

**Ринок фінансово-банкієських послуг**

Сергій ЧИМШИТ,  
Людмила ГОЛОВКОВА,  
Ігор ГРАБОВСЬКИЙ,  
Алла ЯКИМОВА

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗРОБКИ  
СТРАТЕГІЇ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ  
В УКРАЇНІ**

**Резюме**

Обґрунтовано, що головними стратегічними завданнями модернізації системи державного управління та територіальної організації влади мають бути формування ефективного місцевого самоврядування, створення комфортних умов для проживання громадян та надання їм високоякісних і доступних публічних послуг. Акцентовано, що наявність економічно активних суб'єктів господарювання, достатня кількість кваліфікованих трудових ресурсів та розвинена промислова й соціальна інфраструктура є основою для ус-

© Сергій Чимшит, Людмила Головкова, Ігор Грабовський, Алла Якімова, 2020.

Чимшит Сергій, докт. екон. наук, доцент, завідувач кафедри фінансів та маркетингу Придніпровської державної академії будівництва та архітектури, Дніпро, Україна. ORCID 0000-0002-0861-2226. e-mail: chimshit@gmail.com.

Головкова Людмила, докт. екон. наук, професор, завідувач кафедри фінансів та економічної безпеки Дніпровського національного університету залізничного транспорту ім. Академіка В. Лазаряна, Дніпро, Україна. ORCID 0000-0001-5473-6644. e-mail: g.liudmila22@gmail.com.

Грабовський Ігор, канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів та маркетингу Придніпровської державної академії будівництва та архітектури, Дніпро, Україна. e-mail: i.grabovskii@pgasa.dp.ua.

Якімова Алла, канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів та економічної безпеки Дніпровського національного університету залізничного транспорту ім. Академіка В. Лазаряна, Дніпро, Україна. ORCID 0000-0002-8261-4940. e-mail: allayakymova@gmail.com.

пішного розвитку громад. Визнано, що у суспільстві досі відсутні дієві механізми впливу, в тому числі фінансові, на органи місцевого самоуправління та рішення, які вони приймають.

Досліджено фінансові важелі впливу на регіональний розвиток. Проаналізовано актуальні фінансові проблеми децентралізації в Україні та вплив національного економічного розвитку й бюджетної політики держави на фінансові можливості органів місцевого самоврядування. Визначено концептуальні напрями і резерви підвищення фінансової незалежності регіонів.

Зазначено, що головними результатами реформи з бюджетної децентралізації мають стати не стільки більш ефективний розподіл та перерозподіл фінансових ресурсів громади, скільки підвищення зацікавленості й зростання можливостей органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошуку резервів їх наповнення і покращенні ефективності адміністрування податків та зборів. Наголошено, що місцеві органи самоврядування повинні чітко засвоїти причинно-наслідковий зв'язок: наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах – це наслідок досягнення рівня економічної активності регіону. Вказано, що на рівні держави також необхідно надати місцевим органам самоврядування дієві механізми управління.

### **Ключові слова**

Бюджетна політика, ВВП, децентралізація, стратегія, місцеві органи влади, громада, місцеві бюджети, фінансові важелі, проблеми.

**Класифікація за JEL:** E440, E690, H610, H710 (770).

### **Актуальність теми дослідження**

Показники виконання місцевих бюджетів (структура і динаміка доходів, витрат) відображають загальний стан соціально-економічного розвитку території та її потенціал. Наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах стає запорукою того, що територіальна громада має можливість надавати більш якісні й різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва і за-

лучення інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів громади.

Історично доведено, що держава сама по собі не є ефективним суб'єктом економіки. Через певні суб'єктивні й об'єктивні причини вона далеко не в найбільш оптимальний спосіб використовує наявні фінансові ресурси. Централізована держава – це, напевно, найменш ефективний суб'єкт. Тому навіть у державах з унітарним устроєм, до яких, за Конституцією, належить Україна, управління фінансовими ресурсами здійснюється на найнижчих ланках системи державного управління. Важливо зауважити, що сам по собі державний устрій жодним чином не можна вважати абсолютним маркером ефективності механізму державного управління. Свого часу СРСР за суттю був федеративним об'єднанням, але при цьому він мав надзвичайно високий ступінь централізації державного управління загалом і розподілу фінансових ресурсів зокрема. У світі існує багато держав, які є децентралізованими (США, Німеччина, Канада, Австралія й ін.) та які досягли високого рівня економічного розвитку. Водночас багато країн з унітарним устроєм (Великобританія, Франція, Японія, Норвегія, Нідерланди, Південна Корея й ін.) мають державний механізм, ефективність якого дуже висока.

Слід зазначити, що слово «унітарний» означає «єдиний, який становить єдине ціле» (з франц. – «unitaire», з лат. – «unitas»). Відомо, що існує три види унітарного устрою: 1) централізована унітарна держава, яка характеризується тим, що управління на всіх субнаціональних (нижчих від загальнодержавного) територіальних рівнях здійснюється адміністрацією, яка призначається вищим органом виконавчої влади; 2) децентралізована унітарна держава, яка характеризується тим, що місцеві органи формуються незалежно від центральних органів влади (обираються населенням та ін.) і користуються значними повноваженнями у вирішенні місцевих питань; 3) відносно децентралізована унітарна держава, яка характеризується поєднанням прямого державного управління на місцях із місцевим самоврядуванням: на вищому (область) та середньому (район) субнаціональних територіальних рівнях одночасно функціонують органи виконавчої влади загальної компетенції й органи місцевого самоврядування.

Україна до 2014 р. мала певний економіко-правовий парадокс. З одного боку, за Конституцією, у нашій державі існують місцеві органи влади (ради), що обираються населенням, формуються незалежно від центральних органів влади і користуються певними повноваженнями у вирішенні місцевих питань. З іншого боку, поряд існує адміністрація, що призначається вищим органом виконавчої влади, причому переважну більшість фінансових потоків було централізовано та вони через бюджетні трансферти повертались на місце, але повертались через адміністрації, які, власне, й мали на них вплив.

В Україні процес децентралізації розпочато у 2014 р. з ухваленням Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади

(01.04.2014 р.) [12], Законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015 р.) [13], «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014 р.) [14] й змін до Бюджетного і Податкового кодексів [15; 16] щодо фінансової децентралізації. Цей процес дав змогу формувати, відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (надалі – ОТГ). Зокрема, зазначалося таке: «Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях (далі – публічні послуги)...». Як наслідок, наша держава має великий дисбаланс територіального розвитку. З одного боку, є м. Київ, Полтавська і Дніпропетровська області, а з іншого – Чернівецька, Тернопільська й Закарпатська області. Співвідношення валового регіонального продукту на одну особу, наприклад, Полтавської області щодо Чернівецької області становить 3,37 разу, а співвідношення м. Київ щодо Чернівецької області – 7,57 разу. Такий дисбаланс породжує також інші руйнівні процеси. Населення намагається залишити сільську місцевість та мігрувати до середніх і великих міст (часто це обласні центри), виїхати з країни. За даними Держкомстату, з 1990 р. по 2018 р. зникли з мапи України лише 426 сільських населених пунктів. Однак справжня кількість «вимерлих» сіл набагато більша: у 2014 р. 369 безлюдних сіл просто не були зняті з державного обліку (Інститут демографії та соціальних досліджень НАНУ, 2017 р.). На межі зникнення перебувають ще 4684 села, де мешкає до 50 осіб у кожному. При цьому лише у м. Києві народжуваність перевищує смертність. У 7 областях нашої держави на сотню померлих не народжується навіть половина дітей. Як підтверджують дослідження, головний фактор зростання народжуваності в Україні – це збільшення реальних доходів населення. Відповідно зростання доходів населення є наслідком збільшення ВВП країни загалом і валового регіонального продукту зокрема.

### Постановка проблеми

Через те, що основне завдання державної економічної політики, зокрема фінансової політики, – зростання ВВП на душу населення – в нашій державі не виконується, нагально необхідно здійснити докорінне реформування. Вдосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади призводить до виникнення конфлікту компетенцій як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Структурна реформа має бути спрямована на досягнення стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів цих реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Водночас потребують дослідження нові вимоги й їх вплив на формування і реалізацію зваженої та результативної, а не деклараційної бюджетної політики. Наукове завдання полягає у дослідженні ключових проблем національної економіки України з урахуванням регіональних особливостей та їх впливу на ефективність бюджетної політики.

### **Аналіз досліджень і публікацій**

Значний внесок у розвиток теорії, методології й механізмів економічної та фіскальної політики й економічного зростання зроблено у наукових працях відомих вчених: Дж. М. Кейнса, Й. Шумпетера, Дж. Б'юкенена. Важлива роль у дослідженні бюджетної політики як суспільно-економічної категорії та в розгляді існуючих проблем належать таким науковцям, як: О. Д. Василик, В. Г. Дем'янишин, М. М. Єрмошенко, І. О. Луніна, С. В. Мочерний, Ц. Г. Огонь, В. М. Опарін, І. Я. Чугунов, С. І. Юрій, Ф. О. Ярошенко [1–8]; аналізу особливостей оцінювання якості й стану бюджетної політики приділяли увагу такі дослідники: О. Д. Гордей, І. О. Лютий, С. І. Юрій, Ф. В. Піхоцький [6, 9–11] та ін.

Незважаючи на значні наукові здобутки і теоретичні досягнення, ряд актуальних питань потребує поглибленого дослідження, розробки й удосконалення, особливо в контексті глобалізаційних впливів.

**Мета дослідження** – це виокремлення фінансових проблем децентралізації в Україні; виявлення впливу національного економічного розвитку та бюджетної політики держави на фінансові можливості органів місцевого самоврядування, розробка й обґрунтування концептуальних напрямів і резервів підвищення фінансової незалежності регіонів України.

**Методи дослідження**, використані для досягнення мети: структурний метод; порівняльного аналізу емпіричних даних; абстрактно-логічного узагальнення.

### Виклад результатів дослідження

Метою проведення реформи бюджетної децентралізації є визначення напрямів, механізмів та строків формування ефективного місцевого самоврядування і територіальної організації влади для створення й підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території й узгодження інтересів держави і територіальних громад. Реформа спрямована на зміну зони відповідальності, що переходить до органів місцевого самоврядування, та надання відповідних фінансових інструментів. Ефективне місцеве самоврядування і забезпечення ним поступового соціально-економічного розвитку відповідних територій мають супроводжуватися збільшенням ресурсної й фінансової бази. Децентралізацію повноважень та збільшення відповідальності, перш за все, потрібно забезпечити відповідними фінансовими ресурсами. Тому в 2014 р. внесено відповідні зміни до Податкового і Бюджетного кодексів. Місцеві органи влади отримали більше фінансових ресурсів для підвищення економічної спроможності.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [12] визначено проблеми, які потребують першочергового вирішення. Зокрема, вказуються такі факти: починаючи з 1991 р. чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 од. (на 1 квітня 2014 р.). При цьому кількість сільських рад збільшилася на 1067 од. У нашій державі існує близько 12 тис. територіальних громад, у більше, як 6 тис. громад чисельність жителів становить менше, як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менше, як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менше, як 500 осіб, у більшості з цих громад не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету й стримує розвиток міст і селищ.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні також чітко здійснює новий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади і визначає етапи реалізації цієї Концепції та очікувані результати.

Однак ця Концепція не враховує базових постулатів державних фінансів зокрема і фінансової системи країни загалом, тому її реалізація має дуже суттєві обмеження. Слід визнати, що початково неправильно визначено мету, завдання, шляхи та способи вирішення проблем. Як наслідок, в очікуваних результатах окреслено багато аспектів, що розфокусовує проведення реформ і призводить до відходу від головної мети. На нашу думку, головними та єдиними очікуваними результатами проведення такої реформи мають бути стимулювання соціально-економічного розвитку територій і стабілізація демографічних та соціальних процесів. Така постановка питання значно змінює акценти й напрями реформування. Все інше є другорядним або його варто розглядати як засіб досягнення мети. Розробники Концепції допустили одну з найбільш суттєвих помилок в управлінні – сплутування мети й засобів досягнення цієї мети.

Потрібно також уточнити, що такий важливий документ, як зазначена вище Концепція [12], був розроблений та схвалений всього лише Кабінетом Міністрів України і не має статусу Закону України. Цей документ передбачає системні, складні перетворення у державному устрої й змуну фінансової системи країни та не має статусу кодексу чи навіть закону. При цьому сама Концепція передбачає такі принципи, як верховенство права, відкритість, прозорість і громадська участь.

Розглянемо означену проблему більш детально. Необхідно визначити, як формується бюджет країни загалом та як побудована бюджетна система в нашій державі.

Перш за все, слід зауважити, що держава як суб'єкт соціально-економічних процесів і елемент фінансової системи країни сама по собі нічого не створює. За деякими винятками, вона не формує доданої вартості в економіці. Вона не входить до етапу первинного формування доходів суб'єктів економіки. Держава бере участь у русі фінансових потоків в економіці лише на другій стадії – у перерозподілі фінансових ресурсів. Вона у примусовому порядку стягує з усіх суб'єктів платежі, що в теорії класифікуються як податкові або неподаткові. Проте за своєю суттю це обов'язковий платіж на односторонній основі, а отже – податок. Його формальна назва (податок, збір, внесок) не має у цьому контексті жодного значення. Фізична або юридична особа змушена віддати частку свого доходу на користь держави, безпосередньо не отримуючи нічого у відповідь. З цих коштів держава формує певні фонди на виконання покладених на неї за законом функцій. Такі відносини держави із суб'єктами економіки мають бути закріплені законодавчо, в Україні це відображено у Податковому кодексі [16].

Важливим положенням є те, що держава не створює додану вартість та первинних доходів не має, вона лише забирає частину в тих, хто в дійсності їх має і створює, причому це заздалегідь визначений та законодавчо закріплений чіткий відсоток. Якщо певний суб'єкт економіки буде менше створювати доданої вартості, то держава автоматично отримуватиме менше (якщо не змінювати правила гри), якщо більше, то навпаки. Якщо суб'єкт економіки взагалі нічого створювати не буде, то не буде що перерозподіляти і держава не отримає нічого. В теорії й практиці фінансів існує поняття «фіскальний відсоток» – це частка ВВП, яку держава збирає у вигляді податків та перерозподіляє. Інакше кажучи, це рівень податкового навантаження в економіці або рівень економічної централізації. Отже, можна зробити висновок, що джерелом наповнення державного бюджету будь-якої країни є ВВП. Звідси випливає, що якщо держава бажає збільшити власні доходи, то вона може обрати один з двох шляхів: збільшити фіскальний відсоток або стимулювати зростання ВВП.

Перший напрямок, відповідно до закону щодо оптимального рівня податкового навантаження Лафера, не має навіть середньострокових перспектив. Це може бути лише разова дія для вирішення вузького кола проблем з подальшим відкатом на попередній рівень податкового тиску.

Можливе зростання надходжень до державного бюджету також за рахунок запозичень (зовнішніх чи внутрішніх), але цей шлях є ще більш хибним.

Таким чином, доходимо висновку, що зростання доходів державного бюджету може відбуватися лише за умови зростання ВВП у країні, це безальтернативний напрям у середньостроковій і довгостроковій перспективі.

Розуміючи це, розглянемо ситуацію в Україні за останніх 11 років.

У табл. 1 наочно показано, що починаючи з 2007 р. по 2018 р. реальний обсяг ВВП нашої держави, виражений в одній з резервних валют світу (долар США), не збільшився. Так, номінально у гривневому еквіваленті він зріс по експоненті, але сумарна інфляція тільки за останніх 5 років становила 252%, тому реальний ВВП України в 2018 р. лише досяг значення кризового 2009 р. та перебуває ще далеко навіть до показника 2007 р.

Якщо розрахунки провести у гривні з урахуванням інфляції, то самі показники будуть дещо іншими, але загальна тенденція збережеться (рис. 1). Причина полягає в методиці підрахунку показника інфляції в нашій державі та відповідності поточного курсу національної валюти її купівельній спроможності й реальному курсу. Однак ця проблема потребує окремого розгляду. Поки що візьмемо це до уваги і надалі будемо наводити розрахунки реальних доходів державного бюджету та ВВП з урахуванням таких двох індикаторів.



Таблиця 1

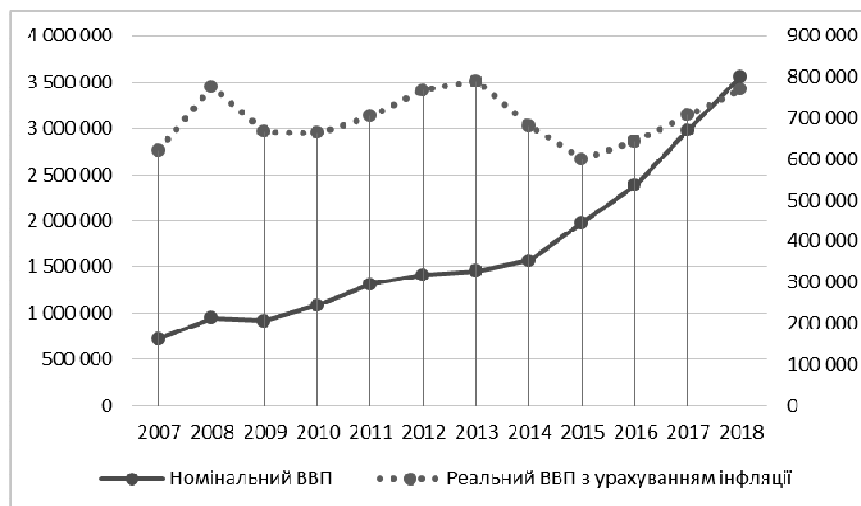
ВВП України з 2007 р. по 2018 р. (складено на основі даних [17; 18])

Рік	Номінальний ВВП у млн. грн.	Індекс інфляції	ВВП у млн. дол. США	Середньозважений курс
2007	720 731	116,6	142 719	5,1
2008	948 056	122,3	179 992	5,3
2009	913 345	112,3	117 228	7,8
2010	1 082 569	119,1	136 419	7,9
2011	1 316 600	114,6	163 160	8,1
2012	1 408 889	98,0	175 781	8,0
2013	1 454 931	100,5	183 310	7,9
2014	1 566 728	124,9	131 805	11,9
2015	1 979 458	143,3	90 615	21,8
2016	2 383 182	112,4	93 270	25,6
2017	2 982 920	113,7	112 154	26,6
2018	3 558 706	109,8	129 407	27,5*

\* – офіційних даних ще не надано, середньозважений курс розраховано за даними торгів на валютній біржі від НБУ.

Рисунок 1

Номінальний і реальний ВВП (з урахуванням інфляції) України з 2007 р. по 2018 р. (складено на основі даних [17; 18])



Загалом за останніх 11 років номінальний ВВП зріс у 4,93 разу, але курс національної валюти знизився у 5,45 разу і сукупна інфляція становила 464%. В умовах, коли фінансово-економічна система України є відкритою, а більше, ніж 50% ВВП формується за рахунок зовнішніх операцій, така різниця в темпах зростання номінального ВВП та курсу національної валюти свідчить ще про доволі значний інфляційний потенціал.

На основі цього можна зробити висновок, що реальний ВВП нашої держави за останніх 11 років не збільшився, а отже, база для формування доходів державного бюджету не зростає. Це принципово вказати, оскільки реальних грошей більше не стало.

Проаналізуємо динаміку доходів Державного бюджету України.

Для початку необхідно визначити певні термінологічні особливості. Бюджет нашої країни, відповідно до Бюджетного кодексу, поділяється на «Державний бюджет» і «Зведений бюджет». Згідно зі статтею 6 Бюджетного кодексу України [15], «Зведений бюджет» є сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу та прогнозування економічного й соціального розвитку держави. Зведений бюджет України охоплює показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим (АРК) і зведених бюджетів областей, міст Києва та Севастополя. При цьому:

- зведений бюджет АРК охоплює показники бюджету АРК, зведених бюджетів її районів та бюджетів міст республіканського АРК значення;
- зведений бюджет області охоплює показники обласного бюджету, зведених бюджетів районів, бюджетів міст обласного значення і бюджетів об'єднаних територіальних громад цієї області;
- зведений бюджет району охоплює показники районного бюджету, бюджетів міст районного значення, селищних та сільських бюджетів цього району;
- зведений бюджет міста з районним поділом охоплює показники міського бюджету і бюджетів районів, що входять до його складу. Якщо місту або району в місті адміністративно підпорядковані інші міста, селища чи села, то зведений бюджет міста або району в місті охоплює показники бюджетів цих міст, селищ та сіл.

Отже, Зведений бюджет містить бюджети всіх рівнів, а саме всі місцеві бюджети і загальнодержавний бюджет. Державний бюджет – це бюджет безпосередньо центральних органів влади.

Тому надалі термін «Державний бюджет» (з великої літери) будемо розуміти саме як бюджет центральних органів влади в Україні відповідно до Бюджетного кодексу, а термін «державний бюджет» (з малої літери) – це за-

гальне поняття, що означає бюджет будь-якої країни або держави як певного соціально-політичного інституту.

Наведені у табл. 2 розрахунки підтверджують попередні висновки. Номінальні доходи Державного бюджету України за останніх 10 років зросли в 4 рази, але реальна дохідна частина не збільшилася. Якщо за основу брати розрахунки в дол. США, то доходи нижчі, ніж навіть у кризовому 2009 р.

Таблиця 2

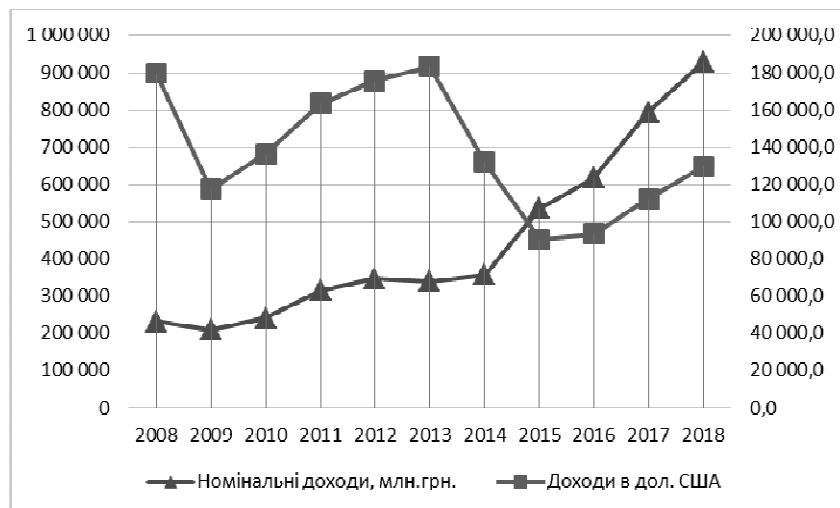
**Доходи Державного бюджету України з 2008 р. по 2019 р.**

(складено на основі даних [17; 18; 19])

Рік	ВВП, млн. грн.	Доходи			
		номінальні, млн. грн.	% ВВП	з урахуванням ін- фляції до 2007 р.	в дол. США
2008	948 056	231 686	24,4	189 906	179 992
2009	913 345	209 700	23,0	153 059	117 228
2010	1 082 569	240 615	22,2	147 459	136 419
2011	1 316 600	314 617	23,9	168 246	163 160
2012	1 408 889	346 054	24,6	188 834	175 781
2013	1 454 931	339 180	23,3	184 163	183 310
2014	1 566 728	357 084	22,8	155 231	131 805
2015	1 979 458	534 695	27,0	162 206	90 615
2016	2 383 182	616 275	25,9	166 330	93 270
2017	2 982 920	793 265	26,6	188 301	112 154
2018	3 558 706	928 108	26,1	200 647	129 407

Якщо розглядати у гривневому еквіваленті з коригуванням на інфляцію, то відносно 2008 р., 2012 р. та 2013 р. доходи Державного бюджету України зросли несуттєво. Проте варто звернути увагу на інший аспект – фіскальний відсоток, який також збільшився майже на 2%, а якщо брати за основу 2010 р., то він зріс на 4%. Це доволі вагоме зростання, зумовлене збільшенням податкового навантаження з боку держави (наприклад, «військовий збір»). У деяких джерелах зазначено, що це також можливо за рахунок виведення частини бізнесу з «тіні», але ми розглядаємо відносний показник. У такому разі офіційний ВВП також має збільшуватися. Зростання на 2% ВВП за показниками 2018 р. дорівнює 71,174 млрд. грн. Отже, збільшення доходів зумовлене зростанням податкового навантаження або фіскального відсотка. Якщо зафіксувати фіскальний відсоток на рівні 2008 р., то отримаємо такі дані (табл. 3).

Рисунок 2

**Доходи Державного бюджету України з 2008 р. по 2019 р.**  
(складено на основі даних [17; 18; 19])

Таблиця 3

**Доходи Державного бюджету України за фіксованим фіскальним відсотком у 2008 р.** (складено на основі даних [17; 18; 19])

Рік	ВВП, млн. грн.	Доходи			
		млн. грн.	% ВВП	з урахуванням ін- фляції до 2007 р.	в дол. США
2008	948 056	231 686	24,4	189 906	179 992
2009	913 345	223 204	24,4	162 915	117 228
2010	1 082 569	264 559	24,4	162 132	136 419
2011	1 316 600	321 751	24,4	172 061	163 160
2012	1 408 889	344 305	24,4	187 880	175 781
2013	1 454 931	355 557	24,4	193 054	183 310
2014	1 566 728	382 878	24,4	166 444	131 805
2015	1 979 458	483 741	24,4	146 749	90 615
2016	2 383 182	582 403	24,4	157 188	93 270
2017	2 982 920	728 967	24,4	173 039	112 154
2018	3 558 706	869 678	24,4	188 015	129 407

Ще один аспект, який потрібно розглянути, – це рівень концентрації бюджету нашої держави. Рівень концентрації будемо розуміти як частку Зведеного бюджету України, що припадає на Державний бюджет. Відповідно решта (її можна назвати рівнем децентралізації бюджету) – це доходи (і відповідні витрати) місцевих бюджетів.

Одним з головних завдань бюджетної реформи визначалося зменшення концентрації фінансових потоків у межах центрального бюджету [1]. Місцеві бюджети мали отримати більші надходження й більші повноваження.

Таблиця 4

**Державний бюджет і Зведений бюджет України з 2011 р. по 2018 р. (номінальні показники в млн. грн.)** (складено на основі даних [19])

Рік	Державний бюджет		Зведений бюджет		Частка державного бюджету, %	
	доходи	витрати	доходи	витрати	за доходами	за витратами
2011	314 617	333 460	398 554	416 854	78,9	80,0
2012	346 054	395 682	445 525	492 455	77,7	80,3
2013	339 180	403 403	442 789	505 844	76,6	79,7
2014	357 084	430 218	456 067	523 126	78,3	82,2
2015	534 695	576 911	652 031	679 871	82,0	84,9
2016	616 275	684 743	782 749	835 590	78,7	81,9
2017	793 265	839 244	1 016 788	1 056 760	78,0	79,4
2018	928 108	985 842	1 184 278	1 250 174	78,4	78,9

Як ми бачимо з наведених даних, принципово розподіл фінансових ресурсів між різними рівнями бюджетної системи не відбувся. Частка Державного бюджету України або рівень концентрації (без врахування 2015 р.) як дорівнювала 78–79%, так і не змінилася. Відповідно частка місцевих бюджетів становить близько 21–22%. Навіть якщо брати до уваги 2012 р. та 2013 р., то рівень централізації бюджету дещо підвищився. Отже, незважаючи на гучні заяви, рівень централізації бюджету в нашій державі є доволі високим.

Існує певна ілюзія, що місцеві бюджети отримали більше грошей. Якщо брати суто номінальні показники (табл. 5), то так воно і є. Номінально доходи місцевих бюджетів зросли відносно 2013 р. (цей рік надалі будемо брати за точку відліку).

Таблиця 5

**Сукупні доходи місцевих бюджетів з 2013 р. по 2018 р. (млн. грн.)**

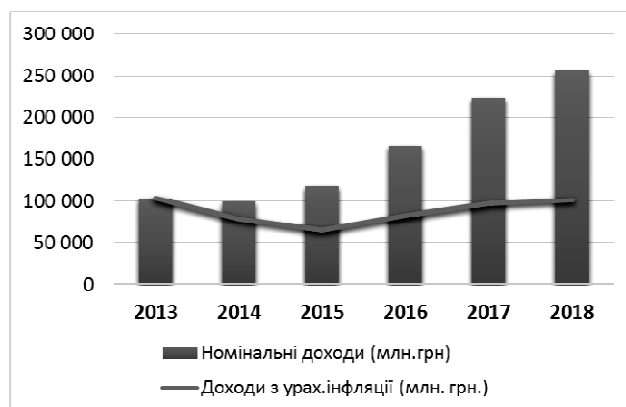
(складено на основі даних [17; 18; 19])

Рік	Доходи	Курс долара	Доходи в доларах	Індекс інфляції	Доходи з урахуванням інфляції
2013	103 608	7,9	13 115	100,5	103 608
2014	98 983	11,9	8 327	124,9	79 250
2015	117 336	21,8	5 371	143,3	65 558
2016	166 474	25,6	6 515	112,4	82 751
2017	223 523	26,6	8 404	113,7	97 721
2018	256 170	27,5	9 315	109,8	101 998

Рисунок 3

**Сукупні доходи місцевих бюджетів з 2013 р. по 2018 р. (млн. грн.)**

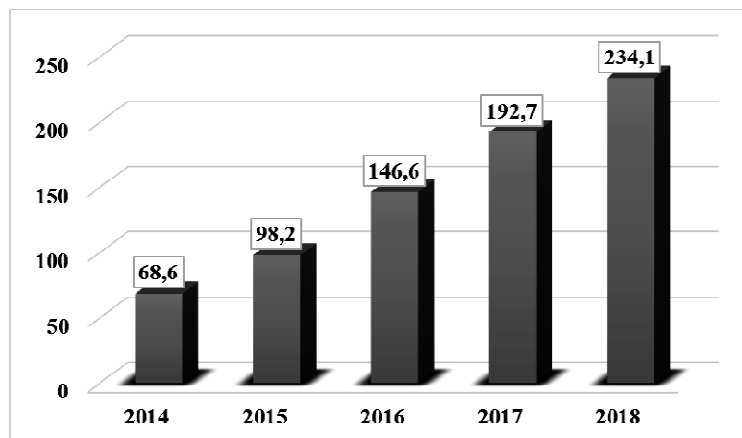
(складено на основі даних [17; 18; 19])



Як видно з наведених даних, реальні сукупні доходи місцевих органів влади не збільшилися відносно базового періоду. Це підтверджує раніше висловлене судження: ВВП не зросло, а отже, фінансового базису немає. Часто в науковій літературі й офіційних звітах органів державної влади здійснюється викривлення даних, де показується різке зростання доходів місцевих бюджетів після проведення реформи (рис. 3 та 4). Такі дані опубліковано на офіційному сайті «Децентралізація», що підпорядковується Міністерству фінансів України і присвячується проблемам фінансової децентралізації в нашій державі [21].

Рисунок 4

**Власні доходи загального фонду місцевих бюджетів, млрд. грн.**  
(складено на основі даних [20; 21])



Однак слід розуміти, що, відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [13], з 2015 р. почали створюватися нові адміністративні одиниці, які тепер мають свої бюджети та свої механізми фінансування. Ось чому фактично всі місцеві фінанси на цьому етапі розвитку треба поділяти на дві категорії: існуючі адміністративні одиниці й об'єднані територіальні громади (ОТГ). З часом їх кількість збільшується (наприклад, у 2017 р. кількість ОТГ становила 299, а в 2018 р. їх вже було 366), їхні бюджети визначаються за новими правилами, а частка існуючих адміністративних одиниць зменшується. В дійсності відбувається переливання коштів, і якщо розглядати суто бюджети ОТГ, то вони різко зростають, але так само різко зменшуються доходи існуючих адміністративних одиниць. Загалом місцеві бюджети не отримали більше реальних (а не номінальних) коштів.

Розглянемо структуру реальних надходжень до місцевих бюджетів за 2017–2018 рр., відповідно до нових положень Бюджетного кодексу.

У статті 64 Бюджетного кодексу України [15] «Склад доходів загального фонду бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад» визначено всі можливі джерела надходжень до місцевих бюджетів (за винятком запозичень, трансфертів, пожертвувань тощо). На теперішній час у Бюджетному кодексі виділено 41 пункт.

Таблиця 6

**Структура реальних надходжень до місцевих бюджетів за 2017–2018 рр.**  
(складено на основі даних [20; 21])

Податок	Надходження власних доходів ОТГ			
	(млн. грн.)		% від підсумку	
	2017 р.	2018 р. (11 міс.)	2017 р.	2018 р.
ВСЬОГО	11 601	18 866		
ПДФО	4 593	10 521	40	56
Акцизний податок	1 396	1 417	12	8
Плата за землю	2 482	2 756	21	15
Єдиний податок	2 477	3 098	21	16
Податок на нерухоме майно	235	359	2	2
Інші	418	715	3,6	3,8

Якщо проводити АВС-аналіз доходів місцевих бюджетів, то можна виділити такі групи:

- група А – податок на доходи фізичних осіб, на який припадає вже більше, ніж 56% всіх надходжень;
- група В – єдиний податок, плата за землю, акцизний податок, податок на нерухоме майно;
- група С – всі інші 36 джерел.

Наголосимо, що кожний податок (внесок, збір) потребує певних адміністративних процесів зі збору і контролю коштів. Кожний процес має свою вартість та потребує певних витрат як часу, так і фінансових ресурсів, які покриваються з того самого бюджету. Відповідно до статті 4 Податкового кодексу України [16] «Основні засади податкового законодавства України» (пункт 4.1.7), виділяється такий принцип, як економічність оподаткування, котрий полягає в тому, що здійснюється встановлення податків та зборів, обсяг надходжень від сплати яких до бюджету має значно перевищувати витрати на їх адміністрування.

Отже, потрібно визнати, що майже всі джерела групи С є економічно не обґрунтованими. Вони лише ускладнюють податкове і бюджетне адміністрування, не даючи необхідного ефекту. Достатньо лише 5 джерел для наповнення місцевих бюджетів, на які сумарно вже припадають 97%. Оскільки для конкретних громад існують певні особливості у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів, для балансування необхідно додати ще 3–4 інших



джерела, наприклад, штрафи й адміністративні стягнення, які в будь-якому разі будуть, платежі від видобутку і використання корисних копалин (рента), що знаходяться на територіях тих чи інших населених пунктів. Проте, на нашу думку, загальний перелік не має перевищувати 9–10 джерел наповнення бюджету.

Так, для того, щоб цілком відкинути групу С через її неефективність, достатньо, наприклад, на 7% збільшити надходження від податку на доходи фізичних осіб. Для цього не обов'язково збільшувати ставку податку.

Наведемо такий факт: податок на доходи фізичних осіб (56%), акцизний податок (8%) та єдиний податок (16%) у сукупності дають 80% всіх надходжень – це надходження, котрі безпосередньо залежать від рівня ділової активності суб'єктів господарювання, зареєстрованих на тій чи іншій території. Розмір заробітної плати й обсяги фонду оплати праці певною мірою опосередковано, але також вони залежать від рівня ділової активності та розвитку суб'єктів господарювання.

Головний недолік запропонованої концепції реформування бюджетних відносин полягає у тому, що місцеві органи влади не отримали реальних дієвих механізмів впливу на фактори, які формують доходи місцевих бюджетів, – ділову активність суб'єктів господарювання. Фактично місцеві органи влади залишаються заручниками загальнодержавної політики й існуючих проблем. Вони мають дуже обмежені можливості для розвитку власних територій.

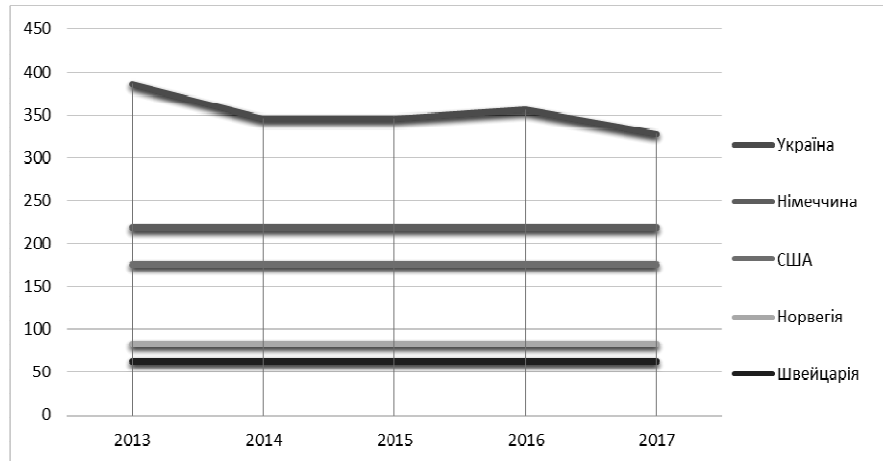
Як підтверджують численні дослідження, до головних перепон у розвитку вітчизняного бізнесу і залучення іноземних суб'єктів господарювання належать: складність вітчизняного законодавства в усіх сферах, особливо податкового законодавства; постійна зміна законодавства («правил гри»); корумпованість; відсутність захисту прав власності; відсутність неупередженої та чесної правової системи (суди, прокуратура, МВС); відсутність інвестиційної бази; низький рівень розвитку інфраструктури й ін.

Як приклад розглянемо показник «час для підготовки і сплати податків» – це час (у годинах на рік), що витрачається на підготовку, подачу документів та сплату (або відмову від сплати) трьох основних типів податків: податку на прибуток підприємств, податку на додану вартість або податку з обороту і податків на робочу силу, включаючи податки з фонду оплати праці та відрахування до фондів соціального страхування. На рис. 5 наведено дані Всесвітнього банку щодо декількох країн світу, в тому числі й України.

На рис. 5 відображено також змінність вітчизняного податкового законодавства. У кожному році час для підготовки і сплати податків різний. В інших країнах він стабільний. Це свідчить про те, що податкове законодавство на цьому проміжку часу не змінювалося.

Рисунок 5

**Час для підготовки і сплати податків у різних країнах світу**  
(складено на основі даних [23])



Загальновідома теза про те, що в Україні діють дуже високі податки, не підтверджується цифрами, бо за цим показником ми поступаємося таким розвиненим країнам, як, наприклад, США чи Японія, але загальний податковий тиск у нашій державі нижчий, ніж у багатьох країнах ЄС, особливо у скандинавських країнах. Проблема полягає зовсім в іншому: податкове законодавство настільки заплутане, нестабільне й складне, що потребує дуже великих витрат часу та коштів. За останні роки в цьому аспекті Україна поступово покращує позиції. Так, наприклад, ще у 2008 р. цей показник дорівнював 860 год., у 2010 р. – 657, у 2012 р. – 488, але все це ще далеко не відповідає світовим нормам.

Отже, час, який витрачає середньостатистичний підприємець на сплату податків, значно перевищує аналогічні показники в розвинених країнах. Саме це стримує розвиток підприємництва і вхід іноземних суб'єктів господарювання на вітчизняний ринок. Крім цього, корупційна складова дає можливість окремим суб'єктам господарювання отримувати податкові привілеї, що не стосуються інших. Вести чесну конкурентну боротьбу в таких умовах стає майже неможливо.

Все це дуже обмежує ділову активність суб'єктів господарювання, і останнім часом взагалі відбувається зменшення їх кількості.

Надання інших видів послуг – це секція (як залишкова категорія), що охоплює діяльність громадських організацій, ремонт комп'ютерів, предметів особистого вжитку та побутових приладів і ряд послуг, які не підпадають під іншу класифікацію.

Діяльність у сфері адміністративного й допоміжного обслуговування – це оренда, прокат і лізинг, діяльність із працевлаштування, діяльність туристичних агентств, туристичних операторів, надання інших послуг бронювання та пов'язана з цим діяльність, діяльність охоронних служб і проведення розслідувань, обслуговування будинків та територій, адміністративна й допоміжна офісна діяльність, інші допоміжні комерційні послуги.

Таблиця 7

**Кількість активних підприємств України** (складено на основі даних [17])

Рік	Кількість активних підприємств України	У тому числі				
		оптова та роздрібна торгівля; ремонт автомобільних засобів і мотоциклів	діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування	надання інших видів послуг	сільське, лісове та рибне господарство	промисловість
2013	669 993	112 243	53 005	123 240	50 692	50 298
2014	631 184	102 345	48 814	122 547	48 123	46 445
2015	624 769	94 770	50 338	130 919	47 682	43 409
2016	605 851	83 120	58 155	138 156	45 898	39 554
2017	640 545	90 861	62 806	141 121	50 991	42 836
2018	666 986	94 732	66 513	145 823	51 343	45 355
2018–2013	<b>–3 007</b>	<b>–17 511</b>	<b>13 508</b>	<b>22 583</b>	<b>651</b>	<b>–4 943</b>

На основі наведених даних можна зробити такі висновки:

- загальна кількість підприємств порівняно з 2013 р. не збільшилася, а навпаки, знизилася;
- суттєво зросла кількість дрібних підприємств у різних сферах обслуговування;
- кількість підприємств промисловості зменшилася майже на 5 тис. од.;

- найбільшу частку підприємств займають саме підприємства торгівлі та сфери послуг, які не створюють реальної доданої вартості (торгівля) або мають невелику кількість працівників;
- середній розмір підприємств зменшується.

Останні два висновки також підтверджують дані щодо зайнятості й безробіття (остання колонка табл. 8).

Кількість підприємств можна вважати відносним показником рівня ділової активності, а рівень безробіття – абсолютним (табл. 8). Незважаючи на зниження на 0,8% за останній рік, рівень безробіття залишається дуже високим і значно перевищує докризові показники 2012–2013 рр. Безробіття – це недоотриманий ВВП та недоотримана заробітна плата, а відповідно, наслідок – недоотримані доходи в бюджети всіх рівнів, особливо в місцеві бюджети, які більше, ніж на половину залежать від фонду оплати праці на підприємствах.

Таблиця 8

**Основні показники ринку праці в 2010–2018 рр.**

(складено на основі даних [17])

Рік	Економічно активне населення працездатного віку		У тому числі				Середньооблікова кількість штатних працівників, тис. осіб
			зайняте населення працездатного віку		безробітне населення працездатного віку		
	в середньому тис. осіб	у % до населення відповідної вікової групи	в середньому тис. осіб	у % до населення	в середньому тис. осіб	у % до економічно активного населення	
2010	19 164,0	71,9	17 451,5	65,5	1 712,5	8,9	10 262
2011	19 181,7	72,6	17 520,8	66,3	1 660,9	8,7	10 083
2012	19 317,8	72,9	17 728,6	66,9	1 589,2	8,2	10 123
2013	19 399,7	72,9	17 889,4	67,3	1 510,3	7,8	9 720
2014	19 035,2	71,4	17 188,1	64,5	1 847,1	9,7	8 959
2015	17 396,0	71,5	15 742,0	64,7	1 654,0	9,5	8 065
2016	17 303,6	71,1	15 626,1	64,2	1 677,5	9,7	7 868
2017	17 193,2	71,5	15 495,9	64,5	1 697,3	9,9	7 679
2018	17 296,2	72,7	15 718,6	66,1	1 577,6	9,1	7 661

При цьому варто зазначити, що спостерігається стійка тенденція до зниження економічно активного населення працездатного віку: за останніх 8 років воно зменшилося майже на 2 млн. осіб. Навіть при тому, що реальна середня заробітна плата зростатиме, реальний загальний фонд оплати праці буде залишатися на тому самому рівні або навіть зменшуватися. Це є дуже великою проблемою при наповненні місцевих бюджетів. Необхідно наголошувати, що це становить найбільшу загрозу для місцевих бюджетів.

Серед наведених вище факторів, що стримують розвиток вітчизняного бізнесу і залучення іноземних суб'єктів господарювання, місцеві органи влади можуть частково впливати лише на один пункт – корумпованість, яку теоретично можна подолати на місцевому рівні. Однак все інше перебуває у полі діяльності загальнодержавних органів влади.

На основі структури доходів місцевих бюджетів ми визначили, що головний напрямок наповнення місцевих бюджетів – це збільшення ділової активності суб'єктів господарювання загалом та зростання загального реального фонду оплати праці. Незважаючи на деяку обмеженість інструментів управління, місцеві органи влади все ж таки мають змогу стимулювати певні процеси. Напрямами непрямого збільшення надходжень від податку на доходи фізичних осіб можуть бути такі: зростання валового регіонального продукту, який призведе до збільшення доходів населення; зростання кількості зайнятого населення шляхом зменшення рівня безробіття; створення нових робочих місць; зростання розміру реальної середньої заробітної плати; збільшення капітальних витрат з бюджету, тобто стимулювання місцевого бізнесу через бюджетні витрати, й ін.

Хоча потрібно визнати, що за умов загального негативного ділового, інвестиційного і правового іміджу України досягнути значних результатів на місцевому рівні буде практично неможливо.

Для реалізації названих вище пунктів місцеві органи влади мають бути зацікавлені у тісній співпраці з підприємцями. До речі, ці самі напрями збільшення регіонального продукту також приведуть до зростання надходжень від єдиного податку.

Один з найважливіших аспектів бюджетного реформування, створення ОТГ та окреслення перспектив розвитку регіонів – це склад і структура валового регіонального продукту. Інакше кажучи, де та як формується додана вартість у регіоні (галузь, розміри підприємства, форма власності тощо), яка береться за основу формування фонду заробітної плати. У цьому контексті найбільше уваги заслуговують ОТГ, сформовані навколо містоутворюючого підприємства. При цьому особливо слід виділити ОТГ, сформовані навколо підприємств добувної промисловості (вугілля, залізна руда). Ці ОТГ містять або будуть містити специфічні відмінності, які виділяють їх у розряд особливих. Такі ОТГ мають або будуть мати певні переваги й позитивні аспекти, низку загроз і негативні аспекти.

Таблиця 9

**Середня заробітна плата за видами економічної діяльності у промисловості за місяць у 2018 р. (у грн. на одного штатного працівника)**  
(розраховано за [17])

Вид діяльності	I квар- тал	II квар- тал	III квар- тал	IV квар- тал
Середня заробітна плата по Україні	8382	9141	9042	10573
<b>Промисловість</b>	<b>9274</b>	<b>9552</b>	<b>9817</b>	<b>11563</b>
<b>Добувна промисловість і розроблення кар'єрів</b>	<b>11735</b>	<b>12398</b>	<b>12870</b>	<b>14160</b>
з них:				
добування кам'яного та бурого вугілля	11709	12004	12359	13127
% від середньої заробітної плати робітників, зайнятих у добувній промисловості	127	130	131	122
<b>Переробна промисловість</b>	<b>8816</b>	<b>9258</b>	<b>9474</b>	<b>10513</b>
виробництво харчових продуктів, напоїв і тютюнових виробів	7832	8315	8523	9270
текстильне виробництво, виробництво одягу, шкіри, виробів зі шкіри й інших матеріалів	6487	6815	6959	7473
виготовлення виробів з деревини, виробництво паперу та поліграфічна діяльність	7861	8488	8466	9466
виробництво коксу і продуктів нафтопереробки	9073	11499	11398	12927
виробництво хімічних речовин та хімічної продукції	8467	8714	8965	9560
виробництво основних фармацевтичних продуктів і фармацевтичних препаратів	18097	17158	16389	18075
виробництво гумових та пластмасових виробів, іншої неметалевої мінеральної продукції	8048	8612	8931	9762
металургійне виробництво, виробництво готових металевих виробів, крім машин і устаткування	11078	10915	11238	12496
виробництво комп'ютерів, електронної й оптичної продукції	9881	10674	10719	14246
виробництво електричного устаткування	8056	8886	9162	9771
виробництво автотранспортних засобів, причепів та напівпричепів й інших транспортних засобів	9428	10283	10295	11855
виробництво меблів, іншої продукції, ремонт і монтаж машин та устаткування	8257	8767	9345	10759
Постачання електроенергії, газу, пари і кондиційованого повітря	10684	10086	10440	15875
Водопостачання, каналізація, поводження з відходами	6283	6418	6670	7585

По-перше. Як ми бачимо з таблиці, середня заробітна плата в добувній промисловості є набагато вищою, ніж у промисловості взагалі (в середньому заробітна плата в добувній промисловості вища на 20–30%). Водночас заробітна плата у промисловості вища за середньостатистичну в Україні. Це свідчить про те, що потенційно ОТГ, розташовані, наприклад, у східній частині Дніпровської області (Павлоградський район, Петропавлівський район й ін.), поблизу м. Кривий Ріг, у Полтавській області поблизу м. Горішні Плавні, у багатьох районах Донецької та Луганської областей, будуть мати більш високі надходження.

По-друге. Крім цього, у таких ОТГ середньостатистичні пенсії також будуть вищими, ніж в інших населених пунктах (включаючи пільгові).

По-третє. Стабільність працевлаштування і безробіття. Як правило, це великі підприємства, що мають значний попит на робочу силу та забезпечують стабільне працевлаштування протягом багатьох років.

Такі ОТГ взагалі можуть бути найбагатшими в перерахунку доходів місцевих бюджетів на одного жителя. Отже, з огляду на зазначене вище купівельна спроможність населення буде більш висока, а відповідно, розширяться перспективи розвитку підприємництва. Це знову ж таки сприятиме зростанню податків у місцеві бюджети.

Однак це поточний стан, а перспективи розвитку таких ОТГ доволі примарні. Водночас існують суттєві проблеми у цих ОТГ:

1. Як показує статистика, через гірничо-шахтну спеціалізацію міста постає проблема працевлаштування жіночого населення. Це, відповідно, зменшує середній дохід на одну родину. Крім цього, оскільки інших місць працевлаштування майже не існує, молодь у пошуках перспектив і кращого життя намагається виїхати, а отже, демографічна ситуація є далеко не найкращою. Як наслідок, дуже часто такі населені пункти потрапляють у негативні рейтинги депресивних територій. Це стосується навіть доволі великих населених пунктів.

2. Проблеми лише одного роботодавця стають проблемами всієї ОТГ, тобто фактично громада та бюджет є заручниками успішної роботи містоутворюючого підприємства без будь-яких перспектив зміни такого стану. Так, у 1990-х рр. – на початку 2000-х рр. шахтарські містечка відчули на собі всі ці проблеми.

3. Ця проблема є найголовнішою. Якщо розглядати загальносвітові тенденції, то добувна промисловість (особливо добування вугілля) – одна з найменш перспективних галузей економіки. Можна взяти за приклад Німеччину, одна з найважливіших в минулому галузей економіки якої взагалі припинила своє існування. 21 грудня 2018 р. завершився цей період для Німеччини, що підтвердило закриття останньої в країні вугільної шахти «Prosper-Haniel» у колишньому шахтарському містечку Ботропі. Відтепер у Німеччині

кам'яне вугілля з-під землі більше не видобувають. Зараз лише здійснюється видобуток бурого вугілля відкритим способом у кар'єрах і розрізах. Це зумовлено дуже простою причиною: вугілля – енергоносіє XIX ст. та частково XX ст., але не XXI ст. Німецькі шахтарі отримали субсидії на 200 млрд. євро, але ця галузь припинила своє існування. Створена влітку 2018 р. урядом Німеччини «вугільна комісія» активно працює зараз над федеральним планом повної відмови від вугілля як найбільш шкідливого для глобального клімату. Одним з пунктів такого плану стане закриття в найкоротші терміни декількох вугільних електростанцій. Як можлива дата називається, наприклад, 2030 р. Зокрема, «DeutscheBank» вже припинив фінансування будь-яких програм, пов'язаних з вугіллям.

Китай обрав інший шлях. Як найбільший споживач вугілля, він вирішив продовжити життя вугільної галузі й оголосив про завершення програми екологічної модернізації вугільної електроенергетики. Зараз Китай володіє найбільшою у світі сучасною вугільною електроенергетикою. Проте, як і у разі з Німеччиною, такий шлях потребує вкладення багатомільярдних інвестицій та розробки стратегії на рівні держави.

Взагалі у світі відбувається зсув у структурі енергетики, і вугілля відходить на третій план. У світі щораз частіше стверджують, що у вугілля немає майбутнього. Зокрема, американський штат Каліфорнія до 2045 р. в електроенергетиці повністю перейде на поновлювані джерела, багата шахтарськими традиціями Великобританія до 2025 р. планує закрити всі електростанції, які працюють на вугіллі, а Китай після 2020 р. буде скорочувати споживання вугілля [23].

У таких умовах постає глобальне запитання: якою є стратегія розвитку цих територій, наприклад, на найближчі 25 років? Як модернізувати такі території? Як створити там перспективи розвитку та робочі місця нового технологічного укладу? Ці проблеми є глобальними, і їх вирішення неможливе лише на рівні ОТГ, а держава поки що самоусувається від таких питань. Такі стратегічні питання повинні вирішувати тільки держава, й це потребуватиме здійснення цілеспрямованих дій протягом десятиліття та вкладення багатомільярдних інвестицій у регіони. В іншому разі ОТГ самі не впораються з цим і держава отримає надзвичайно складні економічні, політичні, соціальні й демографічні наслідки. Фактично такі ОТГ стануть повністю залежними від державного бюджету та будуть лише отримувати трансферти з нього. Демографічні тенденції вже на цьому етапі надзвичайно загрозливі, тому з часом такі населені пункти просто припинять своє існування або залишаться фінансовим баластом для Державного бюджету України.



## Висновки

На загальнодержавному рівні головну мету бюджетної децентралізації слід сформулювати як забезпечення більш збалансованого територіального розвитку і вирівнювання рівня життя на всій території країни. Це, перш за все, дасть змогу стабілізувати міграційні, соціальні та демографічні процеси, а з часом приведе до економічного зростання.

Головними стратегічними завданнями модернізації системи державного управління і територіальної організації влади мають бути формування ефективного місцевого самоврядування, створення комфортних умов для проживання громадян та надання їм високоякісних і доступних публічних послуг.

Основна умова досягнення означених цілей – це рівень економічного розвитку відповідних територій та їх фінансового забезпечення й достатність джерел для наповнення місцевих бюджетів. Саме фінансовий аспект є одним із найбільш суттєвих, від якого великою мірою залежить успішність функціонування об'єднаних територіальних громад. Наявність економічно активних суб'єктів підприємницької діяльності, достатня кількість кваліфікованих трудових ресурсів, інновації, розвинена промислова і соціальна інфраструктура тощо – все це становить основу для успішного розвитку громади.

З огляду на це, на нашу думку, головними результатами реформи з бюджетної децентралізації мають стати не більш ефективний розподіл та перерозподіл фінансових ресурсів громади, як це декларується у програмах і проектах, а підвищення самомотивації й зростання зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошуку резервів їх наповнення та покращенні ефективності адміністрування податків і зборів. Місцеві органи самоврядування повинні чітко засвоїти причинно-наслідковий зв'язок: наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є наслідком досягнення рівня економічної активності регіону. Проте на рівні держави також необхідно надати місцевим органам самоврядування дієві механізми управління, а не лише декларувати здійснення змін.

Однією з головних проблем України на цьому етапі розвитку реформи з бюджетної децентралізації слід вважати те, що в суспільстві поки що відсутні дієві механізми впливу на органи місцевого самоуправління та рішення, які вони приймають. Механізм розподілу бюджетних витрат все ще залишається інструментом політичної гри й агітації. Далеко не завжди бюджетні рішення приймаються з позиції соціально-економічної доцільності певної громади.

### Список використаної літератури

1. Василик О. Д., Павлюк К. В. Державні фінанси України. Київ: НІОС, 2002.
2. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: моногр. Київ: Нац. акад. наук України, Ін-т екон. прогноз., 2006. 432 с. Серія «Проект «Наукова книга».
3. Мочерний С. В., Ларіна Я. С., Плахотнюк О. Я. Сутність фінансів у контексті економічних відносин. *Фінанси України*. 2005. № 3. С.16–22.
4. Огонь Ц. Г. Доходи місцевих бюджетів та напрямки їх реструктуризації. *Фінанси України*. 2006. № 1. С. 3–9.
5. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): моногр. Київ: КНЕУ, 2005. 239 с.
6. Юрій С. І., Дем'янишин В. Г., Буздуган Я. М. Антологія бюджетного механізму: моногр. Тернопіль: Екон. думка, 2001. 250 с.
7. Чугунов І., Ігнатенко А. Податок з доходів фізичних осіб у системі фінансово-економічного регулювання. *Фінанси України*. 2010. № 4. С. 3–12.
8. Ярошенко Ф. О., Бушуєв С. Д. Багатовекторне управління програмами розвитку державних фінансів. *Фінанси України*. 2011. № 12. С. 3–10.
9. Гордей О. Д., Пацай Б. Д. Пріоритетні напрями фінансового забезпечення рівня життя населення в Україні. *Економічний вісник університету*. 2018. Вип. 36 (1). С. 275–285.
10. Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави. *Фінанси України*. 2009. № 12. С. 13–19.
11. Піхоцький Ф. В., Куцик М. Р. Державний фінансовий контроль в умовах політики бюджетної децентралізації. *Бізнес Інформ*. 2018. № 11. С. 375–379.
12. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпор. Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017. № 974-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>.
13. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
14. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
15. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

- 
16. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
  17. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
  18. Офіційний сайт Національного банку України. URL: <https://bank.gov.ua/control/uk/index>.
  19. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/>.
  20. Система візуалізації «Відкритий бюджет». URL: <https://openbudget.in.ua/>.
  21. Сайт «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua>.
  22. Незалежний фінансовий портал «Минфин». URL: <https://index.minfin.com.ua/>.
  23. «Показники світового розвитку» за даними Всесвітнього банку. URL: <https://www.google.ru/publicdata/directory>.

Стаття надійшла до редакції 12 лютого 2020 р.