

АНОТАЦІЯ

Проць В.І. Фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук (доктора філософії) за спеціальністю 072 «Фінанси, банківська справа та страхування» (07 – Управління та адміністрування). – Волинський національний університет імені Лесі Українки, Луцьк, 2021.

У дисертації досліджено концептуальні основи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, проведено аналіз фінансової бази місцевих бюджетів, визначено тенденції та особливості фінансового вирівнювання, здійснено комплексну оцінку фінансового забезпечення територіальних громад Волинської області, визначено напрями удосконалення системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

З'ясовано, що інституційні основи місцевого самоврядування ґрунтуються на двох основних теоріях: громадівській, яка визначає природне право громад самостійно вирішувати питання місцевого значення, та державницькій, яка передбачає визначення повноважень органів місцевого самоврядування державною владою. Визначено, що територіальна громада є базовим суб'єктом місцевого самоврядування, для якої характерні такі основні риси: приналежність території; об'єднання спільними інтересами; створення форм самоврядування; наявність спільного власного майна та економічних і господарських взаємовідносин; нормативне регулювання суспільних відносин; наявність відносин із суспільством та державою. Запропоновано удосконалити нормативну базу щодо діяльності органів місцевого самоврядування, доповнивши її принципами: самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації; взаємодії органів місцевого

самоврядування з колективами, громадськими організаціями; реальної керованості територією; обов'язковості та звітності рішень органів місцевого самоврядування перед громадою.

Доведено, що процес децентралізації влади включає три вектори: інституційно-організаційний (спрямований на формування правової основи функціонування органів місцевого самоврядування); інфраструктурний (спрямований на оптимізацію бюджетних установ); фінансовий (визначає механізм та інструментарій фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування для виконання функцій та повноважень).

На основі критичного аналізу наукових підходів до розуміння поняття «фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування» у фінансово-економічній літературі виокремлено характерні риси цього терміна з позицій розподілу фінансових ресурсів та особливостей функціонування фінансового механізму. Сформовано авторське бачення дефініції «фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування», під якою розуміється сукупність постійних системних економічних взаємовідносин органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами економіки щодо формування фінансових ресурсів, з використанням законодавчо закріплених методів, важелів, інструментів, а також ефективне використання сформованих ресурсів для задоволення соціальних послуг й інтересів населення, виконання власних і делегованих повноважень, забезпечення соціально-економічного розвитку території.

З метою деталізації розгляду проблематики та діагностики фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування визначено, що основу механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування становлять бюджетні ресурси, які формуються із внутрішніх та зовнішніх ресурсів у таких формах, як бюджетне фінансування (кошти державного та місцевих бюджетів) та кредитування (кредити, облігаційні та казначейські позики). Додатковим джерелом фінансового забезпечення органів місцевого

самоврядування є грантові кошти та кошти з фінансування спільних програм і проектів.

Зважаючи на те, що протягом останніх років зростає роль місцевих податків та зборів у доходах місцевих бюджетів, запропоновано доповнити принципи оподаткування майна такими: еквівалентності; платоспроможності та справедливості, фіскальної ефективності та фінансової спроможності; забезпеченості; результативності.

На основі систематизації наукових підходів до визначення фінансової стійкості та забезпеченості органів місцевого самоврядування, а також методичних рекомендацій для визначення рівня спроможності спроможних територіальних громад за допомогою використання методів аналогії, синтезу, порівняння, аналізу, узагальнення, розроблено методичні підходи до оцінки рівня фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Запропоновано алгоритм розрахунку інтегрального показника стану фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування з використанням таких параметрів: індекс доходів загального фонду місцевого бюджету (без трансфертів), індекс видатків, індекс ПДФО, дотаційність бюджету територіальних громад, індекс витрат на апарат управління та їхні вагові коефіцієнти. Відповідно до розробленої методики, проведено оцінку рівня фінансового забезпечення територіальних громад на прикладі Волинської області, що дало можливість диференціювати територіальні громади за рівнями: високим, середнім, задовільним та критичним. Обґрунтовано, що методика оцінки спроможності спроможних територіальних громад, розроблена Міністерством фінансів України, є недосконалою, оскільки визначає лише потенційні можливості територіальних громад, що не відображає їхній реальний фінансовий стан.

Запропоновано авторський методичний підхід до рейтингової оцінки рівня фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. На основі методу груповального інтервалу розраховано значення рейтингової шкали та визначено групи місцевих бюджетів Волинської області: високого рівня, що

характеризується досягненням визначених пріоритетів територіального розвитку, – всі бюджети міст обласного значення; середнього рівня, що характеризується фінансуванням основних напрямів, – Луцький район; нижче середнього рівня – характеризується значним переважанням трансфертів з державного бюджету у структурі доходів – 10 районів: Горохівський, Іваничівський, Камінь-Каширський, Ківерцівський, Локачинський, Любомльський, Ратнівський, Рожищенський, Старовижівський, Турійський; низький рівень – характеризується значною залежністю від трансфертів з державного бюджету – 5 районів: Володимир-Волинський, Ковельський, Любешівський, Маневицький, Шацький.

Комплексний аналіз фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування показав, що протягом 2014-2019 рр. відбулися позитивні зміни у структурі доходів місцевих бюджетів, збільшилася частка податкових надходжень доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету, збільшився обсяг податкових надходжень. У структурі доходів місцевих бюджетів питома вага податкових надходжень становила 37,69 % у 2014 р. та 48,27 % у 2019 р., міжбюджетних трансфертів – 56,37 % та 46,44 % відповідно, незначну питому вагу становили неподаткові надходження – 4,66–5,29 % та доходи від операцій з капіталом – 0,49–0,52%. Основними надходженнями були податок на доходи фізичних осіб та місцеві податки і збори. Позитивну динаміку надходжень до місцевих бюджетів забезпечили зміни до бюджетного та податкового законодавства у 2015 році та зростання середньомісячної та мінімальної заробітної плати у 2 рази з 1600 до 3200 грн у 2017 р. Однак, незважаючи на позитивну динаміку показників фінансової децентралізації, середній показник питомої ваги доходів у видатках місцевих бюджетів становив 46,17 %, середній показник питомої ваги міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів – 53,78 %. Реальний стан фінансового забезпечення видатків місцевих бюджетів України свідчить, що майже $\frac{3}{4}$ усіх видатків спрямовувалося на соціальні цілі, такі як: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, духовний та

фізичний розвиток, а органи місцевого самоврядування здебільшого виконували повноваження, делеговані їм органами державної влади, крім того, отримуючи додатково дотації та субвенції для виконання власних повноважень.

Доведено, що запроваджений метод горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів у системі міжбюджетного регулювання є недосконалим, оскільки вирівнювання місцевих бюджетів через існуючу нині систему горизонтального фінансового вирівнювання обмежене лише двома податками, тому не стимулює до розширення податкової бази місцевих бюджетів та не забезпечує вирівнювання видаткових потреб населення однотипних територій, не враховує специфіку територій.

На основі проведеного аналізу рівня фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування виявлено проблеми реформи децентралізації та фінансового забезпечення органів місцевого самоврядуванням, а саме: передача повноважень органам місцевого самоврядування щодо надання соціальних гарантій жителям відповідних територіальних громад без належного ресурсного забезпечення; асиметрія економічного розвитку та потенціалу територій, що може призвести до зниження якості соціальних послуг та рівня життя громадян; переміщення корупційних ризиків щодо розподілу трансфертів з державного рівня на місцевий; неузгодженість фінансових взаємовідносин між різними рівнями влади; нездатність органів місцевого самоврядування забезпечити ефективне використання бюджетних інвестицій; реорганізації (ліквідації), деградації та зникнення периферійних територій внаслідок оптимізації бюджетних установ; складність впровадження реформи децентралізації через її комплексний характер та залежність від реформ в інших галузях.

Розроблено кореляційно-регресійну модель впливу факторів на формування фінансової бази органів місцевого самоврядування, що дало змогу виявити три основні фактори, котрі здійснюють найбільший вплив на

обсяг надходжень місцевих бюджетів в умовах децентралізації: офіційні трансферти; податок на доходи фізичних осіб; неподаткові надходження. Найнижчий рівень впливу на формування доходів місцевих бюджетів Волинської області мали: рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів, інші надходження місцевих бюджетів. Для збільшення загального обсягу доходів місцевих бюджетів запропоновано змінити систему розмежування рентних платежів за принципом локалізації природних ресурсів.

На основі сформованої моделі здійснено прогнозування показників на майбутні періоди, розроблено позитивні та негативні сценарії для розвитку громади, що дозволить оптимізувати джерела формування та напрями використання бюджетних ресурсів, а також здійснити заходи для згладжування негативних впливів.

Проведене дослідження стало основою формування напрямів і завдань підвищення рівня фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. Удосконалення системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації має бути спрямоване на: збільшення та розширення фінансової бази органів місцевого самоврядування; удосконалення механізму фінансового вирівнювання та міжбюджетного регулювання; використання механізму муніципального співробітництва та місцевих запозичень; впровадження власних ініціатив і проектів громадян; забезпечення відкритості та контролю при формуванні і використанні фінансового ресурсу; організаційно-правове врегулювання відносин між органами місцевого самоврядування територіальних громад та районними радами і виконавчими органами влади. Реалізація визначених пріоритетів підвищить фінансову спроможність, забезпечить публічність та прозорість фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, а також підзвітність територіальній громаді; сприятиме зацікавленості органів місцевого самоврядування в розробці програм соціально-економічного розвитку

територій, створить умови для досягнення стратегічних пріоритетів і формування дієздатних та спроможних територіальних громад.

Результати реформи децентралізації та рівень фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування складно оцінити на етапі її впровадження, адже перший етап утворення громад базового рівня по всій території держави є вимогою часу, що має як позитивні, так і негативні тенденції. Тому наслідки реформи варто оцінювати в перспективі через 5–7 років після її впровадження.

Ключові слова: фінансове забезпечення, місцеві бюджети, органи місцевого самоврядування, децентралізація, видатки, податки, міжбюджетні трансферти, фінансовий механізм, фінансові ресурси.