

# ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	<b>5</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ СУТНОСТІ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ</b> .....	<b>9</b>
1.1. Місцеві фінанси як об'єкт теоретичного аналізу .....	9
1.2. Ідеологія фінансової автономії місцевих органів влади в історичній ретроспективі .....	28
1.3. Порівняльний аналіз європейських стандартів організації місцевих фінансів .....	54
<b>РОЗДІЛ 2. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ</b> .....	<b>82</b>
2.1. Системний підхід в організації управління місцевими фінансами .....	82
2.2. Децентралізація державного управління як передумова ефективного функціонування місцевих фінансів .....	103
2.3. Методи, принципи та інструменти управління місцевими фінансами в сучасних економічних системах .....	132
2.4. Зарубіжні моделі управління міжбюджетними відносинами .....	157
<b>РОЗДІЛ 3. СУЧАСНИЙ СТАН І ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ</b> .....	<b>181</b>
3.1. Аналіз розвитку основних фінансових інститутів місцевого самоврядування .....	181
3.2. Нормативно-правове забезпечення процесів фінансової децентралізації .....	208
3.3. Оцінка рівня фінансової децентралізації в контексті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади .....	228

3.4. Особливості функціонування механізму державного управління в системі міжбюджетних відносин .....	249
<b>РОЗДІЛ 4. МЕХАНІЗМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ ЗА УМОВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ .....</b>	<b>274</b>
4.1. Удосконалення механізмів реалізації фінансової децентралізації в Україні .....	274
4.2. Алгоритми фінансового вирівнювання міжтериторіальних диспропорцій у розподілі бюджетних ресурсів .....	293
4.3. Концептуальні підходи до формування моделі фінансової децентралізації в Україні .....	313
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>337</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>	<b>353</b>
<b>ДОДАТКИ .....</b>	<b>390</b>

# ПЕРЕДМОВА

---

---

Децентралізація державного управління є однією із ключових реформ, які проводяться в Україні впродовж останніх років. Згідно «Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”», метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування через створення системи об'єднаних територіальних громад. Згідно принципу субсидіарності завдання повинні вирішуватись на найнижчому або віддаленому від центра рівні, де їх вирішення є можливим та ефективним. Зазначений принцип є основоположним серед країн Європейського Союзу.

Підписання Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом і прагнення нашої держави стати її повноправним членом вимагає зближення не лише законодавства, а й запровадження європейських підходів в організації публічного управління, формування спільних цінностей, підвищення добробуту населення, що суттєво детермінується розвитком системи публічного управління національною економікою. Курс державної політики України в напрямі децентралізації, як основний вектор розвитку держави, надає органам місцевого самоврядування певні можливості для пошуку ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань. Здобуття місцевими громадами більш широких повноважень має вплинути на розширення власної фінансової бази за рахунок внутрішніх джерел та вироблення відповідних механізмів акумуляції додаткових фінансових ресурсів до місцевих бюджетів.

Зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування – актуальне завдання політики децентралізації державних фінансів України. Самоврядні ланки економіки повинні мати нормальні умови для господарської діяльності та бути зацікавленими у ефективному використанні всіх видів ресурсів, а місцеві влади – у стабільному економічному зростанні. Фінансова

спроможність територіальних громад є важливим критерієм виокремлення нових територіальних одиниць у ході проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади і, відповідно, імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Надання автономії місцевим органам влади у формуванні та використанні місцевих бюджетів, зокрема в частині самостійності щодо визначення місцевих податків і зборів та інших власних доходів, є одним із ключових і найнеобхідніших завдань, що потребують нагального вирішення. Серед важливих питань зміцнення ресурсної бази місцевих громад є формування системи створення нових джерел наповнення муніципальної ресурсної бази та управління фінансовими потоками з метою їх самовідновлення, саморозвитку та відкриття нового потенціалу в рамках кожної окремої адміністративно-територіальної одиниці.

2018 рік є четвертим роком імплементації нової моделі міжбюджетних відносин в Україні, запровадженої 2014 року. Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України закладено фундамент для реформи місцевого самоврядування. Основним механізмом формування спроможних територіальних громад обрано їх об'єднання, процес якого регламентується Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад».

Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки визначає напрями їх розвитку, ключовими серед яких є: дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни у середньостроковій перспективі, підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики, міжбюджетні відносини та фіскальна децентралізація, підвищення прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами. Водночас, вона не пропонує механізмів реалізації бюджетної політики на регіональному рівні. Провідним документом, що визначає державну регіональну політику на середньострокову перспективу є «Державна стратегія регіонального розвитку

на період до 2020 року», а головним – Закон України «Про засади державної регіональної політики».

У вересні 2018 року Президент України виступив зі щорічним Посланням до Верховної Ради України з аналітичною доповіддю «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році», в якій зазначено, що децентралізація стала потужним механізмом співпраці громад напряду з центром через відносини з Державним бюджетом України, так і між собою в різних форматах співробітництва по горизонталі. Водночас значна частина сільських територіальних громад залишилася поза процесом децентралізації, їхні бюджети залишаються надто малими, а районний рівень уже не має змоги збалансовувати ці бюджети, що несе загрозу розширення територіальних громад за темпами розвитку та фінансовими можливостями.

Тому стоїть завдання до чергових місцевих виборів 2020 року завершити реформу з децентралізації, щоб усі територіальні громади були спроможними виконувати надані законом повноваження, шукати й знаходити шляхи свого розвитку. Отже, продовження проведення децентралізації, запровадження нових інструментів задля швидкого зростання місцевої та регіональної економіки, збалансування асиметрії розвитку держави та регіонів, як ніколи на часі.

Разом з тим, наслідки фінансово-економічної кризи, доповнені внутрішніми суспільно-політичними чинниками, є причиною нестабільності місцевих фінансів усіх рівнів і зумовлюють певні проблеми щодо фінансування територіальних громад. Тому об'єктивною необхідністю постає запровадження відповідних європейських стандартів та підвищення ролі місцевих фінансів у економічній системі держави.

Таким чином, важливим є зміцнення фінансової основи розвитку територій, надання автономії місцевим органам влади у формуванні та використанні місцевих бюджетів, зокрема в частині самостійності щодо визначення місцевих податків і зборів та інших власних доходів, удосконалення регулювання міжбюджетних відносин, покращення управління процесами формування, розподілу та використання фінансових ресурсів на місцевому рівні,

запровадження дієвих механізмів розвитку системи місцевих фінансів України в умовах децентралізації державного управління. Все це – потребує нових науково-обґрунтованих теоретичних, методологічних і практичних підходів.

Щиро дякую, насамперед, своєму науковому консультанту заслуженому діячу науки і техніки України, доктору економічних наук, професору В. Г. Бодрову, безцінні поради і слушні рекомендації якого сприяли моєму становленню як науковця та виходу в світ цієї монографії. Дякую своєму керівникові по роботі в Інституті вищих керівних кадрів заслуженому діячу науки і техніки України, доктору наук з державного управління, професору А. І. Семенченку, який безпосередньо дотичний до мого професійного зростання та навчання в докторантурі НАДУ при Президентові України.

Висловлюю глибоку вдячність шановним рецензентам: доктору економічних наук, професору З. С. Варналію, доктору наук з державного управління, професору А. О. Дегтяру, доктору наук з державного управління, професору І. О. Дегтярьовій.

Дякую колективу кафедри економічної політики та врядування НАДУ при Президентові України і, зокрема, завідуючій кафедрі доктору наук з державного управління, доценту Н. І. Олійник за підтримку, порозуміння і толерантне ставлення.

Вдячна своїм рідним, колегам, всім тим, хто підтримував і допомагав у підготовці даної монографії.

# РОЗДІЛ 1

---

---

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ СУТНОСТІ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

### 1.1. Місцеві фінанси як об'єкт теоретичного аналізу

У дослідженні сутності місцевих фінансів як складного, багатоаспектного явища необхідно розглядати структуризацію складових ланок та головних ознак, які їх характеризують. Сучасна наука про місцеві фінанси вміщує різні визначення місцевих фінансів, що різняться теоретичними підходами до характеристики їхньої сутності, при цьому ступінь вивчення досить різний. Адміністративно-командна економічна система значно віддалила українських вчених від західної фінансової науки, в дослідженні розвитку місцевих фінансів зокрема. Отже, зазначене питання потребує детального аналізу і систематизації визначень сутності місцевих фінансів, дослідження головних ознак та виділення окремих елементів системи місцевих фінансів в контексті децентралізаційних процесів.

Фінансове господарство місцевих громадських союзів давніше за своїм походженням, ніж державне господарство. «Ще в ті віддалені епохи, коли державна влада могла переслідувати лише елементарне завдання охорони країни від зовнішнього ворога і ще не брала на себе піклування про внутрішній благоустрій, місцеві громади турбувалися про задоволення необхідних потреб внутрішнього життя» [48, с. 545].

Перші згадки про місцеві фінанси, об'єктивність їх існування, поряд із державними фінансам можна знайти у працях Адама Сміта, Адольфа Вагнера, Карла Рау, Карла Штейна, Лоренца Штейна, Рудольфа Гнейста та інших. У своїх працях вони досліджували господарство територіальних громад, відзначали необхідність надання їм автономії, в тому числі у сфері фінансів. Окремим напрямом досліджень цих і багатьох інших вчених XVIII – XIX ст. було вивчення доходів і видатків місцевих спілок, місцевого оподаткування, його відповідності критеріям ефективного оподаткування [345].

У демократичній, суверенній державі, де народ є законодавцем, самоврядування має більш значний обсяг власних прав: самостійно визначаються напрями та особливості витрачання публічних фінансових ресурсів; самостійно встановлюються податки й збори, інші платежі; самостійно здійснюються місцеві запозичення [126, с. 111]. Громада, як низова ланка самоврядування, тут має власне походження і розвиток. Саме з громади формується держава: громада як народна держава в мініатюрі створює, об'єднуючись з іншими громадами, регіональні союзи, області, штати, провінції, кантони; далі відбувається процес об'єднання громади в державу, а фінансових ресурсів – у публічні фінансові ресурси [55].

Економічна потреба нового рівня фінансових відносин спонукає до відповідних наукових розробок. Тому основні дослідження суті, ролі, принципів існування місцевих фінансів здійснюються з кінця XIX сторіччя. Саме тоді сформувався вчення про фінансове господарство громади/союзи (місцеві фінанси), значний вклад до якої здійснила німецька школа. У Російській імперії (в складі якої була Україна) процес формування теорії місцевих фінансів розпочався пізніше, ніж в європейських країнах, а точніше після земської реформи 1864 р. Саме в цей час проходив процес остаточного організаційного оформлення інституту місцевого самоврядування – земств.

Сплеск наукового інтересу вітчизняних науковців до сутності місцевих фінансів спостерігається з останніх десятиріч XIX сторіччя і до 30-х років XX сторіччя. Здобутки вчених можна віднести як до позитивної економіки, так і до нормативної [2]. Важко переоцінити в становленні та розвитку місцевих фінансів як окремої галузі знань роль праць: І. Озерова, Л. Ходського, В. Лебедева, С. Вітте, С. Іловайського, В. Іванського, В. Твердохлебова, Г. Тіктіна, М. Мітіліно, М. Яснопольського, Л. Веліхова, М. Сірінова, Д. Боголепова, М. Курчинського, А. Маркова, М. Цитовича, І. Янжула та інших.

На початкових етапах існування радянської держави науковий інтерес до вказаної проблематики зростав у зв'язку з відновленням інституту місцевих фінансів. Багато вчених досліджували теоретичні засади та практику організації місцевих фінансів.

До них належать: Н. Белькович, Б. Веселовський, Є. Гловінський, С. Котляревський, Б. Кринська, Х. Лебідь-Юрчик, М. Леонтєв, С. Лепський, І. Смірнов, М. Соболев, В. Целевич, Є. Яніцкій та ін.

Першим нормативним документом, яким були встановлені основи організації місцевих фінансів радянської держави, стало Тимчасове положення про місцеві фінанси 1923 р. (наступна редакція – 1924 р.). У Положенні визначалися такі питання, як склад місцевих бюджетів; права і обов'язки органів влади різних рівнів у питаннях місцевих фінансів; порядок місцевого оподаткування; механізм субсидування місцевих бюджетів із загальнодержавних коштів; порядок складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів [345].

У 1926 р. виходить нове Положення про місцеві фінанси, згідно з яким місцеві фінанси визнавалися складовою єдиної фінансової системи країни. Положення визначало не тільки дохідну і видаткову частини місцевих бюджетів, але і механізм бюджетного регулювання. Було започатковано практику формування субвенційних фондів і фондів регулювання [345].

Проте на початку 1930-х рр. відбувалося посилення централізованих засад у керівництві економікою, поступово звужувалася сфера функціонування місцевих фінансів, посилювалася залежність місцевих бюджетів (як головного місцевого фінансового інституту) від державного бюджету, зменшувалася частка місцевих доходів, незначними за розмірами залишалися місцеві податки і збори, які, власне, не відігравали суттєвої фіскальної ролі. Прийняття у 1938 р. рішення про включення місцевих бюджетів, а також бюджетів державного соціального страхування в єдиний державний бюджет стало логічним наслідком посилення процесу централізації державних фінансових ресурсів у країні. Цим рішенням перекреслювався весь попередній етап становлення інституту місцевих фінансів, започаткований в роки нової економічної політики 1920-х років [345].

В 1930–1940 рр. були написані підручники і навчальні посібники, в яких теоретично обґрунтовується сутність і роль місцевих фінансів, місцевих бюджетів, узагальнюється практика їх функціонування за роки радянської влади [22; 234; 241; 331]. До таких видань

належать книга «Місцеві фінанси СРСР», підготовлена колективом авторів під керівництвом професора Н. Ровінського (1933 р. і 1936 р.), праця «Місцевий бюджет», підготовлена під керівництвом І. Смірнова (1936 р.), «Місцеві бюджети СРСР» В. Шавріна (1946 р.).

У 1960–1980-х рр. особливої актуальності набули проблеми складання місцевих бюджетів і використання бюджетних коштів, удосконалення бюджетного регулювання. Ці питання розглядались у працях багатьох вчених, зокрема А. Александрової, М. Васильєвої, Л. Величко, С. Вишнякова, В. Демченкова, А. Колеснікова, Р. Кудряшова, Г. Лалаєва, Г. Поляка, М. Ужвенко, Я. Хесіна, Б. Філімонова, Н. Ширкевич та інших авторів.

Проте, у радянській фінансовій літературі повоєнного періоду утверджується погляд, згідно з яким місцеві фінанси є елементом фінансової системи буржуазних держав та країн, що розвиваються [194, с. 29]. Так, у Фінансово-кредитному словнику (редактори В. Ф. Гарбузов і Н. В. Гаретовський), виданому в Москві у 1984–1988 рр., зазначалося, що місцеві фінанси в розвинутих капіталістичних країнах і країнах, які розвиваються, – це відносини, за допомогою яких місцеві органи управління мобілізують, розподіляють і використовують частину національного доходу відповідно до покладених на них функцій.

У статтях Великої радянської енциклопедії зазначається, що фінансові системи капіталістичних держав містять, як головні ланки, державний бюджет, місцеві фінанси, спеціальні урядові фонди, фінанси державних підприємств і корпорацій. У місцевих фінансах головне місце займають місцеві бюджети, які не входять до державного бюджету. На цю ланку фінансової системи перекладена значна частина витрат на інфраструктуру, а також на відтворення робочої сили. У 60–70-ті рр. витрати місцевих бюджетів швидко зростали, що викликане прагненням монополій ширше використовувати в своїх інтересах місцеві фінанси. Зростання витрат місцевих бюджетів при обмеженій власній доходній базі підсилює їх залежність від центрального уряду [29; 50; 70; 77].

Радянська фінансова наука ґрунтувалася на марксистсько-ленінській ідеології. Її відмінність від індивідуалістичної концепції фінансової науки Заходу та вітчизняних дослідників