою, а отже, є підґрунтям проведення системних реформ, у тому числі тих, які мають «непопулярний» характер.

Щорічний моніторинг соціальних змін в українському суспільстві, що проводиться Інститутом соціології НАНУ, демонструє складність та суперечливість процесу відновлення довіри у місцевих громадах. Так, у 2017 р. на тлі значної недовіри до основних органів, що репрезентують державу (71,7% опитаних зовсім та переважно не довіряли прокуратурі, 75,1% – судам, 74,0% – Президентові, 83,5% – Верховній Раді, 80,3% – Уряду України), рівень недовіри до місцевих органів влади (за методикою опитування до них належать і органи місцевого самоврядування) становив «лише» 51,5%. Порівняно з 2013 роком рівень довіри до більшості політичних структур, а також до ЗМІ помітно знизився, натомість довіра до місцевих органів влади більш ніж подвоїлася (з 13,8% до 27,9%) (рис. 3.1).

Практичне започаткування реформи децентралізації з 2015 р. відчутно вплинуло на прискорення зростання довіри до місцевої влади. Проте збереження стало високої недовіри в громадах, завдяки якому «сальдо» довіри досі залишається негативним, свідчить, на нашу думку, саме про низький рівень локальної ідентичності та недостатню інклюзивність територіального розвитку, через які значна частина членів територіальних громад залишаються не включеними до локальних інституційних систем.

За даними Четвертого всеукраїнського муніципального опитування, проведеного Міжнародним республіканським Інститутом (IRI) серед мешканців обласних центрів України у січні-лютому 2018 р., стрімко зросла

частка осіб, які вважають, що справи в їхньому місті йдуть у правильному напрямку. У 2018 р. вона сягнула 38% проти 30% у 2017 р. Між тим, частка тих, хто вважає, що справи в Україні йдуть у правильному напрямку, залишилась критично низькою – до 16%, хоча й зросла з 13% рік тому.

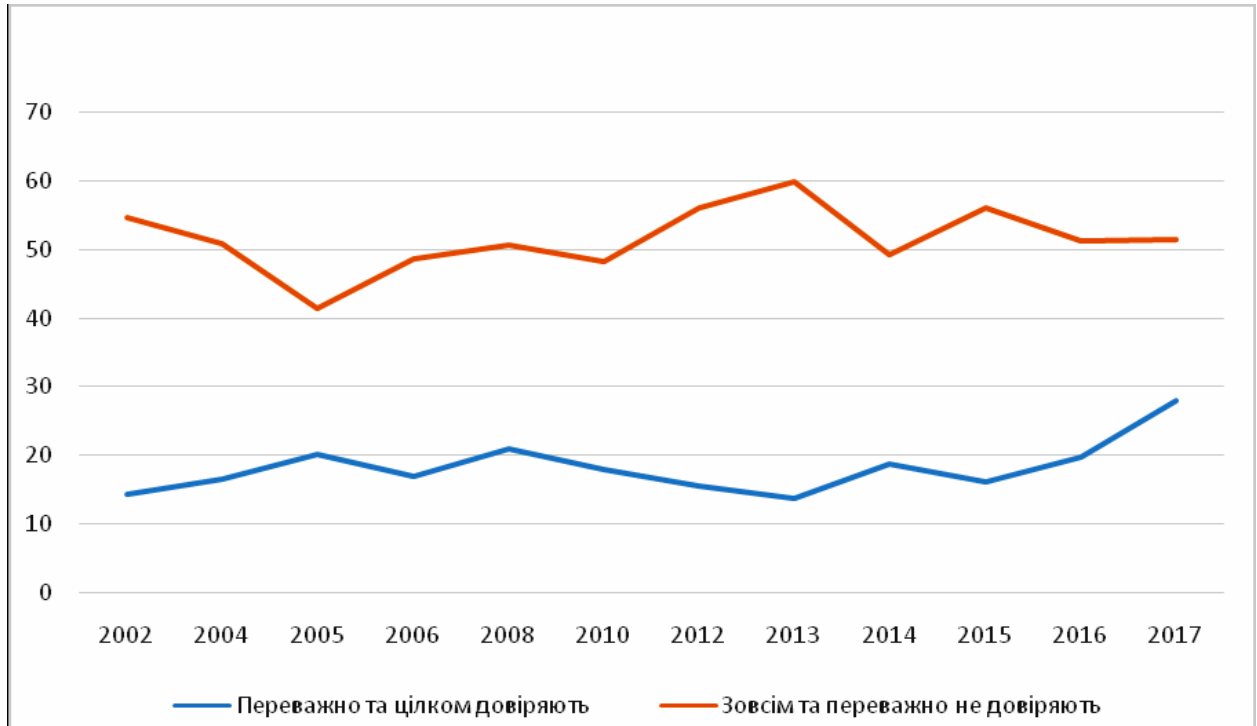


Рисунок 3.1 – Динаміка довіри до місцевих органів влади в Україні, %.  
Джерело: [110]

Незважаючи на триваюче на той час вже два роки економічне зростання, переважна більшість опитаних вважали, що економічна ситуація в країні у 2017 р. погіршилася. Відтак ефект економічного зростання та реформи децентралізації закономірно відбиваються у змінах середовища існування громадян, поліпшуючи їхні настрої, проте це поки що не вкладається в цілісну картину змін в країні.

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою Кабінетом Міністрів України 01.04.2014 р., метою формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади визначено створення і підтримку 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. Спираючись на це визначення, в якості головних цільових груп, для яких насамперед має відчуватися ефект утворення ОТГ, традиційно розглядаються:

- пересічні мешканці території (для яких розширюються можливості благоустрою територій: дороги, комунальна інфраструктура тощо);
- споживачі послуг установ, що фінансуються з місцевих бюджетів (освіта, охорона здоров'я, надання адміністративних послуг, комунальні підприємства – завдяки їх ефективнішій роботі);
- організації громадянського суспільства (відбувається розширення можливостей реалізації громадських ініціатив, контролю над діяльністю місцевої влади).

У розрахунку саме на цих бенефіціарів, як правило, вибудовується політика розвитку самих громад, а також політика підтримки ОТГ з боку держави. Як наслідок, процеси децентралізації та об'єднання громад сконцентровані на «житлово-комунальній» проблематиці, довкола неї вибудовуються й аргументи на користь об'єднання. Бізнес, а загалом – економічно активне населення громади як таке, наразі об'єктивно не є цільовими групами реформи децентралізації.

У результаті, при значному розширенні повноважень громад у сферах, які стосуються соціального забезпечення, їхні спроможності у формуванні сприятливого бізнес-середовища залишаються вельми обмеженими. Основна частина доходів місцевих бюджетів формується на основі розщеплення податків, ставки яких та механізми адміністрування визначаються на центральному рівні. Отже, бракує самостійності місцевих громад у визначенні джерел власного ресурсного забезпечення. Значне відставання секторальної децентралізації (зокрема, у сферах надання послуг, суттєвих для ведення бізнесу, як-от електро- та газопостачання) призводить до того, що

група ще може знайти джерело фінансування конкретного проекту, проте без підтримки засобів регіональної політики вищих рівнів неспроможна організувати необхідні рішення на секторальному рівні, які дозволили б оптимізувати реалізацію цього проекту. Тривалим було зволікання із переданням ОТГ контролю над землями, що перебувають за межами населених пунктів, через що наразі розпорядження ними загальмоване необхідністю проведення інвентаризації.

Вельми жорстко централізованим є розподіл бюджетних коштів, що спрямовуються на підтримку місцевого розвитку. Показовим у цьому сенсі став процес остаточного доопрацювання проекту Державного бюджету на 2019 рік. Порівняно з поданим урядом законопроектом, народні депутати зменшили видатки Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) з 9,1 млрд грн. до 7,7 млрд грн., натомість відновили субвенцію на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (4,8 млрд грн.), яка розподіляється у ручному режимі. Власне, й розподіл коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) апріорі є централізованим вже тому, що цей «фонд», по суті, є лише статтею в Державному бюджеті. Незважаючи на конкурсні принципи фінансування, в останні роки спостерігається посилення адміністративного втручання в його діяльність. Зокрема, експерти ОЕСР висловлюють занепокоєність щодо змін в управлінській практиці ДФРР, які свідчать про потенційне обмеження автономії субнаціонального рівня у встановленні пріоритетів політики розвитку. Вони полягають у введенні до складу Комісії з розгляду проектів народних депутатів, а також у введенні секторальних квот для 40% коштів ДФРР.

За даними проведеного ULEAD дослідження функціонування ДФРР у 2015-2017 рр., переважна більшість проектів, що фінансувалися фондом, стосувалися комунальної та соціальної інфраструктури. Більшість сфер, що мають прямий вплив на підвищення конкурентоспроможності регіонального бізнесу, залишилися поза увагою. Логічним негативним наслідком замкнення

більшості проектів на вирішення локальних завдань є вузька географічна локалізація. Територія впливу більшості проектів ДФРР (63% від загального числа) протягом 2015-2017 рр. не перевищувала розмірів однієї громади. Всі проекти, реалізовані з коштів ДФРР на виконання планів заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку, фактично були спрямовані на досягнення лише 17% від загального числа завдань стратегій регіонального розвитку. Крім того, Державний фонд регіонального розвитку фінансує тільки розвиток і капітальні витрати, і ці кошти не дозволено витратити на фінансування розвитку людського капіталу (наприклад, на закупівлю освітніх чи консультаційних послуг).

Отже, посилення ефективності децентралізації у здійсненні інституційних зрушень, необхідних для зміцнення локальної ідентичності членів громад, потребуватиме розширення спроможності громад до створення умов, сприятливих для розвитку локального бізнесу. Теза «не заважати» розвитку бізнесу, яка досить часто експлуатується в українському просторі, в умовах інституційної недостатності видається недоречною. Стихійна лібералізація, ймовірно, може бути сприятливою для розвитку бізнесу як такого, проте інтеграція розвитку бізнесу у розвиток громад потребуватиме цілеспрямованого інституційного будівництва. У тому числі – шляхом зацікавлення бізнесу в інвестуванні у формування інституційного (соціального) капіталу громади, який сформує локальні мережі, які дозволятимуть ефективніше використовувати локальні ресурси та отримувати вищу віддачу на вкладений капітал. Оптимальним виглядає підкріплення ефективного врядування в громадах «знизу» – через поширення соціальної відповідальності бізнесу та еволюцію цієї відповідальності від добродійності до інвестицій у місцевий розвиток. Саме на цих засадах може бути досягнуте інклюзивне зростання, яке поєднуватиме зростання продуктивності праці та зростання зайнятості. Посилення дієвості громад у створенні ендогенних механізмів територіального розвитку заохочує до співпраці місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування, бізнес-

спільноту території та ділові асоціації, мешканців, організації громадянського суспільства, сприяє формуванню ними спільного бачення майбутнього їхньої громади як підґрунтя локальної ідентичності.

Узагальнюючи вищевикладене, можна зробити висновок, що для формування нового підґрунтя ідентичності об'єднаних громад у процесі реалізації реформи децентралізації в Україні остання має забезпечувати вирішення наступних основних завдань:

- досягнення згуртованості громад навколо пріоритетних цілей територіального розвитку;
- побудова «інституційних екосистем громад» як основи для відбудови соціального капіталу;
- оптимізація та диверсифікація структури економік громад;
- поглиблення капіталізації потенціалів громад;
- запровадження адаптивної моделі стратегічного планування із залученням основних стейкхолдерів громади;
- реалізація потенціалу міжтериторіальної співпраці;
- співвіднесення розвитку громад з загальнонаціональними стратегіями секторального та регіонального розвитку.

### 3.2 Перспективні напрями фінансування розвитку об'єднаних територіальних громад за рахунок альтернативних джерел

Об'єднані територіальні громади (ОТГ) на сьогодні мають достатньо можливостей до пошуку і використання альтернативних джерел фінансування, які і стають фактором підвищення самофінансування їх діяльності та задоволення місцевих потреб. Так, деякі ОТГ уже вміють та активно використовують наявні можливості щодо реалізації розроблених проектів за рахунок грантових ресурсів. При цьому, як свідчать результати

опитування діючих ОТГ, 85% з них станом на липень 2019 р. не мають досвіду співпраці із проектами міжнародної технічної допомоги у сфері покращення бізнес-середовища.

Одним із головних завдань органів місцевого самоврядування в більшості країн є організація пошуку позабюджетних джерел фінансування та налагодження співпраці з різними фондами і грантовими програмами. Враховуючи обмеженість бюджетних ресурсів навіть фінансово найспроможніших ОТГ в Україні, важливим напрямом діяльності місцевих громад має стати пошук альтернативних джерел фінансування та залучення грантових коштів для вирішення потреб місцевого розвитку. Відтак, з метою підвищення кількості ОТГ, які активно застосовуватимуть альтернативні джерела фінансування, нами запропоновано алгоритм залучення грантових коштів для розвитку ОТГ. Він містить визначальні особливості залучення ресурсів за грантовими програмами (рис. 3.2).

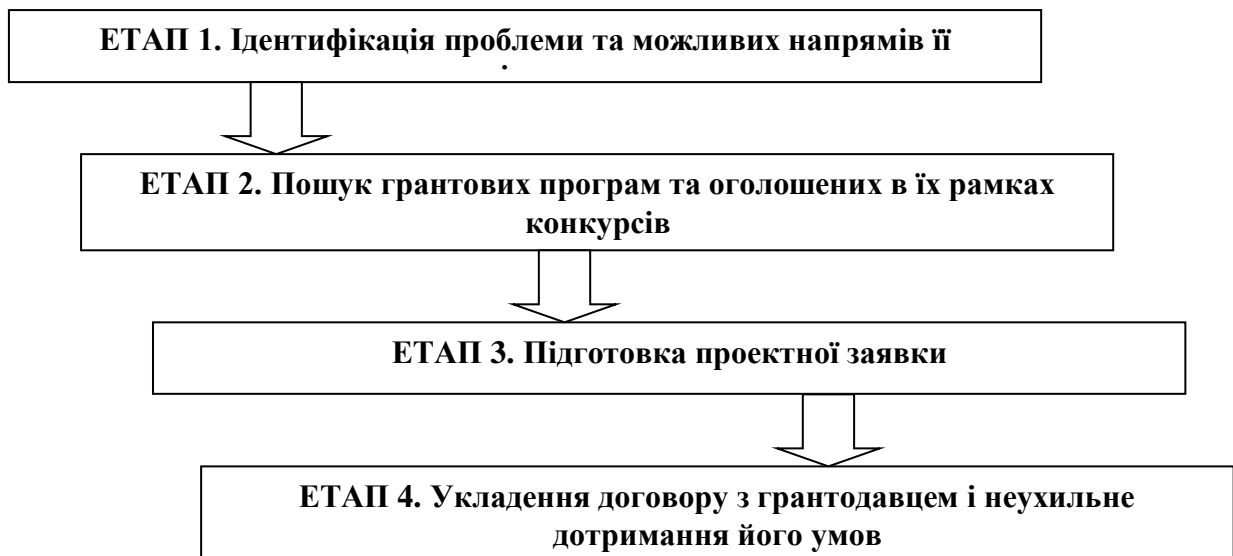


Рисунок 3.2 – Алгоритм залучення грантових коштів для розвитку ОТГ

Джерело: складено автором

При цьому важливим є регулярне проведення моніторингу офіційних сайтів донорських організацій та Інтернет-ресурсів, які містять узагальнену інформацію про грантові конкурси. Зокрема, досить інформативними й

актуальними є:

- ресурсний центр «Гурт» (<http://gurt.org.ua/>);
- інформаційний портал некомерційних організацій України «Громадський простір» (<http://www.prostir.ua/category/grants/>);
- краудфандингова платформа «Велика ідея» (<https://bigggidea.com/>);
- Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад (<http://vassr.org/>);
- офіційний портал «Децентралізація» (<https://decentralization.gov.ua/>);
- Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO) (<http://despro.org.ua/>);
- Міжнародний фонд «Відродження» (<http://www.irf.ua/grants/contests/>);
- група у Facebook «Гранти, конкурси, стипендії» (<https://www.facebook.com/groups/progrants/>);
- каталог грантодавців (<http://foundations.org/>);
- Міжнародна асоціація суспільних та корпоративних донорів «European Foundation Centre (EFC)» (<http://www.efc.be/>);
- міжнародний портал для некомерційних організацій (<http://www.guidestar.org>) та інші.

Як свідчить практика успішних ОТГ, з метою підвищення шансів на отримання грантової підтримки представникам громади слід взяти участь у тренінгах, які досить часто проводять донорські організації для потенційних учасників майбутнього конкурсу за відповідним напрямом. Крім того, важливо забезпечити відповідність проектної заявки стратегічному плану розвитку громади чи регіону. Донорські організації зазвичай надають перевагу тим проектам соціально-економічного розвитку, що підтверджують життєздатність на етапі після завершення грантового фінансування.

У сучасних наукових дослідженнях значна увага сфокусована на ролі бізнесу в місцевому економічному розвитку. І науковці, і практики на сьогодні сходяться в думці, що ОТГ є своєрідним «бізнес-хабом», де малий та середній бізнес має усі можливості для зростання. Відтак, визначальним є

створення такого сприятливого для бізнесу місцевого середовища, в якому існуючі й новостворені підприємства можуть динамічно зростати, і лідером якого є приватний підприємець [14]. Це, в свою чергу, сприятиме як збільшенню податкових надходжень до місцевого бюджету, так і підвищенню рівня зайнятості громадян (рис. 3.3).

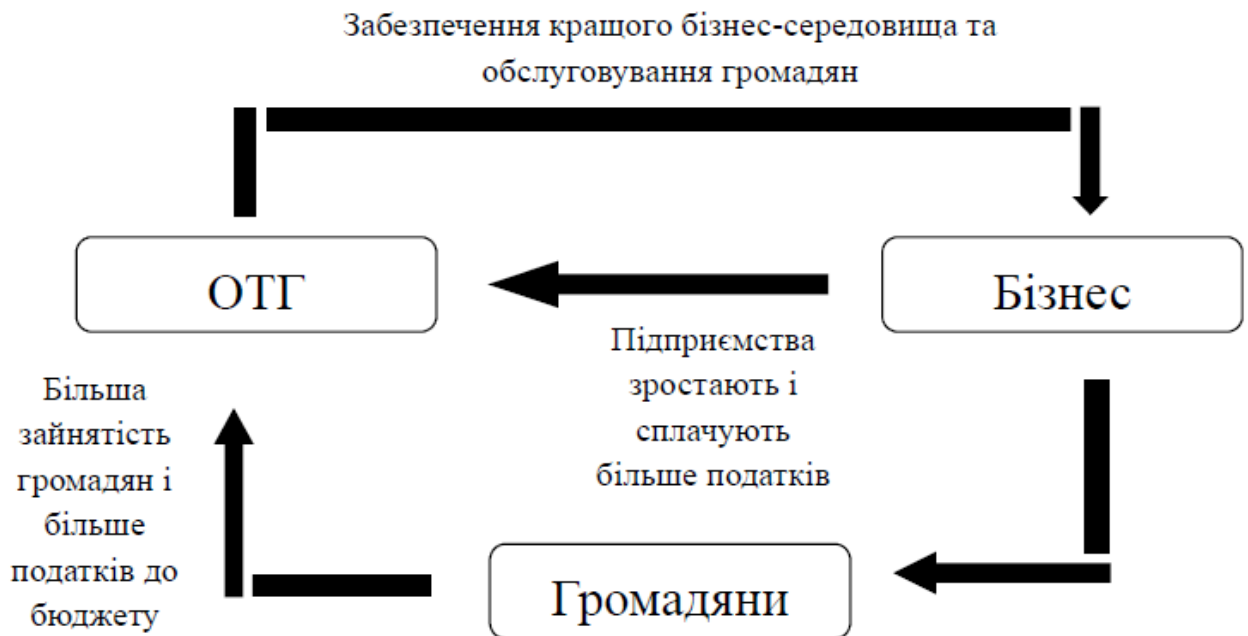


Рисунок 3.3 – Роль бізнесу в місцевому економічному розвитку

Джерело: доповнено автором [14]

Відтак, для однієї з ОТГ Полтавської області було запропоновано проект по впровадженню вирощування мікрогрину. Такий проект узгоджено із Планом соціально-економічного розвитку ОТГ, наявною інфраструктурою, має за мету задоволення потреб громади в екологічно чистих та корисних для здоров'я продуктах, а також підвищення рівня якісного харчування у школах і дитячих садках ОТГ. Вирощування мікрозелені (мікрогрину) на сьогодні набирає надзвичайної популярності, яка обумовлена тенденцією до правильного харчування, різноманітності видів зелені до споживання та додаванням до страв. Мікрогрін – це маленькі стебла овочів, які збирають зазвичай від 5 до 15 днів після проростання та вирізняються значним обсягом вітамінів.

Однією з головних умов надання ділянки під вирощування є реєстрація на території ОТГ юридичної особи, щоб податки та інші платежі надходили до місцевого бюджету. Зазначене виробництво стане перспективною справою для розвитку ОТГ, адже розширення даного бізнесу може сягати всього району, а через деякий час і області. Надання грантової підтримки потребує лише на початковій стадії для будівництва теплиці та закупки насіння для перших продажів. При цьому ми переконані, що альтернативні джерела є ідеальним варіантом для започаткування даного виду бізнесу в поєднанні з місцевими ресурсами (в т.ч. земельними).

Дана ОТГ знаходиться близько до міста Полтави, де за спостереженнями автора не було знайдено достатньої кількості мікрогіну, який необхідний не лише населенню громади, школам, дитячим садкам на території ОТГ, а й кафе, ресторанам, піцеріям. Тобто одразу можна розглядати цей район як ринок продажу. Крім того, нами розглянуто також місто Полтава як майбутній ринок для реалізації даного виду продукції. Адже, згідно з проведеними дослідженнями було виявлено продаж мікрогіну лише у одному супермаркеті «МЕТРО», що ще раз вказує на дефіцит даного виду продукції. Однак, швидкий доступ до названого супермаркету є не у всього населення. Також вивчено асортимент звичайних ринків районів, де мікрогіну не було знайдено.

За умови прийняття проекту на фінансування процес виробництва почнеться одразу після підготовки теплиць. Щодо реалізації продукції, то за названих умов та розрахунків не повинно виникнути особливих труднощів, так як мікрогрін – це food-trend сучасності, який в Україні здобув популярність не так давно, але стрімко поширився. Для прикладу, у США мікрогрін почав з'являтися у меню шеф-кухарів ще в 1980-х рр. у Сан-Франциско. Спочатку було запропоновано незначну кількість різновидів, а сьогодні американська промисловість мікрогіну складається з різних насінневих компаній та виробників. Популярність мікрогіну щороку зростає і обумовлено це, зокрема, поєднанням великої кількості вітамінів у

незначних обсягах продукту. SWOT-аналіз щодо впровадження даного виду бізнесу наведено в табл. 3.1.

Таблиця 3.1 – SWOT-аналіз щодо впровадження бізнесу «Мікрогрін»

Елементи SWOT-аналізу	Ваговий коефіцієнт	Бальна оцінка	Добуток	Елементи SWOT-аналізу	Ваговий коефіцієнт	Бальна оцінка	Добуток
S= Strengths (сильні сторони):				W=Weaknesses (слабкі сторони):			
1. Коротка тривалість виробничого циклу	0,35	5	1,75	1. Велика конкуренція	0,2	5	1
2. Не вимагає великих ділянок для вирощування	0,4	3	1,2	2. Популярність мікрогрину зростає меншими темпами, ніж на інші рослини	0,3	4	1,2
3. Високий рівень рентабельності	0,25	5	1,25	3. Якісне насіння - фіолетовий базилік доводиться завозити з-за кордону за 2000 грн/кг	0,5	3	1,5
<b>УСЬОГО:</b>	<b>1</b>	<b>13</b>	<b>4,2</b>	<b>УСЬОГО:</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>3,7</b>
O=Opportunities (можливості):				T=Threats (загрози):			
1. Позитивно впливає на здоров'я громадян	0,6	3	1,8	1. Недостатня кількість інформації про розповсюдження мікрогрину	0,5	4	2
2. Мікрогрін підвищує якість харчування різних верств населення	0,2	4	0,8	2. Незначний сегмент на ринку	0,3	5	1,5
3. Наявність максимуму необхідних корисних речовин у високій концентрації	0,2	3	0,6	3. Перші прибутки такого бізнесу є невисокими	0,2	3	0,6
<b>УСЬОГО:</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>3,2</b>	<b>УСЬОГО:</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>4,1</b>

Джерело: складено автором

Доходи при площі теплиці 0,10 га становитимуть 1701,0 тис гривень. При цьому загальна сума розрахованих витрат становитиме 944,11 тис грн

(таблиця 3.2). Відтак, прибуток за розрахованим проектом становитиме 756,89 тис грн, що забезпечить рентабельність – 80,2%. При високій рентабельності (80,2%) вирощування мікрогрину матиме можливість до виходу на ринок міст сусідніх Полтаві. Тим самим збільшуючи значимість мікрогрину та задовольняючи потреби суспільства.

Таблиця 3.2 – Фінансово-економічні показники впровадження проекту «Мікрогрін» у ОТГ Полтавської області

Показники	Розраховані значення
Валовий збір, кг	6300
Ціна реалізації, грн/кг	270
Виручка, тис грн	1701,0
Витрати всього, тис грн, в т.ч.:	944,11
- амортизація конструкції теплиці	70,2
- амортизація системи обігріву та поливу	17,82
- обігрів	174,96
- насіння (асортимент)	207,9
- вода	1,24
- субстрат	12,96
- лотки для вирощування	83,97
- лотки для пакування	83,97
- оплата праці з нарахуваннями	86,7
- логістика	167,94
- реклама	24,3
- інші витрати	12,15
Прибуток, тис грн	756,89
Рівень рентабельності, %	80,2

Джерело: складено автором

Впровадження даного проекту на території обраної ОТГ є вагомим для її подальшого соціально-економічного розвитку. Він сприятиме як задоволенню потреб населення в екологічно чистих продуктах харчування, так і розвитку бізнесу на території ОТГ, а відповідно – зайнятості населення і

податковим надходженням до місцевого бюджету. При цьому кошти гранту необхідно залучити лише на початковому етапі для закупівлі обладнання, поточні витрати здійснюватимуться суб'єктом підприємництва.

З метою реалізації соціальних проектів на території ОТГ пропонуємо запровадити «Соціальне таксі для громадян з інвалідністю». В розвинених країнах кожна громада, а також кожне друге підприємство вважає своїм обов'язком запровадити щось з елементів допомоги населенню. Відтак, і виробник мікрогрину може позиціонувати себе як соціальний підприємець, допомагаючи вирішувати хронічні потреби суспільства.

Люди з інвалідністю I та II групи з порушенням опорно-рухового апарату досить часто зіштовхуються з такою проблемою як доїхати до лікарні. Тому багато з них об'єднуються та пишуть запити на рівні міста чи навіть держави. На території ОТГ диспетчерами соціального таксі для прийому заявок від осіб з інвалідністю можуть працювати як окремі робітники, так і студенти, волонтери. Двічі на місяць клієнти можуть безкоштовно скористатися соціальним транспортом. Подаючи проект на мікрогрант, можна залучити кошти для спеціального підйомнику осіб з інвалідністю на автомобіль, а також мобільний телефон для диспетчерів.

Слід зазначити, що альтернативні джерела легше задіяти, якщо ОТГ максимально приближені до фінансових технологій (FinTech), які за вивченими науковими джерелами на сьогодні є чинником трансформації фінансових систем. Об'єднання технологій з традиційними фінансами змінює існуючі інститути та способи роботи з новими технологічними процесами. З одного боку, інновації, що виникли у секторі FinTech, мають величезну трансформаційну потужність для фінансових систем та сфери державного управління. З іншого, – вони обумовлюють виникнення та реалізацію нових ризиків, що потребує їх своєчасної ідентифікації та створення адекватної системи управління ними.

Децентралізація містить в собі тим самим і зміну фінансового середовища, тому при формуванні в ОТГ сприятливого бізнес-середовища

слід одночасно розвивати і FinTech. Як свідчать дослідження, а саме FinTech-компаній функціонують як малі підприємства, обсяги інвестицій у них неухильно зростають [21]. Загальні інвестиції у компанії FinTech загалом зросли з 9 млрд дол. США у 2010 р. до 25 млрд дол США у 2016 році. Інвестиції венчурного капіталу також неухильно зростали з 0,8 млрд дол США у 2010 р. до 13,6 млрд дол США у 2016 році.

На тлі зростаючої геополітичної та макроекономічної невизначеності у 2016 р. відбулася зміна настроїв інвесторів, які вимагали від інноваційних рішень більшої масштабності та комерціалізації.

Перспективним напрямом на сьогодні є і розвиток ендавментів – цільових фондів, призначених для використання у некомерційних цілях, що наповнюються за рахунок благодійних внесків. Такий механізм фінансування потреб місцевого соціально-економічного розвитку досить широко використовується в економічно розвинутих країнах світу. Часто це навіть ціла система фондів, кожен із яких має власну стратегічну мету щодо використання генерованих ендавментами коштів. Враховуючи досвід зарубіжних країн, в Україні з метою прискорення формування ендавмент-фондів, доцільним є внесення змін до Бюджетного і Податкового кодексів в частині надання їх засновникам та благодійникам державних пільг і додаткових преференцій.

Отже, впровадження запропонованих перспективних проектів за рахунок альтернативних джерел фінансування, що узгоджені із Стратегією розвитку громади, сприятимуть формуванню сприятливого бізнес-середовища та реалізації соціальних програм в ОТГ, підвищенню фінансової спроможності на довгострокову перспективу. Дотримання запропонованого у роботі алгоритму та розвиток навичок щодо залучення коштів з альтернативних джерел стануть визначальним фактором успіху у реалізації ініціатив місцевого розвитку відповідних територіальних громад.

### 3.3 Краудсорсинг та краудфандинг як інструменти стимулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад

На сьогодні органи місцевого самоврядування більшості територіальних громад, особливо невеликих, не мають достатнього обсягу фінансових ресурсів для виконання в повній мірі своїх повноважень, передбачених чинним законодавством. В якості інструменту вирішення місцевих проблем, що стоять перед органами місцевого самоврядування, можливо використовувати методологію краудсорсингу.

Термін «краудсорсинг» (crowdsourcing) уперше був введений в 2006 р. Джеффом Хау та Марком Робінсоном і означає, що пошук рішень здійснюється за допомогою використання колективного розуму (праці) натовпу (crowd) на принципах аутсорсингу (outsourcing), який передбачає передачу частини бізнес-процесів на виконання третіми особами. Іншими словами, краудсорсинг – це використання потенціалу великої кількості людей для вирішення різних завдань.

Краудсорсинг використовують навіть на державному рівні. Наприклад, Ісландія представила конституцію, написану з використанням краудсорсинга. Обговорення конституції проходило на сторінці соціальної мережі Facebook. Краудсорсинг здійснюється за спеціально розробленою моделлю, спрямованою на рішення корпоративних чи суспільно значимих завдань. Дана модель включає організацію (збір, оброблення інформації та конструктивних ідей), методологію (збір пропозицій до проектів документів) та підготовлений персонал, націлений на кінцевий результат (формування пулу незалежних експертів).

Хоча сам термін новий, краудсорсинг відомий людству давно. Обговорення конституції або пенсійної реформи, висловлювання ідей з приводу реформування системи освіти, пропозиції щодо назви вулиці або

міста – все це приклади краудсорсинга.

Краудсорсинг в місцевому самоврядуванні передбачає залучення мешканців до вирішення місцевих проблем шляхом використання їхніх здібностей, знань і досвіду на добровільних засадах.

Основною ідеєю застосування краудсорсинга на рівні територіальних громад є припущення, що на певній території проживають творчі люди, які можуть об'єднувати ідеї, вирішувати проблеми, проводити дослідження і координувати дії. Здебільшого ці люди – ентузіасти і патріоти, вони витрачають свій час, не чекають винагороди і отримують моральне задоволення від практичного втілення своєї ідеї.

Важливість упровадження краудсорсинга в практику місцевого самоврядування обумовлено такими причинами:

- відсутність інтересу у широких верств населення до місцевих проблем;
- наявність у окремих жителів з активною громадянською позицією відповідних знань та умінь, які за певних умов вони можуть використати для поліпшення свого життя і життя інших мешканців;
- необхідність об'єднання сил і можливостей органів місцевої влади і населення, у тому числі в фінансовій сфері.

Вирішення місцевих проблем за допомогою краудсорсинга можна представити у вигляді рис. 3.4.

Суть алгоритму здійснення краудсорсингу зводиться до того, що коли у окремого громадянина виникає якась проблема, він, замість того, щоб йти по інстанціях місцевих органів влади, описує її на якомусь майданчику (наприклад, на офіційному сайті органів місцевого самоврядування).

Для реалізації запропонованої схеми-механізму органи місцевого самоврядування повинні:

- 1) осмислити і систематизувати отримані від громадян варіанти проблем;
- 2) виявити місцеві проблеми, вирішення яких можливе в тому числі за

участю місцевих жителів;

- 3) провести раціональний моніторинг цих проблем;
- 4) визначити можливі реакції різних верств населення на проблемні ситуації (активне обговорення проблемної ситуації, конкретні пропозиції та дії щодо усунення проблеми; відкрита негативна реакція; байдужість).

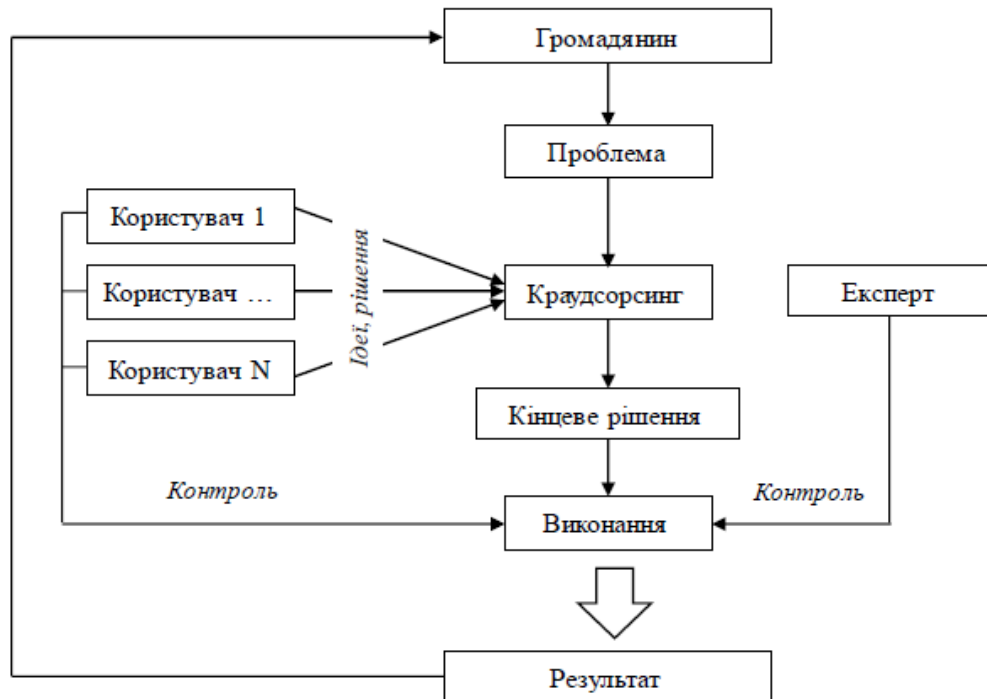


Рисунок 3.4 – Схема вирішення місцевих проблем за допомогою краудсорсингу [42]

Громадяни, беручи участь у вирішенні місцевих проблем, можуть допомогти не тільки своїм часом та ідеями, а й фінансовими ресурсами.

Особливий вид фінансових інструментів, який називають краудфандингом, якраз і спрямований на збір добровільних пожертв або інвестицій для реалізації певних проектів, часто через Інтернет (рис. 3.5).

Для практичної реалізації краудфандингу необхідно створювати спеціальну інтернет-платформу. Найуспішніша платформа краудфандингу була заснована в США в 2009 р. – Kickstarter. За допомогою даної платформи більш ніж 3,9 млн чоловік отримали понад 579 млн USD, за рахунок яких було профінансовано понад 39 тис. творчих проектів [55].



Рисунок 3.5 – Взаємозв’язок краудсорсингу та краудфандингу у реалізації місцевих ініціатив [55]

В Україну краудфандинг прийшов в 2013 р. і знайомий нам як Спільнокошт на платформі Велика Ідея. Краудфандинг в Україні зміцнила Революція Гідності. Саме через ці та подальші події українцям довелося згуртуватися та мобілізувати ресурси для вирішення різних проблем. Групи у фейсбук стали містком між гарячими потребами та людьми з усіх регіонів, які мали змогу та бажання допомогти коштами.

Сьогодні в Україні вже багато платформ для збору коштів на різні потреби. На GoFundEd можна підтримати освітні проекти від школярів. Сервіс Komubook пропонує підтримати книжки та отримати їх за нижчою ціною. Одеська платформа Мой Город дозволяє збирати кошти для міських проектів. Молода платформа RazomGo підтримує молодих підприємців та стартаперів. Платформи Спільнокошт та NaStarte підтримують проекти з багатьох категорій.

У процесі використання краудфандингу істотно спрощуються процедура і механізм фінансування проектів, з’являються велика фактична «адресність» та цільовий характер фінансування. Не менш важливим моментом є подолання нестачі або обмеженості бюджетних коштів на

фінансування соціально значущих проектів. При цьому ціна вирішення проблеми сприймається потенційними учасниками краудфандингу як більш обґрунтована і справедлива, що обумовлено специфікою складу «експертного співтовариства» – учасників краудфандингу. Розміри коштів, що вносяться, не обмежені, можна співфінансувати одразу кілька вподобаних проектів. Для учасників краудфандингу не виключається можливість не тільки повернення вкладених коштів, а й отримання прибутку. Кожен бажаючий може взяти участь у фінансуванні саме того проекту, який він вважає за необхідне підтримати, а зовсім не того проекту, який кимось лобіюється.

Учасниками краудфандингу можуть бути органи публічного управління, ЗМІ, бізнес-спільнота, населення, НДО тощо. Своєрідними «бонусами» для них, в залежності від специфіки краудсорсинг-проекту, можуть бути: підвищення якості та ефективності роботи місцевих органів влади; розвиток бізнесу; формування бренду; підняття іміджу територіальної громади; підтримка і розвиток охорони здоров'я, освіти і культури; посилення правопорядку і підвищення особистої безпеки; впровадження нових технологій в ЖКГ та ін.

Найбільш затребуваним краудфандинг вже у близькій перспективі буде для вирішення питань підтримки талановитої молоді, модернізації ЖКГ, підтримки малого бізнесу, стартапів. Причому краудфандинг може реально сприяти реалізації стратегії сталого соціально-економічного розвитку на місцевому рівні.

При впровадженні краудфандингу на місцевому рівні слід звернути увагу на статті витрат, які будуть співфінансуватися. Механізм даного фінансового інструменту не повинен замінити кошти місцевого бюджету. Для цього необхідно розділяти поняття видатків «на виживання» і «на розвиток».

Співфінансування мешканцями видатків «на виживання» – вимушений захід, а не ефективний шлях вирішення проблеми відсутності коштів у

місцевих бюджетах. В даному випадку більш коректним стане традиційна допомога з державного бюджету місцевим бюджетам (за рахунок субвенцій). Фінансування видатків «на виживання» з боку мешканців є крайнім заходом, який свідчить про провали в діяльності органів влади на всіх рівнях. Подібна реалізація місцевих ініціатив є сигналом про необхідність змін до бюджетного законодавства, які передбачатимуть перерозподіл бюджетних коштів на державному рівні, що дозволить фінансувати конституційно гарантовані та інші законні потреби і інтереси мешканців на відповідній території. Як позитивна практика слід розглядати співфінансування мешканцями видатків «на розвиток», оскільки саме вони краще розуміють власні потреби в додаткових опціях щодо розвитку місцевої інфраструктури.

Враховуючи такі особливості реалізації місцевих ініціатив за допомогою краудфінансінгу, важливим питанням постає правове регулювання, оскільки в Україні немає чітких правових засад щодо даного виду інвестування. Відповідно до International Organization of Securities Commissions (IOSCO), існує п'ять режимів регулювання фінансових моделей краудфінансінгу (табл. 3.3).

На сьогодні в Україні навіть не розглядається жодний з режимів регулювання фінансових моделей краудфінансінгу, тим не менш будь-яка фінансова ініціатива потребує відповідного регулювання з метою уникнення випадків шахрайства, помилок, непорозумінь та інших некоректних дій з боку усіх учасників процесу. Так як обороти ринку краудфінансінгу все ще залишаються роздрібними, то й законодавчо цей ринок не має підпадати під жорсткі вимоги, але й відсутність законодавчих норм не повинна обмежувати його розвиток і потенціал для суспільства.

Як альтернативний варіант, можна використовувати поєднання таких інструментів, як благодійний фонд та інтернет-платформа, що в умовах України є реальним для застосування. Запровадження краудсорсінгу та краудфінансінгу як інструментів інтегрованого ФЗРТГ вимагає актуалізації певного набору чинників.

Таблиця 3.3 – Режими регулювання фінансових моделей краудфандингу [8]

Режим регулювання Фінансування моделей краудфандингу	Особливості застосування моделей країнами
Неврегульованість Питань краудфандингу	Відноситься до держав, які не мають кредитного ринку на рівних (peer-to-peer lending) і, отже, не мають необхідність регулювати цю галузь. Інші держави не регулюють цей сектор через відсутність визначення щодо послуг, які надаються інвесторам і ринок, що розглядається надто малий (Туніс і Великобританія); в деяких випадках є регламент, призначений для захисту інвесторів (позичальників) і, головним чином, включає в себе правила вже на місці, щоб захистити позичальника від необґрунтованих відсоткових ставок, недобросовісного надання кредиту та неправдивої реклами.
Регулювання в якості Посередника	Залежно від визначення у законодавстві, інвестори, що кредитують на рівних (peer-to-peer lenders) можуть бути класифіковані як посередники або брокери. Існують правила, які встановлюють передумови для платформи, щоб зареєструватися, щоб отримати доступ до ринку. Інші правила та вимоги визначають, як платформа повинна вести свій бізнес (наприклад, ліцензування, необхідні для забезпечення кредиту та / або фінансові послуги).
Регулювання як банківська Установа	Онлайн-платформи класифікуються як банки через їх функції кредитного посередництва, і, отже, регулюються банками. Таким чином, краудфандингові платформи повинні отримати ліцензію на банківську діяльність; виконувати вимоги щодо розкриття інформації та інших подібних правил (Німеччина, Франція)
Американська модель	На федеральному рівні кожна платформа обов'язково має бути зареєстрована в Комісії з цінних паперів та на фондових біржах (SEC). Кожен кредит, що з'являється завдяки краудфандинговій платформі повинен бути зареєстрований в SEC. Кожна платформа також розглядається як публічна компанія, що має повною мірою розкривати свою інформацію про фінанси, позики та практику.
Заборона	Деякими законодавчими актами у різних державах заборонено практику кредитування на рівних.

До чинників, що сприятимуть розвитку краудсорсингу та краудфандингу на місцевому рівні слід віднести: просвітницька діяльність, інформаційно-комунікативні технології та платформи, правове регулювання. Детальніше розглянемо кожний із цих чинників:

1. Просвітницька діяльність. Суспільство майбутнього орієнтоване на

створення нових соціально-орієнтованих бізнес моделей і соціальної трансформації економіки. Ефективна освіта справді вільного та демократичного суспільства забезпечить не лише соціально-економічну мобільність, але і мобільність мислення, освіту для мислення через навчання, мислення «поза межами» і створення інноваційних рішень. Безумовно, значна активізація суспільства завдяки розвитку Інтернет забезпечує соціально-економічну та ментальну мобільність населення. Постійна просвітницька робота серед місцевого населення щодо застосування революційних технологій полегшить доступ громадянського суспільства до управління та справедливості, а також модернізує економіку та перерозподілить відповідальність між усіма членами соціуму.

Головним для суспільства, і тим самим для місцевого розвитку, є створення, підтримання та поліпшення умов для вільної, творчої життєдіяльності людей, налагодження раціональних взаємовідносин між собою, бізнесом та владою. В українському суспільстві можна відзначити новий етап суспільного розвитку, який передбачає налагодження взаємовідносин через використання новітніх технологій. Активна участь членів територіальної громади у вирішенні місцевих проблем, підвищення коефіцієнта довіри населення дозволить використовувати тенденції розвитку нових технологій і швидше впроваджувати їх. Краудфандинг дає змогу виявити глибинні процеси суспільних взаємовідносин, що виникають між суб'єктами місцевого розвитку, шляхом використання найкращих фінансових інструментів.

2. Інформаційно-комунікативні технології та платформи. Інформаційні технології відіграють все більш помітну роль у сучасному світі – без них неможливо прийняття зважених обґрунтованих рішень в політиці, бізнесі, науці та інших сферах життя. Інтернет об'єднує. Використання можливостей інтернет-технологій дозволяє залучати членів територіальної громади до прийняття рішень у межах компетенції громади та здійснення реального місцевого самоврядування, гарантованого законодавством.

Успішність здійснення місцевого самоврядування відтепер можна реалізувати за допомогою краудфандингу, однак для цього знадобиться організація вільного доступу до інтернету і розвиток платіжних систем. Тому місцева влада повинна підтримувати розвиток технологій і інновацій, щоб цифрова революція нікого не залишила офлайн.

3. Організаційно-правове регулювання. Необхідне створення нормативно-правової бази, яка буде регламентувати взаємодію учасників краудфандингової онлайн-платформи та встигати за технологічним прогресом і інтернетом. Держави, які прагнуть створити умови розвитку для краудфандингу, мають уважно поставитися до процедур його організації та регулювання, а саме правове регулювання має стимулювати і підтримувати, а не створювати перешкоди і обмежувати.

На місцевому рівні таке регулювання може бути здійснено через статути територіальних громад. Отже, застосування методів краудсорсингу та краудфандингу і збільшення їх значення у вирішенні місцевих проблем є перспективним. Ці методи є досить зручними для модернізації системи фінансового забезпечення розвитку територіальних громад та найбільш об'єднуючими, адже вони забезпечують швидкі та видимі результати.

### Висновки до розділу 3

Визначення напрямів та перспектив розвитку процесу фінансової децентралізації дозволили зробити наступні висновки:

1. Результати дослідження чинників та особливостей територіального розвитку дають підстави вважати, що реформа децентралізації, яка здійснюється в Україні, спроможна дієвим чином протидіяти інституційній кризі, започаткувати тренд інституційної реконсолідації суспільства завдяки відновленню ідентичностей на засадах їх локалізації.

Об'єднання громад та розширення їхніх повноважень та фінансових можливостей створюють необхідні умови для становлення складових соціального капіталу шляхом формування нових мереж «слабких» взаємозв'язків у рамках об'єднаних громад. Більше того, як свідчить поширення практики міжмуніципального співробітництва, такі взаємозв'язки мають тенденцію до розширення за межі громад. Децентралізація сприяє повнішому розкриттю локального потенціалу, що, поряд з іншим, веде до створення нових робочих місць, підвищення продуктивності праці, посилення капіталізації локальних ресурсів.

2. Доведено, що впровадження запропонованих перспективних проектів за рахунок альтернативних джерел фінансування, що узгоджені із Стратегією розвитку громади, сприятимуть формуванню сприятливого бізнес-середовища та реалізації соціальних програм в ОТГ, підвищенню фінансової спроможності на довгострокову перспективу.

Дотримання запропонованого у роботі алгоритму та розвиток навичок щодо залучення коштів з альтернативних джерел стануть визначальним фактором успіху у реалізації ініціатив місцевого розвитку відповідних територіальних громад.

3. Встановлено, що під час використання краудфандингу істотно спрощуються процедура і механізм фінансування проектів, з'являються велика фактична «адресність» та цільовий характер фінансування. Не менш важливим моментом є подолання нестачі або обмеженості бюджетних коштів на фінансування соціально значущих проектів. При цьому ціна вирішення проблеми сприймається потенційними учасниками краудфандингу як більш обґрунтована і справедлива, що обумовлено специфікою складу «експертного співтовариства» – учасників краудфандингу. Розміри коштів, що вносяться, не обмежені, можна співфінансувати одразу кілька вподобаних проектів. Для учасників краудфандингу не виключається можливість не тільки повернення вкладених коштів, а й отримання прибутку. Кожен бажаючий може взяти участь у фінансуванні саме того проекту, який він

вважає за необхідне підтримати, а зовсім не того проекту, який кимось лобіюється.

Учасниками краудфандингу можуть бути органи публічного управління, ЗМІ, бізнес-спільнота, населення, НДО тощо. Своєрідними «бонусами» для них, в залежності від специфіки краудсорсинг-проекту, можуть бути: підвищення якості та ефективності роботи місцевих органів влади; розвиток бізнесу; формування бренду; підняття іміджу територіальної громади; підтримка і розвиток охорони здоров'я, освіти і культури; посилення правопорядку і підвищення особистої безпеки; впровадження нових технологій в ЖКГ та ін.

## ВИСНОВКИ

У дипломній роботі наведено теоретичне узагальнення і подано вирішення наукового завдання, що виявляється в дослідження теоретичних і практичних засад процесу фінансової децентралізації в Україні, його сутності, вивчення європейського досвіду і можливостей успішної практики в Україні, що дало змогу виокремити низку теоретичних положень і сформулювати практичні рекомендації та пропозиції щодо поліпшення менеджменту рівня місцевого самоврядування за умов фінансової децентралізації.

1. Розглянуто економічну сутність та роль процесу фінансової децентралізації. Враховуючи уникнення змістовної неоднозначності уточнено поняття фінансової децентралізації, яка полягає у передачі джерел доходів місцевих бюджетів з державного бюджету і повноважень щодо управління ними від державних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування для реалізації ними власних та делегованих державою функцій. При цьому передача нових повноважень та обов'язків повинна підкріплюватися відповідним рівнем фінансових ресурсів і точним визначенням дохідних джерел.

Аргументовано, що метою фінансової децентралізації є не тільки підвищення оперативності та якості надання публічних послуг на місцевому рівні, а й забезпечення сталого розвитку територій, економічне зростання і скорочення бідності. Справді, сталий розвиток передбачає ефективне управління ресурсами і динамічний процес економічного зростання, що передусім засновані на платформі партнерства між державним, приватним сектором і громадянським суспільством.

2. Досліджено фінансову децентралізацію в контексті розвитку місцевого самоврядування. Встановлено, що децентралізація фінансування місцевих бюджетів виступає головним чинником демократизації фінансових

процесів та відображення рівня зворотного зв'язку бюджету громади з державними та місцевими органами влади.

Найоптимальніший варіант децентралізації процесу фінансування бюджету можна представити збалансованістю державного, регіонального та місцевого бюджетів. Тому, формуючи нову систему фінансової децентралізації, слід враховувати рівень імплементації використання регуляторних механізмів на всіх рівнях державного управління. Дотримання фіскальної солідарності розподілення бюджетних коштів (створення рівних фінансових умов) дає змогу регіонам, областям розвиватися як цілісний елемент фінансового бюджетування.

3. З'ясовано, що вирішення питань фінансових ресурсів і відповідного розподілу повноважень законодавчо врегульовано, але на практиці не реалізовано з огляду на деякі «прив'язки» до адміністративно-територіальної реформи. При цьому основною умовою з боку законодавця виступає об'єднання територіальних громад, яке надає можливості для бюджетного наповнення, видаткування і міжбюджетного трансферування.

До законодавчих актів, що регулюють питання фінансування об'єднання територіальних громад в Україні, а, відповідно, і фінансових ресурсів, бажано внести зміни в частині хронології, з тим щоб громади змогли отримати відповідні ресурси одразу після свого об'єднання (зокрема, до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та постанови Кабінету Міністрів України «Питання використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку»).

4. Встановлено, що в сучасних умовах господарювання зміни, які відбуваються у правовому аспекті розвитку ОТГ, мають на меті посилення їх фінансової спроможності через абсолютно різні фінансові та соціально-економічні механізми. Держава створює всі умови для реалізації поставлених завдань та функцій ОТГ. Однак, на сьогодні бюджет України має навантаження через дотаційний рівень ОТГ, що вимагає негайного вирішення у короткостроковому періоді.

Проведений аналіз результатів фінансової децентралізації свідчить про щорічне зростання обсягів власних доходів місцевих бюджетів. За п'ять років фінансової децентралізації очікується, що власні доходи місцевих бюджетів зростуть у чотири рази і становитимуть 267 млрд грн (за січень-листопад 2019 р. їх обсяг склав 250,5 млрд грн). Протягом 2015-2019 рр. обсяг фінансування за рахунок ДФРР має стійку тенденцію до зростання, у 2019 р. на потреби регіонального розвитку було спрямовано на 28,3 % більше коштів порівняно з 2018 роком.

5. Процес об'єднання територіальних громад перебуває у надактивній фазі, що обумовлено необхідністю завершення в поточному році процесу формування спроможних громад на всій території України. Як і раніше, одним із актуальних питань залишається фінансовий аспект функціонування об'єднаних територіальних громад.

Проведений аналіз свідчить про наявність значної диференціації у ресурсному забезпеченні громад, що відповідним чином відображається на якості та обсягах публічних послуг, які отримують громадяни на різних територіях. Своєю чергою, кінцевою метою децентралізації та головним завданням державної економічної та соціальної політики повинно бути сприяння у підвищенні фінансового потенціалу територій, які цього потребують, та максимально можливе вирівнювання міжрегіональних фінансових диспропорцій з метою забезпечення громадян належним рівнем публічних послуг незалежно від місця їхнього проживання.

6. Індекс публічності місцевого самоврядування є практичним інструментом, що дозволяє оцінити та порівняти між собою рівень прозорості, відкритості та підзвітності муніципальних інституцій у взаємодії з їх мешканцями. Вимірювання цього індексу націлене на те, щоб зрозуміти наскільки публічно приймаються рішення і втілюється в життя політика муніципалітету, і яким є внесок у цей процес основних суб'єктів місцевого самоврядування – міського голови, виконавчих органів і депутатів.

У рейтингу прозорості 100 найбільших міст України за 2017 рік

найбільшу кількість балів отримали Львів (57 зі 100), Кропивницький (56), Івано-Франківськ (54), Київ (52) і Миколаїв (51,5). Найменшу кількість балів отримали Новомосковськ (8), Мирноград (10), Дунаївці (11).

Найвищий рейтинг прозорості місцевих бюджетів міст України у 2018 р. мав м. Дрогобич з Індексом прозорості 73% що за шкалою прозорості відповідає інновативному рівню прозорості бюджету.

Загалом за 2018 р. 13 ОТГ з 50, що зареєстровані для оцінювання, мають непрозорий місцевий бюджет (якщо місцевий бюджет набирає менше 16 і менше балів, це означає, що місцева рада навіть не дотримується базових вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині оприлюднення проектів своїх рішень та прийнятих рішень, відповідно такому органу місцевого самоврядування не може бути присвоєно навіть мінімального рівня прозорості), всі інші потрапляють в категорію задовільного рівня прозорості місцевого бюджету.

7. Обґрунтовано та визначено цілі фінансової децентралізації у контексті становлення локальної ідентичності. Для формування нового підґрунтя ідентичності об'єднаних громад у процесі реалізації реформи децентралізації в Україні остання має забезпечувати вирішення наступних основних завдань:

- досягнення згуртованості громад навколо пріоритетних цілей територіального розвитку;
- побудова «інституційних екосистем громад» як основи для відбудови соціального капіталу;
- оптимізація та диверсифікація структури економік громад;
- поглиблення капіталізації потенціалів громад;
- запровадження адаптивної моделі стратегічного планування із залученням основних стейкхолдерів громади;
- реалізація потенціалу міжтериторіальної співпраці;
- співвіднесення розвитку громад з загальнонаціональними стратегіями секторального та регіонального розвитку.

8. Доведено, що головним завданням бюджетної децентралізації є пошук достатньої кількості фінансових ресурсів, які за своїм впливом зможуть надати повну самостійність та незалежність місцевих бюджетів у структурі бюджетної системи України. При цьому обґрунтовано, що поряд із бюджетними, інвестиційними та кредитними ресурсами, вирішальна роль у фінансуванні проектів місцевого соціально-економічного розвитку належить саме альтернативним джерелам у формі грантових коштів. Враховуючи специфічні ознаки альтернативних джерел фінансування, сформовано наступне їх визначення – це сукупність фінансових ресурсів, які безповоротно надаються на конкурсній основі на чітко визначені цілі щодо вирішення потреб соціально-економічного розвитку місцевої громади (проектів) у формі міжнародної технічної допомоги, грантів міжнародних донорських організацій, благодійних внесків та пожертв, а також в межах проектів корпоративної соціальної відповідальності.

З метою підвищення кількості ОТГ, які активно застосовуватимуть альтернативні джерела фінансування, запропоновано алгоритм залучення грантових коштів для розвитку ОТГ, який містить визначальні особливості залучення ресурсів за грантовими програмами. Крім того, обґрунтовано впровадження перспективних проектів за рахунок альтернативних джерел фінансування з метою формування сприятливого бізнес-середовища та реалізації соціальних програм в ОТГ, підвищення фінансової спроможності на довгострокову перспективу. Дотримання обґрунтованого алгоритму та розвиток навичок щодо залучення коштів з альтернативних джерел стануть визначальним фактором успіху у реалізації ініціатив місцевого розвитку відповідних територіальних громад.

9. Під час дослідження обґрунтовано, що процес вирішення місцевих проблем за допомогою краудсорсингу та краудфандингу має великий потенціал і соціальну значимість. Громадяни, беручи участь у вирішенні місцевих проблем, можуть допомогти не тільки своїм часом та ідеями, а й фінансовими ресурсами. Особливий вид фінансових інструментів, який

називають краудфандингом, спрямований на збір добровільних пожертв або інвестицій для реалізації певних проектів, часто через Інтернет.

Краудфандинг знаходиться лише на самому початку свого шляху, що сприяє використанню краудфандингу як інноваційного фінансового інструмента у питаннях практичної реалізації місцевих ініціатив. Для підвищення ефективності цього процесу місцевим органам влади необхідні залучати жителів територіальних громад шляхом популяризації цінностей відкритого суспільства, які ширші, ніж отримання безпосередньої вигоди. Краудсорсинг та краудфандинг як інноваційні інструменти стимулювання ФЗРТГ мають низку незаперечних переваг, являють собою цікаву та перспективну технологію участі, фінансування та інвестування.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аткинсон Э.Б. Лекции по экономической теории государственного сектора: пер. с англ. / Аткинсон Э.Б., Стиглиц Дж. Э.; под. Ред. Л.Л. Любимова. – М. : Аспект Пресс, 1995. – 832 с.
2. Азизова И. А. Бюджетирование, ориентированное на результат / И. А. Азизова. – Ташкент, 2010. – 144 с.
3. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів) / В. Л. Андрущенко. – Львів : Каменяр, 2000. – 303 с.
4. Афанасьев М.П., Беленчук А.А., Кривоногов И.В. Бюджет и бюджетная система / М.П. Афанасьев, А.А. Беленчук, И.В. Кривоногов // под. Ред. Афанасьев М.П.; предисл. Кидрина А.Л. – М. : Юрайт, – 2010. – 777 с.
5. Базилевич В. Д. Державні фінанси / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. – [2-е вид., доп. і перероб.] – К. : Атіка, 2004. – 368 с.
6. Балабанов И. Т. Инновационный менеджмент / И. Т. Балабанов. – СПб. : Питер, 2017. – с. 213.
7. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки / Пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка ; передмова та наук. ред. В. М. Федосова. – К. : Либідь, 2017. – 654 с.
8. Близнюк О. С. Місцеві фінанси в Україні: правове регулювання / О. С. Близнюк, Н. Л. Губерська, О. А. Музика, Р. А. Ксенко ; за заг. ред. О. С. Близнюк // Академія муніципального управління ; НДІ фінансового права. – К. : Дакор ; КНТ, 2017. – 311 с.
9. Бондарук Т. Теоретичні аспекти бюджетної децентралізації в контексті реформ державного управління в Україні / Т. Бондарук, О. Вінницька, М. Дубина. // Світ фінансів. – 2018. – №2. – С. 7–19.
10. Бугай Т. В., Галюта А. А. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: зарубіжний досвід і можливості його використання в Україні /

Т. В. Бугай, А. А. Галюта // Вісник ЖДТУ. – 2018. – № 3. – С. 207-210.

11. Будавей В. Ю. Экономические проблемы технического прогресса / В. Ю. Будавей, М. И. Панова. – М. : Мысль, 1974. – 285 с.

12. Буряк П. Ю. Програмно-цільовий метод як основа вдосконалення планування показників соціальної сфери / П. Ю. Буряк, С. М. Дорошенко // Науковий вісник НЛТУ України. – 2018. – Вип. 20.7. – С. 84–91.

13. Буряк П. Ю. Фінанси / П. Ю. Буряк, С. Д. Смоленська, Н. Б. Татарин. – К. : «Хай-Тек Прес», 2015. – 392 с.

14. Бюджетирование, ориентированное на результат: цели и принципы. Краткий обзор опыта зарубежных стран. – М.: NEI-ECORYS, 2018. – 17 с.

15. Бюджетний кодекс України : Закон Верховної Ради України від 8 липня 2010 року № 2456-VI // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 151. – 52 с.

16. Бюджетний менеджмент / Л. В. Панкевич, М. А. Зварич, П. Я. Могиляк, Б. І. Хомічак. – К. : Знання, 2006. – 293 с.

17. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : [у 6 т.] / Азаров М. Я., Ярошенко Ф. О., Амоша О. І. / Редкол. : М. Я. Азаров (голова) [та ін.]. – К. : НДФІ, 2012. – Т. 4 : Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі. – 2012. – 368 с.

18. Бюджет України за 2017 р. / [Статистичний збірник]. – К.: МФУ, 2018. – 295 с.

19. Бюджет України за 2018 р. / [Статистичний збірник]. – К.: МФУ, 2019. – 299 с.

20. Бюджетна система: / Опарін В.М., Малько В.І., Кондратюк С.Я., Коломієць Г.Б. – К.: КНЕУ, 2012. – 336 с.

21. Бюджетный процесс как инструмент эффективного управления / под общ. ред. Й. Юнгмана. – Стокгольм : Intellecta tryckindustri, 2015. – 256 с.

22. Вайс, Керол Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / [пер. з англ. Р. Ткачука, М. Корчинської]. – К. : Основи, 2017. – 671 с.

23. Василик О. Д. Державні фінанси України / О. Д. Василик. – К. :

Вища шк., 1997. – 383с.

24. Василик О. Д. Державні фінанси України / О. Д. Василик. – К. : НІОС, 2016. – 608 с.

25. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / [пер. з англ. В. Шульга]. – К. : Всесвіто, 2017. – с. 350.

26. Виконання Державного бюджету України / Державна казначейська служба України. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

27. Впровадження середньострокового бюджетного планування як механізму узгодження соціально-економічної та бюджетної політик [Електронний ресурс] : [Біла книга Міністерства фінансів України]. – К., 2016. – 30 с. – Режим доступу : <http://www.icps.com.ua/arh/pub/ep/4512.html>.

28. Впровадження середньострокового бюджетного планування як механізму узгодження соціально-економічної та бюджетної політик [Електронний ресурс] : [Зелена книга Міністерства фінансів України]. – К., 2016. – 27 с. – Режим доступу : <http://www.icps.com.ua/arh/pub/ep/4685.html>.

29. Гнидюк І. В. Децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / І. В. Гнидюк, Ю. І. Гороховська. // «Молодий вчений». – 2015. – № 5. – С. 108–111.

30. Гордієнко В. О. Бюджетний менеджмент / В. О. Гордієнко, М. В. Тимошенко. – К. : Знання, 2017. – 188 с.

31. Державне фінансове регулювання економічних перетворень / І.Я. Чугунов, А.В. Павелко, Т.В. Канєва та ін.; за заг.ред. А.А. Мазаракі. – К. : Київ.нац.торг.-екон.ун-т, 2015. – 376 с.

32. Державна програма активізації розвитку економіки на 2016-2017 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2016 року №187 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 24. – С. 11.

33. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері: монографія / [авт.. кол.: Геєць В. М., Александрова В. П., Амоша О. І. та ін.]. – К.: Наукова думка, 2017. – 382 с.

34. Державний фінансовий контроль виконання бюджетних програм / І. Б. Стефанюк, Н. І. Рубан, М. В. Бариніна-Закірова, А.В. Мамишев. – К. : НДФІ, 2004. – 320 с.
35. Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету / Ф. О. Ярошенко [та ін.]. – К. : НДФІ, 2014. – 712 с.
36. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : монографія / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 496 с.
37. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / за ред. Ю. Немеца [пер. з англ.]. – К. : Основи, 1998. – 542 с.
38. Добровільне об'єднання та приєднання територіальних громад методичні рекомендації та зразки документів [Електронний ресурс] // Центральний офіс реформ при Мінрегіоні. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/167/05.07.pdf>.
39. Дробозина Л. А. Финансы / Л. А. Дробозина, Г. Б. Поляк, Ю. Н. Константинова и др.; Л. А. Дробозина (ред.). – М. : ЮНИТИ : Финансы, 2017. – 527 с.
40. Дьяченко Я. Я. Методологічні переваги програмно-цільового бюджетного планування / Я. Я. Дьяченко, Н. В. Корень, Л. М. Колесник // Наукові праці НДФІ. – Вип. 2. – 2017. – С. 28–38.
41. Дьяченко Я. Я. Теоретико-методологічні основи забезпечення цільового використання бюджетних коштів / Я. Я. Дьяченко // Фінанси України. – 2018. – № 2. – С. 13–26.
42. Євроінтеграційний розвиток фінансової системи України / За ред. І. Я. Чугунова. – К. : Акад.фін.упр., 2019. – 471с.
43. Жибер Т. Використання результативних показників у бюджетуванні / Т. Жибер // Ринок цінних паперів України. – 2019. – № 9/10. – С. 29-32.
44. Жибер Т.В. Удосконалення процесу бюджетування в Україні / Т.В. Жибер // Фінанси України. – 2019. – № 8. – С. 76–81.

45. Загородній А. Г. Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк. – К. : Знання, 2017. – 1072 с.
46. Зайцев Б. Ф. Организация планирования научно-технического прогресса / Б. Ф. Зайцев, Б. А. Лапин. – М. : Экономика, 1970. – 230 с.
47. Запатріна І. В. Бюджетне регулювання економічного зростання : дис. доктора економічних наук : 08.00.08 / Запатріна Ірина Володимирівна. – К., 2008. – 452 с.
48. Запатріна І. В. Бюджетний механізм економічного зростання / І. В. Запатріна. – К. : Ін-т соц.-екон. стратегій, 2017. – 528 с.
49. Запатріна І. В. Програмно-цільовий метод бюджетування у контексті стратегічного та середньострокового планування / І. В. Запатріна, Т. Б. Лебеда // Фінанси України. – 2016. – № 10. – С. 18–31.
50. Запатріна І. В. Удосконалення програмно-цільового методу бюджетування / І. В. Запатріна // Наукові праці НДФІ. – Вип. 4. – 2017. – С. 14–23.
51. Засади формування бюджетної політики держави: наук. Монографія / М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужніков, Л. М. Бабич, А. М. Соколовська, Ю. В. Чередниченко / за наук. ред. М. М. Єрмоленка. – К. : НАУ, 2013. – 284 с.
52. Зоді Р. Бюджетування результативності / Ричард Ю. Зоді, Скот М. Лоуренс, Дональд П. Лейсі [та ін.]. – К. : Інститут державного управління, Політехнічний інститут і Університет штату Вірджинія Блексбер, 1987. – С. 147.
53. Иванова О.Б., Романова Т.Ф. Стратегическое территориальное финансовое планирование, ориентированное на результат: монография / Иванова О. Б., Романова Т.Ф. – Ростов-н/Д : РГЕУ «Ринх», 2015. – 208 с.
54. Казанский Ю. Н. Опыт организации и управления строительными фирмами США / Ю. Н. Казанский. – М. : Стройиздат, 1985. – 245 с.
55. Казюк Я. Джерела доходів місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Я. Казюк, В. Венцел, І. Герасимчук // Центральний офіс реформ при

Мінрегіоні. – 2019. – Режим доступу до ресурсу:  
<https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/369/2019.pdf>.

56. Карлін М. І. Фінанси України та сусідніх держав / М. І. Карлін. – К.: Знання, 2017. – 589 с.

57. Классики теории государственного управления: американская школа: пер. с англ. / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М. : Изд.-во Моск. Ун-та, 2013. – с. 713.

58. Козоріз А. В. Зарубіжний досвід середньострокового бюджетного планування у контексті його застосування в Україні / А. В. Козоріз // Наукові праці НДФІ. – 2017. – Вип. 2. – С.75–87.

59. Комков Н. Организационно - экономический механизм управления научно–техническими программами и целевыми проектами / Н. Комков // Экономика и математические методы. – 1991. – Вып. III. – С. 495–499.

60. Конкуренентоспроможність економіки України: монографія / [ авт. .. кол. : Крючкова І.В., Луніна І.О., Бородіна О.М. та ін.]. – К.: Основа, 2007. – 488 с.

61. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України офіційне видання. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

62. Концепция реформирования бюджетного процесса. [Электронный ресурс] – Режим доступу : <http://www.budgetrf.ru>.

63. Копилов В. Моніторинг реалізації бюджетної стратегії та її коригування / В. Копилов // Економіка України. – 2017. – № 3. – С. 33-39.

64. Корнієнко Н. М. Аналіз системи планування бюджетних видатків в Україні / Н. М. Корнієнко // Бізнес-Інформ. – 2013. – № 4. – С. 389–393.

65. Корнієнко Н. М. Зарубіжний досвід програмно-цільового бюджетування та його використання в Україні / Н. М. Корнієнко // Вісник ДДФА: Економічні науки. – 2012. – №2. –С. 147–52.

66. Корнієнко Н. М. Оцінка і моніторинг ефективності бюджетних програм / Н. М. Корнієнко // Економічний часопис-XXI: науковий журнал.

– 2013. – № 5-6 (2). – С. 31 – 33.

67. Корнієнко Н. М. Підвищення ефективності планування бюджетних видатків в Україні / Н. М. Корнієнко // Вісник Львівської державної фінансової академії – 2012. – №2. – С. 28 – 35.

68. Корнієнко Н. М. Теоретико-методологічні засади програмно-цільового методу планування бюджетних видатків / Н. М. Корнієнко // Наукові праці НДФІ. – 2012. – Вип. 1. – С. 70–78 (0,6 друк. арк.).

69. Корнієнко Н. М., Остріщенко Ю. В., Гендерна складова бюджетної політики/ Н. М. Корнієнко, Ю.В. Остріщенко // Вісник КНТЕУ – 2016. – №1 (105). – С. 97 – 109.

70. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку: інституційний аспект / Л.В. Лисяк // Економічний вісник університету: Зб. наук. праць. – 2016. – Вип. 27/1. – С. 595–602.

71. Лисяк Л.В. Бюджетна складова реалізації домінуючих напрямів суспільного розвитку: монографія / Л. В. Лисяк, О. В. Гриценко, С. В. Качула [та ін.] За наук. ред. д.е.н., проф. Л.В. Лисяк. – Д.: ДДФА, 2015. – 396 с.

72. Лисяк Л.В. Модернізація публічних фінансів як інструмент політики регіонального розвитку України / Л.В. Лисяк // Проблеми економічної політики країн Центральної та Східної Європи: макроекономічні та регіональні аспекти: Видавництво наукового університету імені Миколи Коперника. – Торунь. – 2014. – С. 349–368.

73. Лексин В. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения. Программные методы регулирования территориального развития / В. Лексин, А. Швецов // Российский экономический журнал. – 1996. – № 2. – С. 62–69.

74. Лемешев М. Я. Комплексные программы в планировании народного хозяйства / М. Я. Лемешев, А. И. Панченко. – М. : Экономика, 1973. – 167 с.

75. Луніна І. О. Державні фінанси України у перехідний період /

І. О. Луніна. – Харків : Форт, 2009. – 296 с.

76. Лист Міністерства фінансів України щодо підготовки бюджетних запитів до проекту державного бюджету на 2017 рік та проекту прогнозу державного бюджету на 2018–2019 роки. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat\\_id=83908](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=83908).

77. Лук'яненко І. Г. Системне моделювання показників бюджетної системи України: принципи та інструменти / Лук'яненко І. Г. – К. : Видавничий дім «Києво-Могилянська академія». – 2017. – 584 с.

78. Лук'яненко І. Г. Управління ризиками при прийнятті фінансових рішень з урахуванням західного досвіду / І. Г. Лук'яненко // Вісник НТУ. – Київ : НТУ, 2010. – Вип. 20. – С. 247–252.

79. Лушин С. Бюджетная реформа / С. Лушин // Экономист. – 2015. – № 2. – С. 43.

80. Лютий І. Суперечності планування видаткової частини Державного бюджету України / І. Лютий, Л. Савич // Формування ринкової економіки в Україні. – 2018. – № 19. – С. 81–87.

81. Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики / І. О. Лютий // Фінанси України. – 2009. – № 12. – С. 13-19.

82. Майминас Е. З. Процессы планирования в экономике: информационный аспект / Е. З. Майминас. – М. : Экономика. 1971. – 390 с.

83. Максюта А.А. Бюджетна складова суспільного розвитку / А. Максюта, І. Чугунов // Вісник КНТЕУ. – 2012. – № 3. – С.45–54.

84. Максюта А.А. Бюджетна стратегія як інструмент економічного зростання / А. Максюта // Економічний часопис-XXI. – 2013. – № 5-6 (1). – С. 34 – 37.

85. Максюта А.А. Бюджетна політика соціально-економічного розвитку країни / А. Максюта // Вісник ЧТЕІ КНТЕУ. – 2019. – № 1 (59). Економічні науки. – С. 265–272.

86. Маркович Г.Б. Передумови, переваги та інструменти

запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів / Г.Б. Маркович // Наукові праці НДФІ. – 2018. – Вип. 3. – С. 40-49.

87. Масгрейв Р. А. Государственные финансы: теория и практика / Р. А. Масгрейв, П. Б. Масгрейв ; пер. с 5-го англ. изд. [1989]. – М. : Бизнес Атлас, 2009. – 716 с.

88. Мельник О. Г. Методи бюджетного планування / О. Г. Мельник // Фінанси України. – 2017. – № 12. – С. 37–46.

89. Мітюков І. О. Бюджетна реформа і основні напрями вдосконалення бюджетної політики та політики держави у сфері публічних фінансів : доповіді, виступи міжнар. наук.-практ. конфер. [«Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання»]. – К. : НДФІ, 2011. – С. 35-46.

90. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 [Електронний ресурс] // Міністерство розвитку громад та територій України. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>.

91. Мярковський А. І. Бюджетна політика як складова соціально-економічного розвитку країни / А. І. Мярковський, І. Я. Чугунов // Вісник КНТЕУ. – 2018. – № 5. – С. 5–15.

92. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авторів [заг. редакція, передмова Ф. О. Ярошенка]. – К. : Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2018. – 592 с.

93. Нестеренко Т.Г. Этапы бюджетной реформы / Т.Г. Нестеренко // Финансы. – 2018. – № 2. – С. 4.

94. Омелянович Л. О. Бюджетна система / Керів. авт. кол. і наук. ред. проф. Л. О. Омелянович. – Х. : ВД «ІНЖЕК», 2014. – 256 с.

95. Основні статистичні показники : Експрес-бюлетень / [за станом на 26 липня 2013 р.]. – К. : Міністерство фінансів України, 2013. – 27 с.

96. Опарін. В. М. Фінанси (загальна теорія) / В. М. Опарін. – К. : КНЕУ, 2018. – 240 с.

97. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : монографія / В. М. Опарін. – [Вид. 2-ге, без змін.] – К. : КНЕУ, 2016. – 240 с.

98. Ослунд А. Пропозиції для України – час для реформ. Програма реформ для нового Президента України / А. Ослунд, О. Пасхавер. – К. : Міжнародна комісія незалежних експертів. – 2017. – 88 с.

99. Особливості формування бюджету за ПЦМ: роль показників виконання в бюджетному процесі. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.sefr.kiev.ua>.

100. Остріщенко Ю. В. Досвід застосування елементів стратегічного бюджетного планування в країнах з ринковою економікою / Ю. В. Остріщенко // Наукові праці НДФІ. – 2017. – Вип. 1. – С. 21–29.

101. Остріщенко Ю. В. Передумови та інструменти оптимізації управління видатковою частиною місцевих бюджетів / Ю. В. Остріщенко // Наукові праці НДФІ. – 2018. – Вип. 2. – С. 63–74.

102. Остріщенко Ю. В. Теоретико-методологічні засади запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні / Ю. В. Остріщенко // Наукові праці НДФІ. – 2019. – Вип. 2. – С. 84–91.

103. Павелко А.В., Чугунов І.Я. Бюджетна політика економічного розвитку // Вісник КНТЕУ. – 2015. – № 2. – С. 64–73.

104. Панченко О. В. Інституційні засади програмно-цільового методу бюджетування / О. В. Панченко // Наукові праці НДФІ. – 2019. – Вип. 3. – С. 53–59.

105. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн / Ю. В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2012. – 495 с.

106. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні : монографія / Ю. В. Пасічник. – Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд.». – 2015. – 642 с.

107. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу / І. Ф. Щербина, В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, Т. А. Шаповал ;

ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2018. – 108 с.

108. Плескач В.Л. Концептуальні підходи щодо створення інформаційно-аналітичної системи моніторингу доходів і видатків бюджетів регіонів / В.Л. Плескач // Фінанси України. – 2018. – № 5. – С. 41-55.

109. Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2020 рік : постанова Кабінету Міністрів України від 05 квітня 2019 № 318 // Офіційний вісник України. – 2019. – № 31. – С. 134.

110. Статистична інформація / Державна статистична служба України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

111. Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом / Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні», RTI International. – К., 2005. – 56 с.

112. Хакет Р. Програмно-цільовий метод. Program Budgeting Manual, Varents Group / Р. Хакет // 2009. – 112 с.

113. Чугунов І.Я. Теоретичні засади розвитку бюджетних відносин / І.Я. Чугунов // Вісник КНТЕУ. – 2011. – № 4. – С. 13-22.

114. Шаповал С. Л. Теоретичні засади бюджетного планування в системі соціально-економічного розвитку країни / С. Л. Шаповал // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. – Чернівці: ЧТЕІ КНТЕУ. – 2018. – № 1 (67). Економічні науки. – С. 143 – 151.

115. Шаповал С. Л. Планування видатків бюджету в системі фінансово-економічного регулювання / С. Л. Шаповал // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2016. – № 4 (87). Серія. Економічні науки. – С. 108 – 116.

116. Яценко Ю. О. Окремі аспекти впровадження програмно-цільового методу у бюджетний процес на рівні місцевих бюджетів / Ю. О. Яценко // Фінанси України. – 2013. – № 7 – С. 44 – 54.

117. Oates W.E. Searching for Leviathan: An empirical study / W. E. Oates // The American Economic Review. – 1985. – Vol. 75. – No. 4. – P. 748–757.