

3.5. Зростання ролі територіальних громад у формуванні фінансового простору як прояв деглобалізаційних процесів в Україні

Зміцнення інституту місцевого самоврядування та посилення його впливу на соціальні, економічні та політичні процеси в суспільстві є в сучасних умовах загальносвітовою тенденцією в державному будівництві.

Відомий німецький учений Ш. Бланкарт, визначаючи аргументи на користь децентралізації, наголошував: «Структура демократичної держави має сприяти максимальній реалізації преференцій і пріоритетів громадян, які проживають на її території. З огляду на це доцільно дослідити, за яких умов колективні рішення відповідають преференціям громадян: коли вони приймаються на рівні величезної унітарної держави чи в численних невеличких адміністративно-територіальних одиницях»⁵¹⁵.

Американський вчений Е. Тоффлер, визначаючи основні риси майбутнього розвитку цивілізації, наголошував, що зростаюча диференціація суспільства призведе до послаблення ролі національних держав і зростання ролі регіонів і навіть окремих міст. «Інтереси культурної, екологічної, релігійної та економічної співпраці окремих регіонів відіграватимуть у процесі налагодження міжрегіональних зв'язків значнішу роль, ніж географічна близькість. Країни з ринками, що розвиваються, відмовляться від спроб скопіювати приклад промислово розвинених країн і вироблять свої, радикально нові стратегії розвитку, засновані на їх культурних і релігійних традиціях»⁵¹⁶.

У сучасних демократичних правових державах місцеве самоврядування є складовою системи органів влади в країні, а їхня компетенція (обсяг власних і делегованих повноважень) законодавчо визначається центральною владою. Водночас делегованими вважаться повноваження органів виконавчої влади, що надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад⁵¹⁷.

⁵¹⁵ Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки / пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка ; передмова та наук. редагування В. М. Федосова. К. : Либідь, 2000. 654, [594] с.

⁵¹⁶ Тоффлер Е. Третя Хвиля / з англ. пер. А. Євса. К. : Вид. дім «Всесвіт», 2000. 480 с.

⁵¹⁷ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/page5>

У бюджетній практиці часто виникає ситуація, коли значні масштаби вищого адміністративного рівня (наприклад, області або району) нівелюють економічну ефективність делегування державних владних повноважень порівняно з територіальними громадами. У країнах з федеративним устроєм за таких обставин використовують інструмент горизонтального фінансового вирівнювання, який в Україні законодавчо заборонено застосовувати в бюджетному процесі.

Тому пріоритетними питаннями, які необхідно вирішувати для врегулювання відносин між рівнями бюджетної системи країни, є визначення переліку завдань (обсягу функцій), які має вирішувати центральна влада та які покладаються на органи місцевого самоврядування, а також законодавче закріплення дохідних джерел, необхідних для формування власних бюджетних ресурсів для їх виконання.

Реформа децентралізації, яка розпочалася в Україні 2014 року, передбачає передачу владних повноважень та фінансових ресурсів від державної влади якнайближче до людей – органам місцевого самоврядування. Оскільки найближчою до людей владою є органи місцевого самоврядування: сільські, селищні міські ради та їхні виконавчі комітети, то саме вони повинні мати широкі повноваження і достатньо коштів, щоб бути спроможними вирішувати усі місцеві питання і нести за це відповідальність.

Реформу децентралізації неможливо реалізувати без запровадження фінансової (бюджетної) децентралізації. Тому бюджетна децентралізація – це одна із ключових реформ для створення спроможних територіальних громад та сталого регіонального розвитку в Україні.

Виділяють декілька організаційно-технологічних форм реалізації бюджетної децентралізації:

1. Самофінансування, тобто відшкодування затрат на надання суспільних благ та послуг за рахунок фінансування власними коштами місцевих бюджетів.

2. Спільне фінансування з центрального та місцевих бюджетів надання суспільних благ та послуг шляхом розподілу між ними доходів і податків.

3. Збільшення власних доходів місцевих бюджетів шляхом розширення бази оподаткування за рахунок нарощування обсягів виробництва та кількості об'єктів власності (переважно за рахунок оподаткування нерухомого майна і споживання).

4. Надання міжбюджетних трансфертів і грантів з центрального бюджету на місцевий рівень⁵¹⁸.

За цих обставин бюджетна децентралізація спричиняє зміни в адміністративно-територіальному устрої країни, тобто породжує адміністративну децентралізацію, яка спрямована на перенесення центрів ухвалення рішень на місцеві органи влади, здатних самостійно відповідати за соціально-економічний та інфраструктурний розвиток територій.

Система адміністративно-територіального устрою дісталася Україні у спадок від колишнього СРСР і характеризується високим ступенем централізації влади по вертикалі, тому представницькі органи на місцях (відповідні місцеві ради) не змогли забезпечити реалізацію ефективної соціально-економічної політики в інтересах людини і забезпечення захисту нагальних потреб територіальних громад. Низька ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в Україні значною мірою обумовлена недостатнім рівнем бюджетного фінансування та відсутністю дієвого механізму перерозподілу фінансових ресурсів на рівень територіальних громад, який би не породжував споживацькі настрої на місцях.

Відповідно до Конституції України (ст. 133) систему адміністративно-територіального устрою України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села⁵¹⁹. Водночас якщо кількість областей (24 одиниці), районів, міст та районів у містах – це відносно стала величина, яка залишається незмінною тривалий термін, то кількість селищ і сіл щорічно зменшується в Україні через процеси урбанізації та демографічну кризу. Крім того, поза Конституцією існує такий тип населеного пункту, як селище міського типу (сmt). Населення сmt вважається міським. Також де-факто адміністративно-територіальними одиницями є території територіальних громад, хоча законодавчо не мають такого статусу⁵²⁰. Тому чітко вказати, скільки саме адміністративно-територіальних одиниць існує у конкретний період, – проблематично.

Враховуючи, що адміністративно-територіальний поділ та державний устрій України визначають вертикальну структуру побудови

⁵¹⁸ Intergovernmental Fiscal Relations. URL : <http://www1.worldbank.org/publicsector/centralization/fiscal.htm>)

⁵¹⁹ Конституція України № 254к/96 ВР, прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>

⁵²⁰ Сmt та території територіальних громад враховуються при подачі звітності адміністративно-територіального устрою областей України та АР Крим.

**Розділ III. Вплив деглобалізації
на формування фінансового простору**

бюджетної системи держави за рівнями влади, то зміна кількості адміністративно-територіальних одиниць автоматично буде призводити до зміни кількості місцевих бюджетів.

У цьому контексті доцільно дослідити динаміку змін стосовно акумулювання та витрачання бюджетних коштів на місцевому рівні та їх частку у структурі Зведеного бюджету України за рівнями управління (табл. 3.18).

**Таблиця 3.18 – Динаміка основних показників
бюджетної системи України 2012–2021 рр., % ВВП**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Зведений бюджет										
Доходи	31,6	30,4	29,1	32,9	32,8	34,0	33,2	32,5	32,8	30,5
Видатки	34,9	34,8	33,4	34,3	35,0	35,4	35,1	34,5	38,0	33,8
Дефіцит*	-3,6	-4,4	-4,6	-1,4	-2,2	-1,4	-1,9	-2,1	-5,3	-3,4
Державний бюджет										
Доходи	24,5	23,3	22,8	27,0	25,8	26,5	26,1	25,1	25,7	23,8
Видатки	28,0	27,7	27,7	29,1	28,7	28,1	27,7	27,0	30,7	27,3
Дефіцит*	-3,8	-4,4	-4,9	-2,1	-2,9	-1,6	-1,6	-2,0	-5,2	-3,7
Місцеві бюджети										
Доходи	16,0	15,2	14,8	14,9	15,4	16,8	15,8	14,1	11,2	10,2
Видатки	15,8	15,1	14,4	14,2	14,7	16,6	13,7	14,2	11,4	10,5
у т.ч. міжбюджетні трансферти	6,2	6,2	0,1	0,2	8,2	9,1	8,6	6,6	3,8	3,8
Баланс	0,2	0,1	0,4	0,7	0,7	0,2	2,1	0,1	0,2	0,3
Структура доходів бюджету за рівнями управління										
Державний бюджет	77,4	76,2	77,8	82,0	79,2	78,3	78,9	77,4	78,2	78,0
Місцеві бюджети	22,6	23,8	22,2	18,0	20,8	21,7	21,1	22,6	21,8	22,0
Структура видатків бюджету за рівнями управління										
Державний бюджет	80,3	79,8	82,8	84,9	81,3	79,3	79,7	78,3	80,7	80,8
Місцеві бюджети	19,7	20,2	17,8	15,1	18,7	20,7	20,3	21,7	19,3	19,2
<i>Державний борг</i>	36,6	40,2	70,3	79,4	81,0	71,8	60,9	50,3	60,8	48,9
<i>Витрати на обслуговування державного боргу</i>	1,8	2,3	3,2	4,4	4,1	3,7	3,3	3,0	3,0	3,1
<i>Темпи приросту ВВП</i>	0,3	0	-6,6	-9,9	2,3	2,5	3,3	3,2	-4,0	3,2

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (<http://treasury.gov.ua>), Національного банку України (<http://www.bank.gov.ua>).

Фінансовий простір України в умовах глобалізаційних і деглобалізаційних трансформацій

Масштаби централізації бюджетних ресурсів характеризуються часткою видатків місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів у структурі видатків зведеного бюджету – нині вона перебуває на рівні 20–23 %. Тобто на фінансування власних повноважень органів місцевого самоврядування припадає лише п'ята частина видатків зведеного бюджету.

Така тенденція зберігається упродовж усіх років незалежності України. Реформи, що перманентно тривають у бюджетній сфері держави, не вирішують основної проблеми – надання реальної самостійності місцевим бюджетам. Сучасна бюджетна система України характеризується високим ступенем централізації бюджетних ресурсів.

Наміри уряду щодо децентралізації державних фінансів не знайшли своєї реалізації на практиці як у новій редакції Бюджетного кодексу України 2010 року, де планувалося, зокрема, запровадити у бюджетному процесі певні елементи бюджетного федералізму, так і у процесі ухвалення Бюджетного кодексу України 2002 року.

Водночас саме органи місцевого самоврядування (територіальні громади) мають виконувати функції щодо надання суспільних благ і послуг населенню з метою наближення їх до споживачів. За розрахунками фахівців, у загальному фонді місцевих бюджетів переважають закріплені доходи над власними (65 і 35 %, відповідно), що унеможлиблює практичну реалізацію принципу бюджетної децентралізації.

На виконання делегованих повноважень і здійснення бюджетного вирівнювання держава надає органам місцевого самоврядування у вигляді міжбюджетних трансфертів кошти, обсяг яких перевищує суму власних надходжень місцевих бюджетів. Що свідчить про існування значного резерву для розширення дохідних джерел власних надходжень місцевих бюджетів і закріплення їх на постійній основі за відповідними бюджетами.

Кожна адміністративно-територіальна одиниця має бюджет, за рахунок коштів якого фінансується надання суспільних послуг населенню цієї громади. Оскільки бюджетний період в Україні становить 1 календарний рік (з 1 січня по 31 грудня відповідного року), то й бюджет територіальних одиниць первинного рівня також затверджується терміном на 1 рік. Тому у разі зникнення з мапи України, наприклад, села або селища, бюджетні асигнування будуть продовжуватися виділятися відповідному місцевому бюджету згідно з бюджетним розписом до

кінця бюджетного року або за рахунок внесення змін до бюджетного розпису дохідні і витратні повноваження будуть передані до бюджету вищого рівня, тобто виникатимуть міжбюджетні фінансові потоки.

В Україні форми руху міжбюджетних фінансових потоків поділяються на:

- 1) міжбюджетні трансферти;
- 2) взаєморозрахунки – між бюджетами різних рівнів бюджетної системи;
- 3) об'єднання коштів бюджетів – для виконання спільних проєктів і програм.

Водночас рух міжбюджетних фінансових потоків у країнах з унітарним устроєм може здійснюватися тільки по вертикалі – між бюджетами різних рівнів бюджетної системи. У країнах з федеративним устроєм рух фінансових потоків відбувається як по вертикалі, так і по горизонталі (між бюджетами одного рівня бюджетної системи), що дозволяє одночасно усувати і вертикальні, і горизонтальні фіскальні дисбаланси.

Оскільки Україна – це унітарна держава, то встановлено два основні види бюджетів – центральний та місцеві, а для країн з федеративним державним устроєм три: центральний, федеральні та місцеві. В Україні центральним є Державний бюджет України, решта – це місцеві бюджети. Наявність такого розподілу породжує виникнення фінансових потоків між рівнями бюджетної системи і необхідність постійного удосконалення законодавчої регламентації процесу визначення обсягів міжбюджетних потоків і напрямів їх витрачання.

Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Зі свого боку бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (зокрема, районів у містах).

Віднесення до місцевих бюджетів різних за розміром територій, кількістю населення, обсягом власних та делегованих владних повноважень адміністративно-територіальних одиниць породжувало проблеми у їхньому бюджетному фінансуванні через існування значних обсягів зустрічних міжбюджетних фінансових потоків, подвійне підпорядкування бюджетних установ, недостатність бюджетних ресурсів для надання якісних суспільних благ та послуг, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування тощо. Найбільше такі труднощі та неузгодженість відчувалися на рівні бюджетів місцевого самоврядування.

Оскільки значна кількість населення України є мешканцями територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, то вони не могли отримати сучасні медичні послуги й освіту, доступні та якісні адміністративні, комунальні, соціальні послуги тощо. Це породжувало несправедливість у розподілі суспільних благ та послуг, порушувало конституційні права громадян та гальмувало запровадження світових стандартів суспільних відносин у цій сфері, що визначені положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування.

Відповідно до норм Конституції України жителі будь-якої територіальної громади повинні отримувати однаковий по країні рівень гарантованих державою суспільних послуг незалежно від того, який обсяг виробленої продукції і наданих послуг, отриманого прибутку суб'єктами господарювання, рівень середньомісячної заробітної плати і безробіття, розмір сплачених податкових платежів до бюджету тощо забезпечила адміністративно-територіальна одиниця. Вказаний підхід є виправданим і цілком логічним в унітарній державі, проте в довгостроковій перспективі він породжує напругу в міжбюджетних відносинах, формує споживчі настрої в суспільстві, зокрема на місцевому рівні, і посилює диспропорції в соціально-економічному розвитку регіонів (територіальних громад)⁵²¹. Забезпечити однаковий рівень соціальних стандартів по всій території України можливо лише за рахунок фінансової допомоги (міжбюджетних трансфертів), яку регіони отримують з державного бюджету, обсяг якої значно перевищує можливості останнього. У цьому полягає одна з основних проблем міжбюджетних відносин. Вона ускладнюється множинністю фінансових потоків, які йдуть в обох напрямках, а саме: дотації, субвенції, взаємні розрахунки, інвестиційні та кредитні програми тощо⁵²².

Між бюджетами різних рівнів завжди виникають відносини щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України

⁵²¹ Фінансові інструменти регіонального розвитку в Україні в умовах децентралізації : монографія / М. Д. Бедринець, М. О. Кужелев, Т. А. Коляда та ін. ; за заг. ред. канд. екон. наук, доцента М. Д. Бедринець. Ірпінь : Університет ДФС України, 2021. 318 с.

⁵²² Коляда Т. А. Оцінка впливу децентралізації влади на розвиток територіальних громад України. *Просторове планування: містопланування, архітектура, політичні та соціокультурні засади* : зб. наук. пр. Вип. II. У 2-х ч. Київ-Тернопіль : КНУБА «Бескиди», 2020. Частина 1. С. 55.

та законами України. Суб'єктами таких міжбюджетних відносин є держава, Автономна Республіка Крим та територіальні громади (ст. 81 Бюджетного кодексу України)⁵²³.

Територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»)⁵²⁴.

Реформа децентралізації мала на меті усунути законодавчі перепони та неузгодженості щодо забезпечення фінансової спроможності місцевих органів влади для надання якісних суспільних послуг мешканцям територіальних громад. Так було внесено зміни до Бюджетного кодексу України щодо визначення бюджетів місцевого самоврядування – це бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад, а також бюджети районів у містах (у разі утворення районних у місті рад).

Ці зміни стосуються лише територіальних одиниць первинного рівня у системі адміністративно-територіального устрою України.

Усі суб'єкти місцевого самоврядування мають бути рівноправними у фінансових відносинах із центром, хоча форми таких взаємовідносин можуть відрізнятися. Крім того, необхідно розмежувати сфери діяльності та відповідальності між центром та регіонами, сфери фінансування видатків за рахунок бюджетів різних рівнів. Також бюджет кожного рівня повинен мати незалежні джерела фінансування, а місцеві органи влади мати право самостійно приймати рішення щодо напрямів використання цих коштів.

З метою скорочення обсягів фінансової допомоги (дотації вирівнювання) з державного бюджету, надання реальної самостійності органам місцевого самоврядування у вирішенні питань власної компетенції та забезпечення сталості бюджетного устрою в Україні 2014 року розпочався процес об'єднання територіальних громад за рахунок внесення відповідних змін до Податкового та Бюджетного кодексів України, який продемонстрував уже 2015 року перші позитивні зміни у розвитку територіальних громад через зростання обсягів їхніх власних фінансових ресурсів.

⁵²³ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=a&find=1&typ=21>

⁵²⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/page5>

Фінансовий простір України в умовах глобалізаційних і деглобалізаційних трансформацій

Відповідно до статті 3 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською⁵²⁵.

12 червня 2020 року уряд затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів України сформовано 1 470 територіальних громад, які покриватимуть усю територію країни.

Фактично з 1 січня 2021 року в Україні запроваджено новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня, що значно розширює спектр питань, які може вирішувати місцева влада відповідних громад.

Отже, нову систему адміністративно-територіального устрою України становлять: Автономна Республіка Крим, 24 області, 2 міста зі спеціальним статусом – м. Київ і м. Севастополь, 126 районів та 101 район у містах, до складу яких входять 1 470 територіальних громад базового рівня.

Для оцінки реального стану бюджетної децентралізації в Україні та визначення її впливу на рівень фінансової незалежності територіальних громад доцільно розрахувати відповідні показники та дослідити їх у динаміці⁵²⁶.

Проведені аналітичні розрахунки дозволити визначити динаміку та тренд розвитку територіальних громад щодо фінансової незалежності місцевих бюджетів від обсягів та видів трансфертів з Державного бюджету України. Зокрема, було розраховано:

– *коефіцієнт фінансової залежності*, який визначається як частка субвенцій з Державного бюджету України у доходах місцевих бюджетів;

– *коефіцієнт бюджетної децентралізації* як частку видатків місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) до ВВП;

⁵²⁵ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

⁵²⁶ Xin D., Koliada T., Muzychenko G. Assessment of the impact of budget decentralization on sustainable development of territorial communities in Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2021. Vol. 7, No 4. P. 8–17.

– коефіцієнт децентралізації видатків як частку місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету;

– модифікований коефіцієнт децентралізації видатків як частку місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету (без видатків на оборону)⁵²⁷. Результати розрахунків наведено у табл. 3.19.

Таблиця 3.19 – Динаміка показників фінансової незалежності територіальних громад у процесі запровадження бюджетної децентралізації в Україні за 2014–2020 рр.

Назва показника	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Коефіцієнт фінансової залежності, %	43,6	40,9	46,6	45,7	48,8	53,8	66,0	64,5
Коефіцієнт бюджетної децентралізації, %	14,4	14,1	14,7	16,6	16,0	14,2	11,2	12,6
Коефіцієнт децентралізації доходів, %	22,2	18,5	27,7	22,6	22,3	23,3	22,6	23,2
Модифікований коефіцієнт децентралізації видатків, %	45,4	43,5	44,9	50,0	48,6	44,5	32,4	33,7

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України.

Щодо коефіцієнта бюджетної децентралізації, то він є одним із важливіших показників, якій показує відношення обсягу видатків місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) до ВВП. Значення цього показника відображають частину фінансових ресурсів, що розподілена між органами місцевого самоврядування. Відповідно до нормативних показників, якщо показник нижче 10 %, то рівень децентралізації є низьким; 15–10 % – середнім; 15 % – високим. Тобто 2014–2016 та 2019–2021 рр. – рівень бюджетної децентралізації був середній; 2017–2018 рр. – високий.

Як свідчать наведені дані, спостерігається значна волатильність модифікованого коефіцієнта бюджетної децентралізації за видатками упродовж 2014–2021 років. 2017 року від досяг свого найбільшого значення (50,0 %), а потім знов почалося його падіння, що свідчить про скорочення обсягів видатків місцевих бюджетів на власні потреби та переважання бюджетного фінансування делегованих функцій держави.

⁵²⁷ Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наукова доповідь / за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозів. НАН України». 2016. 70 с. URL : <http://ief.org.ua/docs/sr/292.pdf>

Фінансовий простір України в умовах глобалізаційних і деглобалізаційних трансформацій

Наведені розрахунки свідчать, що 2020 року питома вага видатків місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП була найменшою за останні 7 років через пандемію COVID-19. Водночас в умовах триваючого в Україні процесу бюджетної децентралізації намітився тренд на збільшення фінансової незалежності місцевих бюджетів. Як бачимо, порівняно з 2014 роком майже на 23 % збільшився коефіцієнт фінансової незалежності, що свідчить про успішність реалізації реформи децентралізації в Україні, хоча й відбувається коливання окремих показників бюджетної децентралізації через вплив макроекономічних та інституціональних чинників.

Отже, надання більшої самостійності місцевим органам влади під час ухвалення рішень щодо формування і витрачання бюджетних коштів сприятиме мінімізації зустрічних фінансових потоків між рівнями бюджетної системи, зміцненню державного устрою та територіальної цілісності країни, підвищенню рівня життя населення, забезпеченню рівного доступу громадян до гарантованих державою суспільних благ і послуг на всій території країни, створенню умов для стійкого економічного розвитку як окремих територій, так і країни загалом за рахунок формування конкурентного середовища та передачі відповідальності на місцевий рівень.

В умовах підвищення самостійності територіальних громад виникає необхідність визначення їх фінансового потенціалу, який безпосередньо формує фінансовий простір. Нині в економічній літературі широко використовується поняття «фінансовий потенціал» як сукупність фінансових можливостей розвитку держави, регіонів, фірм, домогосподарств. Відповідно, поняття «фінансовий потенціал» відображає сукупність грошових ресурсів і відносин з приводу їх відтворення, які можуть бути використані для вирішення конкретних завдань.

Тобто фінансовий потенціал територіальної громади можна розглядати як сукупність ресурсів, які перебувають у її розпорядженні. До них відносять фінансові, кредитні, інвестиційні, матеріальні ресурси, які забезпечують ефективність життєдіяльності територіальної громади.

В умовах сучасної України основним джерелом формування фінансових ресурсів нових інститутів влади на місцевому рівні є доходи місцевих бюджетів. Із-за негативного впливу пандемії COVID-19 на економіку України 2020 року сталося скорочення доходів місцевих бюджетів на 15,9 %, порівняно з 2019 роком, в основному за рахунок

скорочення обсягів трансфертів з державного бюджету. Додатковим викликом для сталого розвитку територіальних громад та держави загалом стала військова агресія з боку РФ, що розпочалася 24 лютого 2022 року.

Матеріальною і фінансовою основою нових інститутів влади на місцевому рівні (органів місцевого самоврядування) є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад. У сучасних умовах основним джерелом формування фінансових ресурсів територіальної громади є доходи місцевих бюджетів.

Відповідно до статті 9 Бюджетного кодексу України доходи місцевих бюджетів класифікуються за такими групами:

- 1) податкові надходження;
- 2) неподаткові надходження;
- 3) доходи від операцій з капіталом;
- 4) трансферти.

Податкові надходження встановлені Податковим кодексом України, де визначено перелік загальнодержавних та місцевих податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

Неподатковими надходженнями визнаються:

- 1) доходи від власності та підприємницької діяльності;
- 2) надходження від штрафів та фінансових санкцій;
- 3) інші неподаткові надходження;
- 4) власні надходження бюджетних установ.

Доходи від операцій з капіталом включають надходження від продажу основних засобів, державних запасів товарів, землі і нематеріальних активів.

Трансферти – це кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Незважаючи на задекларовані у Бюджетному кодексі України (ст. 7) принципи, на яких ґрунтується бюджетна система держави, зокрема, самостійності бюджетів, субсидіарності під час розподілу видатків між рівнями бюджетної системи, справедливості і неупередженості у розподілі суспільних благ між територіальними громадами, а також триваючу реформу децентралізації, понад три чверті доходів зведеного бюджету зосереджено в Державному бюджеті України (табл. 3.20).

Фінансовий простір України в умовах глобалізаційних і деглобалізаційних трансформацій

Таблиця 3.20 – Структура доходів Зведеного бюджету України
за рівнями бюджетної системи за 2014-2021 роки, %

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Доходи</i>								
Державний бюджет	77,8	82,0	79,2	78,3	78,9	77,4	78,2	78,0
Місцеві бюджети без урахування трансфертів	22,2	18,0	20,8	21,7	21,1	22,6	21,8	22,0
Місцеві бюджети	50,8	45,2	46,8	49,4	47,5	43,5	34,3	34,2
Державний бюджет без урахування трансфертів	49,2	54,8	53,2	50,6	52,5	56,5	65,7	65,8

Джерело: розраховано авторами за даними Державної казначейської служби України (<http://treasury.gov.ua>).

Така тенденція зберігається упродовж усіх років незалежності України. Реформи, що перманентно тривають у бюджетній сфері держави, не вирішують основної проблеми – надання реальної фінансової самостійності інститутам влади на місцевому рівні. Сучасна бюджетна система України характеризується високим ступенем централізації бюджетних ресурсів.

Масштаби централізації бюджетних ресурсів характеризуються часткою видатків місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів у структурі видатків зведеного бюджету – вона перебуває на рівні 20–23 %. Тобто на фінансування власних повноважень органів місцевого самоврядування припадає лише п'ята частина видатків зведеного бюджету. За цих обставин саме органи місцевого самоврядування (територіальні громади) мають виконувати функції щодо надання суспільних благ та послуг населенню з метою наближення їх до споживачів.

За економічною природою доходи місцевих бюджетів поділяють на власні, закріплені, регульовані, міжбюджетні трансферти.

Власні доходи місцевих бюджетів – це доходи, які формуються внаслідок дій і рішень, прийнятих місцевими органами самоврядування.

Власними можна вважати лише такі доходи місцевих бюджетів, які одночасно задовольняють *такі вимоги*:

- вони є територіально локалізованими;
- безпосередньо залежними від діяльності органів місцевої влади, які повністю їх контролюють і використовують на свій розсуд.

Закріплені доходи місцевих бюджетів – це доходи, які на довготривалій основі *передаються* до місцевих бюджетів повним обсягом або у визначеній, єдиній для усіх бюджетів частині.

За своєю сутністю це *загальнодержавні податки, збори або доходи*, які традиційно формують дохідну частину місцевих бюджетів (податок з доходів фізичних осіб, плата за ліцензії та торгові патенти тощо).

Регульовані доходи – це також одна з форм доходів, що *передаються* центральною владою місцевим органам влади або з бюджетів територій вищого адміністративного рівня до бюджетів територій нижчого адміністративного рівня.

Порядок передачі та розміри регульованих доходів в Україні щороку *встановлюються* у законі про Державний бюджет.

Порядок регулювання доходів місцевих бюджетів визначається також рішеннями органів влади вищого територіального рівня щодо органів влади нижчого територіального рівня.

Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Стаття 96 Бюджетного кодексу України визначає такі *види міжбюджетних трансфертів*:

1) базову дотацію (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);

2) субвенції;

3) реверсну дотацію (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);

4) додаткові дотації⁵²⁸.

З 2015 року дотація вирівнювання з державного бюджету замінена на базову дотацію, а додаткова дотація з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості – на стабілізаційну дотацію.

До основних видів міжбюджетних трансфертів, що надаються з державного бюджету на місцевий рівень, можна віднести:

1) освітню та медичну субвенції (кошти направляються на заробітну плату та нарахування на неї педагогічному, медичному персоналу);

⁵²⁸ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=a&find=1&typ=21>

Фінансовий простір України в умовах глобалізаційних і деглобалізаційних трансформацій

2) кошти на проєкт «Нова українська школа», що мають цільове призначення на облаштування та придбання дидактичних матеріалів для школярів;

3) трансферти на соціально-економічний розвиток та інфраструктуру;

4) базову дотацію (механізм вирівнювання відбувається у разі менше нормованого значення 0,9 індексу податкоспроможності громади);

5) виділення коштів на проєкти, що пов'язані з розбудовою та капітальним ремонтом закладів громад через Державний фонд регіонального розвитку⁵²⁹.

У ситуаціях, коли територіальні громади достатньо податкоспроможні (індекс податкоспроможності має значення більше за норматив 1,1 по Україні загалом), то тоді відбувається процес реверсної дотації, тобто місцеві бюджети наповнюють державний шляхом відшкодування половини суми від перевищення.

На виконання делегованих повноважень і здійснення бюджетного вирівнювання держава надає органам місцевого самоврядування у вигляді міжбюджетних трансфертів кошти, обсяг яких до 2019 року перевищував суму власних надходжень місцевих бюджетів (табл. 3.21). Це свідчить про існування значного резерву для розширення дохідних джерел власних надходжень місцевих бюджетів і закріплення їх на постійній основі за відповідними бюджетами.

Таблиця 3.21 – Структура дохідних джерел місцевих бюджетів України за 2014–2021 рр., %

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Власні доходи загалом, зокрема</i>	43,6	40,9	46,6	45,7	46,8	53,6	65,8	63,4
податкові надходження	37,7	33,4	40,1	40,0	41,3	48,3	60,5	60,9
неподаткові надходження	5,3	6,8	6,0	5,2	5,0	4,7	4,5	2,0
доходи від операцій з капіталом	0,5	0,6	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7	0,4
цільові фонди	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Офіційні трансферти</i>	56,4	59,1	53,4	54,3	53,2	46,4	34,2	36,6
<i>Усього</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано авторами за даними Державної казначейської служби України (<http://treasury.gov.ua>).

⁵²⁹ Коляда Т. А. Формування доходів бюджетів нових інститутів влади на місцевому рівні в умовах децентралізації. II Міжнародний податковий конгрес [Електронне видання] : збірник матеріалів, м. Ірпінь, 26 листопада 2021 р. Ірпінь : Університет ДФС України, 2021. С. 597.

Починаючи з 2016 року, накреслилася тенденція до зростання обсягів власних доходів місцевих бюджетів, особливо це помітно з 2019 року. Це свідчить про посилення фінансової самостійності інститутів влади на місцевому рівня, а також про можливість більш повним обсягом задовольнити різноманітні потреби, які виникають на рівні територіальних громад.

Податкові надходження є основним джерелом формування доходів місцевих бюджетів, зокрема й власних – їхня частка впродовж 2016–2018 років перебувала у діапазоні 45–47 % у структурі доходів місцевих бюджетів. Починаючи з 2019 року відбулося суттєве зростання їхньої питомої ваги до рівня 65,8 % 2020 року, що є наслідком реалізації реформи децентралізації у частині розширення переліку дохідних джерел, що закріплені за місцевими бюджетами.

Відповідно до внесених змін до Бюджетного та Податкового кодексів України можна виділити такі основні види податків і зборів, що формують дохідну частину місцевих бюджетів:

1. Податок на доходи фізичних осіб. Так, на території міст обласного значення, районів, бюджетів об'єднаних територіальних громад розмежування цього податку відбувається таким чином: до Державного бюджету – 25 %; до обласних бюджетів – 15 %; до бюджетів міст обласного значення, районів, об'єднаних громад – 60 %.

2. Рентна плата (100 % до місцевих бюджетів).

3. Податок на прибуток підприємств приватного сектору економіки (10 % – до обласних бюджетів).

4. Екологічний податок (до обласних бюджетів – 30 %, до бюджетів міст обласного значення та районів – 25 %).

5. Акцизний податок (ставка 5 %) з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти). Зарахування коштів до місцевих бюджетів здійснюється за місцем розміщення об'єктів, у яких провадиться діяльність, що підлягає оподаткуванню.

6. Збори за спеціальне використання природних ресурсів.

7. Місцеві податки і збори.

Неподаткові надходження займають друге місце за значущістю у структурі власних доходів місцевих бюджетів. Їхня частка залишилася практично незмінною упродовж 2014–2020 років. Незначне зменшення частки неподаткових надходжень 2019 та 2020 років до 4,5 % у структурі доходів місцевих бюджетів, порівняно з 6,8 % 2016 року

Фінансовий простір України в умовах глобалізаційних і деглобалізаційних трансформацій

свідчить як про скорочення попиту на адміністративні послуги, що надаються інститутами влади на місцевому рівні через пандемію COVID-19, так і зменшення пасивних доходів місцевих бюджетів від оренди та дивідендів комунальної власності через рецесію в економіці. Однак 2021 року відбулося суттєве скорочення питомої ваги додаткових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів.

Питома вага доходів від операцій з капіталом у структурі доходів місцевих бюджетів упродовж 2014–2021 років була сталою величиною й коливалася у діапазоні 0,4–0,7 %. Така тенденція свідчить про вичерпність цього джерела доходів, оскільки надходження мобілізуються до бюджетів переважно від відчуження майна, яке перебуває у комунальній власності, а також від продажу землі й нематеріальних активів. Зрозуміло, що доходи від продажу комунальної власності та землі можуть бути отримані лише одноразово. Однак в умовах знаття мораторію на продаж сільськогосподарських земель і передачі права власності на землю територіальним громадам у довгостроковій перспективі таке джерело доходів місцевих бюджетів, як доходи від операцій з капіталом, можуть відігравати важливу роль у формуванні власних ресурсів інститутів влади на місцевому рівні.

Що стосується цільових фондів, то вони втратили фінансовий потенціал як джерела формування доходів місцевих бюджетів, особливо після прийняття Податкового кодексу України та внесення змін у перелік податків і зборів. Так, запровадження екологічного податку та віднесення його до загальнодержавних податків призвело до скасування таких надходжень до цільових фондів, як збір за забруднення навколишнього природного середовища, що справляється з фізичних та юридичних осіб. Залишилися лише цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування, частка котрих у структурі доходів місцевих бюджетів упродовж 2015–2021 років на рівні 0,1 % свідчить про їх низький бюджетоутворюючий потенціал.

Оскільки понад 90 % у структурі власних доходів місцевих бюджетів складають податкові надходження, то саме від зміни цього показника залежатиме обсяг власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, необхідних для фінансування власних повноважень, що впливатиме на масштаб та якість надання суспільних благ і послуг на місцевому рівні. Тому тенденції й чинники впливу на мобілізацію податкових надходжень як джерела доходів місцевих бюджетів потребують деталізації та додаткового дослідження (табл. 3.22).

Таблиця 3.22 – Структура податкових надходжень
місцевих бюджетів України за 2015–2021 рр., %

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Податкові надходження, зокрема</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Податок та збір на доходи фізичних осіб	55,9	53,8	55,1	59,4	61,2	62,3	62,7
Податок на прибуток підприємств	4,4	4,0	3,2	2,9	3,8	3,4	3,4
Рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів	2,2	1,7	1,2	2,1	2,0	1,6	1,1
Внутрішні податки на товари та послуги	7,8	7,9	6,5	5,9	5,1	5,5	5,4
Місцеві податки	27,5	28,8	26,2	26,4	27,2	26,5	26,9
Інші податки та збори	2,2	3,8	7,8	3,3	0,7	0,7	0,5

Джерело: розраховано авторами за даними Державної казначейської служби України (<http://treasury.gov.ua>).

Найбільшу частку в структурі податкових надходжень місцевих бюджетів має закріплений податок – податок на доходи фізичних осіб, який забезпечує більше половини усіх податкових надходжень. Незважаючи на зміну пропорції розподілу цього податку 2015 року (раніше 100 % надходжень від цього податку зараховувалося до місцевих бюджетів [(крім бюджету м. Київ)], а нині лише 60 %), питома вага податку на доходи фізичних осіб разом з військовим збором забезпечує від 55 % до 62 % податкових надходжень місцевих бюджетів упродовж 2015–2021 років з чітко вираженим трендом щодо зростання.

Згідно з Податковим кодексом України (ст. 10) до складу місцевих податків та зборів належать:

два податки:

- 1) податок на майно;
- 2) єдиний податок;

два місцевих збори:

- 1) збір за місця для паркування транспортних засобів;
- 2) туристичний збір.

Водночас *податок на майно* складається з (ст. 265):

- 1) податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;

- 2) транспортного податку;
- 3) плати за землю⁵³⁰.

Незважаючи на новації Податкового кодексу України, лише чотири податки (закріплений податок – податок на доходи фізичних осіб та місцеві податки – плата за землю, єдиний податок та акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів⁵³¹) забезпечують понад 90 % податкових надходжень місцевих бюджетів, що свідчить про недостатній фіскальний потенціал решти податкових платежів, збільшити який тільки за рахунок покращення їхнього податкового адміністрування неможливо, оскільки за своїм призначенням вони виконують швидше регулюючу функцію ніж фіскальну.

2015 року відбулися істотні зміни у підходах до надання дотацій і субвенцій місцевим бюджетам та методиці їх розрахунку, що знайшло свій прояв у зміні структури офіційних трансфертів. Так, суттєво зменшилася, порівняно з 2014 роком, частка дотації вирівнювання з державного бюджету (з 46,3 до 3,0 %) та додаткової дотації з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості (з 3,0 до 1,2 %), які сьогодні мають назву базової та стабілізаційної дотації, відповідно. Та, навпаки, відбулося зростання майже вдвічі (на 43 %) частки субвенції на здійснення державних програм соціального захисту з 49,3 до 92,3 %.

Основна причина переорієнтації видів надання трансфертів з державного бюджету до місцевих – з дотації на субвенцію – полягає у цільовому призначенні цих коштів та необхідності їх повернення у разі невиконання відповідних зобов'язань. Так, дотація надається для фінансування поточних витрат органів місцевого самоврядування у разі недостатності коштів місцевих бюджетів на виконання власних повноважень. Щодо субвенції, то вона надається під конкретний проект та передбачає обов'язкове цільове використання коштів. За будь-яких порушень кошти підлягають поверненню до вищого бюджету (табл. 3.23). Отже, можна свідчити про посилення відповідальності органів місцевої влади за цільове використання коштів, наданих з державного бюджету, у вигляді офіційних трансфертів.

⁵³⁰ Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

⁵³¹ Бюджетним кодексом України встановлено, що до доходів загального фонду місцевих бюджетів належить акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів.

Таблиця 3.23 – Структура міжбюджетних трансфертів
з Державного бюджету України за 2015–2021 рр., %

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Міжбюджетні трансферти, зокрема</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,1
Субвенція на соціальний захист	36,3	48,1	45,7	48,9	32,3	23,7	43,7
Медична субвенція	26,5	22,7	20,6	21,6	22,9	9,1	20,8
Освітня субвенція	25,3	22,7	18,9	21,2	28,7	50,7	20,0
Базова дотація	3,0	2,4	2,1	2,9	4,2	8,3	4,7
Інші трансферти (зокрема субвенції на соціально-економічний розвиток, формування інфраструктури ОТГ, на підготовку робітничих кадрів)	8,9	4,1	12,7	10,5	11,9	8,2	10,8

Джерело: розраховано авторами за даними Державної казначейської служби України (<http://treasury.gov.ua>).

Порівняно з 2019 роком загальні доходи місцевих бюджетів зменшилися 15,9 %. Зменшення відбулося за рахунок трансфертів з державного бюджету. 2020 року до місцевих бюджетів надійшло на 38,5 % трансфертів менше ніж 2019 року. Зокрема, це пов'язано з тим, що 2020 року з місцевих бюджетів не здійснювалися окремі видатки, пов'язані з реалізацією державних програм соціального захисту, а саме:

- субвенція на виплату допомог сім'ям з дітьми та малозабезпеченим сім'ям;
- на надання пільг та субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг та енергоносіїв;
- на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу.

Виконання дохідної частини місцевих бюджетів за 2020 рік корелюється із загальними тенденціями в економіці України у період пандемії COVID-19, продовження реформ у сфері адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. 2021 року вдалося стабілізувати ситуацію з обсягами медичної субвенції, що вплинуло на структуру міжбюджетних трансфертів.

Проектуючи ідеї Э. Ліндаля, наведені в праці «Справедливість оподаткування» (1919), на рівень місцевих бюджетів та інтерпретуючи в ролі індивіда територіальні громади, можна припустити, що в

Фінансовий простір України в умовах глобалізаційних і деглобалізаційних трансформацій

сучасних умовах міжбюджетні відносини повинні будуватися на принципі справедливості оподаткування, який передбачає, що внесок кожного регіону (територіальної громади) у фінансування суспільного блага (формування дохідної частини центрального бюджету чи ВВП) має точно відповідати граничній вигоді суспільного блага для конкретного регіону⁵³². Рівновага в такій моделі «добровільного обміну» досягатиметься шляхом переговорів між центром і регіонами щодо суми (переліку) податкових платежів, які залишатимуться у місцевих бюджетах, і тієї, яка перераховуватиметься до бюджету вищого рівня. Водночас треба зафіксувати розмір частки суспільного блага, що її отримає регіон (територіальна громада) від центру (оборона, соціальна влада, пенсійне забезпечення тощо).

Реалізація такого підходу на практиці в чистому вигляді маловірогідна у зв'язку зі значною диференціацією податкового потенціалу регіонів (територіальних громад), але потреба в наданні більшої фінансової (бюджетної) самостійності регіонам давно назріла, про що вказує активізація відцентрових процесів у європейських країнах (зокрема, Великобританії, Італії, Іспанії) на тлі погіршення економічної ситуації у світі, які тривалий час мали латентний характер⁵³³.

Отже, надання більшої самостійності місцевим органам влади в ухваленні рішень щодо формування й витрачання бюджетних коштів сприятиме мінімізації зустрічних фінансових потоків між рівнями бюджетної системи, зміцненню державного устрою та територіальної цілісності країни, підвищенню рівня життя населення, забезпеченню рівного доступу громадян до гарантованих державою суспільних благ і послуг на всій території України, створенню умов для стійкого економічного розвитку окремих територій і країни загалом за рахунок формування конкурентного середовища та передання відповідальності на місцевий рівень.

Важливу роль у становленні фінансової самостійності територіальних громад відіграє порядок здійснення видатків місцевих бюджетів та їх склад. Бюджетне законодавство України регламентує порядок здійснення видатків місцевих бюджетів та основні напрями їх використання.

⁵³² Чухно А. А., Юхименко П. І., Леоненко П. М. Сучасні економічні теорії : підручник / за ред. А. А. Чухна. К. : Знання, 2007. С. 495.

⁵³³ Тарангул Л. Л., Коляда Т. А. Особливості формування міжбюджетних фінансових потоків в умовах запровадження бюджетної децентралізації в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 3. С. 43.

Місцеві органи влади самостійно витрачають бюджетні кошти і визначають напрями використання коштів місцевих бюджетів. Видатки місцевих бюджетів включають бюджетні призначення, установлені рішеннями про місцевий бюджет, на конкретні цілі, що пов'язані з реалізацією відповідних програм. Перелік програм залежить від рівня місцевого бюджету.

Видатки місцевих бюджетів базуються на тих самих законодавчих актах, що і доходи місцевих бюджетів. Так, ст. 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає поділ видатків місцевих бюджетів на дві частини – видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень органами місцевого самоврядування, і видатки, пов'язані з виконанням делегованих_законом повноважень органів виконавчої влади⁵³⁴.

Ст. 67 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено фінансування витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади, та виконання рішень органів державної влади. Повноваження органів виконавчої влади, надані законом, фінансує держава повним обсягом для їх здійснення органами місцевого самоврядування. Кошти для цього передбачаються щорічно в Законі України «Про Державний бюджет України».

Особливої уваги потребує проблема розподілу видатків місцевих бюджетів та визначення пріоритетів у напрямках використання коштів_упродовж останніх років. Майже 70 % у структурі видатків місцевих бюджетів 2020 року становили видатки на охорону здоров'я, освіту та соціальний захист і соціальне забезпечення, духовний і фізичний розвиток (табл. 3.24). Частка зазначених видатків зменшилася приблизно на 10,0 %, порівняно з 2012 роком, що свідчить про розвантаження місцевих бюджетів від фінансування делегованих державою функцій, однак потребує додаткового дослідження питання надання якісних суспільних послуг та наближення їх до споживачів.

⁵³⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/page5>

**Фінансовий простір України в умовах
глобалізаційних і деглобалізаційних трансформацій**

Таблиця 3.24 – Структура видатків місцевих бюджетів України за функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету 2012–2021 рр., %

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Загальнодержавні функції	4,8	5,3	4,9	5,2	4,6	4,8	4,7	6,2	8,5	5,0
Оборона	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,2
Економічна діяльність	5,8	4,3	4,1	6,8	10,0	11,2	11,3	14,5	19,7	15,7
Охорона навколишнього природного середовища	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	
Житлово-комунальне господарство	8,8	3,5	7,8	5,6	5,1	5,5	5,5	6,1	6,7	5,3
Охорона здоров'я	21,2	22,1	20,6	21,3	18,1	17,3	17,3	15,9	10,6	15,7
Духовний та фізичний розвиток	3,7	3,9	4,0	3,4	3,3	3,3	3,3	3,8	4,6	3,5
Освіта	32,0	33,9	31,7	30,0	27,1	27,4	27,5	33,0	41,7	28,5
Соціальний захист та соціальне забезпечення	22,5	25,7	25,5	25,9	30,2	28,5	28,5	18,2	5,0	25,5
Міжбюджетні трансферти	0,6	0,7	0,9	1,1	1,1	1,2	1,3	1,5	2,2	0,6
Усього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (<http://treasury.gov.ua>).

В умовах кризових явищ в економіці, що зараз притаманно Україні, у разі застосування рестрикції соціальних видатків, наростаючих процесів інфляції та продовження множинності курсоутворення національної валюти (гривні) відбуватиметься зростання податкового навантаження, реальне зниження пенсій та заробітних плат, насамперед у державному секторі та на муніципальному рівні, які необхідно буде компенсувати за рахунок міжнародної допомоги та врахувати під час остаточного затвердження цілей та обсягів нового «плану Маршалла» для України. Доцільним було б опрацювання варіанта введення виплати

безумовного базового доходу для найбільш постраждалих верств українського населення, що не виїхали за кордон, а залишилися на території України під час та на період декілька років відновлення після війни.

У більшості країн світу для планування показників бюджету на середньострокову перспективу використовується економічна класифікація видатків, що дозволяє уряду дотримуватися визначених пропорцій у їхньому розподілі на капітальні та поточні, не допускаючи загрозливого зростання останніх.

Тому, досліджуючи структуру видатків місцевих бюджетів України, основну увагу доцільно приділяти їх інвестиційній складовій, тобто яка частка видатків йде на розвиток, а яка – на поточне споживання (табл. 3.25).

Таблиця 3.25 – Структура видатків місцевих бюджетів України за економічною класифікацією за 2014–2021 роки

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Поточні видатки	93,8	88,5	85,0	85,0	84,0	82,4	79,4	79,5
Капітальні видатки	6,2	11,5	15,0	15,0	16,0	17,6	20,6	20,5
Усього видатків	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (<http://treasury.gov.ua>).

В умовах військового стану перед Урядом України та органами місцевого самоврядування постає завдання щодо пошуку альтернативних джерел залучення фінансових ресурсів задля розбудови територіальних громад без збільшення боргового навантаження та продажу національного багатства країни.

Політична криза 2014 року та постковідна рецесія економіки в Україні продемонстрували, що ресурси держави, зокрема й органів місцевого самоврядування, небезмежні та не можуть зростати до нескінченності. Тому вважаємо за необхідне на етапі післявоєнної відбудови залучати до фінансування пріоритетних регіональних програм приватні інвестиції або взагалі делегувати частину державних функцій приватному сектору економіки на засадах державно-приватного партнерства шляхом запровадження механізму спільного фінансування інвестиційних проєктів за рахунок бюджетних коштів, коштів міжнародних донорів та фінансових ресурсів фізичних і юридичних осіб⁵³⁵.

⁵³⁵ Коляда Т. А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика : монографія. Ірпінь : Університет ДФС України, 2016. 396 с.

Водночас необхідно чітко визначити критерії оцінки якості надання суспільних благ і послуг інститутами державного та місцевого рівнів влади. Це може бути два основних параметри – конкретність функцій, що на них покладається, та їх обсяг⁵³⁶. Оскільки на сьогодні в країні існує багато структур, що дублюють окремі функції як на державному, так і регіональному рівні, що також негативно впливає на ефективність їх виконання та на обсяги фінансування з бюджетів усіх рівнів. Тобто фактично відбувається втрата бюджетних коштів через нераціональне їх використання.

Україна до війни пройшла пік падіння обсягів капітальних видатків і починаючи з 2015 року відбувається їхнє поступове зростання, що є позитивним сигналом для інвесторів. У постковідному та післявоєнному світі перед урядами більшості країн постануть завдання щодо підвищення якості бюджетних інвестицій, їх спрямування на підвищення продуктивності праці, прискорення переходу до цифрових технологій, цілей сталого розвитку, запобігання змінам клімату та майбутнім пандеміям. Усі ці виклики і завдання формують необхідність збільшення обсягу та підвищення якості державних і місцевих бюджетних інвестицій в Україні.

Запровадження у бюджетному процесі України принципів фінансової децентралізації передбачає надання більшої самостійності органам місцевого самоврядування щодо пошуку додаткових джерел надходжень до місцевих бюджетів, зокрема за рахунок нових механізмів залучення кредитних та інвестиційних ресурсів, для реалізації проєктів сталого розвитку, які є пріоритетними для відповідної територіальної громади.

Новий «план Маршалла», який сьогодні розглядається як дорожня карта для післявоєнної розбудови України, має поєднувати банківські та небанківські фінансові установи як локального, так і глобального рівня для залучення фінансових ресурсів. Тому акценти у формуванні фінансової спроможності територіальних громад у повоєнний період змістилися з бюджетно-податкових інструментів на групу інвестиційних та кредитних, зокрема й грантової допомоги.

Динаміка показників капітальних інвестицій у розрізі регіонів України свідчить про їх нерівномірність. Оскільки кожний регіон (область) характеризується нерівномірним соціально-економічним

⁵³⁶ Волошин О. Государство только начинается. *Експерт*. 2006. № 41. С. 67.

розвитком: рівень виробництва, рівень забезпечення соціального розвитку, безробіття, інвестиційний клімат та інше. Ці чинники безпосередньо впливають на формування структури доходів та видатків бюджетів органів місцевого самоврядування.

Збройна агресія з боку РФ 2022 року звела нанівець здобутки органів місцевого самоврядування у попередні роки щодо збільшення обсягів капітальних видатків на забезпечення сталого розвитку територіальних громад. Тому в сучасних умовах необхідно шукати альтернативні джерела надходжень для здійснення відповідних видатків місцевих бюджетів, оскільки кардинально змінилися їхні обсяги та напрями витрачання.

У цьому контексті доцільно скористатися досвідом Уряду України, який, відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» щодо створення фонду ліквідації наслідків збройної агресії», створив фонд ліквідації наслідків збройної агресії у складі спеціального фонду Державного бюджету України. Джерелами формування такого фонду визначено кошти, отримані у зв'язку з виконанням Закону України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності російської федерації та її резидентів»⁵³⁷.

Враховуючи, що питома вага капітальних видатків завжди була вищою у місцевих бюджетів порівняно з державним бюджетом, а також усвідомлюючи, що насамперед потребують відбудови житлові та громадські будівлі, об'єкти критичної інфраструктури, що належать до сфери житлово-комунального господарства, то доцільно створити відповідні фонди й у складі спеціальних фондів місцевих бюджетів. Фінансування таких фондів на місцевому рівня буде відбуватися за рахунок трансфертів із фонду ліквідації наслідків збройної агресії Державного бюджету України, обсяг яких буде залежати від ступеня та обсягів руйнувань на територіях громад.

З огляду на вищезгадані структурні проблеми та суттєві регіональні ризики для зміцнення фінансової спроможності територіальних громад доцільно звернути увагу на групу кредитних та інвестиційних інструментів, включаючи іноземні інвестиції. З точки зору

⁵³⁷ Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності російської федерації та її резидентів : Закон України від 3 березня 2022 року № 2116-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2116-20#Text>

Фінансовий простір України в умовах глобалізаційних і деглобалізаційних трансформацій

фінансування капітальних видатків бюджетів органів місцевого самоврядування варто зазначити про практику використання кредитних ресурсів провідними країнами світу. Так, у Німеччині та США активно користуються банківськими кредитами для досягнення необхідного рівня розвитку регіону, створення виробничої та соціальної інфраструктури тощо. Для України використання кредитних ресурсів на місцевому рівні явище досить нове, проте його використання спроможне забезпечити покриття прогалів, які виникають у процесі поточного фінансування бюджетів. Однак в умовах глобального зростання державного боргу в усіх країнах світу найбільш привабливими, з позиції залучення ресурсів для здійснення капітальних видатків, виглядають інвестиційні інструменти.

В умовах змін темпів глобалізації, коли ринкова економіка виходить за межі окремих держав та міждержавних угруповань, наріжним каменем для аналізу ролі локальних банків, регіональних банків розвитку та глобальних інвестиційних фондів у післявоєнній відбудові набуває проблема складної нелінійної взаємозалежності держави та економіки. У рамках підходів економічного детермінізму асоціюють цей процес із демонтажем державних інституцій загалом, навіть із самоліквідацією держави як такої. Натомість А. С. Гальчинський наголошував, що ця проблема «пов'язана з глибокою системною реконструкцією функцій держави, що відбуваються у зв'язку із суперечливим процесом становлення постіндустріального, глобального за своєю суттю суспільства»⁵³⁸.

Серед нових властивостей, яких набуває держава в умовах післявоєнного розвитку територіальних громад, які постраждали від агресії, вважаємо, що необхідно виділити таку – держава як інститут, що сприяє локально сфокусованому вирішенню глобальних проблем, які неможливо вирішити без участі держави у розширеному розумінні (центральна та місцева влада), за сприяння міжнародних фінансових організацій і наддержавних інституцій, а також із залученням інститутів громадянського суспільства.

⁵³⁸ Гальчинський А. С. Економічна методологія. Логіка оновлення : курс лекцій. К. : АДЕФ-Україна, 2010. 572, [471] с.

Більше того, А. А. Чухно вважав, що «активне сприяння вирішенню складних глобальних проблем суспільства є найважливішою функцією держави в умовах розвитку постіндустріальної економіки»⁵³⁹.

Щодо законодавчого забезпечення, то оцінюючи потенційні ризики щодо залучення інвестицій, зокрема й іноземних, для післявоєнної розбудови територіальних громад України, необхідно зазначити: 13 лютого 2021 року набрав чинності Закон України від 17.02.2022 № 1116 «Про державну підтримку інвестиційних проєктів зі значними інвестиціями в Україні» (Закон про інвестиційні няні)⁵⁴⁰, метою якого є залучення значних інвестицій в економіку України. Відповідно до Закону та відповідних змін, внесених до Податкового та Митного кодексів України (набуття чинності з 28 березня 2021 року), пакет спеціальних інвестиційних стимулів буде доступний для інвестиційних проєктів, що відповідають певним вимогам.

Однак, незважаючи на наявність відповідної законодавчої бази, існує три ключові проблеми, що загрожують інвестиційному клімату країни, не враховуючи наслідки військової агресії з боку рф.

Перша – імідж. Є три категорії інвесторів. Перша, це ті, що успішно працюють в Україні, але не розповсюджують про це інформацію. Друга – які намагалися розпочати бізнес в Україні, але їм не вдалося. До речі, досить часто це буває не через державу, а через неправильно обраних контрагентів. І третя – які не знають про Україну та думають, що через війну тут розруха та бізнес вести не можливо. Тому інститутам влади як на місцевому, так і на державному рівні необхідно активно працювати з двома останніми категоріями інвесторів.

Друга – дозвільна, судова та правоохоронна системи України. Звичайно, вони працюють краще, ніж 2010-х чи 2020-х роках, але ще не на рівні ключових країн ЄС.

Третя – трудові ресурси. Коли іноземні компанії заходять в країну, звертається увага на доступність та наявність кваліфікованої робочої сили.

⁵³⁹ Чухно А. А., Леоненко П. М., Юхименко П. І. Інституціонально-інформаційна економіка : підручник / за ред. акад. НАН України А. А. Чухна. К. : Знання, 2010. 687, [609] с.

⁵⁴⁰ Про державну підтримку інвестиційних проєктів із значними інвестиціями в Україні : Закон України від 17.12.2020 № 1116-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1116-20#Text>

Фінансовий простір України в умовах глобалізаційних і деглобалізаційних трансформацій

Щодо механізму фінансування відновлення територіальних громад після війни, то досі точаться дискусії про доцільність формування ряду бюджетних та створення спеціалізованих позабюджетних фондів відновлення або створення Українського банку відбудови та розвитку.

Необхідне синергетичне поєднання глобальних та локальних підходів фінансування відновлення територіальних громад. Крім випуску власних муніципальних облігацій у національній валюті – гривні, обсяг яких буде обмеженим у зв'язку із дефіцитністю місцевих бюджетів у післявоєнні роки, громадам необхідно почати застосовувати механізми нових фінансових інструментів міжнародного ринку – соціальних, кліматичних, зелених облігацій, імпаکت-бондів та гібридних фінансових інструментів⁵⁴¹.

Вважаємо, що активізація процесу залучення інвестицій в економіку України має відбуватися вже зараз, не чекаючи завершення війни, шляхом усунення або мінімізації наявних та потенційних ризиків, визначення пріоритетних напрямів / об'єктів вкладення інвестицій, створення привабливих умов для здійснення релокації, структурної модернізації та полегшення ведення бізнесу.

Основним фінансовим інститутом у сфері фінансово-кредитної підтримки післявоєнної відбудови територіальних громад Україні повинен стати новостворений після закінчення війни Український банк відбудови та розвитку (УБВР). Така спеціалізована фінансова інституція має бути утворена Верховною Радою України шляхом ухвалення відповідного Закону України як нова спеціалізована державна банківська установа, яка функціонуватиме транспарентно та антикорупційно на засадах та принципах, визначених у ЄС для Національних банків підтримки та розвитку⁵⁴².

⁵⁴¹ Коляда Т. А., Прозоров Ю. В. Локалізація глобальних механізмів залучення кредитних та інвестиційних ресурсів для зміцнення фінансової спроможності територіальних громад України. *Проблеми економіки*. 2022. № 3. С. 149–155. URL : https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2022-3_0-pages-149_155.pdf

⁵⁴² Whittle M., Malan J., Bianchini D. New Financial Instruments and the Role of National Promotional Banks. Study for the Policy Department on Budgetary Affairs, European Parliament. Brussels: European Parliament, 2016. URL : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/572687/IPOL_STU\(2016\)572687_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/572687/IPOL_STU(2016)572687_EN.pdf) (дата звернення: 21.10.2022).

Таке синергетичне поєднання глобального та локального підходів особливо важливо для найшвидшого відновлення кредитування після війни малого та середнього бізнесу, що розташований у територіальних громадах – у доповнення до існуючої уже системи компенсації відсоткових ставок «5–7–9» через колишній Німецько-український фонд, засновниками якого свого часу були НБУ та БР Німеччини KfW – із найвищим кредитним рейтингом.

Перш ніж розробляти план Маршалла для післявоєнного відновлення України і шукати механізми його реалізації, необхідно чітко визначитися на державному рівні, яку економіку – попиту чи пропозиції – уряд намагається побудувати в країні, оскільки від цього залежатиме вибір напрямів та обсягів витрачання фінансових ресурсів, зокрема й бюджетних.

Економіка попиту передбачає значні державні дотації (зокрема, соціальні трансферти) з бюджету для підтримки сукупного попиту в країні. Для того щоб відбувся мультиплікаційний ефект від витрачання бюджетних коштів, необхідно обмежити обсяг імпорту в країну і тим самим припинити відтік валюти із країни. Зробити це буде проблематично в умовах вступу України у ВТО. Крім того, для виходу економіки із кризи необхідно спрямовувати бюджетні кошти на інвестиції, а не на споживання.

Поділяємо думку вітчизняних вчених, зокрема В. М. Гейця та А. І. Крисоватого, що в Україні необхідно розбудовувати економіку пропозиції за рахунок запровадження імпортозаміщення технологій та збільшення обсягів вітчизняних товарів і послуг. Така модель економіки передбачає зростання обсягів державних інвестицій на інноваційні та інфраструктурні проекти, що призведе до збільшення державного боргу, водночас ефект буде відчутним лише у середньо та довгостроковій перспективі⁵⁴³.

З неможливістю постійно стимулювати попит в умовах глобальної економічної рецесії зіткнулися уряди всіх провідних країн світу. Через обмеження державних інвестицій, падіння рівня життя населення, скорочення обсягів приватних інвестицій і недоступність кредитних ресурсів усе частіше лунають пропозиції про повернення виробництва у метрополії, як одного із варіантів антикризового маневру держав, з метою скорочення рівня безробіття та створення нових робочих місць.

⁵⁴³ Коляда Т. А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика : монографія. Ірпінь : Університет ДФС України, 2016. 396, [66] с.

Фактично сьогодні у світі розглядається питання про перехід до нової моделі побудови економічних відносин – економіки пропозиції, яка передбачає модернізацію як базису – виробництва, так і її надбудови – характеру суспільних відносин. І саме бюджетна політика формує та відображає тип економічної моделі держави.

Вважаємо, що для забезпечення післявоєнного відновлення економіки України треба приймати нестандартні рішення з метою залучення інвестицій у країну. Зокрема, експерти пропонують створювати промислові платформи або індустріальні полігони поблизу АЕС із гарантією від держави щодо забезпечення доступного тарифу на електроенергію для інвесторів упродовж 10–15 років. Це дозволить конкурентною перевагою України – доступну електроенергію, а також розвинути інфраструктуру та високу якість робочої сили, побудувати формат ніаршорінгу (переміщення виробництв (промисловий аутсорсинг) у країну, що знаходиться поряд із основним ринком збуту), так званих промислових платформ, де будуть виробляти продукцію з високим рівнем додаткової вартості, що забезпечить додаткові надходження до бюджету.

В умовах глобалізації та відкритості більшості економік країн світу, коли кризи мають всеохоплюючий характер і серед чинників, що їх спричиняють, починають домінувати інституціональні, треба свідчити про визначальну роль держави у подоланні кризових явищ, про необхідність втручання у ринкові механізми та запровадження ручного керування ситуацією. Водночас варто наголосити, що сучасний соціально-економічний устрій України, який сформувався, зокрема в результаті інституціональної трансформації економіки, характеризується посиленням ролі держави як виробника суспільних благ, як це притаманно для більшості європейських країн⁵⁴⁴.

У наукових колах поширеною є думка, що саме публічні видатки сприяють досягненню цілей економічного зростання. Економічне обґрунтування державного втручання в економіку в умовах неефективного функціонування ринкового механізму, а також процес розподілу ресурсів частково базуються на такому припущенні.

⁵⁴⁴ Коляда Т. А., Музиченко Г. В. Соціально-економічні передумови побудови ефективної моделі держави для сучасної України. *Науковий вісник / Одеський державний економічний університет*. Одеса, 2007. № 1 (38). С. 20–26, 25.

Однак у міру того, як публічний сектор починає брати на себе функції, які приватний сектор міг би виконувати більш продуктивно, а також враховуючи, що спосіб фінансування видатків може мати негативні наслідки як для бюджету, так і для економіки загалом, то зв'язок між сукупними публічними витратами та економічним зростанням стає все менш виразним. Доказом цього можуть бути дані з ряду розвинених країн, які не вказують на існування послідовної кореляції між сукупними публічними видатками й економічним зростанням.

Така тенденція дозволяє зробити припущення, що сталий розвиток територіальних громад та України загалом залежить не від обсягів публічних витрат, а від їхньої структури, оскільки деякі види цих витрат більш орієнтовані на стимулювання зростання. До таких, зокрема, належать витрати на:

- розвиток інфраструктури, який сприятиме залученню приватних інвестицій;
- освіту, що забезпечить підвищення рівня кваліфікації трудових ресурсів;
- охорону здоров'я, що сприятиме зростанню продуктивності праці;
- заходи, спрямовані на забезпечення безперебійного функціонування державної та муніципальної інфраструктури;
- забезпечення функціонування адміністративної та правової системи, що створюють умови для злагодженої роботи складного економічного механізму⁵⁴⁵.

Поділяємо думку В. Сиденка, що «найбільш важливою характеристикою перспективної національної моделі розвитку в умовах глобалізації буде не підпорядкування національної економіки глобальним економічним процесам, а активне використання переваг глобальної економіки для оптимізації умов ендогенного (внутрішньо обумовленого) національного економічного розвитку»⁵⁴⁶.

⁵⁴⁵ Музиченко Г. В., Коляда Т. А. Зростання ролі держави в регулюванні темпів соціально-економічного розвитку як індикатор інтеграції України в європейський простір. *Politicus*. 2022. Спецвипуск. С. 72–78. DOI: <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2022-spec.11>. http://politicus.od.ua/spec_2022/11.pdf

⁵⁴⁶ Сиденко В. Р. Глобалізація та економічний розвиток. Том 1. К. : Фенікс, 2008. 376, [299] с.

Фінансовий простір України в умовах глобалізаційних і деглобалізаційних трансформацій

В умовах децентралізації влади в Україні прогнозуємо зростання ролі територіальних громад як нових інститутів влади на місцевому рівні, що спроможні акумулювати та розподіляти необхідні фінансові ресурси задля ефективного розвитку національної економіки, зокрема під час післявоєнної розбудови країни. Це може спричинити нерівномірність відновлення регіонів, однак дозволить сформувати регіони / територіальні громади, що стануть драйверами відновлення економіки та залучення фінансових ресурсів для розвитку інфраструктури. Важливо усвідомити, що процеси деглобалізації відбуваються не лише на міжнародному рівні, а також і на національному, отже, безпосередньо впливають на формування фінансового простору.