

**А. Є. Буряченко**

доктор економічних наук, доцент, професор кафедри фінансів ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана", Київ, Україна, andrii.buriachenko@kneu.ua

**І. О. Філімошкіна**

асистент кафедри фінансів ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана", Київ, Україна, innafilimoshkina@ukr.net

**ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ФІНАНСОВА СПРОМОЖНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

**Анотація.** Метою фіскальної децентралізації є забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, достатніми для здійснення власних повноважень. У статті наведено оцінку результатів фіскальної децентралізації в Україні в контексті досягнення поставленої мети. На основі статистичних даних доведено, що, незважаючи на зростання номінального обсягу коштів місцевих бюджетів, їх величина з урахуванням інфляційної складової змінилася неістотно, при цьому в структурі переважають трансферти, а не ресурси з власних джерел. Проведено критичний аналіз показників, що застосовуються для оцінки фінансової спроможності органів місцевого самоврядування згідно із чинною методикою, та запропоновано використовувати з цією метою інший показник. Наголошено на необхідності обґрунтування індикаторів соціально-економічного й людського розвитку, які мають бути досягнуті в результаті використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування на забезпечення суспільних послуг.

**Ключові слова:** децентралізація, фіскальна децентралізація, місцеве самоврядування, фінансова спроможність, доходи та видатки місцевих бюджетів, об'єднані територіальні громади, міжбюджетні трансферти.

**Табл.** 4. **Літ.** 25.

**Andrii Buriachenko**

Dr. Sc. (Economics), Associate Professor, Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman, Kyiv, Ukraine, andrii.buriachenko@kneu.ua

**Inna Filimoshkina**

Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman, Kyiv, Ukraine, innafilimoshkina@ukr.net

**FISCAL DECENTRALIZATION AND FINANCIAL CAPACITY OF THE LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE**

**Abstract.** The goal of the fiscal decentralization in Ukraine is to provide the local authorities with sufficient financial resources for their competences. The authors evaluate the consequences of the fiscal decentralization in the context of the goal. In fact, the Ukrainian Government has achieved some positive results of the decentralization. But the influence of the fiscal decentralization on the financial ability of the amalgamated hromadas and the local government should be researched more deeply. Based on the statistical data, the authors prove that despite the nominal growth of the local budget resources, their value is not changed much, taking into consideration the inflation rate; while transfers but not own resources prevail in their structure. The educational and medical care subventions do not cover the territorial communities' needs. Moreover, to receive more resources and provide the social and economic development of the

© Буряченко А. Є., Філімошкіна І. О., 2018

amalgamated hromadas are different things. For example, the Government uses subsidies for financial equalization, but the local governments, receiving them, do not ensure the economic growth and social development of their territories. The authors consider that the indicators of the development should be identified and the inhabitants of the territorial communities should estimate the results of the local authorities' activities by the indicators. Researching the amalgamated hromadas' financial ability evaluation methods, the authors criticize the financial ability performances used in practice and argue that, according to this methodic, all amalgamated hromadas will be able to fund their expenditures. They suggest evaluating the amalgamated hromadas' financial ability by the coefficient of the own local authorities resources in their expenditures for the own competences. It makes possible to determine the financial independence of the amalgamated hromadas and local governments.

**Keywords:** decentralization, fiscal decentralization, local government, financial capacity, local budget revenues and expenditures, amalgamated hromadas, intergovernmental transfers.

**JEL classification:** H70, H71, H77, H72.

**А. Е. Буряченко**

доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры финансов ГВУЗ "Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана", Киев, Украина

**И. А. Филимошкина**

ассистент кафедры финансов ГВУЗ "Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана", Киев, Украина

**ФИСКАЛЬНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ФИНАНСОВАЯ  
СОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В УКРАИНЕ**

**Аннотация.** Целью фискальной децентрализации является обеспечение органов местного самоуправления финансовыми ресурсами, достаточными для осуществления собственных полномочий. В статье представлена оценка результатов фискальной децентрализации в Украине в контексте достижения поставленной цели. На основе статистических данных доказано, что, несмотря на возрастание номинального объема средств местных бюджетов, их величина с учетом инфляционной составляющей изменилась незначительно, при этом в структуре преобладают трансферты, а не ресурсы из собственных источников. Проведен критический анализ показателей, применяемых для оценки финансовой состоятельности органов местного самоуправления согласно действующей методике, и предложено использовать с этой целью другой показатель. Подчеркнута необходимость обоснования индикаторов социально-экономического и человеческого развития, которые должны быть достигнуты в результате использования финансовых ресурсов органов местного самоуправления на обеспечение общественных услуг.

**Ключевые слова:** децентрализация, фискальная децентрализация, местное самоуправление, финансовая состоятельность, доходы и расходы местных бюджетов, объединенные территориальные общины, межбюджетные трансферты.

Розвиток місцевого самоврядування визначається багатьма факторами, такими як адміністративна реформа, земельні відносини, розбудова соціальної інфраструктури, участь громади в управлінні. На нашу думку, в цей перелік необхідно включити забезпечення фінансової спроможності орга-

нів місцевого самоврядування, котра залежить від наслідків фіскальної децентралізації.

На основі інформації, здебільшого офіційної, про позитивні зміни в розвитку територій, зокрема їхньої інфраструктури, житлово-комунального господарства, транспорту [1–3], можна зробити висновок про певні успіхи в реформі децентралізації та поступове виправдання сподівань, які поклалися на неї. Проте, попри отримані короткострокові фіскальні ефекти, на думку окремих авторів, більше половини українців досі не відчули позитивних змін від здійснення реформ [2]. До того ж дотепер не обґрунтовано рівня достатності фінансових ресурсів для досягнення встановлених у межах реформи децентралізації цілей соціального й економічного розвитку громад. Наприклад, за висновками Асоціації міст України, переважна більшість територіальних громад, маючи право вирішувати питання місцевого значення, не спроможна їх виконувати через нестачу власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури, а також брак кадрів відповідної кваліфікації [4, с. 7]. Така ситуація актуалізує проблему визначення впливу фіскальної децентралізації на фінансову спроможність територіальних громад.

Фіскальна децентралізація в Україні є об'єктом досліджень цілого ряду вітчизняних науковців і практиків. Зокрема, на необхідності перегляду джерел доходів місцевих бюджетів, оцінки наслідків податкових реформ для розвитку адміністративно-територіальних одиниць наголошується в працях А. Є. Буряченка, Г. В. Возняк, І. О. Луніної, В. М. Опаріна, Н. В. Корень [5–10]. Актуальні питання процесу децентралізації влади в Україні в контексті бюджетних прав, обов'язків і відповідальності, що покладаються на органи місцевої влади різних рівнів, порушуються Н. А. Бак [11], І. С. Волоховою [12]. Праці М. П. Бадиди, М. В. Гончаренко, Є. Ю. Кузькіна, О. В. Шишка [13–15] присвячені формуванню та зміцненню фінансової бази місцевих бюджетів, розширенню повноважень органів місцевого самоврядування. Варто також відзначити доробок А. В. Козарезенка, котрий досліджує проблеми розвитку людського потенціалу за допомогою інструментів бюджетного регулювання на місцевому рівні [16], І. О. Луніної, яка звертає увагу на аспекти розподілу трансфертів із державного бюджету [8]. Проблеми децентралізації й функціонування бюджетної системи розглядаються також зарубіжними науковцями, такими як Р. Масгрейв, В. Оутс, В. Танзі [17–19]. Віддаючи належне доробку науковців із проблематики фіскальної децентралізації, питання її впливу на фінансову спроможність ОТГ досліджено не достатньо.

Метою статті є оцінка фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад з огляду на достатність власних фінансових ресурсів для виконання власних повноважень, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення та наданням якісних громадських послуг населенню.

Перш ніж оцінювати вплив фіскальної децентралізації на фінансову спроможність ОТГ, потрібно уточнити зміст згаданих дефініцій, тобто розглянути трактування понять “фіскальна децентралізація” й “фінансова спроможність об’єднаних територіальних громад” у законодавстві та з’ясувати, чи відповідає воно сутності описуваних ними явищ. Одразу зауважимо: у вітчизняному законодавчому полі визначення фіскальної децентралізації немає, як і в опрацьованих дослідженнях вітчизняних науковців. Хоча певні критичні зауваження щодо змісту фіскальної децентралізації ними висловлюються. Так, на думку Н. А. Бак, фіскальна децентралізація в Україні набула швидше бюджетного, переважно міжбюджетного, змісту, оскільки заходи, що вживаються з метою реалізації реформи децентралізації, є аналогами тих, про котрі вчені писали понад 20 років як про реформу міжбюджетних відносин [11, с. 68].

Оскільки поняття бюджетної, фіскальної, фінансової децентралізації використовуються для дослідження одного й того самого процесу, щоб уточнити дефініцію, ми змушені звернутися до іноземних джерел. У окремих із них зазначається, що децентралізація – це процес перерозподілу функцій, тобто передання їх частини від центральних органів управління до місцевих [20; 21]. Фіскальна складова є головним компонентом децентралізації. Для ефективного виконання переданих функцій місцеві органи влади повинні мати адекватні надходження – за рахунок збільшення власних коштів або трансфертів [22]. Зважаючи на таке трактування, процес, що відбувається в Україні в частині передання повноважень та перерозподілу ресурсів, відповідає змісту фіскальної децентралізації. Однак залишається невирішеним питання адекватності, достатності ресурсів. Окрім того, навіть збалансування доходів і видатків не гарантує реальну незалежність місцевих органів влади в розпорядженні коштами.

Визначення поняття “фінансова спроможність” у чинному законодавстві також не наводиться. Згідно з Практичним посібником з питань формування спроможних територіальних громад, такою є “громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади” [23]. У Методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженій 8 квітня 2015 р., зазначене поняття трактується дещо ширше: “територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об’єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров’я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці” [24]. Звідси випливає, що *фінансова спроможність означає достатність фінансових ресурсів ОТГ для забезпечення належного рівня надання послуг у сфері освіти, культури, охорони здоров’я, соціального захисту,*

*житлово-комунального господарства*. При цьому такий рівень має бути забезпечений або самостійно об'єднаною громадою (щоправда, не зрозуміло, в який спосіб), або за допомогою відповідних органів місцевого самоврядування.

Варто також звернути увагу на ознаку добровільності, котра є складовою наведеної дефініції. Справді, якби громади об'єднувалися виключно добровільно, це було б обов'язковою (але недостатньою) умовою забезпечення спроможності громади. Однак громади мають об'єднуватися за так званим перспективним планом, що розробляється на обласному рівні. Тобто, по суті, за громаду вирішують, об'єднуватись їй чи ні. Більше того, органи державної влади використовують із цією метою податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), адже тільки за умови об'єднання в бюджеті громади залишається 60 % цього податку.

Коментуючи такий підхід до забезпечення процесу об'єднання, зауважимо: ми не ставимося до нього суто негативно. Якщо зазначений план є обґрунтованим, тобто таким, що реально може привести до створення фінансово спроможних ОТГ, організація цього процесу з обласного рівня (а не з ініціативи жителів територіальних громад, котрі є необізнаними з окресленого питання, досить інертними та зневіреними в успіху) може бути виправданою. Проте слід пам'ятати, що створити сприятливі фінансові умови для соціально-економічного розвитку громад та реалізувати їх – різні речі. І якщо в перспективі жителі ОТГ не відчують змін у житті, їхня недовіра до місцевої влади посилиться.

Наступне питання, на котре варто звернути увагу, – спроможність органів місцевого самоврядування забезпечувати якісні послуги, наприклад у сфері освіти чи медицини, коли стандарти цих послуг розробляються відповідними міністерствами, а фінансування повинне здійснюватися за рахунок як власних джерел, так і трансфертів. У разі такого роздвоєння джерел фінансування постає питання: хто має нести відповідальність за якість наданого продукту? Якщо місцеві органи влади, то завдання для них ускладнюється, оскільки надавати ці послуги, до того ж належної якості, повинні самі жителі громади за платню, котру навряд чи можна вважати мотивуючим чинником.

Ще однією проблемою є забезпечення ефективності використання фінансових ресурсів на модернізацію об'єктів інфраструктури. Справді, завдяки реформі органи місцевого самоврядування мають більшу самостійність у розпорядженні коштами на окреслену мету. Однак специфіка виконання ремонтних і будівельних робіт створює умови для розкрадання та привласнення бюджетних коштів. Отже, без контролю з боку жителів громади не обійтись, а для цього вся інформація про виконані роботи та витрачені кошти має бути у вільному доступі.

Здійснення делегованих повноважень за рахунок цільових субвенцій означає, що забезпечувати якісні суспільні блага місцеві органи влади повинні в умовах фінансової залежності, тобто величина цільових субвенцій і до-

Таблиця 1. Динаміка власних надходжень місцевих бюджетів та офіційних трансфертів протягом 2010–2017 рр., млрд грн

Статті бюджету	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (план)	Темпи зростання 2017/2010
Доходи (без міжбюджетних трансфертів)	80,5	86,5	100,8	105,2	101,1	120,5	170,6	229,5	223,1	2,85
у т. ч.										
податкові надходження	67,6	73,1	85,9	91,2	87,3	98,2	146,9	201,0	206,2	2,97
неподаткові надходження	12,9	13,4	14,9	14,0	13,8	22,2	23,7	28,5	15,0	2,20
Офіційні трансферти	77,8	94,9	124,5	115,8	130,6	174,0	195,4	272,6	309,1	3,51
у т. ч.										
дотації	44,2	48,1	60,6	61,2	64,4	7,3	6,8	22,0	25,2	0,50
субвенції	33,5	46,8	63,8	54,6	66,2	166,7	188,6	250,6	283,9	7,47
Сукупні доходи місцевих бюджетів	158,3	181,3	225,2	221,0	231,7	294,4	366,0	502,1	532,1	3,17

Складено за даними звітів Державної казначейської служби України про виконання бюджетів у 2010–2017 рр.

тацій визначається рішеннями державних органів влади. З'ясуємо, чи змінився ступінь залежності доходів місцевих бюджетів від офіційних трансфертів у результаті децентралізації (табл. 1).

Оцінюючи динаміку основних статей доходів місцевих бюджетів у охопленій період в абсолютних показниках, наведену в табл. 1, можна помітити збільшення надходжень. Якщо ж номінальні надходження очистити від впливу інфляційної складової, скоригувавши їх на індекс інфляції, тобто подати їх у цінах 2010 р., то темпи зростання аналізованих показників доходів бюджету будуть значно нижчими (табл. 2).

Так, якщо аналізувати тенденції змін у скоригованих на інфляцію показниках, доходи місцевих бюджетів за вісім років збільшилися лише на 32 в. п., а офіційні трансферти – на 46 в. п., переважно за рахунок різкого зростання субвенцій. До речі, починаючи з 2015 р., коли стартувала реформа децентралізації, сукупні власні надходження місцевих бюджетів справді мали тенденцію до зростання (в 1,5 раза сукупно за три роки, або з 64,2 млрд грн у 2015 р. до 95,7 млрд грн у 2017 р.) здебільшого за рахунок податкових надходжень до місцевих бюджетів.

Слід зазначити, що ці показники характеризують ситуацію щодо структури доходів місцевих бюджетів по Україні загалом. Для отримання більш об'єктивних оцінок аналіз варто проводити також у розрізі бюджетів різних рівнів. Згідно з нашими розрахунками, незважаючи на істотне зростання податкових платежів до таких бюджетів (на 200 % до районних, на 86 до сільських, на 60 % до обласних і міських), структура розподілу податків між



Таблиця 2. Динаміка власних доходів місцевих бюджетів і офіційних трансфертів упродовж 2010–2017 рр. (у цінах 2010 р.)

Статті бюджету	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Темпи зростання 2017/2010
Індекс цін (до грудня 2010 р.), %	100,0	104,6	104,3	104,9	130,9	187,7	210,9	239,7	–
Сукупні доходи місцевих бюджетів, млрд грн	158,3	173,3	215,9	210,7	177,0	156,9	173,6	209,5	1,32
Доходи (без міжбюджетних трансфертів)	80,5	82,6	96,6	100,3	77,2	64,2	80,9	95,7	1,19
у т. ч.									
податкові надходження	67,6	69,8	82,3	86,9	66,7	52,3	69,7	83,9	1,24
неподаткові надходження	12,9	12,8	14,3	13,3	10,5	11,9	11,3	11,9	0,92
Офіційні трансферти	77,8	90,7	119,3	110,4	99,8	92,7	92,6	113,7	1,46
у т. ч.									
дотації	44,2	46,0	58,1	58,3	49,2	3,9	3,2	9,2	0,21
субвенції	33,5	44,7	61,2	52,1	50,5	88,8	89,4	104,5	3,12

Розраховано за даними звітів Державної казначейської служби України про виконання бюджетів у 2010–2017 рр.

видами бюджетів не змінилась. У 2016–2017 рр., як і до того, 73 % сукупних податкових надходжень локалізувалося на рівні бюджетів міст обласного значення, обласних і міських бюджетів, у т. ч. міста Києва. Разом із тим новоутворені бюджети ОТГ за статистикою не мали значних фінансових ресурсів, що спричинено, зокрема, початком формування таких громад (за 2015 р. було утворено 159 ОТГ, а на кінець 2017 р. – 665).

Оскільки динаміка доходів місцевих бюджетів у абсолютних показниках не дає чіткого уявлення про співвідношення між основними джерелами фінансування видатків, доцільно проаналізувати зміни в їхній структурі у відносних показниках (табл. 3).

У табл. 3 простежується чітка залежність місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів із державного бюджету, передусім від субвенцій.

Таблиця 3. Структура доходів місцевих бюджетів у 2010–2018 рр., %

Статті бюджету	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (план)
Доходи (без міжбюджетних трансфертів)	50,9	47,7	44,7	47,6	43,6	40,9	46,6	45,7	41,9
у т. ч.									
податкові надходження	42,7	40,3	38,1	41,3	37,7	33,4	40,1	40,0	38,8
неподаткові надходження	8,2	7,4	6,6	6,3	5,9	7,6	6,5	5,7	2,8
Офіційні трансферти	49,1	52,3	55,3	52,4	56,4	59,1	53,4	54,3	58,1
у т. ч.									
дотації	27,9	26,5	26,9	27,7	27,8	2,5	1,9	4,4	4,7
субвенції	21,2	25,8	28,3	24,7	28,6	56,6	51,5	49,9	53,4

Розраховано за даними звітів Державної казначейської служби України про виконання бюджетів у 2010–2017 рр.

Це відчутно обмежує самостійність місцевої влади та ОТГ у прийнятті рішень, а також не може свідчити про підвищення їхньої фінансової спроможності в частині виконання власних повноважень.

З огляду на таку високу частку цільових субвенцій у доходах місцевих бюджетів, варто оцінити їх достатність для покриття відповідних видатків місцевих бюджетів на підставі доступних для аналізу офіційних даних щодо виконання бюджетів за три останніх роки (табл. 4).

Оцінку видатків проводитимемо на основі функціональної класифікації видатків бюджету. Як бачимо з табл. 4, зазначені цільові субвенції лише частково покривають видатки місцевих бюджетів на відповідні функції. З наявної у відкритому доступі статистичної інформації складно виокремити статті видатків, котрі покриваються відповідними субвенціями, отже, результати аналізу можуть бути дещо викривлені. Тим більше що формули розрахунку субвенцій і перелік витрат, які вони покривають, щороку змінюються. Водночас дані табл. 4 засвідчують важливість чіткого розподілу кола повноважень між місцевими й державними органами влади, складання детального переліку функцій і повноважень різних суб'єктів публічного права та персоніфікації відповідальності за виконання покладених на них функцій.

Узагальнення результатів аналізу дає підстави стверджувати, що фіскальна децентралізація не привела до збільшення власних фінансових ресурсів місцевих органів влади. Коли суспільні послуги надаються на належному рівні та задовольняють жителів територіальних громад, останнім, імовірно, байдуже, з якого саме бюджету фінансується забезпечення цих послуг, – головне, щоб це робилося достатньою мірою. Тобто в такому разі співвідношення власних і переданих коштів не має значення. Проте в умовах, коли

Таблиця 4. Співвідношення видатків місцевих бюджетів та відповідних субвенцій у 2016–2018 рр.

Статті видатків	2016			2017			2018 (план)		
	Обсяг видатків, млрд грн	Сума субвенцій, млрд грн	% покриття видатків субвенцією	Обсяг видатків, млрд грн	Сума субвенцій, млрд грн	% покриття видатків субвенцією	Обсяг видатків, млрд грн	Сума субвенцій, млрд грн	% покриття видатків субвенцією
Видатки місцевих бюджетів, усього	346,3	188,6	54	490,1	229,04	47	502,1	283,87	56,6
у т. ч.									
охорона здоров'я	63,0	44,4	70	85,66	56,2	66	78,3	57,4	73
освіта	94,6	44,5	47	136,6	51,5	38	152,1	61,7	40
соціальний захист та соціальне забезпечення	106,4	91,3	86	141,3	121,3	86	151,0	130,9	86,7

Розраховано за даними звітів Державної казначейської служби України про виконання бюджетів у 2016–2017 рр.



проблема якості суспільних благ стоїть досить гостро й відповідальність покладається на місцеві органи влади, фінансова залежність навряд чи сприяє її розв'язанню. В такому разі варто знову пригадати мету реформи місцевого самоврядування – забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення [23]. Саме в контексті цієї мети потрібно оцінювати фінансову спроможність ОТГ. Під питаннями місцевого значення слід розуміти власні повноваження органів місцевого самоврядування. Перш ніж обґрунтувати наші рекомендації, проаналізуємо, які методики наразі застосовуються для оцінки фінансової спроможності територіальних громад.

Фахівці Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України за підтримки Програми “U-LEAD з Європою” та проекту “SKL International” визначають фінансову спроможність територіальних громад на основі таких чотирьох коефіцієнтів [25, с. 3]:

- 1) власні доходи на одного мешканця;
- 2) рівень дотаційності бюджетів;
- 3) витрати на утримання управлінського апарату;
- 4) капітальні видатки на одного мешканця.

На нашу думку, зазначені коефіцієнти лише частково здатні охарактеризувати фінансову спроможність у частині, що стосується достатності власних коштів для виконання своїх повноважень, адже жоден із них не відображає взаємозв'язок наявних власних фінансових ресурсів та обсягу коштів, витрачених на здійснення повноважень.

Для обчислення першого показника береться сума надходжень з ПДФО. Не зупиняючись на деталях розрахунку, зауважимо, що навряд чи такий порядок стимулює відповідні громади примножувати надходження бюджету з ПДФО, детінізувати доходи громадян та збільшувати кількість робочих місць. Так, виходячи з рейтингу фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 р., базову дотацію того року отримали понад 80 % ОТГ (тобто середній рівень ПДФО на одного мешканця в цих громадах був більш ніж на 10 % нижчим, ніж по Україні загалом). По багатьох ОТГ частка базової дотації у власних доходах бюджету перевищила 40 % [25].

Окрім того, кількість платників ПДФО та чисельність населення відповідної ОТГ – це абсолютно різні й мало пов'язані показники. Точна кількість населення в Україні на сьогодні не відома, оскільки останній його перепис проводився майже 20 років тому (у 2001 р.). Зважаючи на внутрішню трудову міграцію населення, внутрішньо переміщених осіб і масову еміграцію останнім часом, чисельність фактично наявного населення відповідної ОТГ може істотно відрізнятись від зареєстрованого. Зазначене також викривлює розрахунки. Більше того, на практиці доволі часто за результатами розрахунку показника податкоспроможності з певної ОТГ вилучають реверсну дотацію, й залишку коштів виявляється не достатньо для фінансування власних повноважень.

Аналізуючи наступний показник, звернімо увагу на некоректність його формулювання: “питома вага базової (реверсної) дотації у власних доходах”. На нашу думку, це різновид трансферту, а не власні доходи місцевих органів влади. Базова дотація доповнює власні ресурси та може використовуватися на розсуд місцевих органів влади. Тому коректніше говорити про частку дотацій у загальному обсязі ресурсів (власні плюс дотація) для виконання своїх повноважень. Стосовно дотацій необхідно наголосити, що вони надаються з метою фінансового вирівнювання. Однак таке фінансове вирівнювання не приводить до вирівнювання в соціально-економічному розвитку, тому постає потреба в чіткому визначенні індикаторів соціально-економічного розвитку територій, які мають бути досягнуті за наявного обсягу фінансових ресурсів, включаючи дотації.

Показник витрат на утримання управлінського апарату характеризує не фінансову спроможність, а частину власних фінансових ресурсів, котрі, по суті, використовуються на утримання представників громади, обраних нею для виконання функцій на її користь. За методикою оцінки Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, цей показник не повинен перевищувати 20 % [25]. Оскільки вагому частку витрат на управління становить заробітна плата керівників, вважаємо, що вона не має бути більшою за трикратний розмір середньої заробітної плати по їхній установі. Це стимулюватиме апарат управління дбати про доходи своїх працівників та шукати шляхи їх примноження.

Показник капітальних видатків на одного мешканця не характеризує безпосередній взаємозв'язок обсягів власних ресурсів і повноважень. Але якщо порівнювати його з показником загального обсягу власних ресурсів на одного мешканця, можна отримати певне уявлення про співвідношення видатків розвитку та власних ресурсів місцевих органів влади.

На наш погляд, фінансову спроможність ОТГ у частині, що стосується виконання власних повноважень, можна оцінити за допомогою коефіцієнта, який характеризує співвідношення обсягу власних фінансових ресурсів і видатків на здійснення своїх повноважень. Для цього потрібно змінити структуру видаткової частини, представивши видатки за поділом повноважень на власні й делеговані.

Узагальнюючи результати аналізу, доходимо висновку, що фіскальна децентралізація дала певні позитивні результати. Проте змін у співвідношенні власних і переданих коштів на користь перших не спостерігається. Всі процеси, пов'язані з формуванням і використанням фінансових ресурсів органами місцевої влади, відбуваються доволі відокремлено від показників соціально-економічного розвитку ОТГ. Відсутні перспективні плани розвитку останніх із чітким визначенням індикаторів, яких потрібно досягти. При цьому важливими є не лише показники розвитку місцевої інфраструктури та якості наданих суспільних благ, а й матеріального добробуту громадян, підвищення їхньої купівельної спроможності. Саме ці індикатори (а не факт номінального збільшення обсягів фінансових ресурсів місцевих орга-

нів влади) слугуватимуть мірилом діяльності владних представників ОТГ, котрим довірена надзвичайна місія – забезпечення людського розвитку країни.

### Список використаних джерел

1. *Казюк Я. Є* всі підстави стверджувати, що децентралізація виконує поставлені завдання. URL: <http://old.decentralization.gov.ua/news/item/id/6583>.
2. *Савицький О.* Децентралізація в Україні: заявка на успіх. Лип. 2017. URL: <https://goo.gl/BZvWs7>.
3. Фінансова децентралізація виконує поставлені завдання, – експерт про дані моніторингу реформи за 9 місяців. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/7222>.
4. Формування спроможних територіальних громад : практич. посіб. / М. Пітцик, О. Слобожан та ін. ; Асоціація міст України. 2-е вид. 46 с. URL: <http://auc.org.ua/page/detsentralizatsiya>.
5. *Буряченко А. Є.* Фінансовий потенціал регіонального розвитку : монографія / ДВНЗ “Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана”. Київ, 2013. 342 с.
6. *Буряченко А. Є.* Функціональна децентралізація та вдосконалення системи бюджетних відносин. *Фінанси України*. 2014. № 2. С. 17–27.
7. *Возняк Г. В.* Бюджетне вирівнювання: теоретико-методологічні аспекти. *Фінанси України*. 2017. № 4. С. 42–54.
8. *Луніна І. О.* Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ. *Економіка України*. 2014. № 11. С. 61–75.
9. *Опарін В. М.* Домінанти та пріоритети фінансового вирівнювання в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 6. С. 29–43.
10. *Корень Н. В.* Бюджетна децентралізація в Україні: результати реформи та пріоритети розвитку. *Стратегічні пріоритети*. 2017. № 2 (43). С. 81–88.
11. *Бак Н. А.* Децентралізація в Україні: бюджетні права, обов'язки та відповідальність. *Фінанси України*. 2016. № 7. С. 64–78.
12. *Волохова І. С.* Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні : монографія. Одеса : Атлант, 2014. 462 с.
13. Фінансове забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні : монографія / М. П. Бадида, А. Є. Буряченко, Д. В. Гризоголазов та ін. Ужгород : ТДВ “Патент”, 2017. 400 с.
14. *Гончаренко М. В.* Проблемні аспекти формування місцевих бюджетів розвитку. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 4. С. 187–193. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu\\_2013\\_4\\_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2013_4_31).
15. *Кузькін Є. Ю., Шишко О. В.* Розширення повноважень місцевого самоврядування в сучасних умовах: основні напрями та подолання перешкод. *Фінанси України*. 2015. № 11. С. 43–55.
16. *Козарезенко А. В.* Місцеві бюджети: можливості регулювання розвитку людського потенціалу. *Фінанси України*. 2016. № 4. С. 65–82.
17. *Musgrave R. A.* Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism. *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*. Princeton, NJ : Princeton University Press, 1961. P. 97–134.
18. *Oates W. E.* Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal*. 1993. No. 46 (2). P. 237–243.
19. *Tanzi V.* Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. *The World Bank Research Observer*. 1995. P. 295–316.
20. Stanford Encyclopedia of Philosophy. URL: <https://plato.stanford.edu/entries/risk/#DefRis>.
21. Merriam-Webster Dictionary. Definition of decentralization. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/decentralization>.

22. Intergovernmental Fiscal Relations / The World Bank Group. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>.

23. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад / Асоціація міст України. 40 с. URL: [http://zhydachiv.rda.org.ua/file/image/051/posibnik\\_gromadi\\_1.pdf](http://zhydachiv.rda.org.ua/file/image/051/posibnik_gromadi_1.pdf).

24. Методика формування спроможних територіальних громад : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

25. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік (у розрізі областей). Лютий 2018 р. URL: <https://goo.gl/M4CEK4>.

### References

1. Kazyuk, Ya. (2017, August 21). *Ye vsi pidstavy` stverdzhuvaty`, shho decentralizaciya vy`konuye postavleni zavdannya* [There are reasons to assert that decentralization fulfills its tasks]. Retrieved from <http://old.decentralization.gov.ua/news/item/id/6583> [in Ukrainian].

2. Savy`c`ky`j, O. (2017, July). *Decentralizaciya v Ukrayini: zayavka na uspikh* [Decentralization in Ukraine: a bid for success]. Retrieved from <https://goo.gl/BZvWs7> [in Ukrainian].

3. Finansova decentralizaciya vy`konuye postavleni zavdannya, – ekspert pro dani monitory`nhu reformy` za 9 misyacyv [Financial decentralization fulfills the tasks – the expert on the 9 months data of the reform monitoring]. (n. d.). Retrieved from <http://decentralization.gov.ua/news/7222> [in Ukrainian].

4. Pitcy`k, M., Slobozhan, O., Raboshuk, Ya. & Chepel`, O. (n. d.). *Formuvannya spromozhny`kh tery`torial`ny`kh hromad* [Formation of capable territorial communities]. (2nd ed.). Asocia`ciya mist Ukrayiny`. Retrieved from <http://auc.org.ua/page/detsentralizatsiya> [in Ukrainian].

5. Buryachenko, A. Ye. (2013). *Finansovy`j potencial rehional`noho rozvy`tku* [Financial potential of regional development]. Ky`yiv: KNEU [in Ukrainian].

6. Buryachenko, A. Ye. (2014). Funkcional`na decentralizaciya ta vdoskonalennya sy`stemy` byudzhety`kh vidnosy`n [Functional decentralization and improvement of budgetary relations]. *Finansy` Ukrayiny`* [Finance of Ukraine], 2, 17–27 [in Ukrainian].

7. Voznyak, H. V. (2017). Byudzhette vy`rivnyuvannya: teorety`ko-metodolohichni aspekty` [Fiscal equalization: theoretical and methodological aspects]. *Finansy` Ukrayiny`* [Finance of Ukraine], 4, 42–54 [in Ukrainian].

8. Lunina, I. O. (2014). Byudzhetna decentralizaciya: cili ta napryamy` reform [Fiscal decentralization: the goals and directions of reforms]. *Ekonomika Ukrayiny`* [Economy of Ukraine], 11, 61–75 [in Ukrainian].

9. Oparin, V. M. (2015). Dominanty` ta priory`tety` finansovoho vy`rivnyuvannya v Ukrayini [Dominants and priorities of financial equalization in Ukraine]. *Finansy` Ukrayiny`* [Finance of Ukraine], 6, 29–43 [in Ukrainian].

10. Koren`, N. V. (2017). Byudzhetna decentralizaciya v Ukrayini: rezul`taty` reformy` ta priory`tety` rozvy`tku [Budgetary decentralization in Ukraine: results of reform and development priorities]. *Stratehichni priory`tety`* [Strategic priorities], 2 (43), 81–88 [in Ukrainian].

11. Bak, N. A. (2016). Decentralizaciya v Ukrayini: byudzhetni prava, obov`yazky` ta vidpovidal`nist` [Decentralization in Ukraine: budgetary rights, commitments and responsibilities]. *Finansy` Ukrayiny`* [Finance of Ukraine], 7, 64–78 [in Ukrainian].

12. Volokhova, I. S. (2014). *Miscevi finansy` ta perspekty`vy` pohly`blennya finansovoyi decentralizaciyi v Ukrayini* [Local finances and prospects for deepening financial decentralization in Ukraine]. Odesa: Atlant [in Ukrainian].

13. Bady`da, M. P., Buryachenko, A. Ye., Hry`zohlazov, D. V., Volkovs`ky`j, Ye. I. & Lohvinov, P. V. (2017). *Finansove zabezpechennya rozvy`tku miscevoho samovryaduvannya v*

*Ukrayini* [Financial support to the development of local self-government in Ukraine]. Uzhhorod: TDV "Patent" [in Ukrainian].

14. Honcharenko, M. V. (2013). Problemni aspekty` formuvannya miscevy`kh byudzhetyv rozvy`tku [Problematic aspects of the formation of local budgets of development]. *Teoriya ta prakty`ka derzhavnoho upravlinnya* [Theory and practice of public administration], 4, 187–193. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2013\\_4\\_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2013_4_31) [in Ukrainian].

15. Kuz`kin, Ye. Yu., Shy`shko, O. V. (2015). Rozshy`rennya povnovazhen` miscevoho samovryaduvannya v suchasny`kh umovakh: osnovni napryamy` ta podolannya pereshkod [Improvement of local government in modern conditions: core directions and overcoming obstacles]. *Finansy` Ukrayiny`* [Finance of Ukraine], 11, 43–55 [in Ukrainian].

16. Kozarezenko, A. V. (2016). Miscevi byudzhety`: mozhy`vosti rehulyuvannya rozvy`tku lyuds`koho potencialu [Local budgets: possibilities of human development regulation]. *Finansy` Ukrayiny`* [Finance of Ukraine], 4, 65–82 [in Ukrainian].

17. Musgrave, R. A. (1961). *Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism. Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

18. Oates, W. E. (1993). Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal*, 46 (2), 237–243.

19. Tanzi, V. (1995). Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. *The World Bank Research Observer*, pp. 295–316.

20. Stanford Encyclopedia of Philosophy. (n. d.). Retrieved from <https://plato.stanford.edu/entries/risk/#DefRis>.

21. Merriam-Webster Dictionary. (n. d.). *Definition of decentralization*. Retrieved from <https://www.merriam-webster.com/dictionary/decentralization>.

22. The World Bank Group. (n. d.). *Intergovernmental Fiscal Relations*. Retrieved from <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>.

23. Association of Ukrainian Cities. (n. d.). *Prakty`chny`j posibny`k z py`tan` formuvannya spromozhny`kh tery`torial`ny`kh hromad* [Practical guide to empowering territorial communities]. Retrieved from [http://zhydachivrda.org.ua/file/image/051/posibnik\\_gromadi\\_1.pdf](http://zhydachivrda.org.ua/file/image/051/posibnik_gromadi_1.pdf) [in Ukrainian].

24. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2015). *Metody`ka formuvannya spromozhny`kh tery`torial`ny`kh hromad* [Methodology for the formation of capable territorial communities] (Decree No. 214, April 8). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].

25. Ocinka finansovoyi spromozhnosti 366 OTH za 2017 rik (u rozrizi oblastej) [Estimation of 366 OTG financial capacity in 2017 (in region distribution)]. (2018, February). Retrieved from <https://goo.gl/M4CEK4> [in Ukrainian].