

Міністерство внутрішніх справ України  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

**С. О. Шевченко**  
**М. М. Трещов**  
**А. Ю. Мунько**

**УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ  
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

*Навчальний посібник*

Дніпро  
2022

УДК 336.14  
Ш 37

*Схвалено Науково-методичною радою  
Дніпропетровського державного університету  
внутрішніх справ, протокол №4 від 25.12.2021*

РЕЦЕНЗЕНТИ:

**Таїсія КРУШЕЛЬНИЦЬКА**, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування НТУ «Дніпровська політехніка», доктор наук з державного управління, професор; **Світлана ХАЛАТУР**, в.о. завідувача кафедри фінансів, банківської справи та страхування Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету, доктор економічних наук, професор; **Вікторія ТАРАНЕНКО**, завідувач кафедри соціального забезпечення та податкової політики Університету митної справи та фінансів кандидат економічних наук, доцент.

Шевченко С. О., Трещов М. М., Мунько А. Ю.

**Ш 37 Управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади** : навч. посібник / С. О. Шевченко, М. М. Трещов, А. Ю. Мунько. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2022. 392 с.

ISBN 978-617-8032-93-7

Навчальний посібник призначений для професійної підготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері публічного управління та адміністрування. У посібнику розкрито сутність управління місцевими фінансами з метою посилення організаційно-функціональної та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування; стратегічний та ресурсний підходи; моделі відносин зі стейкхолдерами, формування ресурсного потенціалу території та консолідації з розвитком громади; інформаційно-аналітичне забезпечення та методика оцінювання стану місцевих фінансів; сучасні інструменти управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади.

**Автори:**

**Сергій ШЕВЧЕНКО**, завідувач кафедри управління та адміністрування Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктор наук з державного управління, професор, Заслужений працівник освіти України;

**Мирослав ТРЕЦОВ**, професор кафедри управління та адміністрування Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктор наук з державного управління;

**Анна МУНЬКО**, доцент кафедри управління та адміністрування Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат наук з державного управління.

ISBN 978-617-8032-93-7

© Автори, 2021

© ДДУВС, 2022

## ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА .....	6	
ВСТУП .....	7	
Розділ 1. МІСЦЕВІ ФІНАНСИ ТА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ:		
ТЕОРЕТИЧНИЙ ВИМІР .....	8	
1.1. Поняття «місцеві фінанси» в системі публічного управління.....	8	
1.2. Місцеві бюджети як ресурсна основа місцевих фінансів .....	16	
1.3. Нормативно-правова основа управління місцевими фінансами .....	24	
1.4. Ресурсний підхід в управлінні місцевими фінансами .....	30	
1.5. Ресурсне забезпечення місцевих бюджетів .....	37	
<i>Питання для самоперевірки та обговорення.....</i>	<i>44</i>	
Розділ 2. СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ.. .....		45
2.1. Стратегічний підхід в управлінні місцевими фінансами .....	45	
2.2. Концептуальні засади та модель стратегічного управління місцевими фінансами .....	62	
2.3. Особливості механізму стратегічного управління місцевими фінансами .....	75	
2.4. Формування та реалізація стратегії управління місцевими фінансами .....	87	
<i>Питання для самоперевірки та обговорення.....</i>	<i>108</i>	
Розділ 3. ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ЩОДО УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ .....		109
3.1. Кодекси місцевих фінансів.....	109	
3.2. Бюджетний федералізм як найвища форма фінансової децентралізації .....	111	
3.3. Фонди розвитку: світовий досвід.....	127	
3.4. Механізм дефолту органів місцевого самоврядування: досвід для України .....	123	
3.5. Інструменти державно-приватного партнерства та підтримки малого бізнесу .....	141	
<i>Питання для самоперевірки та обговорення.....</i>	<i>149</i>	

Розділ 4. ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ.....	151
4.1. Фінансова децентралізація: теоретико-методологічний аспект .....	151
4.2. Етапи децентралізації міжбюджетних відносин в Україні .....	160
4.3. Еволюція ролі місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами .....	178
4.4. Концептуалізація управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади .....	185
<i>Питання для самоперевірки та обговорення .....</i>	<i>198</i>
Розділ 5. СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	199
5.1. Інституційне оточення управління місцевими фінансами .....	199
5.2. Принципи, функції, завдання органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами .....	214
5.3. Технологія управління місцевими фінансами .....	226
5.4. Взаємодія із стейкхолдерами в системі місцевих фінансів.....	239
5.5. Методи управління місцевими фінансами та бюджетування .....	245
<i>Питання для самоперевірки та обговорення .....</i>	<i>249</i>
Розділ 6. СУЧАСНІ ІНСТРУМЕНТИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ.....	251
6.1. Управління фіскальними ризиками на місцевому рівні .....	251
6.2. Управління активами територіальних громад .....	261
6.3. Формування і забезпечення функціонування місцевих фондів розвитку .....	269
6.4. Оперативне управління коштами місцевих бюджетів.....	278
6.5. Управління кредитними ресурсами і муніципальні облігації.....	281
6.6. Гендерно орієнтоване бюджетування.....	287
<i>Питання для самоперевірки та обговорення .....</i>	<i>292</i>
Розділ 7. ОЦІНЮВАННЯ СТАНУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ .....	293
7.1. Інформаційно-аналітичне забезпечення управління місцевими фінансами .....	293
7.2. Оцінювання місцевих фінансів .....	305
7.3. Параметри та методика оцінювання стану ресурсного забезпечення місцевих бюджетів.....	312
7.4. Прогнозування доходів і видатків місцевих бюджетів.....	319
7.5. Прозорість та підзвітність в управлінні місцевими фінансами .....	329
<i>Питання для самоперевірки та обговорення .....</i>	<i>336</i>

Розділ 8. ПРАКТИЧНІ КЕЙСИ .....	337
8.1. Force Field-аналіз місцевих фінансів в умовах децентралізації влади в Україні .....	337
8.2. SWOT-аналіз управління місцевими фінансами в Україні в умовах децентралізації влади .....	339
8.3. Підвищення ефективності управління місцевими бюджетами (досвід м. Хмельницького) .....	343
8.4. Документована методика «Організація процесу оцінювання стану місцевих фінансів та якості управління ними».....	346
ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ.....	358
РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА .....	379

## **ПЕРЕДМОВА**

Найважливішою ознакою демократичного розвитку країни є наявність системи місцевого самоврядування, здатної самостійно вирішувати питання місцевого значення та забезпечувати соціально-економічний розвиток територіальних громад. Така здатність потребує відповідного фінансового забезпечення. Саме тому в Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачено впровадження принципів публічного управління на засадах децентралізації влади. Із 2015 р. впроваджено норми оновленого бюджетного і податкового законодавства, які розширили джерела доходів місцевих бюджетів та повноваження органів місцевого самоврядування і передбачали посилення їх фінансової та адміністративної самодостатності в разі використання наданих у межах децентралізації влади можливостей. Це вимагає розвитку компетентностей керівників та інших посадових осіб органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами шляхом використання всіх складових фінансового потенціалу.

Узгодження пріоритетів місцевого розвитку з інтересами громад, високий рівень ефективності використання фінансових ресурсів, наявність стимулів до збільшення доходів місцевих бюджетів, підвищення престижності праці в органах місцевого самоврядування – усі ці основоположні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами логічно та ґрунтовно висвітлені у навчальному посібнику «Управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади».

Сторінки навчального посібника присвячені розкриттю теоретичних, методологічних і практичних засад управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади в Україні, що базується на розподілі повноважень і відповідальності в суспільно-економічних відносинах між органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання, населенням та іншими зацікавленими суб'єктами управління та забезпечує розвиток власних активів і фінансового потенціалу територіальних громад.

Цей навчальний посібник містить рекомендації, готові до практичного використання органами місцевого самоврядування під час розробки та реалізації заходів щодо децентралізації влади в Україні з метою посилення самодостатності територіальних громад. А впровадження його в освітній процес закладів вищої освіти, переконані, сприятиме професійній підготовці висококваліфікованих спеціалістів у сфері публічного управління та адміністрування.

**З повагою,  
колектив авторів**

## ВСТУП

Місцеве самоврядування є специфічною формою публічної влади, мета якої – досягнення цілей держави через діяльність органів місцевого самоврядування щодо забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад, зростання добробуту і безпеки громадян. Місцеве самоврядування впевнено набуває нового теоретичного та методологічного усвідомлення і практичного втілення у відповідь на значні суспільно-економічні, інноваційні, інформаційні надбання, розгортаючись під дією децентралізації влади у напрямі зміни характеру взаємовідносин державної влади, органів місцевого самоврядування, бізнесу і громадян. Сьогодні реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, децентралізація міжбюджетних відносин спрямовані на створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Оновлення системи знань щодо теорії і методології управління місцевими фінансами на засадах еволюції ролі місцевого самоврядування у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації, фундаментального переосмислення імперативів публічного управління у сфері формування місцевих бюджетів з урахуванням світових тенденцій становлення моделей спільної соціальної відповідальності влади і бізнесу щодо розвитку територіальної громади – мета навчального посібника «Управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади».

Зміцнення фінансової автономії територіальних громад є одним із пріоритетних завдань на порядку денному розвитку місцевого самоврядування в Україні, адже реалізація їх правової і організаційної самостійності неможлива без належного управління місцевими фінансами. Децентралізація зміщує акценти управлінського впливу на місцеві бюджети, чим доводить необхідність застосування до управління системного, стратегічного і ресурсного підходів з метою досягнення позитивного результату, який матиме довготривалий, накопичуваний у часі ефект.

Зміна умов функціонування органів місцевого самоврядування, нові економічні і соціальні виклики, пов'язані із впровадженням реформи децентралізації влади, набуття ними нових функцій і повноважень та визначення сфери їх безпосередньої відповідальності у розвитку територій і формуванні добробуту мешканців громади сформували нові вимоги до професійних компетентностей публічних службовців, на розвиток яких спрямовані положення навчального посібника, зокрема опанування теоретико-методологічних засад управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади та його сучасного практичного інструментарію.

## **Розділ 1**

# **МІСЦЕВІ ФІНАНСИ ТА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ВИМІР**

### **1.1. Поняття «місцеві фінанси» в системі публічного управління**

Більшість територіальних громад (муніципалітетів, міст, сіл, селищ тощо) у всьому світі стикаються з проблемами фінансування. Банкрутство, бюджетний дефіцит, фінансові провали, непідтримувана інфраструктура, зниження якості соціальних та адміністративних послуг, зростання бідності та соціальної ізоляції – вирішення цих проблем переважно покладається на органи місцевого самоврядування. Тому країни активно реалізують заходи щодо запуску процесів децентралізації. Серед нагальних питань є зміцнення ресурсної бази органів місцевого самоврядування не лише внаслідок розширення переліку податків місцевих бюджетів, а й шляхом формування систем створення нових джерел наповнення муніципальної ресурсної бази та управління фінансовими потоками з метою їх самовідновлення та саморозвитку. Це вимагає максимального розуміння змісту понять «місцеві фінанси» та «місцеві бюджети» для ефективного оперування ними в процесі генерування та використання власних доходів територіальних громад, а також розширення доступу до існуючих ресурсних ринків та відкриття нового потенціалу в рамках кожної окремої адміністративно-територіальної одиниці. Часто місцеві бюджети та місцеві фінанси ототожнюють, формуючи механізми управління ресурсним потенціалом території лише навколо місцевих бюджетів, цим самим обмежуючи систему заходів щодо нарощування фінансового ресурсу територіальної громади.

Перші згадки про місцеві фінанси, об'єктивність їх існування поряд із державними фінансами з'явилися у працях А. Сміта, К. Штейна, Л. Штейн, Р. Гнейста, А. Вагнера та ін. Вони досліджували господарство територіальних громад, відзначали необхідність надання їм автономії, у тому числі у сфері фінансів. Вчення про місцеві фінанси як сукупність теоретичних положень про фінансове господарство та

фінансову діяльність місцевих органів влади сформувалося у ХІХ ст. Це було пов'язано із завершенням становлення в більшості країн Західної Європи й Північної Америки органи місцевого самоврядування, конституційним визнанням прав комун, общин, муніципалітетів, регіонів, провінцій, штатів<sup>1</sup>.

Починаючи із кінця ХІХ ст. теоретичне тлумачення місцевих фінансів змінюється. На початку ХХ ст. набуло поширення визначення місцевих фінансів як місцевого фінансового господарства адміністративних одиниць. Вони почали розглядатись як сукупність матеріальних засобів, які є в розпорядженні цих одиниць для досягнення їх мети. У 90-х рр. ХХ ст. у науковій літературі починають говорити наявність місцевих фінансів у фінансових системах нових незалежних держав. Поряд із терміном «місцеві фінанси» вживаються такі поняття, як «регіональні фінанси», «територіальні фінанси». Учені того часу стверджують, що фінанси місцевих органів влади є не що інше, як система, за допомогою якої адміністративні одиниці всередині урядової структури отримують ресурси для виконання їх функцій<sup>2</sup>.

У країнах ЄС поняття «місцеві фінанси» широко використовується у законодавчих актах, але в категоріальному апараті його кінцевого визначення немає. Як правило, воно використовується для позначення усіх процесів у місцевих фінансових системах. Наприклад, Закон Португалії «Про місцеві фінанси» не пояснює це поняття в термінології законодавчого акту<sup>3</sup>.

На законодавчому рівні в Україні поняття «місцеві фінанси» також досі не затверджене, хоча активно розробляється в наукових колах більше 10 років. Це поняття в працях учених розглядається як сукупність форм і методів їх створення; як система формування, розподілу й використання грошових та інших фінансових ресурсів; як система економічних, соціально-економічних, фінансових та інших відносин; як сукупність завдань і фінансових засобів та ін.

Багато учених розглядають місцеві фінанси як суто економічну категорію – економічні, фінансові, грошові відносини, грошові кошти, що є вірним твердженням, адже місцеві фінанси як і фінанси держави, підприємств, домогосподарств є економічним поняттям і функціонують відповідно до її базових законів. Водночас не можна погодитись з

---

<sup>1</sup> Місцеві фінанси : підруч. / за ред. д.е.н., проф. О. П. Кириленко. 2-ге вид., доп. і перероб. Тернопіль, 2014.

<sup>2</sup> Теорія фінансів: підруч. / за ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ, 2010.

<sup>3</sup> Portugal: The reform of the Local Finance Law. Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game. OECD Publishing, 2012. 9 p.

підходами до визначення «місцевих фінансів» лише у межах економічної науки. Ця категорія набагато ширша та не може обмежуватись лише фінансово-економічними аспектами відносин. Із огляду на те, що місцеві фінанси повинні спрямовуватись насамперед на надання публічних послуг, що розширює поняття до соціально-економічних відносин.

У визначеннях «місцевих фінансів» часто акцентується увага лише на забезпеченні розвитку територій та на наданні публічних послуг членам територіальних громад, але не завжди відображаються витoki формування фінансів, без чого вони не будуть збільшуватись у майбутньому.

Протягом останнього десятиріччя у визначенні «місцевих фінансів» думки науковців розділились за двома основними напрямками. Одна група вчених розглядає «місцеві фінанси» як систему. Об'єктом виступають фінансові ресурси, а суб'єктами – органи місцевого самоврядування та громади. Система включає відносини формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, які акумулюються для реалізації функцій органів місцевого самоврядування. Інша частина дослідників – як сукупність грошових коштів у розпорядженні органів місцевого самоврядування (див. табл. 1.1).

Таблиця 1.1

**Визначення поняття «місцеві фінанси»**

<i>Автор</i>	<i>Визначення</i>	<i>Ключова ознака</i>
Енциклопедія державного управління	Економічні відносини, що формуються між органами місцевого самоврядування, органами державної влади, суб'єктами господарювання та населенням з приводу формування, розподілу, використання місцевих фондів грошових ресурсів <sup>1</sup> .	Економічні відносини
О. Ніколаєва	Система економічних відносин з приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів для виконання місцевими органами влади повноважень, підвищення добробуту територіальної громади й соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці <sup>2</sup> .	

<sup>1</sup> Територіальне управління / наук.-редкол. : О. Ю. Амосов, О. С. Ігнатенко (співгол.) та ін. Харків, 2011. Том 5.

<sup>2</sup> Ніколаєва О. М. Місцеві фінанси. : навч. посібник. Київ, 2013 354 с.

УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

<i>Автор</i>	<i>Визначення</i>	<i>Ключова ознака</i>
О. Кириленко	Система фінансових відносин з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених завдань <sup>1</sup>	Фінансові відносини
С. Гутаріна	Система соціально-економічних відносин, яка функціонує з приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів місцевих органів влади для виконання власних та делегованих державою повноважень <sup>2</sup> .	Соціально-економічні відносини
В. Базилевич	Система формування, розподілу і використання доходів територіальними громадами та місцевими органами влади з метою виконання делегованих та закріплених функцій і завдань <sup>3</sup> .	Формування, розподіл і використання фінансових ресурсів
П. Юхименко, В. Федосов, П. Круш, О. Сунцова	Система формування, розподілу і використання місцевою владою фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань як власних, так і делегованих <sup>4</sup> .	
О. Василик	Сукупність форм і методів створення фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного і соціального розвитку територій <sup>5</sup> .	Форми і методи
І. Валентюк, О. Борщ, Г. Берданова	Грошові кошти місцевого самоврядування та фінансові ресурси підприємств і організацій, населення, які створюються в процесі відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом частини вартості ВВП, і залучаються органами місцевого самоврядування для забезпечення економічного і соціального розвитку територій <sup>6</sup> .	Грошові кошти

<sup>1</sup> Місцеві фінанси : підруч. / за ред. д.е.н., проф. О. П. Кириленко. 2-ге вид., доп. і перероб. Тернопіль, 2014.

<sup>2</sup> Гутаріна С. О. Еволюція поглядів на трактування поняття «місцеві фінанси». *Економіка и управление*. 2008. № 4. С. 56-61.

<sup>3</sup> Базилевич В. Д., Баластрик Л. О. Державні фінанси : навч. посібник. Київ, 2002.

<sup>4</sup> Сунцова О. О. Місцеві фінанси: навч. посібник. Київ, 2010. 488 с.

<sup>5</sup> Василик О. Д. Теорія фінансів : підруч. Київ, 2008. 416 с.

<sup>6</sup> Управління розвитком міста / І. Валентюк, О., Борщ Г. Берданова та ін. ; за ред. В. Вакулєнка, М. Орлатого. Київ, 2006. 389 с.

Автор	Визначення	Ключова ознака
А. Мунько	Система, що об'єднує сукупність фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування, і соціально-економічні відносини щодо управління їх формуванням, розподілом і використанням шляхом відтворення і нарощування фінансового потенціалу муніципальних утворень <sup>1</sup>	Система фінансових ресурсів і управлінських відносин

**Система місцевих фінансів як об'єкт управління** складається із підсистем: фінансового потенціалу, фінансових ресурсів, місцевого бюджету фінансових відносин та органів місцевого самоврядування (див. рис. 1.1).



Рис. 1.1. Система місцевих фінансів

Місцеві фінанси є похідними від фінансового потенціалу та фінансових ресурсів. Фінансовий потенціал, акумулюючи джерела створення фінансових ресурсів муніципального утворення, відкриває їх

<sup>1</sup> Трещов М. М., Мунько А. Ю. Місцеві фінанси та місцеві бюджети: точки дотику та відмінності понять. *Ефективність державного управління*. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 42. С. 183-190.

цикл руху. Фінансові ресурси наповнюють місцеві бюджети. Через місцеві бюджети формується цикл формування, розподілу та використання фінансових ресурсів.

Загалом «потенціал – це сукупність усіх наявних засобів, можливостей, продуктивних сил і т. ін., що можуть бути використані в якій-небудь галузі, ділянці, сфері» та «приховані здатності, сили якої-небудь діяльності, що можуть виявитись за певних умов»<sup>1</sup>. З точки зору місцевих фінансів виокремлюється здатність органів місцевого самоврядування до фінансового забезпечення розвитку територіальних громад, тому розвиток фінансового потенціалу має ключове значення і цей вид потенціалу має розглядатися як пріоритетний.

Детальна уява про обсяги фінансових ресурсів територіальної громади починається з оцінювання і формування їх потоків, які визначаються потенціальними можливостями джерел їх створення з подальшим формуванням потоків їх руху через місцеві бюджети.

Як і у категорії «місцевих фінансів» існує безліч визначень поняття «місцевий бюджет». Необхідно розрізняти поняття «місцеві фінанси» та «місцеві бюджети» і не зводити до одного знаменника – сукупності фінансових ресурсів муніципальних утворень. Це нівелює специфічні ознаки місцевих фінансів як системи з широким спектром її суб'єктів.

У системі управління місцевими фінансами вид, зміст, форми взаємозв'язків і взаємодії формують органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Під **відносинами** розуміють стійкі, впорядковані, прямі і зворотні зв'язки, які складаються в процесі суспільної діяльності між ланками системи. Визначення їх змісту створює умови забезпечення їх раціональної взаємодії та системної цілісності місцевих фінансів, а їх організація і упорядкування створюють систему управління. **Взаємодія** – явище, що зумовлює створення і розвиток впорядкованих дій в системі і об'єднує елементи системи в певну цілісність, визначає структуру організації будь-якої соціальної або економічної системи.

**Фінансові відносини** представляють собою стійкі, впорядковані, прямі і зворотні зв'язки стосовно формування і раціонального використання, відтворення фінансового потенціалу і створюваних фінансових ресурсів з метою фінансового забезпечення розвитку територіальної громади. Такі взаємодії визначають пріоритети подальшого розвитку процесів фінансового забезпечення для

---

<sup>1</sup> Тлумачний словник української мови / уклад. Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига. Харків, 2002.

збільшення фінансового потенціалу та вирішення інших спільних питань.

Формування відносин у системі місцевих фінансів будується на комплексі нормативно-правових актів, положень, відповідних засобів, принципів партнерства і економічної дисципліни. Вони здійснюються з використанням системи знань з права, фінансів, бюджетного менеджменту, теорії суспільного договору та інших наукових знань і відіграють велику роль у зміцненні системи. Відносини можуть змінювати взаємозалежність між елементами, взаємодоповнювати, кооперувати і координувати дії щодо управління місцевими фінансами.

**Головне призначення місцевих фінансів** сприяти через органи місцевого самоврядування, успішному економічному і соціальному розвитку, зростанню матеріального добробуту населення, забезпеченню прав і свобод людини<sup>1</sup>.

Теоретичне обґрунтування змісту і складу місцевих фінансів, дозволяє перейти до наукового обґрунтування системи управління ними.

**Система** як загальнонаукове поняття – це сукупність взаємопов'язаних і розміщених у належному порядку елементів цілісного утворення. Кожній системі притаманні цілісність, упорядкованість, стійкість, саморух, мета<sup>2</sup>. Енциклопедія державного управління визначає «систему» як «сукупність елементів, що характеризується структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують її цілеспрямований розвиток як цілого»<sup>3</sup>. Там же категорія «**управління**» визначається як «діяння, яке призводить до змін стану якогось об'єкта; вплив на об'єкт, систему, процес тощо з метою збереження їх сталості або переведення з одного стану в інший відповідно до встановленої мети». В управлінні виокремлюють об'єкт (підсистема, що керується) і суб'єкт (підсистема управління), які в сукупності складають систему. Об'єкт управління сприймає діяння (суспільна праця та виробництво; технічні засоби: машини, агрегати, споруди; тварини і рослини; поведінка окремих людей та груп). Суб'єкт управління реалізує управлінські діяння на підставі прийняття управлінських рішень (органи влади та управління різного рівня, окремі

---

<sup>1</sup> Поліщук В. В. Впровадження «регіонального бюджетного паспорту» як інструменту підвищення ефективності планування бюджетних коштів на рівні органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник академії муніципального управління*. 2013. Вип. 1. С. 353-360.

<sup>2</sup> Економічна теорія: Політекономія : підруч. ; за ред. В. Д. Базилевича. 6-е вид., перероб. і доп. Київ, 2007.

<sup>3</sup> Галузеве управління / наук.-редкол. : М. М. Іжа (співгол.), В. Г. Бодров (співгол.) та ін. Одеса, 2011. Том 4.

посадові особи, колективні органи прийняття рішень)<sup>1</sup>. Управління фінансами є складовою загальної системи управління соціально-економічними процесами в суспільстві.

**Система управління місцевими фінансами** – це система заходів управлінського впливу на фінансові відносини органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, жителів і всіх зацікавлених сторін, які стосуються створення і перебігу процесів формування, розвитку і використання фінансового потенціалу території на основі принципів системного управління для досягнення цілей і завдань фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку.

**Складові управління місцевими фінансами** – сукупність законодавчих, інституційних, нормативних, функціональних, техніко-інструментальних і структурних елементів органів місцевого самоврядування, які пов'язані між собою прямими і зворотними зв'язками та взаємовідносинами, що спрямовуються на спільне фінансове забезпечення розвитку територіальних громад.

Зміст відносин в системі управління місцевими фінансами визначається чинним законодавством і формується в його межах.

**Система місцевого самоврядування** включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення<sup>2</sup>. Відповідно, основна роль у системі управління місцевими фінансами відведена органам місцевого самоврядування регіонального рівня (обласним радам) і локального рівня (місцеві ради). Обласні ради в системі управління місцевими фінансами виступають як суб'єкт консолідує потіки фінансових ресурсів територіальних громад для досягнення результатів у масштабах області. «Архітектура» системи управління місцевими фінансами передбачає, що обласні ради та обласні державні адміністрації здійснюють контроль над процесом управління в межах, встановлених чинним законодавством у масштабі регіону; органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи; органи самоорганізації населення здійснюють безпосередній вплив на формування і розподіл фінансових ресурсів територіальних громад, які акумулюються в місцевих бюджетах.

---

<sup>1</sup> Теорія державного управління / редкол. : В. М. Князев (співгол.), І. В. Розпутенко (співгол.) та ін. К., 2011. Т.1. 748 с.

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами).

## 1.2. Місцеві бюджети як ресурсна основа місцевих фінансів

У системі управління місцевими фінансами основоположним інструментом є законодавчо визначена система місцевих бюджетів. Це обумовлено тим, що в процесі складання та виконання дохідної та видаткової частин місцевого бюджету органи місцевого самоврядування фактично здійснюють розподіл, визначає спрямування фінансових потоків і формує очікуваний результат від використання відповідних фінансових ресурсів. Бюджети відкривають цикл руху фінансових ресурсів території та замикають його.

**Місцеві бюджети є частиною системи місцевих фінансів і не можуть прирівнюватися до неї.** З одного боку, вони – інструмент управління (видаткова частина), а з іншого – показник ефективності функціонування місцевих фінансів (рівень наповнення дохідної частини).

**Сутність місцевих бюджетів** виражається в таких змістових аспектах: фінансовий план; політичний документ, виражений у цифрах; інструмент управління для планування і контролю в бюджетному процесі; спосіб забезпечення безперервних процедур моніторингу, аналізу й оцінювання; інструмент прогнозування та адаптації до змін в місцевому соціально-економічному середовищі; спосіб поліпшення функціонування системи місцевого самоврядування (див. табл. 1.2).

Трактування «місцевих бюджетів» характеризуються різними підходами, однак вони не суперечать, а навпаки, доповнюють одне одного тим самим повною мірою розкриваючи сутність місцевих бюджетів та їх роль в процесах фінансового забезпечення розвитку муніципальних утворень та діяльності органів місцевого самоврядування у цій сфері.

**Джерелами формування дохідної частини місцевих бюджетів в українській практиці є чотири механізми:**

- загальнодержавні податки, збори та обов'язкові платежі, а також їх частини, які закріплені Бюджетним кодексом України за місцевими бюджетами;
- місцеві податки і збори;
- трансферти з державного бюджету та інших місцевих бюджетів у вигляді дотацій та субвенцій;
- кредитні кошти.

Податки і збори, насамперед місцеві, один із головних джерел наповнення дохідної частини місцевих бюджетів.

Міжбюджетні трансферти забезпечують фінансування делегованих державою повноважень та виконання найважливіших соціально-економічних проєктів, що належать до власних повноважень органів місцевого самоврядування (у разі нестачі ресурсів місцевих бюджетів).

Позикові кошти залучаються для реалізації проєктів розвитку територій, які насамперед спрямовані на відновлення і збільшення обсягів місцевих фінансових ресурсів.

Таблиця 1.2

**Визначення поняття «місцеві бюджети»**

<i>Автор (країна)</i>	<i>Визначення</i>
Тлумачний словник української мови	Фінансовий план, що відбиває витрати коштів на реалізацію різних фінансових операцій чи інвестиційних проєктів і надходжень від них <sup>1</sup> .
Енциклопедія державного управління (Україна)	План формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами місцевого самоврядування та органами влади АР Крим протягом бюджетного періоду <sup>2</sup> .
Бюджетний кодекс України (ст. 2)	Бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування <sup>3</sup> .
І. Сазонець, Т. Гринько, ін. (Україна)	Фонди фінансових ресурсів для реалізації завдань і функцій, які накладаються органами місцевого самоврядування <sup>4</sup> .
М. Трещов (Україна)	Грошовий вираз фінансового, соціального і політичного компромісу інтересів органів місцевого самоврядування, громадян, політичних сил, громадських діячів щодо використання фінансових ресурсів і надання публічних послуг <sup>5</sup> .
О. Матвеева (Україна)	Поліфункціональна система економічних відносин, які встановлюються між урядом і громадянами у сфері створення, використання та ефективного розподілу

<sup>1</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. В. Т. Бусел та ін. Київ, 2007.

<sup>2</sup> Теорія державного управління / редкол. : В. М. Князєв (співгол.), І. В. Розпутенко (співгол.) та ін. 2011. Т.1. С. 190.

<sup>3</sup> Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 (зі змінами).

<sup>4</sup> Управління місцевими фінансами / І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко. Київ, 2006. С. С.116.

<sup>5</sup> Трещов М. М., Мунько А. Ю. Зазнач. твір.

Автор (країна)	Визначення
	ВВП в грошовому еквіваленті з метою найбільш повного задоволення потреб місцевого населення <sup>1</sup> .
О. Пахунік (Україна)	Основа фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування у складі фінансових ресурсів муніципальних утворень <sup>2</sup> .
Міністерство фінансів Німеччини	Визначає та забезпечує фінансові вимоги федерального центру або землі щодо виконання завдань протягом бюджетного періоду <sup>3</sup> .
Закон «Про публічні фінанси» (Польща)	Бюджет одиниці місцевого органу влади у формі бюджетного рішення для бюджетного року <sup>4</sup> .
Великобританія	Попередня оцінка фінансових наслідків діяльності органів місцевого самоврядування.
Закон «Про місцевий бюджет» (Орегон)	Документ, який відображає комплексний фінансовий план місцевої влади протягом одного фінансового року або 2-річного періоду <sup>5</sup> .
Експерти Світового Банку	План обслуговування записів місцевих політичних і фінансових компромісів <sup>6</sup> .

Систематизовані джерела формування місцевих бюджетів представлені на рис. 1.2. Вони формуються за рахунок джерел виробничого і невиробничого походження як результат діяльності суб'єктів господарювання та здатні зробити найбільший вклад у формування власного фінансового потенціалу за рахунок розвитку їх виробничої діяльності.

<sup>1</sup> Матвеева О. Ю. Институціалізація фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах децентралізації управління. Держава та регіони. 2012. № 2. С. 11.

<sup>2</sup> Панухнік О. Муніципальні фінансові ресурси як чинник економічного розвитку території. Галицький економічний вісник. 2010. №3 (28). С. 146.

<sup>3</sup> Das System der öffentlichen Haushalte / Bundesministerium der Finanzen, 2015. 119 с.

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

<sup>5</sup> Local Budgeting Manual / Oregon Department of revenue, 2012.

<sup>6</sup> Shah A. Local budgeting: Public sector governance and accountability series / The World Bank, 2007



Рис. 1.2. Джерела формування місцевих бюджетів

**Ресурсна база місцевих бюджетів** – сукупність джерел місцевих бюджетів та особливості їх формування в умовах децентралізації.

Основою ресурсної бази є надходження фінансових ресурсів до місцевих бюджетів. Вони закріплюють їх економічну самостійність, активізують господарську діяльність, дають змогу розширювати економічний потенціал території, реалізуючи стратегії зростання<sup>1</sup>.

Ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, по суті, декларує базові принципи формування ресурсної бази місцевих бюджетів, а саме:

- органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах повноважень, їх обсяг відповідає повноваженням, передбаченим законом;

- принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону;

- фінансові системи, які є підґрунтям ресурсів органів місцевого самоврядування, мають досить диверсифікований і гнучкий характер і повинні забезпечувати співмірність наявних ресурсів, наскільки це можливо, та зростання вартості завдань органів місцевого самоврядування;

<sup>1</sup> Гончаренко М. В. Нормативно-правове забезпечення управління суспільними фінансами: роль національних кодексів. *Державне будівництво*. 2011. № 1. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2011\\_1\\_34](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_34).

- захист фінансово слабших органів місцевого самоврядування передбачає подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря;
- з органами місцевого самоврядування повинні належним чином проводитися консультації про порядок передачі їм перерозподілених ресурсів;
- у міру можливості, дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів, що не скасовує свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику;
- у органів місцевого самоврядування є доступ до національного ринку капіталу в межах закону<sup>1</sup>.

Схема на рис. 1.3 розкриває **структуру дохідної бази місцевих бюджетів** як частини ресурсної бази органів місцевого самоврядування, фінансові ресурси якої спрямовуються органами місцевого самоврядування, здебільшого, на виконання власних та делегованих повноважень.

**Власні надходження місцевих бюджетів** – це законодавчо закріплені обов’язкові платежі (податки і збори) та частки контингенту їх надходжень, які мобілізуються на відповідній території. Зокрема, **податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом (кошти від відчуження майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності; кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення); власні надходження бюджетних установ.**

**Неподаткові надходження** – доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; інші неподаткові надходження (п. 2.3 ст. 9 Бюджетного кодексу України)<sup>2</sup>.

**Власні надходження бюджетних установ** поділяються на дві групи. До першої групи відносяться надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством – плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їхньою основною діяльністю; надходження від додаткової (господарської) діяльності; плата за оренду майна бюджетних установ; надходження бюджетних установ від реалізації майна; інші джерела власних надходжень бюджетних установ (благодійні внески, гранти та дарунки; кошти від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів).

---

<sup>1</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи; Міжнародний документ від 15 жовт. 1985 р.

<sup>2</sup> Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010.

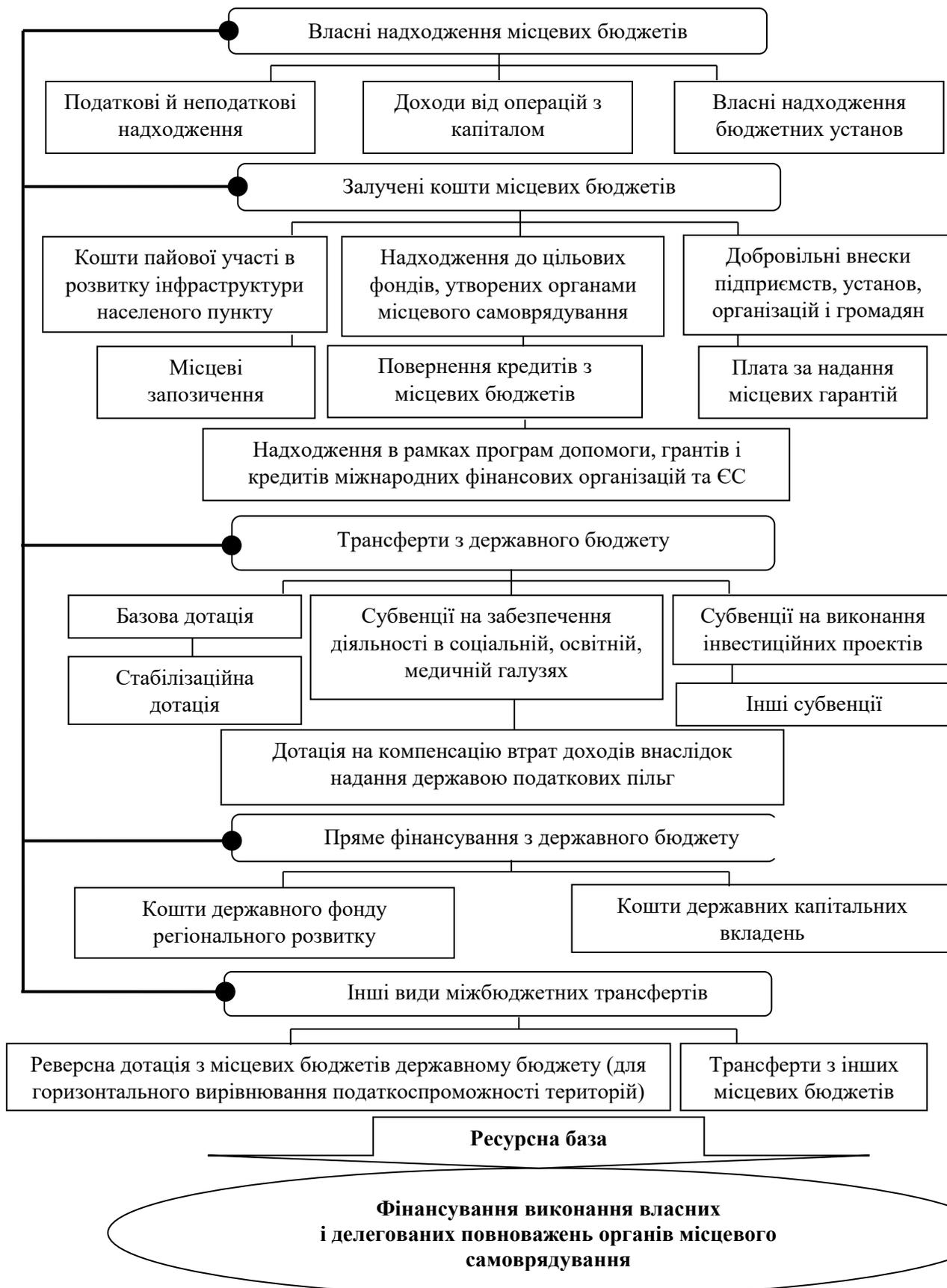


Рис. 1.3. Структура і розподіл дохідної бази місцевих бюджетів в умовах децентралізації

До другої групи власних надходжень бюджетних установ відносяться такі види фінансових ресурсів: кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право; кошти, що отримують державні й комунальні заклади вищої освіти, наукові установи та заклади культури як відсотки, нараховані на залишок коштів на поточних рахунках, відкритих у банках державного сектору для розміщення власних надходжень, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти; кошти, отримані від реалізації майнових прав на фільми, вихідні матеріали фільмів та фільмокопій, створені за бюджетні кошти за державним замовленням або на умовах фінансової підтримки.

**Залучені кошти** – необов'язкові платежі та безпосередньо кошти підприємств, установ, організацій і громадян, які залучаються до дохідної частини місцевих бюджетів та використовуються в рамках виконання цільових програм або проектів розвитку територій.

**Трансферти з державного бюджету** – кошти державного бюджету, які у вигляді дотацій та субвенцій спрямовуються до дохідної частини місцевих бюджетів. Загалом, згідно з п. 4 ст. 9 Бюджетного кодексу України трансферти – це кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі<sup>1</sup>. Трансферти використовуються в таких основних напрямках: виконання власних і делегованих повноважень місцевого самоврядування в рамках вирівнювання податкоспроможності територій; реалізація інвестиційних проектів (розвиток територій); компенсація втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок державної протекціоністської політики в галузі оподаткування.

**Пряме фінансування з державного бюджету** – це кошти державного бюджету, які спрямовуються у межах програм і проектів соціально-економічного і культурного розвитку територій. До інших видів міжбюджетних трансфертів, насамперед, слід віднести реверсну дотацію з місцевих бюджетів державному бюджету для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій у рамках надходжень податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) та частини податку на прибуток підприємств, а також трансферти з інших місцевих бюджетів у вигляді субвенцій на виконання інвестиційних

---

<sup>1</sup> Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 (зі змінами).

проектів, утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків їх діяльності, дотацій та інших субвенцій на договірній основі.

Структурні перетворення в економіці, запити населення, збільшення вартості робіт, товарів та послуг змушують органи місцевого самоврядування брати більш активну участь у пошуку нових джерел для фінансування потреб територіальних громад. Тому необхідним є: з боку органів місцевого самоврядування – виявлення найбільш раціональних джерел інвестування в місцеві проекти, раціональне використання об'єктів комунальної власності, ефективне бюджетне планування і прогнозування; з боку держави – передача місцевому бюджету нових джерел надходжень, розширення чинного переліку місцевих податків і зборів. Пошук і залучення додаткових коштів у територіальні громади є ресурсомісткою роботою (у першу чергу, використовується кадровий ресурс, витрати якого вимірюються часом і його оплатою), а це потребує сьогодні значних фінансових вкладень. У майбутньому «вартість» управління місцевими фінансами буде лише збільшуватись.

Проблеми усунення дисбалансів видатків місцевих бюджетів шляхом забезпечення органів місцевого самоврядування достатнім обсягом фінансових ресурсів для організації ефективного управління економікою і соціальною сферою; перенесення акцентів зі збільшення обсягів видатків місцевих бюджетів для надання послуг на удосконалення процесу використання коштів і забезпечення прийняття обґрунтованих рішень розпорядниками бюджетних коштів; перенесення акцентів із контролю за виконанням зобов'язань органів місцевого самоврядування на забезпечення ефективності їх виконання<sup>1</sup> – усе це лягає в основу системи управління місцевими фінансами.

**Ресурси як об'єкт управління у системі місцевих фінансів** мають мету наповнення і виконання місцевого бюджету, хоча вона є частиною загальної мети органів місцевого самоврядування, але обмежується доволі вузькою сферою управлінського впливу. Більше того, масштабною метою використання ресурсів в управлінні місцевими фінансами є максимальне залучення ресурсів лише у обов'язку достатньому, по-перше: для забезпечення процесу бюджетування, формування і виконання місцевого бюджету (наприклад, кадри лише в частині службової компетенції щодо бюджетування і в частині сплати

---

<sup>1</sup> Фінансові механізми та інструменти подолання дисбалансів соціально-економічного розвитку України : монограф. ; за ред. д.е.н., проф. Т. Г. Васильціва. Львів, 2016. С. 100.

податку на доходи фізичних осіб); по-друге, для використання їх як потенційної можливості мобілізації фінансових ресурсів у місцевий бюджет.

Дохідна частина місцевих бюджетів одночасно відповідає і за наповнення джерел місцевих фінансів, і за забезпечення належної ресурсної бази для видаткової частини місцевих бюджетів. Призначення видаткової частини – забезпечення потреб населення в доступних публічних послугах належної якості. При цьому публічні послуги в цьому випадку – це послуги адміністративного та соціального спрямування, які надаються з бюджетних коштів та передбачені чинним законодавством. Загалом, бюджети є основою фінансового менеджменту, планування фіскального процесу та перерозподілу суспільних благ. Дохідна частина місцевих бюджетів повинна відповідати потребам у самовідтворенні та розвитку місцевих фінансів. Без виконання цієї вимоги органам місцевої влади для задоволення потреб місцевого населення в базових адміністративних та соціальних послугах доведеться збільшувати кредитну складову дохідної частини місцевих бюджетів, що здебільшого є необґрунтованим і створює ризики дефолту органів місцевого самоврядування.

### **1.3. Нормативно-правова основа управління місцевими фінансами**

Нормативно-правовою основою системи управління місцевими фінансами в Україні є законодавчі та інші акти, що регулюють бюджетний процес і бюджетну політику в Україні. Вони поділяються на акти міжнародного, загальнодержавного, регіонального та локального рівнів.

Фундаментальним актом, який закріпив за органами місцевого самоврядування право на певні фінансові ресурси є **Конституція України** – «Стаття 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституція України.

**Європейська Хартія місцевого самоврядування** заклала фундамент розвитку місцевої демократії, зокрема право громад на автономію і самоврядування, право органів місцевого самоврядування на власні компетенції і фінансові ресурси – стаття 9 «Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування»<sup>1</sup>. Містить ціннісні кластери, що програмують суспільну свідомість і через неї – соціальні дії: конструкт невід’ємних прав людини; демократії; виборності органів місцевого самоврядування; конструкт найвищого права, конституційності; свободи асоціацій; конструкт єдності функцій, компетенцій і ресурсів; наближення влади до народу; повноти і виключності повноважень; фінансової спроможності; бюджетного вирівнювання<sup>2</sup>.

**Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»** закріплено принципи місцевого самоврядування, серед яких принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової основи – «бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) як план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування<sup>3</sup>».

**Бюджетний кодекс України** встановив взаємовідносини між державним і місцевими бюджетами – «регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу<sup>4</sup>». Основними ресурсами у розпорядженні органів місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів. Закріплено право отримувати позики, здійснювати кредитування. Врегульовано бюджетні правовідносини, пов’язані з упровадженням нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, удосконаленням казначейського обслуговування бюджетних коштів, посиленням відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів.

---

<sup>1</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи; Міжнародний документ від 15 жовт. 1985 р.

<sup>2</sup> Заблоцький В. В. Ціннісні конструкти Європейської хартії місцевого самоврядування. *Держава та регіони*. 2013. № 2 (42). С. 147.

<sup>3</sup> Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997.

<sup>4</sup> Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010.

**Податковим кодексом України** визначено вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування – «регулюються відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час адміністрування податків та зборів, а також відповідальність за порушення податкового законодавства<sup>1</sup>».

**Концепцією реформування місцевих бюджетів** визначено основні напрями зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування – «перетворення місцевих бюджетів у ефективний інструмент соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць шляхом виконання таких основних завдань: зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування; підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами; удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин; запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу; посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів; підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та посилення контролю і відповідальності за дотримання бюджетного законодавства; забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів<sup>2</sup>».

**Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні** задекларовано напрями формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення 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. Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень здійснюється з дотриманням таких принципів:

---

<sup>1</sup> Податковий кодекс України від 02.12.2010 (зі змінами).

<sup>2</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р.

- наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування;
- обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;
- надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;
- визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;
- надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;
- недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів;
- надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;
- підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;
- визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;
- надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад;
- запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих

управлінських рішень<sup>1</sup>.

**Стратегією реформування системи управління державними фінансами** визначено основні напрями розвитку системи управління державними фінансами, а саме: підвищення ефективності розподілу ресурсів, міжбюджетні відносини та фіскальна децентралізація, забезпечення ефективного виконання бюджету.

До питання управління місцевими фінансами дотична лівова частка нормативно-правових актів. Серед яких також варто звернути уваги на таких:

**Закон України «Про засади державної регіональної політики»** визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України<sup>2</sup>.

**Державна стратегія регіонального розвитку** визначає стратегічну мету, принципи, цілі, завдання, заходи реалізації державної регіональної політики. Цілі: підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів шляхом створення оптимальних умов для розкриття ними власного потенціалу та ефективного використання переваг регіональної економіки; територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток; ефективне державне управління регіональним розвитком<sup>3</sup>.

Метою **Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»** є сформулювати самодостатні територіальні громади з відповідними матеріальними та фінансовими ресурсами, розвинутою соціальною інфраструктурою, спроможні виконувати функції органів місцевого самоврядування на належному рівні<sup>4</sup>.

**Закон України «Про співробітництво територіальних громад»** визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його

---

<sup>1</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р.

<sup>2</sup> Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 (зі змінами).

<sup>3</sup> Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020.

<sup>4</sup> Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015.

стимулювання, фінансування та контролю<sup>1</sup>.

**Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року** є орієнтирами для розроблення проектів прогностичних і програмних документів, проектів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України:

- 1) подолання бідності;
- 2) подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства;
- 3) забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці;
- 4) забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх;
- 5) забезпечення гендерної рівності, розширення прав і можливостей усіх жінок та дівчат;
- 6) забезпечення доступності та сталого управління водними ресурсами та санітарією;
- 7) забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх;
- 8) сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх;
- 9) створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям;
- 10) скорочення нерівності;
- 11) забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів;
- 12) забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва;
- 13) вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками;
- 14) збереження та раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку;
- 15) захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і повернення назад (розвертання) процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття;
- 16) сприяння побудові миролюбного і відкритого суспільства в

---

<sup>1</sup> Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014.

інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях;

17) зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в рамках глобального партнерства в інтересах сталого розвитку<sup>1</sup>.

Ці та інші нормативно-правові акти регулюють процеси управління місцевими фінансами. Перелік таких актів не є вичерпним, адже система місцевих фінансів є складником усіх сфер державно-управлінської діяльності, а отже певні аспекти управління місцевими фінансами регулюється різними галузевими нормативно-правовими актами.

У свою чергу органи місцевого самоврядування приймають локальні документи, якими регулюється управління місцевими фінансами, зокрема рішення про бюджет відповідної територіальної громади на поточний рік, а також місцевий фінансовий план (прогноз місцевого бюджету) на два наступні за плановим роки.

#### **1.4. Ресурсний підхід в управлінні місцевими фінансами**

Право користування громадою своїми ресурсами розглядається в теорії вільної або природної громади, серед фундаторів якої є японський учений Г. Ікава. Аналізуючи досвід децентралізації, він зазначав, що Японія має дворівневу систему місцевого самоврядування, що складається з 47 префектур і приблизно 1800 муніципалітетів (міст, селищ і селищ), саме вони і є більш близькими до життя мешканців, ніж органи місцевого самоврядування, які охоплюють ширшу територію, ніж муніципалітет<sup>2</sup>.

Управлінська та фінансова самодостатність територіальних громад – це базова умова для забезпечення розвитку територій та формування спроможних територіальних громад. Лише такі громади спроможні створити належні умови для залучення інвестицій і розвитку бізнес-ініціатив, побудувати сучасну транспортну, інформаційну і соціально-культурну інфраструктуру, забезпечити акумуляцію потужного фінансового ресурсу для надання громадянам якісних і доступних

---

<sup>1</sup> Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : указ Президента України від 30.09.2019.

<sup>2</sup> Ikawa H. 15 Years of Decentralization Reform in Japan. *Up-to-date Documents on Local Autonomy in Japan*, 2008. № 4

публічних послуг, створити умови для гармонійного розвитку людини.

Принцип правової, організаційної та бюджетно-фінансової самостійності органів місцевого самоврядування визначається можливістю формувати власну структуру коштом місцевих бюджетів, а принцип правової автономії визначає право та можливість територіальних громад самостійно створювати власну нормативно-правову базу для виконання власних та делегованих повноважень, що так само пов'язано з наявністю відповідного обсягу бюджетних надходжень.

Зміцнення фінансової автономії територіальних громад в умовах децентралізації в Україні є одним із пріоритетних завдань на порядку денному розвитку місцевого самоврядування в Україні, адже реалізація їх правової та організаційної самостійності неможлива без належного ресурсного забезпечення місцевих бюджетів.

У конфігурації спроможності територіальної громади виокремлюється її внутрішню та зовнішню спроможність, забезпечення яких і є пріоритетом в ресурсному забезпеченні. **Внутрішня спроможність** містить такі компоненти:

– правовий (здатність громади в цілому користуватися своїми правами щодо розв'язання питань функціонування та розвитку місцевої спільноти, і здатність окремих громадян використовувати правові інструменти для розв'язання особистих проблем);

– матеріально-екологічний (потужність комунальних підприємств, можливості використання земельних та інших природних ресурсів, стан навколишнього середовища);

– організаційний (оптимальна організаційна структура органів місцевого самоврядування в громаді, наявність справжнього лідера та управлінців відповідної кваліфікації);

– економічно-інвестиційний (бізнес-середовище, інвестиційна привабливість);

– фінансовий (існування стабільних джерел надходжень до місцевого бюджету, достатніх для фінансування поточних і капітальних видатків); інфраструктурний (дороги, споруди, інженерні комунікації, транспортна мережа, зв'язок);

– гуманітарно-соціальний (мережа закладів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури й спорту);

– громадський (рівень партисипативної демократії, механізми громадської співучасті).

**Зовнішня спроможність** характеризується такими компонентами:

– законодавчий (визначення сфери діяльності органів місцевого самоврядування, розподіл повноважень у системі публічного

управління між органами державного управління та органів місцевого самоврядування);

– політичний (зусилля щодо консолідації суспільства, наявність політичної волі влади щодо посилення ролі місцевого самоврядування в суспільному розвитку);

– адміністративний (здійснення не тільки демократичної децентралізації, а також деконцентрації в системі державного управління); територіальний (усунення недоліків чинного територіального устрою, забезпечення повсюдності місцевого самоврядування);

– макроекономічний (стан економічного і соціального розвитку країни в цілому);

– державно-фінансовий (збалансованість державного бюджету, механізм формування міжбюджетних відносин); міжмуніципальний (розвиненість міжмуніципального співробітництва);

– соціетальний (характеристика суспільства як системи зі складною мережею колективів і груп, які мають відмінний статус і відіграють різну роль у життєдіяльності суспільства, але перебувають у взаємозв'язку і взаємодіють цілісно)<sup>1</sup>.

Етимологічно поняття «ресурс» запозичене від французької «ressource» – засіб, спосіб, дані, що є модифікацією старофранцузького «ressourde» – підійматися, яке походить від латинського «resurgere» – знову підійматися. Загалом «ресурси» можна визначити як джерела постачання, за допомогою перетворення яких можна одержати певний результат або кількісний вимір можливості виконання будь-якої діяльності. Як правило, ресурси обмежені. Методологічно виділяють природні, економічні, інформаційні, соціальні та інші види ресурсів.

Методологічні засади ресурсного підходу сформульовані такими класиками економічної теорії прибутку та конкуренції, як: Д. Рикардо, Й. Шумпетер, Е. Пенроуз, М. Портер; з точки зору менеджменту – І. Ансофф, К. Ендрюс, Ф. Селзник, А. Чандлер; з позиції теорії ресурсної залежності – Д. Преффері, Г. Салансік та класиками соціологічної науки: К. Марксом, М. Вебером, У. Беком, П. Бурдьє.

Ресурсний підхід в теорії управління почав формуватися у 50-х рр. ХХ ст. Йому присвячені дослідження, викладені в працях Дж. Барні, Р. Гранта, Дж. Даєра, Д. Колліза, К. Конера, І. Пенроуза та інших.

Конкурентна перевага територіальної громади міститься,

---

<sup>1</sup> Ольшанський О. В. Спроможність громад в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 4(55). С. 166.

насамперед, у використанні набору унікальних матеріальних та нематеріальних ресурсів і визначається публічно-управлінською здатністю до їх ефективного комбінування задля утримання конкурентної позиції або її покращення. При цьому жоден із ресурсів не є ані унікальним, ані незамінним. Тому організаційна діяльність має бути спрямована на досягнення оптимальної комбінації ресурсів, що дозволяє перетворити короткострокову конкурентну перевагу на довгострокову та забезпечити константність процесу цілеспрямованого ресурсного перетворення.

**Чотири підходи до ресурсного забезпечення місцевого самоврядування:**

– *інституційний*, де на передній план виносяться призначення ресурсів для ефективного здійснення публічної влади;

– *функціональний* – розглядає дієздатну та ефективну систему управління як ресурс, який у комплексі з іншими засобами приводить у рух всі підсистеми об'єкта управління, що втілюється в розвитку об'єкта управління;

– *територіальний*, за яким територіальні ресурси розглядаються як базис соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад і визначають потенціал їх модернізації;

– *компонентний підхід* заснований на дослідженні окремих ресурсів державного та територіального управління: фінансового, бюджетного, інформаційного, соціального, інтелектуального та їх впливу на функціонування і розвиток як держави в цілому, так і окремих територій.

Сукупність ресурсів територіальної громади є множиною доволі різноманітних, практично не підпорядкованих один одному елементів. Винятком можна вважати ресурси, які знаходяться в межах безпосереднього підпорядкування органів місцевої влади (наприклад, кадровий потенціал, щодо підпорядкування співробітників виконавчого комітету; фінансовий потенціал, в частині розпорядження грошовими коштами, тощо). Це – сукупність різноманітних елементів системи, які за ознакою різнорідності є гетерогенними. Така гетерогенність ресурсів в системі місцевих фінансів робить їх доволі складними в управлінні, бо потребує різноманітного підходу і, відповідно, фахівців різного професійного спрямування.

Ресурсний підхід вимагає аналізу ресурсного потенціалу та дослідження витоків його появи та зв'язку з іншими видами потенціалів (див. табл. 1.3).

Системи будь-якого рівня включають низку потенціалів:

природних, технічних, технологічних, просторових, кадрових, які мають специфічні якості, можливості та віддзеркалюють здатність до забезпечення плину суспільних процесів відповідними ресурсами.

**Економічний потенціал** – сукупна здатність наявних у межах регіону економічних ресурсів забезпечити виробництво максимально можливого обсягу матеріальних благ і послуг, що відповідають потребам суспільства на даному етапі його розвитку<sup>1</sup>.

**Фінансовий потенціал** – загальна сума фінансових ресурсів, що знаходяться в розпорядженні місцевих органів влади, та фінансових ресурсів, які можуть бути залучені для виконання функцій місцевого самоврядування й об'єктивно можуть бути використані у створенні ВВП території та забезпечення населення соціально-економічними благами<sup>2</sup>; здатність суб'єктів (органів влади, населення) реалізувати функціональні завдання; кількісна характеристика сукупності ресурсів, потенційно існуючих на території і необхідних для реалізації поставлених завдань<sup>3</sup>. У контексті управління місцевими фінансами фінансовий потенціал можна трактувати як виробничу діяльність об'єктів і суб'єктів господарювання, яка генерує фінансові ресурси, що можуть бути використані для фінансування розвитку економічної і соціальної сфер муніципального утворення, створюючи умови їх відтворення і саморозвитку.

**Бюджетний потенціал** – складова фінансового потенціалу території і зазнає впливу з боку інших її складових – фінансового потенціалу – реального сектора економіки та домогосподарств, потенціалу фінансово-кредитних установ, інвестиційного потенціалу території, за рахунок взаємодії формується останній<sup>4</sup>; реально можливий обсяг доходу в якості джерела ресурсів бюджету території, який можна отримати за рахунок податкових і неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом, трансфертів та надходжень до державних цільових фондів<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку: навч. посібник. Київ, 2013. С. 4.

<sup>2</sup> Управління розвитком міста / І. Валентюк, О., Борщ Г. Берданова та ін. ; за ред. В. Вакуленка, М. Орлатого. Київ, 2006. С. 332-333.

<sup>3</sup> Гончаренко М. В. Еволюція сутності фінансового потенціалу розвитку територій. *Теорія та практика державного управління*. 2013. № 3(42). С. 7.

<sup>4</sup> Трещов М. М. Комплексний методологічний підхід до визначення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів. *Вісник Академії митної служби України*. 2013. № 2. С. 153.

<sup>5</sup> Ставнича М., Тарасенко О. Взаємозв'язок понять фінансового та бюджетного потенціалу регіону в процесі реалізації державної регіональної фінансової політики. *Економіка і регіон*. 2010. № 1(24).

**Когнітивний потенціал** є сукупністю зацікавлених сторін, які можуть брати участь у формуванні структурних елементів (видів) ресурсного потенціалу територіальної громади (за географічною, функціональною, виробничою та іншими ознаками). У контексті управління місцевими фінансами когнітивний потенціал можна оцінювати за допомогою таких заходів, як обізнаність резидентів і нерезидентів громади через «когнітивні карти» зацікавлених сторін.

**Кадровий потенціал** – це здатність працівників і керівництва органів місцевого самоврядування ефективно управляти наявними ресурсами та розширювати можливості їх генерування та акумуляції. У рамках управління місцевими фінансами кадровий потенціал описується низкою компонентів, які включають відповідальність керівників органів місцевого самоврядування за реалізацію операційних та стратегічних дій та їх представлення зовнішнім групам учасників. Можна виокремити також два похідні види потенціалу: виконавчий та адміністративний.

**Представницько-іміджевий потенціал** показує здатність органів місцевого самоврядування презентувати територіальну громаду, її ресурс та можливості його розвитку стейкхолдерам. Цей вид потенціалу є основою політичної легітимності в демократично організованих суспільствах. Подібно до управлінського потенціалу представницький може бути концептуалізований за кількома аспектами: іміджевий, інвестиційний, маркетинговий.

**Політичний потенціал** свідчить про індивідуальну та колективну здатність органів місцевого самоврядування впливати на прийняття рішень центральними органами влади, які стосуються місцевого самоврядування. Такий вид потенціалу може включати політичну мобілізацію недержавних діячів (громадських активістів), а також діяльність за допомогою оперативних політичних каналів.

**Виробничий потенціал** – здатність органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, суб'єктів господарювання приватного сектору, у тому числі у рамках проектів державно-приватного партнерства, виробляти товари та послуги відповідно до структури місцевого попиту та конкурентоспроможних на регіональному, національному та міжнародному ринках. Виробничий потенціал пов'язаний з такими функціями органів місцевого самоврядування, як підвищення ефективності управлінських рішень, пошук інноваційних інструментів розв'язання проблем, спрямованих на покращення бізнес-клімату, розширення ринків збуту для місцевого виробника та сприяння розвитку місцевого підприємницького

потенціалу.

**Потенціал розвитку** є складною сукупністю елементів (нормативно-правові документи, заходи, механізми тощо), за допомогою яких органи місцевого самоврядування будують комунікативні зв'язки, зміцнюють імідж громади та реалізують проекти соціально-економічного розвитку.

**Інтегративно-комунікативний потенціал** пов'язаний зі здатністю органів місцевого самоврядування спілкуватися з учасниками процесу формування та розвитку ресурсного потенціалу територіальної громади, збирати чи поширювати інформацію, мобілізувати громадськість або іншим чином залучати стейкхолдерів, як внутрішніх, так і зовнішніх. Цей потенціал показує також ступінь участі громадськості в розвитку територіальної громади. Інтегративний потенціал впливає із структури та якості відповідних заходів органів місцевого самоврядування, що теоретизуються як навчальна база для розробки норм та набуття навичок, необхідних для участі в управлінні місцевими фінансами.

Когнітивний, управлінський та представницько-іміджевий потенціал – містять «вхідні» умови, які потенційно впливають на інші види потенціалу.

Решта видів – політичний, природний, виробничий, фінансовий, інтегративно-комунікативний та потенціал розвитку – стосуються результатів діяльності органів місцевого самоврядування. Хоча за характеристиками ці види потенціалу концептуально дискретні, вони часто перетинаються, оскільки виражаються в дії на місцях.

Продуктом використання фінансового потенціалу є фінансові ресурси. Система управління місцевими фінансами повинна насамперед будуватися навколо процесів формування, розподілу і використання фінансових ресурсів.

Категорія «**фінансові ресурси**» є складовою економічної категорії «ресурси». Про їх склад мова велася ще в працях Арістотеля, середньовічних філософів, представників школи меркантилістів (XVII ст.). Так, фізіократи (XVIII ст.) найбільшу роль відводили землі як економічному ресурсу. А. Сміт у XVIII ст. розглядав взаємодії вже трьох факторів виробництва: землі, праці, капіталу. У ХХ ст. англійський економіст А. Маршалл (1842 – 1924 рр.) запропонував розглядати четвертий фактор – підприємницькі здібності людей, як здатність до організації виробничої, торгової, комерційної, управлінської та іншої діяльності.

Фінансові ресурси – єдиний вид ресурсів, який може бути

перетворений з мінімальним розривом у часі в будь-який інший вид ресурсів. Будь-яка діяльність починається з відповіді на питання: де знайти джерела фінансування; як організувати поточне і перспективне управління фінансовими ресурсами, яке забезпечує фінансову стійкість і платоспроможність<sup>1</sup>.

**Фінансові ресурси територіальної громади** – це сукупність фінансових ресурсів, які формуються та використовуються для вирішення проблем, пов'язаних з процесами проектування, будівництва, розвитку, функціонування об'єктів та суб'єктів соціально-економічної та інженерно-виробничої інфраструктури території, суб'єктів підприємницької діяльності в регіоні<sup>2</sup>. Вони є частиною сукупного фінансового капіталу, що генерується суб'єктами господарювання в процесі виробництва товарів, послуг та інших суспільних благ на території конкретного муніципального утворення, включаючи надходження місцевого бюджету, частину централізованих коштів і доходи з інших джерел.

До складу фінансових ресурсів відносяться: доходи місцевих бюджетів, цільові фонди, міжбюджетні трансферти, позики, фінансові ресурси комунальних підприємств, фінансові ресурси населення, інвестиції, цільове фінансування регіональних програм з Державного бюджету<sup>3</sup>. Враховуються тільки ті грошові кошти, які фактично використовуються

Джерела формування місцевих фінансів – фінансові ресурси у вигляді податкових, неподаткових надходжень, інших коштів у фондovій та нефондовій формах не виникають ні звідки, а отже потребують дій органів місцевого самоврядування.

## 1.5. Ресурсне забезпечення місцевих бюджетів

Визначення поняття «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» лежить на стику економічного та соціального складників ресурсного підходу до суспільного розвитку, який акцентується на вивченні капіталу, земельних, соціальних, фінансових ресурсів, здібностей до

---

<sup>1</sup> Державна економічна політика регіонального розвитку : навч. посібник / М. А. Латинін, О. Ю. Бобровська, Г. О. Дорошенко та ін. ; за заг. ред. М. А. Латиніна. Харків, 2015. С. 332.

<sup>2</sup> Управління місцевими фінансами / І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко. Київ 2006. С. 89.

<sup>3</sup> Панухник О. Муніципальні фінансові ресурси як чинник економічного розвитку території. *Галицький економічний вісник*. 2010. №3 (28). С. 132.

підприємництва, проектного та інформаційного менеджменту.

Теоретичні погляди на визначення «ресурсного забезпечення» у публічному управлінні у розрізі категорій, до яких воно застосовується, наведені в табл. 1.3.

Таблиця 1.3

**Визначення категорії «ресурсне забезпечення»  
в публічному управлінні**

<i>Автор</i>	<i>Категорія, яка визначається</i>	<i>Визначення категорії «ресурсне забезпечення»</i>
Т. Безверхнюк	Регіональний розвиток	Система державних заходів, спрямованих на створення матеріальних, правових, інституційних умов перетворення елементів ресурсного простору в засоби досягнення цілей регіонального управління <sup>1</sup> .
Р. Ободець	Соціально-економічний розвиток регіону	Сукупність матеріальних та нематеріальних ресурсів, спрямованих на підтримку і реалізацію заходів, передбачених за програмою соціально-економічного розвитку з урахуванням обмежень <sup>2</sup> .
О. Ольшанський	Розвиток територій	Сукупність методів, засобів і заходів органів влади щодо створення умов для найповнішого задоволення потреб територіальної громади, гарантування збалансованості завдань органів публічного управління та ресурсів, наявних для їх виконання <sup>3</sup> .

<sup>1</sup> Безверхнюк Т. М. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Одеса, 2009. С. 247.

<sup>2</sup> Ободець Р. В. Механізми державного управління ресурсним забезпечення соціально-економічного розвитку регіону : автореф. дис ... канд. наук. з держ. упр.: 25.00.02. Донецьк, 2007. С. 19.

<sup>3</sup> Ольшанський О. В. Ресурсне забезпечення розвитку територій: двовимірний підхід. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 4. С. 221.

УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

<i>Автор</i>	<i>Категорія, яка визначається</i>	<i>Визначення категорії «ресурсне забезпечення»</i>
С. Кравченко, С. Марковський	Державна регіональна політика	Структурована системна діяльність щодо мобілізації, накопичення, перетворення та розподілу публічних, приватних та громадських фінансових ресурсів на шляху до об'єктів та суб'єктів державної регіональної політики з метою узгодження інтересів держави й регіонів, що складається із функціональної підсистеми та підсистеми управління <sup>1</sup> .
Л. Кушнір	Національна економіка	Цілеспрямована діяльність органів державної влади, суб'єктів господарювання, власників ресурсів та інших зацікавлених сторін, пов'язана з реалізацією власних інтересів у сфері ресурсного обміну <sup>2</sup> .
В. Баліцька	Модернізація країни	Ресурси підприємств, що виступають у формі капіталу, який здійснює свій послідовний кругообіг <sup>3</sup> .
О. Новікова, О. Амоша, В. Антонюк	Сталий розвиток	Здатність національної економіки перерозподіляти всі наявні ресурси так, щоб забезпечувати ефективно і збалансоване її функціонування в сьогоденні та можливість її розвитку в майбутньому <sup>4</sup> .
М. Трещов	Місцеві бюджети	Складна, відкрита система, що є підсистемою в системі місцевого самоврядування, складається з гетерогенних організаційно-функціональних елементів, законодавчих норм, кола компетенцій і повноважень впливу на процес формування дохідної бази місцевих бюджетів

<sup>1</sup> Кравченко С., Марковський С. Сутність фінансового забезпечення державної регіональної політики. *Державне управління: теорія та практика*. 2011. № 1. С. 3.

<sup>2</sup> Кушнір Л. Л. Ресурсне забезпечення сталого розвитку національної економіки України: теорія, практика, перспективи : монограф. Полтава, 2013. С. 75.

<sup>3</sup> Баліцька В. В. Ресурсне забезпечення національної економіки: проголошені цілі і реальний стан. *Актуальні проблеми економіки*. 2011. № 12. С. 73-84.

<sup>4</sup> Сталий розвиток промислового регіону: соціальні аспекти : монограф. / О. Ф. Новікова, О. І. Амоша, В. П. Антонюк та ін. Донецьк, 2012. С. 112.

**З точки зору організаційно-функціонального підходу ресурсне забезпечення місцевих бюджетів розглядається як певна композицію владної, підприємницької і громадської ініціативи, які через свої підрозділи, робочі групи тощо піддають організаційно-функціональному впливу процес формування дохідної частини місцевих бюджетів, тобто прямо або опосередковано беруть участь у формуванні дохідної бази місцевих бюджетів, здійснюють організацію і реалізацію виконання функцій управління, здійснюючи нормативне, інформаційно-аналітичне та техніко-матеріальне забезпечення, планування, документування, аналіз, контроль, мотивування тощо. При цьому формування дохідної частини місцевих бюджетів – це не просто їх наповнення, а саме організаційно-функціональний вплив.**

**У межах структурно-компетентнісного підходу (останнє – в сенсі компетенцій і повноважень) ресурсне забезпечення місцевих бюджетів – це структурна і компетентнісна складові. Структурна складова:** по-перше, сукупність інститутів, що залучені у процес ресурсного забезпечення місцевих бюджетів (місцева рада, виконавчий комітет через відповідні підрозділи, робочі групи зацікавлених осіб, стейкхолдерів, інші утворення); по-друге, пул джерел надходжень до місцевих бюджетів (власні кошти; пряме фінансування з державного бюджету, субвенції, дотації та інші види міжбюджетних трансфертів, гранти, позики а також всі інші види надходжень, які наповнюють місцевий бюджет, але лежать поза площиною компетенції прямого управлінського впливу посадових осіб місцевого самоврядування). **Компетентнісна складова** визначається колом компетенцій і повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, яких вони набувають в результаті делегування їм функцій і виникнення обов'язків та відповідальності в ході децентралізації а також компетенцій нових учасників процесу формування і виконання місцевих бюджетів (стейкхолдерів).

За об'єднання «управлінської пари» (організаційно-функціонального та структурно-компетентнісного підходів), ресурсне забезпечення місцевих бюджетів ідентифіковано як складну, відкриту систему, що є підсистемою в системі місцевого самоврядування, складається з гетерогенних організаційно-функціональних елементів, законодавчих норм, кола компетенцій і повноважень впливу на процес формування дохідної бази місцевих бюджетів. Вона має певну структуру, мету, системотворчі чинники та спирається на функціональні процеси, які забезпечують наповнення місцевих бюджетів. Висновок ґрунтується на гетерогенності і множинності елементів ресурсного

забезпеченням місцевих бюджетів, які взаємодіють у часі та просторі, створюючи вертикальні (субординаційні, ієрархічні) і горизонтальні (координаційні, гетерархічні) зв'язки суб'єкт-об'єкт та об'єкт-об'єкт місцевого самоврядування. Система ресурсного забезпечення місцевих бюджетів має своєрідний характер зв'язків і впливів між елементами як у міжрівневій вертикалі, так і в горизонтальній площині.

**Ресурсне забезпечення місцевих бюджетів** – це відкрита система (підсистема місцевого самоврядування), що складається з гетерогенних суб'єктів управління, які маючи ієрархічні і фрагментарно гетерархічні взаємозв'язки, об'єднуються за рахунок мезо-конвергенції та реалізують управління специфічними об'єктами (інститути, наявні і потенційні ресурси територіальних громад, джерела наповнення місцевих бюджетів та суспільно-економічні відносини щодо формування дохідної бази місцевих бюджетів) з використанням інституційних складників.

Поняття «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» на перший погляд вступає у конфронтацію із поняттями «місцеві фінанси», «місцеві бюджети» та управління ними. Однак ці категорії є різними і на етапі розвитку процесів децентралізації. Ресурсне забезпечення місцевих бюджетів є поняттям вужчим і розглядається як складник системи місцевих фінансів, управління якою спрямоване безпосередньо на наповнення місцевих бюджетів без урахування позабюджетних фондів та інших фінансових ресурсів. Місцеві бюджети виступають як один з об'єктів управління в ресурсному забезпеченні.

Базовими **об'єктами управління в ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів** є ресурсний потенціал території як «сукупність усіх наявних засобів, можливостей, продуктивних сил і т. ін., що можуть бути використані в якій-небудь галузі, ділянці, сфері» та «...приховані здатності, сили якої-небудь діяльності, що можуть виявитись за певних умов<sup>1</sup>» та ресурси у всіх їх проявах. Ресурсний потенціал території є точками (можливостями) творення ресурсів, а отже ресурсний потенціал є категорією ширшою за ресурси, а ресурси – продукт (результат) управління ресурсним потенціалом території в системі ресурсного забезпечення місцевих бюджетів.

У державному управлінні важливо охопити всі види ресурсів – як матеріальні, так і нематеріальні, а особливо найбільш ліквідний їх вид – фінансові ресурси. Ресурсне забезпечення місцевих бюджетів, у тому числі охоплює й державні фінанси, оскільки включає всі види

---

<sup>1</sup> Тлумачний словник української мови / уклад. Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига. Харків, 2002. С. 477.

трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам.

**Людські ресурси** є найціннішим багатством суспільства, процвітання якого можливо лише для створення відповідних умов для формування, відтворення та подальшого розвитку і використання цього ресурсу з урахуванням інтересів кожного із суб'єктів державотворення. Люди наділені інтелектом, тобто їхня реакція на зовнішній вплив емоційно осмислена, а не механічна; люди здатні до постійного удосконалення й розвитку, що є довгостроковим джерелом ефективності суспільства; вибираючи певний вид діяльності<sup>1</sup>.

**Природні ресурси** – однорідні складники природи, що є елементами екосистеми і придатні для задоволення певних потреб людини; запас, який може бути використано у господарській діяльності людини і становить його сировинну і енергетичну базу<sup>2</sup>.

**Інформаційні ресурси** – сукупність документів у інформаційних системах. Одне із ключових понять, яке характеризує суспільство інформаційне. У процесі розбудови нової суспільної формації його значущість у забезпеченні як державного управління, так і життєдіяльності людини, порівняно з традиційними видами ресурсів зростає<sup>3</sup>.

**Трудові ресурси** – частина населення країни, яка, маючи відповідні психофізіологічні, фізичні та інтелектуальні якості, здатна виробляти матеріальні й духовні блага і послуги, тобто здійснювати корисну діяльність; наявні нині і передбачувані в майбутньому ресурси праці суспільства з відповідними кількісними та якісними характеристиками<sup>4</sup>.

**Адміністративні ресурси** – наявні в системі державного управління засоби, механізми, владні повноваження та людські ресурси, що залучають для підвищення ефективності функціонування державних інституцій і створення додаткової суспільної вартості<sup>5</sup>.

**Фінансові ресурси** – сукупність фінансових ресурсів, які формуються та використовуються для вирішення проблем, пов'язаних з

---

<sup>1</sup> Теорія державного управління / наук.-ред. кол. : В. М. Князев (співгол.), І. В. Розпуненко (співгол.) та ін. Київ, 2011. С. 345.

<sup>2</sup> Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (гол.), С. О. Телешун (співгол.) та ін. Львів, 2011. С. 478.

<sup>3</sup> Методологія державного управління / наук.-ред. кол. : Ю. П. Сурмін (співгол.), П. І. Надолішній (співгол.) та ін. Київ, 2011. С. 545.

<sup>4</sup> Теорія державного управління / наук.-ред. кол. : В. М. Князев (співгол.), І. В. Розпуненко (співгол.) та ін. К., 2011. С. 669.

<sup>5</sup> Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (гол.), С. О. Телешун (співгол.) та ін. Львів, 2011. С. 29.

процесами проектування, будівництва, розвитку, функціонування об'єктів та суб'єктів соціально-економічної та інженерно-виробничої інфраструктури території, суб'єктів підприємницької діяльності<sup>1</sup>.

Ресурсне забезпечення місцевих бюджетів, є елементом системи місцевих фінансів і, одночасно, підсистемою місцевого самоврядування, хоча є поняттям вузким, ніж ресурсне забезпечення місцевого самоврядування.

На рис. 1.4 схематично структуровано взаємозв'язки і масштабність між основними категоріями та визначено місце ресурсного забезпечення місцевих бюджетів в системі місцевого самоврядування.

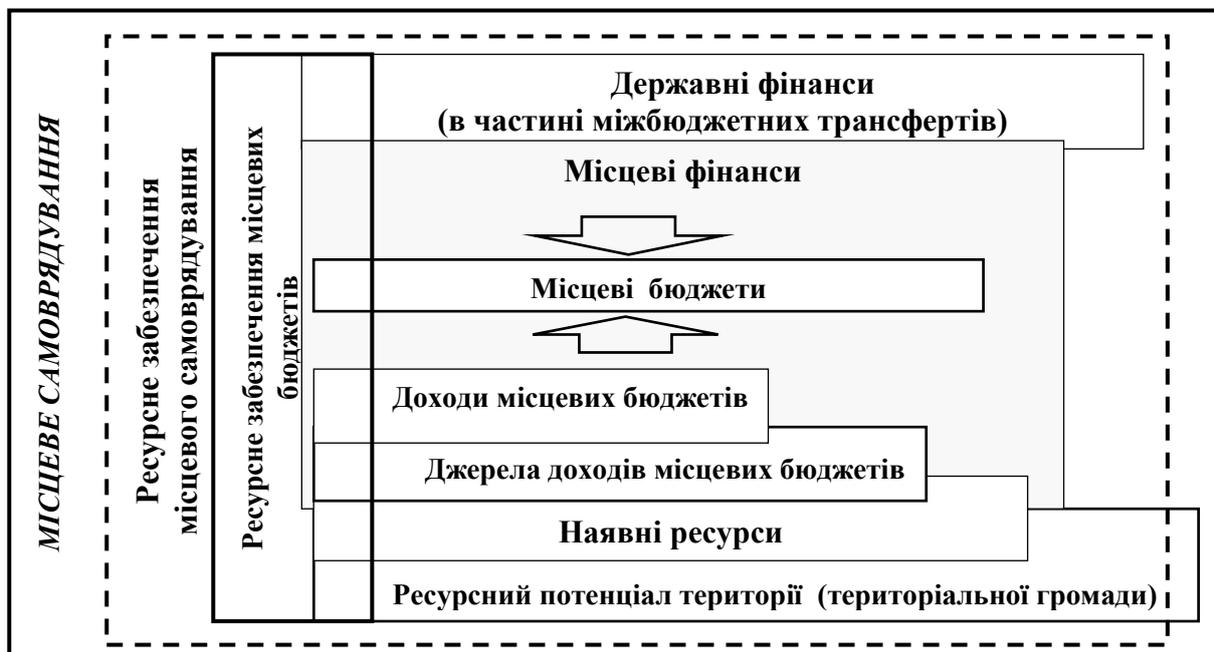


Рис. 1.4. Структуризація системи ресурсного забезпечення місцевого самоврядування

*Ресурсне забезпечення місцевих бюджетів як система державно-управлінських заходів, передбачає:*

- одночасну участь кількох рівнів влади й управління та великої кількості платників податків і одержувачів відповідної підтримки;
- мобілізацію та перерозподіл різноманітних ресурсів з узгодженням інтересів і розв'язанням конфліктів з цього приводу.

<sup>1</sup> Управління місцевими фінансами / І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко. Київ, 2006. С. 89.

## ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ОБГОВОРЕННЯ

1. Здійсніть ретроспективний аналіз генези дефініцій «місцеві фінанси» та місцеві бюджети».
2. Розкрийте визначення поняття «місцеві фінанси».
3. Чи закріплене поняття «місцеві фінанси» в нормативно-правових актах України?
4. Охарактеризуйте категорію «місцеві фінанси» із власної точки зору.
5. Проаналізуйте відмінності та точки дотику понять «місцеві фінанси» та «місцеві бюджети».
6. Яка структура системи місцевих фінансів як об'єкт управління? Назвіть та охарактеризуйте її підсистеми.
7. Розкрийте зміст поняття «фінансові відносини».
8. У чому полягає головне призначення місцевих фінансів?
9. Розкрийте зміст поняття «система управління місцевими фінансами».
10. Назвіть складові управління місцевими фінансами.
11. Назвіть складові системи місцевого самоврядування в Україні.
12. Розкрийте зміст поняття «місцеві бюджети» згідно з Бюджетним кодексом України.
13. Охарактеризуйте категорію «місцеві бюджети» із власної точки зору.
14. Визначте роль місцевих бюджетів в системі місцевих фінансів.
15. Назвіть нормативно-правову основу управління місцевими фінансами.
16. Охарактеризуйте ресурси в системі місцевих фінансів та ресурсного забезпечення місцевих бюджетів за видами.
17. Проаналізуйте ресурси в системі місцевих фінансів та ресурсного забезпечення місцевих бюджетів за видами. Зробіть та обґрунтуйте висновки.
18. Назвіть та охарактеризуйте джерела формування місцевих бюджетів.
19. У чому полягає зміст ресурсного підходу в управлінні місцевими фінансами?
20. Які чотири підходи до ресурсного забезпечення місцевого самоврядування виокремлюють вітчизняні науковці?
21. Розкрийте зміст поняття «фінансові ресурси територіальної громади».
22. Розкрийте зміст поняття «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» структурно-компетентнісного підходу.
23. Охарактеризуйте ресурсне забезпечення місцевих бюджетів як підсистему місцевого самоврядування.
24. Що є базовими об'єктами управління в ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів?
25. Розкрийте зміст поняття «фінансові ресурси».

## Розділ 2

### СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ

#### 2.1. Стратегічний підхід в управлінні місцевими фінансами

Органи місцевого самоврядування використовуючи місцеві фінанси забезпечують економічний і соціальний розвиток територій: об'єднаних територіальних громад, районів, міст і областей. Насамперед, ідеться про забезпечення членів громади якісними публічними послугами, які гарантовані законодавством (освіта, охорона здоров'я, культура, житлово-комунальні та адміністративні послуги). Як правило, понад 90 % усіх публічних послуг надаються саме органами місцевого самоврядування. Проте на практиці, маючи безліч законодавчо покладених на них повноважень, місцеві бюджети не можуть їх виконати через брак ресурсів та управлінських інструментів. Органи місцевого самоврядування часто постають перед непростим вибором: на що будуть спрямовані їх видатки, та які обрати методи управління і стимулювання процесів економічного розвитку. Така ситуація склалася на тлі того, що в галузі фінансового забезпечення територій та суміжних з нею галузях перед органами місцевого самоврядування постали базові виклики щодо розвитку територій, які потребують ефективного та швидкого реагування.

**Управління в системі публічного управління** – це сукупність інституцій управлінського впливу, в основі якого лежить визначення і реалізація місії та довгострокової мети на підставі врахування дії зовнішніх і внутрішніх чинників. У загальному трактуванні управління ресурсним забезпеченням – це вироблення і реалізація цілеспрямованих керуючих впливів на ресурси, що включає збір, передачу та обробку необхідної інформації, прийняття і реалізацію відповідних рішень, основними цілями яких є підвищення ефективності їхнього використання в коротко-, середньо- і довгостроковому періодах. Управління ресурсним забезпеченням – це сукупність управлінських впливів, спрямованих на зміну кількості, складу, якості, співвідношення ресурсів в економіці території, як внутрішніх, так і зовнішніх, а також

залучення мобільних і немобільних ресурсів у відтворювальні процеси<sup>1</sup>.

Місцеві фінанси як підсистема системи публічного управління (а нижче за ієрархією і підсистема місцевого самоврядування), реалізується через сукупність інституцій організаційно-функціонального впливу, в основі якого лежить визначення і реалізація місії та довгострокової мети за рахунок формування дохідної бази місцевих бюджетів на підставі врахування дії зовнішніх і внутрішніх чинників.

**Метою управління місцевими фінансами** є не лише мобілізація наявних ресурсів у короткостроковому періоді, залучення резервів надходжень на середньо- і довгострокові періоди, а й створення умов для пошуку та продукування альтернативних дохідних джерел на довгострокову перспективу.

В управлінні місцевими фінансами розглядається поточне та стратегічне управління у сукупності їх системних взаємозв'язків. Особливості поточного та стратегічного управління місцевими фінансами в умовах децентралізації наведено в табл. 2.1.

Таблиця 2.1

**Поточне та стратегічне управління місцевими фінансами**

<i>Характеристика</i>	<i>Поточне управління</i>	<i>Стратегічне управління</i>
Часові рамки	Один-два роки	П'ять років і більше
Цілі	Залучення, розподіл і ефективне використання наявних фінансових ресурсів місцевих бюджетів згідно із пріоритетами розвитку громади та завданнями стратегії на поточний рік	Управління місцевими фінансами у довгостроковій перспективі за рахунок розвитку ресурсного потенціалу території та шляхом установа динамічних зв'язків з оточенням для задоволення потреб жителів громади і стейкхолдерів
Зміст	Передбачає розробку короткотермінових планів та річного бюджету	Передбачає розробку концепції управління місцевими фінансами та плану дій щодо її реалізації, у основі якого стратегія (для кожної

<sup>1</sup> Проскура В. Ф. Система управління ресурсним забезпеченням регіону: принципи, методи та інструментарій. Науковий вісник Мукачівського державного університету. 2014. Вип. 2(2). С. 53.

УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

<i>Характеристика</i>	<i>Поточне управління</i>	<i>Стратегічне управління</i>
		громади)
Масштаби	Забезпечує реалізацію поточних завдань стратегій	Визначає довготермінові рамки розвитку ресурсного потенціалу території з метою забезпечення місцевих бюджетів ресурсом для реалізації стратегічних пріоритетів
Суб'єкти	Органи місцевого самоврядування і їх структурні підрозділи	Органи місцевого самоврядування, їх структурні підрозділи, секторальні комітети, інші інститути, стейкхолдери
Методи	Короткострокове планування, бюджетування, облік, контроль, статистичний аналіз	Стратегічна організація, планування, прогнозування, моделювання, мотивація, моніторинг, контроль тощо
Порядок планування	Починається з аналізу наявних фінансових ресурсів місцевих бюджетів та видаткових пріоритетів на плановий рік з метою встановлення планових директивних показників доходів і видатків бюджету на поточний рік, формування операційних дій щодо реалізації стратегії	Починається з оцінювання стану місцевих фінансів, наявних і потенційних точок розвитку ресурсного потенціалу та можливостей мобілізації ресурсів до місцевих бюджетів, визначення прогнозних показників реалізації стратегій, аналізу мережі стейкхолдерів, розроблення матриці мотивації управління, визначення стратегічних пріоритетів, розроблення планів дій
Критерії ефективності управління	Рівень виконання планових показників доходів бюджету, забезпечення та цільове спрямування видатків, обсяги залучення додаткових фінансових ресурсів	Стан місцевих фінансів, рівень та сталість розвитку ресурсного потенціалу території, урізноманітнення джерел ресурсної бази місцевих бюджетів та рівень мультиплікаційного ефекту від їх залучення

Тривалий час поточне управління було основним в управлінні місцевими фінансами (хоча елементи середньострокового планування і застосовувалися). Відповідно, такий підхід не дозволяв повною мірою розкрити та врахувати бюджетний та ресурсний складник у стратегіях розвитку громад. Виклики щодо розвитку територій вимагають ефективного та швидкого реагування та формують абсолютно нові вимоги до управління місцевими фінансами (наприклад, законодавчий мандат у бюджетно-фіскальній сфері, лояльність місцевої фінансової політики, зацікавленість у зближенні інтересів усіх учасників процесу наповнення бюджету, врахування демографічних, політичних, економічних чинників в поточному, середньостроковому і стратегічному бюджетному плануванні).

Стратегічне управління місцевими фінансами як загальна система поглядів, філософія щодо ролі органів місцевого самоврядування у розвитку територій, фундаментальні орієнтири їх діяльності окреслюють у загальному вигляді сукупність інституцій, які включають не лише формальні, органи місцевого самоврядування (виконавчий комітет і місцева рада), а й неформальні (окремих людей, групи, їх об'єднання та інші стейкхолдери) інститути, а також правила, норми, які сприятимуть інтеграції нового масиву знання в існуючі пізнавальні рамки, витискуючи останні за коло звичних меж, зумовлюючи формування нової методології, принципів, методів й інструментів.

Стратегічне управління передбачає визначення основних напрямів розвитку і підвищення ефективності управління місцевими фінансами за застосування базових предикторів – прогнозних параметрів

Набуття органами місцевого самоврядування нових функцій і повноважень у бюджетно-податковій сфері має найвищий рівень впливу на систему місцевих фінансів, оскільки розширені повноваження дозволяють органам місцевого самоврядування застосовувати різноманітний інструментарій для посилення управлінського впливу. Власні стабільні та прогнозовані доходи місцевих бюджетів, створення нових точок генерування ресурсного потенціалу, залучення альтернативних джерел до ресурсної бази місцевих бюджетів є потужними рушійними силами в управлінні місцевими фінансами, проте вужчими за нові функції та повноваження. Проте, брак нормативного, методологічного, методичного забезпечення реалізації нових функцій органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації; недостатня інформаційно-аналітична база для організації процесу управління місцевими фінансами; обмежений наявний інструментарій розширення ресурсної бази місцевих бюджетів;

неузгодженість потреб у ресурсах з можливостями їх мобілізації – формують певний стримуючий ефект на процеси управління місцевими фінансами. Мотивація стейкхолдерів (залучення бізнес-сектору, громадські об'єднання тощо у процеси управління місцевими фінансами); системне навчання органів місцевого самоврядування (постійне удосконалення навичок щодо управління місцевими фінансами) та орієнтацію на якість та доступність публічних послуг (підвищує рівень задоволення споживачів послуг – постійних і тимчасових жителів територіальних громад) – ті фактори, які посилюють ефективність системи управління місцевими фінансами в довгостроковій перспективі.

Реформи, робота в нестабільному середовищі – це численні ризики. Стратегії повинні набувати ризик-орієнтованого характеру, передбачати найбільш імовірні ризики та намагатися їм запобігати для підвищення ступеня реалізації стратегічних ініціатив, тобто мати антикризовий характер<sup>1</sup>. Антикризове управління – комплексний, багатоплановий процес, який охоплює систему заходів із діагностики (моніторинг, аналіз, оцінювання, контроль), планування (прогнозування, розроблення сценаріїв, моделювання, програмування), нейтралізації і подолання (прийняття управлінських рішень, реалізації стратегій, проектів, планів, профілактичних та надзвичайних заходів, зокрема з мобілізації ресурсів) як кризових явищ, так і причин та симптомів їх виникнення на всіх рівнях економіки, у тому числі в територіальній громаді<sup>2</sup>. Одним із шляхів подолання цих викликів є застосування стратегічного підходу до управління місцевими фінансами, адже лише цей підхід покликаний забезпечити належний рівень виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих державою повноважень.

**Стратегічне управління в публічному секторі** є своєрідним інституціональним механізмом розроблення та реалізації стратегії публічного управління, що дає змогу усунути певні суперечності у відносинах між органами публічної влади та громадськістю, між відповідними гілками публічної влади, між різними групами громадськості. Зміст стратегічного управління має базуватись на реалізації стратегічних цілей громадськості, забезпечуючи

---

<sup>1</sup> Шаров Ю. П. Укрупнення територіальних громад та їх співробітництво: виклики для стратегічного планування. *Державне управління: теорія та практика*. 2015. № 2. С. 59.

<sup>2</sup> Чикаренко І. Принципи та модель реалізації системи антикризового управління на муніципальному рівні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2011. № 4(11). С. 254.

організаційну стабільність та функціональну ефективність управлінських структур, а також гарантувати: посилення організаційно-інституційної спроможності органів публічної влади, системне реформування всіх сфер суспільного життя, створення належних умов життєдіяльності громадян, забезпечення економічного розвитку та політичної стабільності в державі<sup>1</sup>.

Концептуально нового підходу вимагає постановка завдань управління територіальними громадами, необхідність концентрації ресурсів викликає необхідність ставити нові завдання перед органами місцевого самоврядування, зокрема щодо залучення альтернативних джерел наповнення бюджету (відмінних від податкових і міжбюджетних трансфертів), формування нових типів відносин між органами місцевого самоврядування і представниками бізнесу, громадськості, членами громади для вирішення завдань стратегічного розвитку. Виникає потреба вирішення міжгалузевих і міжмуніципальних проблем.

Тому управління в цілому, і стратегічне управління зокрема, набуває нового змісту.

#### **Характеристики стратегічного управління у місцевому самоврядуванні:**

– тривалий період впливу і пов'язана з цим невпевненість; потреба у плануванні різних сценаріїв, необхідне періодичне оцінювання й актуалізація стратегічних планів;

– відсутність стандартних організаційних планів і рішень; гнучкість, пошук нових можливостей і способів діяльності, які б дали змогу, в межах чинного законодавства, якомога краще досягнути цілей на благо суспільства;

– концентрація на виявленні і висвітленні проблем, які мають стратегічний вплив на рівень задоволення потреб, процеси розвитку; необхідно провести дослідження, щоб виявити потреби і визначити пріоритети;

– комплексний підхід до розв'язання проблем і використання можливостей для розвитку; проведення комплексного стратегічного аналізу і охоплення плануванням усіх ключових сфер діяльності органів місцевого самоврядування;

– трактування органів місцевого самоврядування як частини ширшого оточення, яке є для нього водночас джерелом можливостей і

---

<sup>1</sup> Бортейчук Р. Ю. Місце та роль стратегічного управління в діяльності органів державної влади. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 1. С. 24.

загроз для розвитку; потреба у врахуванні зовнішнього впливу і потенційних сфер співпраці або конкуренції між органами місцевого самоврядування;

– орієнтація на майбутнє, тобто прогнозування майбутніх подій і відповідне реагування як на можливості, так і на загрози для розвитку; прогноз на основі ґрунтовного стратегічного аналізу органів місцевого самоврядування і його довілля, а також на основі виявлених суспільних очікувань;

– орієнтація на результат через систематичну, успішну й ефективну реалізацію запланованих раніше конкретних завдань<sup>1</sup>.

Стратегічне управління розглядають як засіб реалізації стратегії, «технологію управлінського прориву, виходу за традиційні рамки, зламу старих схем»<sup>2</sup>. Дж. Чайлд, опрацьовуючи теорію непередбачених ситуацій, упродовж багатьох років зосереджувався на дослідженні впливу окремих факторів на організаційну структуру та їх впливі на загальну ефективність і визначив стратегічне управління (в діяльності органів державної влади) як своєрідну наукомістку технологію «...конструювання організаційної структури, здатної забезпечити саморозвиток, високу мобільність та гнучкість системи, яка б самостійно усувала проблеми, що виникають у процесі державно-управлінської діяльності»<sup>3</sup>. А. Томпсон та А. Стрикленд розглядають стратегічне управління в діяльності органів державної влади як «глобальну систему управління такою діяльністю, яка спрямована на довгострокову перспективу, однак кожен із її етапів процесу стратегічного управління також являє собою своєрідну систему, безпосередньо пов'язану з попереднім та наступними етапами»<sup>4</sup>.

Серед фундаторів поширення використання категорії «стратегічне управління» у сфері суспільно-економічних наук стояв керівник Гудзонського університету, Г. Кан, який попередньо визначився як воєнний стратег і системний теоретик. Вивчаючи питання оборонної політики, він здійснив аналіз ймовірних наслідків ядерної війни та видав книгу «Про термоядерну війну», яка вважається однією з найбільш похмурих книг ХХ ст., але в ній закладені основи розширення

<sup>1</sup> Ziółkowski M. Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym : Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, Warszawa, 2005. 100 p.

<sup>2</sup> Шемшученко Ю. Концептуальні проблеми регіональної політики і децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. *Віче*. 2015. № 12. С. 3.

<sup>3</sup> Child J. Organizational Structure, Environment and Performance: *The Role of Strategic Choice*. *Sociology*, 1997. Vol. 6. № 1. P. 5.

<sup>4</sup> Freeman R. E. Strategic management : A stakeholder approach, Boston : Pitman, 1984. P. 11.

кутів зору на майбутнє у всіх сферах, у т.ч. у сферах суспільно-економічного буття. Роботи Г. Кана, в яких він запропонував метод мислення, що отримав назву «майбутнє – зараз» (future – now) стали початком зміни напрямів наукових пошуків спочатку співробітників Гудзонського університету, дедалі ширше – у колі наукового співтовариства, а потім – світоглядним надбанням всього світу. Філософія управління поступово трансформувалась від бачення «національна безпека – міжнародний порядок» до – «вивчення політики в інтересах суспільства»<sup>1</sup>.

На сьогодні немає єдиного трактування категорії «стратегічне управління», втім є спільні риси – цілепокладання, довготерміновий період та врахування дії чинників на очікуваний результат.

**Стратегічне управління** – особливе, відмінне від поточного, управління організацією на підставі стратегії, яке орієнтує всю діяльність на встановлення постійного зв'язку із зовнішнім оточенням та на внесення своєчасних змін для закріплення здатності організації до ефективного виконання своєї місії та забезпечення довгострокового виживання організації в мінливому середовищі<sup>2</sup>.

Стратегічне управління в місцевому самоврядуванні вивчається як вітчизняними, так і зарубіжними теоретиками публічного управління. Слід звернути увагу, що цей напрям досліджень є відносно молодим, а тому має дещо обмежене коло наукових напрацювань, особливо у сфері місцевих фінансів, місцевих бюджетів і ресурсного забезпечення останніх.

**Стратегічне управління в місцевому самоврядуванні** є одним із інструментів муніципального менеджменту, який дає змогу забезпечувати ефективний розвиток громади щодо досягнення обґрунтованих цілей та завдань в умовах змінюваного зовнішнього і внутрішнього середовища на основі раціонального використання конкурентних переваг та складників його соціально-економічного потенціалу<sup>3</sup>. У муніципальному менеджменті – сукупність інструментів, підходів, принципів процесу управління муніципальним утворенням в умовах нестабільності й невизначеності зовнішнього середовища<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Kahn H. On Thermonuclear War. Transaction Publishers; Newedition, 2007. 666 p

<sup>2</sup> Методологія державного управління / наук.-ред. кол.: Ю. П. Сурмін (співгол.), П. І. Надолішній (співгол.) та ін. Київ, 2011. С. 589.

<sup>3</sup> Мельник П. В. Податкова політика України: стан, проблеми та перспективи / П. В. Мельник, Л. Л. Тарангул, З. С. Варналій та ін. ; за ред. З. С. Варналія. Київ, 2008. С. 97.

<sup>4</sup> Євтушенко О. Н., Ємельянов В. М., Андріяш В. І. Муніципальний менеджмент : підруч.. Миколаїв, 2016. С. 128.

Полягає в розробленні і періодичній актуалізації стратегії, реагуючи на зміни оточення і зміни, які відбуваються в самому органі місцевого самоврядування<sup>1</sup>. Як процес ухвалення і реалізації рішень про майбутні напрями діяльності. Включає дві фази: стратегічне планування і впровадження стратегії.

У місцевому самоврядуванні стратегічне управління зосереджене на своєчасній реакції на зміни в оточуючому середовищі, а в частині місцевих фінансів передбачає визначення (прогнозування) необхідного обсягу фінансових ресурсів для реалізації програм розвитку територіальних громад.

**Стратегічне управління місцевими фінансами** – сукупність інституцій, організаційно-функціонального і структурно-компетентнісного (в межах кола компетенцій) впливу на процес формування і розширення дохідної бази місцевих бюджетів, з урахуванням дії зовнішніх і внутрішніх чинників з метою забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування і розвитку територій на довгостроковий період. Інституції розглядаються як сукупність інститутів органів місцевого самоврядування, членів територіальних громад, представників бізнес-сектору, законів, правил, норм і мотиваторів.

Стратегічне управління місцевими фінансами передбачає, зокрема встановлення обсягів фінансових ресурсів адміністративно-територіальним одиницям на перспективу для реалізації програм, пов'язаних з економічним піднесенням територій, вирішенням соціальних проблем<sup>2</sup>.

Стратегічне управління місцевими фінансами враховує розвиток ресурсного потенціалу територій як головного об'єкта управління з метою розширення ресурсної бази місцевих бюджетів. Стратегічні цілі управління місцевими фінансами і оптимальний розподіл ресурсів території забезпечать дотримання цільового показника бюджету як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі.

Зі стратегічної точки зору для розвитку системи місцевого самоврядування необхідно стимулювати перехід від пасивної ролі органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами, особливо у довгостроковій перспективі, до її активних форм.

---

<sup>1</sup> Krupski R. Zarządzanie strategiczne. Koncepcje, metody, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław, 2003. 489 p.

<sup>2</sup> Дяченко С. А. Розвиток методів управління місцевими фінансами в умовах реформи децентралізації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 12. С. 4.

Такими активними формами можуть бути використання різноманітних методів формування бюджетно-податкових умов у конкретній територіальній громаді, які підвищують її економічну активність і формують конкурентне середовище між територіями. Такий підхід ґрунтується на можливості органів місцевого самоврядування активно впливати на механізм фінансового забезпечення реалізації їх функцій з метою розвитку ресурсної бази на своїй території шляхом створення сприятливіших умов для суб'єктів господарювання і вищого рівня надання бюджетних послуг порівняно з рештою територіальних громад<sup>1</sup>.

Застосування стратегічного підходу до управління місцевими фінансами є наслідком децентралізації влади в Україні і передбачає розробку і реалізацію концепції управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади та відповідних стратегій управління місцевими фінансами в територіальних громадах, стратегічне бюджетне планування.

Концептуальні засади стратегічного управління місцевими фінансами визначають організаційно-функціональні складники механізму досягнення цілей, що спираються на передумови їх розвитку в умовах децентралізації.

Стратегічне управління місцевими фінансами характеризується сукупністю параметрів, які узагальнені в табл. 2.2.

Таблиця 2.2

### Характеристика параметрів стратегічного управління місцевими фінансами

<i>Параметри</i>	<i>Характеристика</i>
Повнота нормативного, методологічного та методичного забезпечення	Визначення методології стратегічного управління місцевими фінансами та її структуризація за рівнями (методологічний, методичний (методовизначальний), інструментальний), обґрунтування технології управління, моделювання процесу управління, розробка організаційно-функціонального механізму реалізації тощо
Суб'єкт-об'єктний зміст	Визначення суб'єктів, об'єктів управління та розроблення моделі формування ресурсного потенціалу територіальної громади як предмету

<sup>1</sup> Бондарчук Т.Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : монограф. Київ, 2009. С. 269.

УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

<i>Параметри</i>	<i>Характеристика</i>
	управління
Мета, завдання, принципи	Формулювання мети стратегічного управління місцевими фінансами як максимізація наповнення місцевих бюджетів і розширення їх ресурсної бази; стратегічних пріоритетів
Інформаційно-аналітичне і нормативне забезпечення	Формування повної, достовірної інформаційно-аналітичної бази управління місцевими фінансами для визначення стартових умов постановки стратегічних пріоритетів і їх редизайну, її відкритість, актуальність, рівень автоматизації оновлення. Нормативне забезпечення місцевої бюджетної політики; структура місцевого бюджету; повнота урахування демографічних, політичних, економічних, екологічних та інших чинників впливу на ресурсну базу місцевих бюджетів
Ретроспектива	Систематизація параметрів оцінювання місцевих фінансів: оцінювання бюджету на відповідність стратегічним цілям і оцінювання бюджетного процесу на предмет ефективності, транспарентності і партисипативності. SWOT-аналіз управління місцевими фінансами в умовах децентралізації
Інструменти реалізації	Розроблення і запровадження комплексу управлінських інструментів у таких напрямках: бюджетне регулювання; податкове адміністрування; розвиток підприємництва; адміністративно-територіальна реформа; економічна інтеграція територій; інвестиційно-інноваційний розвиток; розвиток людського потенціалу; інструменти мотивації, заохочення і стримування тощо. Визначення інституційних, фіскальних складників управління місцевими фінансами. Модернізація системи міжбюджетних відносин тощо
Узгодженість поточних і середньострокових бюджетів зі стратегічними пріоритетами	Синхронізація процесів бюджетного планування та планування місцевого розвитку в часі. Моделювання управління місцевими фінансами у консолідації із комплексним розвитком територіальної громади, підготовка багаторічних секторальних планів
Ступінь залучення стейкхолдерів	Формування мережі управлінських відносин зацікавлених сторін (стейкхолдерів), рівень їх залучення у процеси управління місцевими

<i>Параметри</i>	<i>Характеристика</i>
	фінансами і ступінь управлінського впливу з урахуванням пролонгованої накопичувальної дії зовнішніх і внутрішніх чинників
Прозорість і комунікація	Запровадження простих, дієвих інструментів взаємодії органів місцевого самоврядування із стейкхолдерами (публічні консультації із громадою та заінтересованими сторонами протягом процесу управління, презентації результатів громадськості, інформаційна комунікація, висвітлення управлінських активностей, а також звітування органів місцевого самоврядування про результати впровадження), налагодження громадського моніторингу тощо
Частота оновлення	Коригування стратегії управління місцевими фінансами за результатами бюджетного року у відповідності з економічними, соціальними потребами і викликами
Прогнозування	Наявність і стан виконання концепції управління місцевими фінансами; запровадження економетричного прогнозування доходів місцевого бюджету і стратегічного планування
Узгодженість з галузевими, регіональними та національними стратегічними планами та пріоритетами	Узгодження стратегії управління місцевими фінансами з галузевим, регіональними та національними стратегічними плануваннями та інвестиційними пріоритетами
Результати і ефекти	Формування теоретико-методологічної основи, науково-методичного інструментарію і практичних рекомендацій щодо управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади в Україні, а також інституційні, економічні, соціальні результати і ефекти

**Параметр теоретичного, методологічного та методичного забезпечення** характеризує ступінь теоретичного опрацювання і методологічного забезпечення стратегічного управління місцевими фінансами та трансформації ролі органів місцевого самоврядування у цьому процесі в частині оперативного та стратегічного управління, у тому числі планування доходів загального фонду, спеціального фонду

та позабюджетних фондів місцевих бюджетів. Ефективність стратегічного управління місцевими фінансами в умовах децентралізації за цим параметром можна вважати високою (або хоча б прийнятною), якщо рівень усвідомлення посадовими особами органів місцевого самоврядування необхідності своєї активної участі і стейкхолдерами своєї причетності до наповнення місцевих бюджетів буде максимальним на всій території України.

**Інформаційно-аналітичне і нормативне забезпечення** відображає досягнення дієвості управління через достовірність, відкритість, актуальність та рівень автоматизації оновлення аналітичної бази управління місцевими фінансами, характер місцевої фінансової політики (особливо в частині податкової лояльності), структуру місцевого бюджету (в частині питомої ваги коштів розвитку); повноту урахування демографічних, політичних, економічних, екологічних та інших чинників впливу на формування ресурсної бази місцевих бюджетів. Важливими є також рівень місцевих запозичень та боргу; пріоритети галузевих стратегічних планів; план розподілу витрат у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі. Органи місцевого самоврядування повинні ретельно підходити до процесу управління місцевими фінансами, застосовуючи аналіз економічних і політичних чинників, здійснювати ретроспективний огляд історичних тенденцій, використовувати економетричні моделі для прогнозування доходів і витрат бюджету. Повнота проєкційних матеріалів може вплинути на ефективність стратегічного планування, може бути мірилом якості прогнозів. Визначальну роль у рамках цього параметру відіграють також: бюджетно-податкове законодавство (вимоги до формування місцевого бюджету, резервні фонди, податкові та боргові обмеження тощо); місцева фінансова політика (збалансований бюджет, джерела наповнення дохідної частини бюджету, цільова спрямованість видатків, залишки коштів, ін.) методологічні підходи до формування бюджету (програмно-цільове бюджетування, продуктивність витрат, пріоритизація видатків, «нульове» бюджетування); демографічні, економічні, політичні та інші чинники (управлінська компетенція посадових осіб органів місцевого самоврядування, чисельність населення, частка працездатного і зайнятого населення, дохід на душу населення, ВРП, інше).

**Мета і завдання** стратегічного управління місцевими фінансами впливають на його ефективність, адже чітка, вимірювана мета (за винятком ілюстрації тенденцій доходів та витрат) може допомогти зробити управління місцевими фінансами більш корисним

інструментом вирішення проблем щодо наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, а також щодо досягнення чітко визначених стратегічних пріоритетів.

**Прозорість та комунікація** обґрунтовується тим, що задля того, щоб зробити стратегічне управління місцевими фінансами більш впливовим, важливо надати його основні аспекти та стратегічний план ключовим стейкхолдерам з подальшою презентацією результатів управління. Цей параметр створює дві змінні: вимірювання загального рівня прозорості або зв'язку із зацікавленими сторонами процесу та вимірювання того, чи результати управління були належним чином та вчасно представлені безпосередньо громадськості (через слухання, обговорення, відкриті засідання профільних депутатських комісій, презентацію на сесіях місцевої ради).

У межах параметру **участі** зацікавлені сторони залучаються до розробки концепції, плану дій щодо її реалізації та стратегії на місцевому рівні. Успішне досягнення цілей управління місцевими фінансами у підсумку залежить від активної участі з боку стейкхолдерів протягом усього процесу, при цьому не лише в частині реалізації бюджету, але й в частині його наповнення. Ураховуючи тенденції підтримки реформи місцевого самоврядування в Україні, велику роль повинні відігравати інститути місцевого розвитку, у тому числі й громадські організації (центри розвитку місцевого самоврядування, агенції розвитку територій та інші установи й організації, які створюються з метою підтримки реформи).

**Інтеграція з галузевими, регіональними та національними стратегічними планами та інвестиційними пріоритетами** є фундаментальною, оскільки галузеві стратегічні плани повинні включати у себе пріоритети в забезпеченні бюджетного фінансування, а регіональні стратегії і національна стратегія є орієнтирами розвитку місцевого самоврядування і тому домінують над ними.

Під час ухвалення рішення про **оновлення стратегічних проєкцій** слід ураховувати, що висока перманентність змін цілей, планів і прогнозів може, насамперед, свідчити про неякісно організований процес управління місцевими фінансами, недостатнє врахування особливостей ресурсного потенціалу територіальної громади, специфіки діяльності органів місцевого самоврядування і можливостей щодо наповнення дохідної частини місцевих бюджетів. У цьому випадку важливо вчасно виявити проблему та внести корективи у стратегію. Удосконалення методології прогнозування можна вибудовувати на економетричних моделях, які вважаються відносно

складними і надійними методами прогнозування.

Стратегічне управління місцевими фінансами стає більш ефективним і чутливим до особливостей бюджетного процесу, коли відбувається максимальна інтеграція управлінських процесів із річним бюджетуванням у часових рамках. Це дозволяє вчасно коригувати рішення органів місцевого самоврядування відповідно до стратегічних пріоритетів управління місцевими фінансами.

Загалом стратегічне управління місцевими фінансами вимагає наявності організаційно-функціонального механізму із застосуванням стратегічного підходу, адже сам процес управління передбачає такі основні складники: визначення стратегічних цілей бюджетування і суспільно важливого результату; обрання пріоритетних стратегічних цілей; формування програм і розподіл фінансових ресурсів; реалізація програм, відстеження та оцінка показників результативності.

Як в теоретичній, так і в практичній площинах стратегічний підхід до управління місцевими фінансами є відносно новим з превалюванням досліджень щодо стратегічних пріоритетів бюджетної політики та стратегічного бюджетування. Щодо функції планування, то її реалізація передбачає розробку та затвердження річних бюджетів територіальних громад, програмно-цільове бюджетування (починається та закінчується з визначення переліку соціальних та економічних проблем і охоплює поетапне впровадження всіх заходів, необхідних для їх подолання) і останнє нововведення – середньострокове фінансове планування та розробка прогнозів бюджету. Тут збалансовуються доходи і видатки бюджету, обираються тактичні цілі, на досягнення яких будуть спрямовані управлінські дії органи місцевого самоврядування.

Концептуальні засади стратегічного управління місцевими фінансами спираються на класичну теорію менеджменту, яка передбачає реалізацію таких основоположних функцій як організація, планування, мотивація і контроль (див. рис. 2.1). Головними завданнями є: виокремлення пріоритетів використання фінансових ресурсів та оцінювання їх ефективності; оптимальний розподіл ресурсів між бюджетами; коригування впливу бюджету на місцеву економіку та державу в цілому; уникнення неефективних управлінських рішень, що призводять до порушення рівноваги бюджету.



Рис. 2.1. Змістовне наповнення циклу стратегічного управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади

Під мотивацією в стратегічному управлінні місцевими фінансами розуміється сукупність характеристик, важелів і впливів формування мотиву (а також стримуючих факторів), у межах яких функціонує, розвивається і приймає органічну, дієву форму управління місцевими фінансами із урахуванням внутрішніх потреб органів місцевого самоврядування та особистих мотивів як посадових осіб органів місцевого самоврядування, так і стейкхолдерів, їх установок, ідеалів, цінностей для досягнення якісного результату щодо досягнення стратегічної мети. Мотиваційні складники: фіскальне регулювання та поглиблення децентралізації міжбюджетних відносин, а також інші інструменти управління місцевими фінансами, які створюють додаткові умови та стимули для органів місцевого самоврядування.

Функція контролю передбачає моніторинг процесу реалізації запланованих заходів, оцінювання результатів і ефективності бюджетних витрат для досягнення встановлених цілей розвитку громади. Виявляються нові тенденції розвитку, та, з урахуванням досягнутих результатів, опрацьовуються майбутні напрями управлінського впливу органів місцевого самоврядування, визначаються і оцінюються проблеми. При цьому децентралізація влади вимагає ширшого залучення громадськості і стейкхолдерів для контролю за процесом управління місцевими фінансами, що підвищить не тільки якість контролю, а і рівень довіри зацікавлених сторін до органів місцевого самоврядування, та стимулюватиме мультиплікативний довготерміновий ефект від впровадження заходів щодо управління місцевими фінансами.

Важливе значення для успішного розвитку територій має стратегічне мислення та стратегічні дії керівників і посадових осіб органів місцевого самоврядування. Особливістю стратегічного мислення є його прогностичний та практичний виміри. Стратегічне мислення зорієнтоване на зміну наявного стану речей, його метою є конструювання бажаного майбутнього для території та визначення практичних засобів його досягнення.

**Ознаками відсутності стратегічного мислення у керівництва є:** точка зору, що середовище майже не змінюється; початок розробки програми дій з аналізу лише внутрішніх можливостей; бажання розписати все наперед в оперативних «планах», будувати на «століття». Базовими положеннями, що свідчать про **наявність стратегічного мислення** є:

- орієнтація на громадянина як на клієнта-споживача;
- розуміння потреби постійної готовності до змін;
- усвідомлення суті стратегічного управління у порівнянні з оперативним;

- комплексне розуміння кінцевого результату стратегічного планування;
- розуміння «пасток» стратегічного планування;
- інструментально-технологічний аспект стратегічного мислення.

## **2.2. Концептуальні засади та модель стратегічного управління місцевими фінансами**

Зі стартом реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади змінився підхід, ба навіть філософія органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами. Відбулися зрушення від пасивної ролі органів місцевого самоврядування щодо пошуку джерел наповнення ресурсної бази місцевих бюджетів до активної провідної ролі в їх ресурсному забезпеченні; від короткострокового директивного планування доходів і видатків місцевих бюджетів до стратегічного управління місцевими фінансами. Донедавна щодо місцевих бюджетів застосовувалось лише короткострокове планування та набуло деякого поширення середньострокове планування. Виникла об'єктивна потреба трансформації поглядів на місцеві бюджети поза межами його розуміння як планового документа чи інструменту формування, розподілу і використання податкових і неподаткових надходжень. Управлінський акцент зміщується на розвиток ресурсного потенціалу території, що вимагає принципово нового комплексу стратегічних пріоритетів, цілей, завдань, а відповідно й управлінських дій та інструментів, спрямованих на їх досягнення.

**Метою стратегічного управління місцевими фінансами** є посилення організаційно-функціональної та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами, а її застосування дозволить створити рівні умови для посилення організаційно-функціональної та фінансової спроможності всіх громад в Україні.

Стратегічне управління місцевими спрямоване на вирішення актуальних проблем місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні:

- все ще високий рівень залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджетів на рівні 53 % (в країнах ЄС менше 50 %);
- невідповідність ресурсної (дохідної) бази місцевих бюджетів обов'язкам і повноваженням органів місцевого самоврядування;
- недостатність управлінських інструментів для реалізації нових

функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, отриманих у рамках децентралізації влади в Україні, а також стимулювання інвестицій в розвиток ресурсного потенціалу територій, частина якого мобілізується в дохідну частину місцевих бюджетів або впливає на процеси їх ресурсного забезпечення;

- неврахування у повній мірі ресурсного потенціалу територій у множині їх видів для мобілізації до дохідної частини місцевих бюджетів;
- низький рівень взаємозв'язку, усвідомлення єдності інтересів учасників місцевого розвитку, неналежна інституційна конвергенція;
- відсутність відтермінованого у часі очікуваного результату через вплив пролонгованої накопичувальної дії зовнішніх і внутрішніх чинників.

Стратегічне управління місцевими фінансами спрямоване на збалансування конкуруючих пріоритетів у контексті потенційно необмежених вимог і обмежених ресурсів (див. рис. 2.2).



Рис. 2.2. Структура конкуруючих тисків на систему управління місцевими фінансами

Фактори, наведені на рисунку 2.2, не є вичерпними. Органи місцевого самоврядування часто стикаються із вимогами з боку учасників процесу управління і мають цілі, які не можуть бути досягнуті протягом одного року. Ігнорування збалансування конкуруючого тиску в більшості випадків призводить до неефективного використання ресурсів території, спрямування їх на неперіоритетні програми, ухвалення рішень, що не відповідають довгостроковим потребам громад.

**Сфери компетенції посадових осіб місцевого самоврядування, залучених у процес управління місцевими фінансами, а саме:**

- фінансова;
- бюджетно-податкова;
- економічна;
- соціальна;
- інституційна;
- інфраструктурна;
- екологічна.

**Концептуальні напрями управління місцевими фінансами:**

- бюджетне регулювання, просування законодавчих передумов для ресурсної самодостатності територіальних громад;
- поліпшення якості податкового адміністрування;
- сприяння розвитку підприємництва як головного чинника соціально-економічного розвитку та розвитку ресурсного потенціалу територій, нарощення обсягів сплати податків, підвищення рівня зайнятості населення;
- запровадження інвестиційно-інноваційної моделі розвитку ресурсного потенціалу територій;
- розвиток інфраструктури, підвищення рівня конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості територій;
- сприяння економічній інтеграції територій на основі максимального використання конкурентних переваг кожної з них;
- використання усіх можливостей розширення впливу органів місцевого самоврядування на процеси управління місцевими фінансами у рамках реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
- реалізація місцевої політики розвитку людського потенціалу.

**Шляхи вирішення кола проблем в управлінні місцевими фінансами:**

- застосування стратегічного підходу до управління місцевими фінансами;
- упровадження методології конвергенції в управлінні місцевими

фінансами;

- мультиплікація (урізноманітнення) джерел формування ресурсної бази місцевих бюджетів;

- модернізація системи міжбюджетних відносин;

- удосконалення фіскальних інструментів управління місцевими фінансами;

- інституційний та інноваційний розвиток тощо.

**Основні завдання:**

- повноцінне нормативне забезпечення управлінського процесу на засадах визначальних принципів децентралізації (субсидіарності, повсюдності та спроможності територіальних громад);

- організаційно-функціональне забезпечення управління місцевими фінансами;

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, а саме: підвищення управлінської спроможності органів місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами як реакції на виклики децентралізації влади; участь територіальної громади; розширення доступу органів місцевого самоврядування до ресурсів для наповнення дохідної бази місцевих бюджетів і максимізація акумуляції фінансових ресурсів у місцевому бюджеті; здійснення раціонального розподілу мобілізованих ресурсів із урахуванням фактору пролонгованої накопичувальної дії в довгостроковій перспективі;

- розвиток наявних точок генерування ресурсного потенціалу території та створення нових, зокрема впровадження заходів щодо залучення інвестицій у розвиток ресурсного потенціалу території;

- посилення співпраці зі стейкхолдерами щодо наповнення ресурсної бази місцевих бюджетів через моделювання управлінських і фінансових відносин стейкхолдерів в управлінні місцевими фінансами та відповідних заходів щодо посилення конвергенції відносин на мікро-рівні;

- підвищення рівня кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами та їх мотивація до застосування нових управлінських інструментів;

- оцінювання стану місцевих фінансів та прогнозування, що передбачає застосування комплексної методики оцінювання стану місцевих фінансів та моделі прогнозування доходів місцевих бюджетів;

- стратегічне управління місцевими фінансами, зокрема бюджетного планування на 5–7 років, а також розробка стратегії управління місцевими фінансами або відповідного розділу у стратегії

розвитку територіальної громади, консолідація та синхронізація із процесами комплексного розвитку громади.

### **Заходи:**

*1. Систематична розробка на засадах визначальних принципів децентралізації (субсидіарності, повсюдності та спроможності громад) концептуальних пропозицій щодо внесення змін до законодавства, у тому числі:*

– проведення публічних консультацій зі стейкхолдерами (жителями громади, представниками бізнес-сектору, науковими установами тощо) щодо пропозицій по внесенню змін до законодавства, обробка та зведення інформації, додаткові консультації, висновки, зворотній зв'язок (за необхідності та можливості);

– подання відповідним державним органам влади пропозицій щодо внесення змін до законодавства як у порядку відповіді на їх запити, так і в порядку власної ініціативи (звернення депутатів як рішення місцевої ради, лист з рекомендаціями профіль-ного структурного підрозділу, лист-звернення від Асоціації міст або регіональних Центрів розвитку місцевого самоврядування тощо).

*2. Організація процесу управління місцевими фінансами, у тому числі:*

– побудова організаційно-функціональної структури управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади в Україні;

– створення міжсекторальних структурних одиниць при органах місцевого самоврядування для вирішення проблем, які виходять за концептуальні рамки певного сектору, у яких генерується окремий вид ресурсного потенціалу;

– розробка процедурних правил, правил, орієнтованих на довгостроковий результат та правил, орієнтованих на інноваційний розвиток

*3. Підвищення управлінської спроможності органів місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами як реакції на виклики децентралізації влади, участь територіальної спільноти, у тому числі:*

– впровадження систем безперервного навчання, підвищення кваліфікації органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами і запровадження інших освітніх програм;

– застосування інструментів органами місцевого самоврядування до розширення ресурсної бази місцевих бюджетів;

– розширення доступу органів місцевого самоврядування до ресурсів для наповнення дохідної бази місцевих бюджетів і максимізація акумуляції фінансових ресурсів у місцевому бюджеті;

– упровадження інструментів управління місцевими фінансами за напрямками: бюджетне регулювання; податкове адміністрування; розвиток підприємництва; адміністративно-територіальна реформа; економічна інтеграція територій; інвестиційно-інноваційний розвиток; розвиток людського потенціалу;

– пошук та залучення альтернативних джерел формування ресурсної бази місцевих бюджетів.

*4. Залучення інвестицій у розвиток ресурсного потенціалу території, у тому числі:*

– організація процесу формування ресурсного потенціалу території;

– розробка плану залучення інвестицій в розвиток ресурсного потенціалу території.

*5. Налагодження управлінських і фінансових відносин стейкхолдерів в управлінні місцевими фінансами та відповідних заходів щодо посилення конвергенції таких відносин, у тому числі:*

– побудова моделі управлінських відносин стейкхолдерів в управлінні місцевими фінансами у контексті відносин зацікавлених у процесі сторін і ступеню управлінського впливу на них.

*6. Застосування комплексної методики оцінювання стану місцевих фінансів та моделі прогнозування доходів, у тому числі:*

– систематизація індикаторів стану місцевих фінансів і застосування системи коефіцієнтів: коефіцієнт самостійності; коефіцієнт вилучення коштів до державного бюджету; питома вага кредитних, залучених ресурсів; порівняння загальнодержавних і світових тенденцій щодо рівня надходжень в бюджет на одного мешканця; коефіцієнт відносної бюджетної забезпеченості тощо;

– застосування економетричної моделі прогнозування доходів місцевих бюджетів на три наступні за плановим роки або більше.

*7. Розробка стратегії управління місцевими фінансами або відповідного розділу у стратегії розвитку територіальної громади, консолідація та синхронізація із процесами комплексного розвитку громади, у тому числі:*

– розробка та реалізація індикативного плану дій розробки стратегії управління місцевими фінансами;

– синхронізація стадій розробки стратегії, бюджетного процесу та планування місцевого розвитку в часовому просторі в межах фінансового року;

– консолідація стратегії управління місцевими фінансами із комплексним розвитком територіальної громади (див. рис. 2.3).

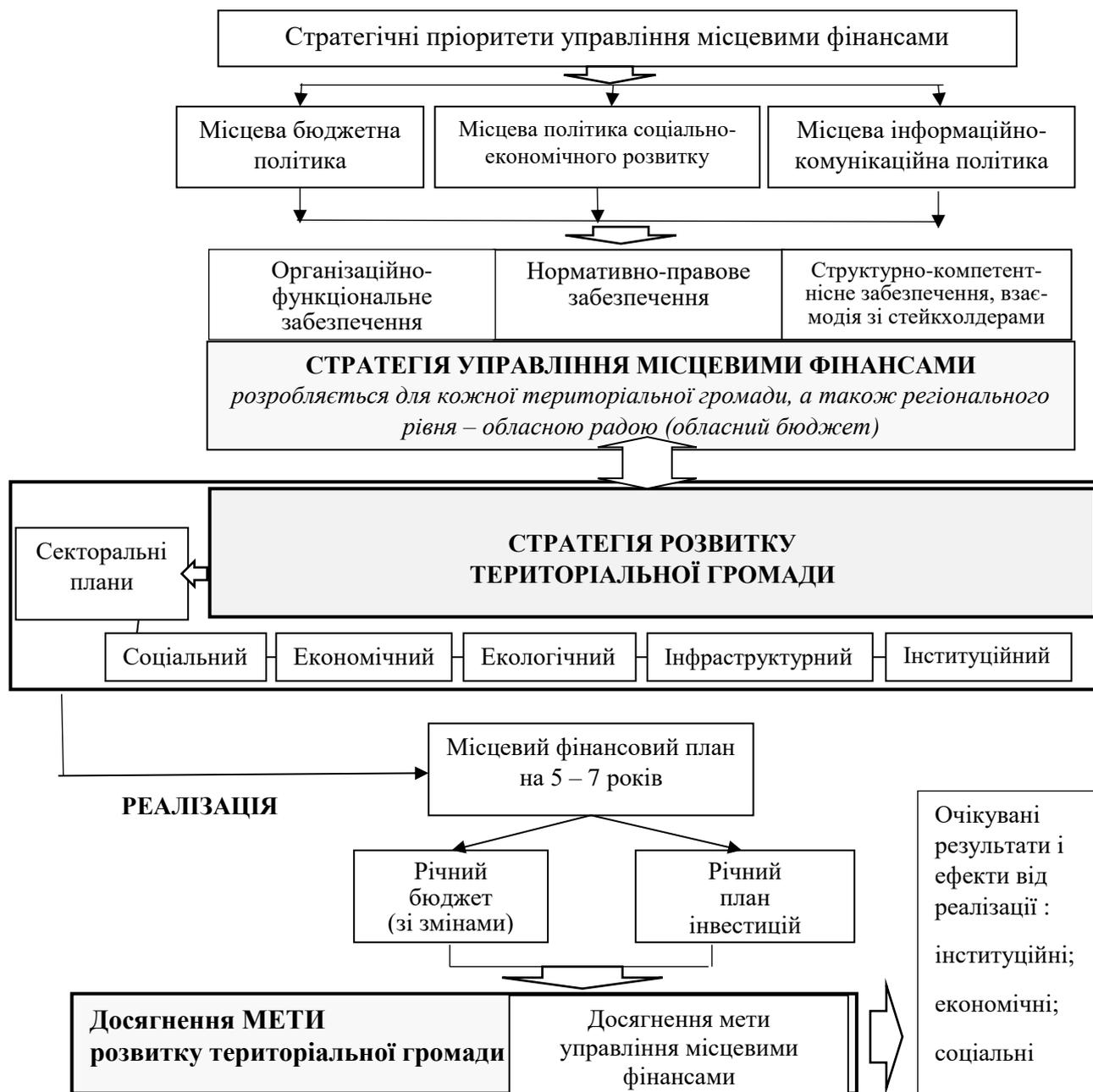


Рис. 2.3. Консолідація стратегії управління місцевими фінансами і стратегії розвитку територіальної громади

8. Здійснення раціонального розподілу мобілізованих ресурсів із урахуванням фактору пролонгованої накопичувальної в довгостроковій перспективі дії, у тому числі:

- організація процесу стратегічного управління місцевими фінансами (організаційно-функціональний механізм);
- довгострокове місцеве фінансове планування на 5 та 7 років.

У основі стратегічного управління місцевими фінансами лежить економічна діяльність на території громади, яка перебуває під дією об'єктивних законів ринку і суспільно-економічних відносин щодо її реалізації з точки зору організаційно-функціонального і структурно-компетентнісного впливу органів місцевого самоврядування, і, одночасно, тією чи іншою мірою – під дією державного регулювання.

Основою стратегії управління місцевими фінансами є процеси формування ресурсного потенціалу територіальної громади (див. рис. 2.4), адже система управління місцевими фінансами (як підсистеми місцевого самоврядування) – це управлінський процес, в якому суб'єкт управління (орган місцевого самоврядування) виконує свої функції для забезпечення економічного розвитку території, використовуючи для цього всі доступні види ресурсного потенціалу території.



Рис. 2.4. Формування ресурсного потенціалу територіальної громади

Органи місцевого самоврядування набувають певних функцій щодо формування потенціалу для ресурсного забезпечення всіх рівнів діяльності на території громади з метою досягнення короткострокових і довгострокових результатів.

У результаті консолідації стратегії управління місцевими фінансами (як підсистеми місцевого самоврядування) зі стратегією розвитку територіальної громади цілі і задачі, визначені в цих документах, будуть опиратись на однорідні пріоритети, матимуть належні взаємозв'язки між елементами стратегій, дозволять усунути зайві елементи, досягти спільних результатів та ефектів, але інструменти і ресурси їх реалізації можуть і будуть відрізнятись. Роль такої консолідації істотно зростає, коли виникають процедурні відхилення, які викликають певні ризики фінансових, інформаційних або іміджевих втрат. Такі процедурні відхилення виникають через невідповідність між вимогами застарілого законодавства і новими викликами, правові прогалини, зміну компетенцій і відсутність можливості їх набуття тощо.

Управління місцевими фінансами у консолідації з комплексним розвитком територіальної громади передбачає наявність місцевих політик, які формуються у тому числі на основі стратегічних пріоритетів управління місцевими фінансами. Державна політика реалізується через законодавство, органи місцевого самоврядування у свою чергу розробляють власні політики, оскільки їх вплив на законодавство обмежений.

**Місцева політика** – офіційно визначені органами місцевого самоврядування цілі і напрями розвитку суспільних відносин на рівні територіальної громади та методи їх реалізації.

Стратегічні пріоритети управління місцевими фінансами насамперед впливають на такі види місцевих політик, як: бюджетна, соціально-економічна та інформаційно-комунікаційна, що не виключає наявності інших видів політик на місцевому рівні.

**Місцева бюджетна політика** визначає не лише основні напрями фінансування та формування дохідної частини, а й особливості застосування фіскальних регуляторів як інструментів мотивації підприємницького середовища і населення та стримування небажаної діяльності на території громади, а також мінімізацію фіскальних ризиків.

**Місцева соціально-економічна політика** є інструментом, який

власне консолідує управління місцевими фінансами з комплексним розвитком територіальної громади і визначає основні напрями діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення соціальних і економічних проблем місцевого значення, як от: розвиток ресурсного потенціалу території та поліпшення якості і доступності населенню публічних послуг.

**Місцева інформаційно-комунікаційна політика** набула актуальності із початком децентралізації влади в Україні, адже передбачає основні напрями щодо забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, доступності та підзвітності громаді, а також щодо розширення участі громадськості і інших стейкхолдерів у процесі прийняття та реалізації управлінських рішень органів місцевого самоврядування, зокрема в управлінні місцевими фінансами.

Досягнення довгострокових результатів можливе шляхом застосування інструментів стратегічного планування в управлінні місцевими фінансами та врахування особливостей ресурсного потенціалу території. Неякісно сплановані заходи щодо управління місцевими фінансами на довгострокову перспективу можуть спровокувати негативне ставлення потенційних стейкхолдерів до органів місцевого .

**Стратегія управління місцевими фінансами, яка є потужним джерелом програм, проектів та ідей для законодавства, служить своєрідним довгостроковим посібником розвитку ресурсного потенціалу території та гарантією безперервності, раціональності і стабільності реалізації планів місцевого розвитку.**

Стратегія управління місцевими фінансами повинна розроблятися для кожної територіальної громади, області. Ця стратегія і стратегія розвитку громади можуть бути сформовані ітераційно та можуть бути повторені у наступні планові періоди за умови визначення на момент нового планування релевантного стану, редизайну місцевої бюджетної політики і відповідного коригування планів.

Реалізація стратегії управління місцевими фінансами можлива за умови побудови організаційно-функціональної структури як сукупності елементів, зв'язків, що зумовлює функціональні особливості органів місцевого самоврядування щодо формування ресурсної бази місцевих бюджетів і залучення в процес управління місцевими фінансами громади та стейкхолдерів. Така організаційно-функціональна структура передбачає наділення значною частиною функціональних повноважень

виконавчих комітетів у об'єднаних територіальних громадах. Виконавчі комітети виконують організаційно-функціональні процедури, тобто спираючись на стратегію управління місцевими фінансами розробляють та затверджують правила, структури та послідовність дій в системі управління місцевими фінансами.

Ефективність управління місцевими фінансами залежить від повноти урахування різних видів ресурсного потенціалу території, кожен із яких генерується в окремих секторах (галузь, сфера) або у межах кількох секторів, а отже має характеристики, притаманні різним секторам.

План дій щодо реалізації стратегії управління місцевими фінансами на поточний рік (традиційний інструмент реалізації стратегій, який затверджується місцевою радою).

Далі профільні підрозділи органів місцевого самоврядування, взаємодіючи зі стейкхолдерами (проекти на умовах державно-приватного партнерства), реалізують затверджений план дій, розробляючи під нього рішення про місцевих бюджет на поточний рік, а також місцевий фінансовий план на 5 або 7 років. Фінансування здійснюється через розпорядників бюджетних коштів згідно з чинним законодавством.

Стратегічне управління місцевими фінансами, як складна, відкрита система, за ознакою функціональних особливостей поділяється на декілька підсистем:

- *прийняття рішень* – зосереджена на прийнятті стратегічних рішень, їх узгодження із зовнішнім середовищем та розподілом локальних завдань підсистемам низової ланки;

- *інформаційно-координаційна* – призначена для збору, обробки й оформлення інформації щодо управління місцевими фінансами, забезпечує ретроспективний і перспективний аналіз та формування інформаційних масивів для підсистеми з прийняття рішень, інформування стейкхолдерів, сторонніх інститутів і осіб;

- *реалізації* – здійснює реалізацію стратегічних рішень і локальних тактичних завдань за застосування технології управління;

- *гомеостазна* – виконує врівноважуючу, зближуючу діяльність, забезпечує сталість складу системи та її розвиток, регулює рух інформаційних, фінансових потоків і ресурсів, необхідних для розвитку, забезпечує конвергенцію органів місцевого самоврядування, стейкхолдерів та інших учасників процесу управління місцевими

фінансами.

Стратегічне управління місцевими фінансами є сукупністю дій і факторів впливу суб'єктів управління. Результатом моделі, представленої на рис. 2.5, є досягнення цілей стратегії управління місцевими фінансами для окремої територіальної громади.

**Формування інформаційно-аналітичної бази управління місцевими фінансами** передбачає: збір статистичних даних; застосування аналітичних інструментів та методів для аналізу стану і потенційних можливостей розвитку місцевих фінансів, забезпечення руху інформаційно-аналітичних потоків щодо фінансових ресурсів місцевого самоврядування; систематизацію індикаторів стану місцевих фінансів; формулювання проблеми.

**Визначення стратегічних пріоритетів та цілепокладання** передбачає формулювання цілей (нових або повторне підтвердження попередньо встановлених) спираючись стратегічні пріоритети, результатом чого є стратегічні пріоритети; перевірені/оновлені стратегічні цілі; невідповідність між релевантним станом і встановленими цілями.

**Формування стратегії управління місцевими фінансами та консолідація з територіальним розвитком** передбачає впровадження таких заходів як узгодження цілей управління місцевими фінансами із секторальними (галузевими) цілями розвитку території з урахуванням більш високого та відповідно низького рівнів ризиків та вибір найбільш бажаної альтернативи для територіальної громади залежно від обставин, а також розробку та затвердження стратегії управління місцевими фінансами для територіальної громади.

**Реалізація стратегії управління місцевими фінансами** передбачає: розробку програм, проектів та заходів; формування нових нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, необхідних для виконання планів; бюджетування; виконання бюджету (план дій щодо реалізації стратегії управління місцевими фінансами, місцевий фінансовий план на 5 – 7 років та річний бюджет).



Рис. 2.5. Модель стратегічного управління місцевими фінансами

**Очікувані результати стратегічного управління місцевими фінансами:** стабільна система функціонування територіальних громад, їх виконавчих і представницьких органів; прозорість діяльності органів місцевого самоврядування та мінімізація корупційних чинників; участь жителів громади у вирішенні питань місцевого значення; щільність комунікації зі стейкхолдерами; організаційна і фінансова самостійність громад; поліпшення якості та доступності публічних послуг; позитивна динаміка питомої представників середнього класу в загальній чисельності населення територіальної громади; поліпшення культури сплати податків серед населення; розвиток точок генерування

ресурсного потенціалу території; накопичувальний довготривалий ефект пролонгованої дії в управлінні місцевими фінансами; розширення ресурсної бази місцевих бюджетів; забезпечення сталого розвитку території.

### **2.3. Особливості механізму стратегічного управління місцевими фінансами**

Управління місцевими фінансами поєднує в собі поточне та стратегічне планування, бюджетне прогнозування, інші стратегії розвитку територій, програми, проекти і спрямовується на розвиток місцевого самоврядування загалом. Виявлення проблем у системі місцевих фінансів та можливостей розвитку ресурсного потенціалу території, причин фіскальних дисбалансів з метою забезпечення ресурсної самодостатності територіальних громад у довгостроковій перспективі. Ці та інші завдання стоять перед органами місцевого самоврядування, як організаторами процесу управління місцевими фінансами, у рамках своїх функціональних повноважень.

Ефективне управління місцевими фінансами є одним з основних завдань органів місцевого самоврядування, адже в умовах обмеженої ресурсної бази місцевих бюджетів власне ресурсний потенціал територій має стати джерелом їхнього розвитку. Виключно ресурсна самостійність територіальних громад може гарантувати не лише належну якість адміністративних та соціальних послуг, які надаються громадянам, а й соціально-економічний розвиток територій.

Механізм стратегічного управління місцевими фінансами ґрунтується на дотриманні балансу ресурсів і пріоритетів розвитку територіальної громади, визначених у стратегії розвитку громади та стратегії управління місцевими фінансами. Вони відображають стратегічне бачення органів місцевого самоврядування у фінансуванні заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку громади, забезпечення населення публічними послугами з урахуванням ресурсного потенціалу територій та за умови збалансування дохідної і видаткової частин місцевих бюджетів. Він базується на інтеграції поточного і стратегічного управління та вимагає дотримання орієнтирів, визначених у комплексних планах (стратегіях) соціально-економічного розвитку територій.

Орієнтиром є досягнення консенсусу між структурою ресурсного потенціалу територіальної громади, ресурсною базою місцевого

бюджету та фінансовими потребами для забезпечення сталого розвитку території, у тому числі фінансове забезпечення стратегічних рішень; раціональне використання фінансових ресурсів; пошук ефективних джерел короткострокового та довгострокового фінансування; підвищення ефективності фінансового менеджменту<sup>1</sup>.

Повнота залучення внутрішніх і зовнішніх ресурсів, консолідація видаткової частини місцевих бюджетів із соціально-економічними факторами, максимальне забезпечення публічних послуг населенню, узгодженість управлінських рішень органів місцевого самоврядування зі стратегією розвитку території, обмеження щодо наповнення ресурсної бази місцевих бюджетів – усі ці аспекти повинні бути враховані.

**Обмеження щодо наповнення ресурсної бази місцевих бюджетів** є одними із визначальних чинників впливу, навколо яких повинен будуватися механізм управління місцевими фінансами. Таких обмежень є шість груп: *економічні, соціально-культурні, демографічні, екологічні, інституційні, політичні*.

**Економічні обмеження** включають у себе необхідність постійної підтримки збалансованості та стійкості економічної системи території, забезпечення відповідності між податковим навантаженням на суб'єкти підприємницької діяльності та бажаним рівнем прибутковості бізнесу, диверсифікацію і спеціалізацію бізнес-структур. Такі обмеження впливають на переважну більшість управлінських рішень органів місцевого самоврядування в бюджетно-податковій та інвестиційній сферах. Наприклад, у рамках реалізації фіскальної і стимулюючої функцій органи місцевого самоврядування повинні виважено підходити до диференціації ставок податків, аби від стимулюючого ефекту не перейди до стримуючого, що у свою чергу матиме негативні наслідки для розвитку ресурсного потенціалу території та наповнення ресурсної бази місцевих бюджетів.

**Соціально-культурні обмеження** передбачають дотримання законодавчо встановлених стандартів якості життя населення, ступеня забезпечення його базових потреб, створення можливостей розвитку людського потенціалу. Такі обмеження враховуються в управлінні місцевими фінансами насамперед в частині кадрової політики органів місцевого самоврядування, підвищення професійного рівня працівників структурних підрозділів щодо управління місцевими фінансами, а також їхніх компетенцій щодо стратегічного управління.

**Демографічні обмеження** виникають відповідно до поточних на певний момент часу демографічних трендів (міграція, народжуваність, смертність, середня тривалість життя) та впливають на працездатність

---

<sup>1</sup> Ганущак Ю. І. Місцеві бюджети: практ. посібник. Київ. 2012. С. 62.

населення, рівень соціального забезпечення, обсяги сплати податків до місцевих бюджетів тощо.

**Екологічні обмеження** включають стан навколишнього природного середовища та необхідність вжиття заходів щодо його поліпшення, що відображається в затверджених українським та міжнародним законодавством екологічних нормах і вимогах до ведення виробничої діяльності. Ці обмеження мають вагомий вплив на рішення органів місцевого самоврядування щодо стратегічного управління місцевими фінансами, адже вони насамперед визначають розвиток природних ресурсів, які є потужним джерелом наповнення ресурсної бази місцевих бюджетів (плата за землю, плата за користування надрами, екологічний податок тощо).

**Інституційні обмеження** випливають із можливостей системи місцевого самоврядування. З одного боку – слабка інституційна підтримка призводить до прогалин в процесах підготовки та реалізації стратегії управління місцевими фінансами, а з іншого боку – створення та включення в процес управління недієвих і функціонально некорисних інституцій призведе до нецільового використання ресурсів місцевих бюджетів.

**Політичні обмеження** передбачають слідування програмним орієнтирам тих чи інших політичних сил, представники яких обрані громадою до органів місцевого самоврядування, необхідність фіксування (поліпшення) їх політичного рейтингу. Їх вплив відображається у досягненні консенсусу під час розподілу бюджетних коштів.

**Механізм стратегічного управління місцевими фінансами є консолідацією розроблених і обґрунтованих основних положень, висновків та рекомендацій щодо застосування стратегічного та ресурсного підходів до управління місцевими бюджетами в єдиний механізм, спрямований на посилення системи місцевих фінансів, збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів та досягнення накопичувального довгострокового ефекту пролонгованої дії.** Це поетапний процес з урахуванням визначених обмежень на кожному етапі. Він поєднує квінтесенції децентралізації влади в Україні, поточного та стратегічного управління, конвергенції, нормативно-правову основу місцевого самоврядування та бюджетне законодавство, структуру ресурсного потенціалу території та ресурсної (дохідної) бази місцевих бюджетів, відносини із внутрішніми і зовнішніми стейкхолдерами, участь жителів громади у вирішенні питань місцевого значення. Базується механізм на функціях і повноваженнях органів місцевого самоврядування, отриманих або розширених у рамках

децентралізації влади, та спрямований на досягнення стратегічних пріоритетів управління місцевими фінансами.

*Механізм стратегічного управління місцевими фінансами – це сукупність взаємопов'язаних елементів у їх взаємодії, що забезпечують процес формування і підтримки організаційно-функціональної і фінансової спроможності органів місцевого самоврядування з урахуванням економічних, соціально-культурних, демографічних, екологічних, інституційних норм щодо надходжень до дохідної частини місцевих бюджетів.*

Механізм стратегічного управління місцевими фінансами ґрунтується на довгостроковому бюджетному плануванні на п'ять та сім років, базою якого є довгостроковий прогноз доходів місцевих бюджетів (наприклад, за допомогою економетричної моделі). У основі механізму лежить коло суб'єктів (органи місцевого самоврядування, профільні підрозділи, організації, стейкхолдери та інші) відповідно виконуваних ними процедур в управління місцевими фінансами та сукупність функцій щодо управління місцевими фінансами, що реалізуються цими суб'єктами, використовуючи різні види ресурсного потенціалу і ресурсів, з метою максимального наповнення дохідної частини місцевих бюджетів та досягнення накопичувального ефекту пролонгованої дії щодо розширення їх ресурсної бази.

**Функції, які є основою механізму стратегічного управління місцевими фінансами:**

1. *Формування стратегічного бачення системи місцевих фінансів, під час якого закладаються основи стратегічного управління місцевими фінансами, та яке передбачає визначення відповідних стратегічних пріоритетів.*

2. *Цілепокладання – формулювання стратегічних та операційних цілей управління місцевими фінансами. По суті, вони є відображенням напрямів організаційної, регуляторної, бюджетно-фіскальної, контрольно-ревізійної, інформаційної політики органів місцевого самоврядування щодо досягнення встановлених стратегічних пріоритетів. Окреслення цілей дозволяє сформуванню плану реалізації стратегії управління місцевими фінансами, впровадити довгострокове місцеве фінансове планування та планування розвитку ресурсного потенціалу території, посилити зв'язки між поточним, середньостроковим та стратегічним плануванням, синхронізувати національні процеси та управлінські цикли на місцевому рівні, забезпечити гармонізацію планування на національному рівні з плануванням на рівні місцевого самоврядування.*

3. *Визначення об'єктів та суб'єктів системи та функціональних взаємозв'язків між ними* із урахуванням обмежень щодо наповнення місцевих бюджетів. Зокрема передбачається залучення стейкхолдерів та громадськості. Партисипативний підхід дозволяє залучити в управлінський процес широке коло стейкхолдерів і вже на початкових етапах підготовки максимально врахувати їх інтереси.

4. *Аналіз внутрішнього і зовнішнього середовища*, зокрема, аналіз сильних та слабких сторін системи управління місцевими фінансами, виявлення можливостей, загроз, обмежень, оцінювання ресурсного потенціалу. Вивчається нормативно-правове поле, бюджет і міжбюджетні відносини, структура та стан місцевої економіки, податкова політика, технології та рівень використання інновацій, інфраструктура, соціальне середовище, демографічна ситуація, підприємницьке і політичне середовище, інвестиційний клімат. Аналізуються наявні та потенційні ресурси, можливості їх мобілізації, у тому числі залучення зовнішніх ресурсів, а також конкурентних переваг громади.

5. *Аналіз конкурентних переваг у громадах*, а особливо в новій їх формі – об'єднаних територіальних громадах, має виконуватися з огляду на пошук синергетичного ефекту, який може забезпечити інтеграція окремих факторів (ресурсних, управлінських, економіко-фінансових, людських), що відокремлено існують у громадах, які об'єдналися. Саме конкурентні переваги, унікальні особливості території є основою залучення до неї інвестиційних та споживчих ресурсів, заробляння грошей, що є ключовим завданням стратегії розвитку території<sup>1</sup>.

6. *Розробка заходів щодо стратегічного управління місцевими фінансами із урахуванням особливостей ресурсного потенціалу території*, у основі яких довгострокове бюджетне планування. Тут застосовуються різноманітні методи та інструменти, у тому числі методи конвергенції та інструментарій управління місцевими фінансами. Ці заходи втілюються в розробці планів; формулюванні правил; розробці процедур і дій, які здійснюються під час підготовки, схвалення і реалізації стратегії управління місцевими фінансами; визначенні відповідальних виконавців, обов'язків різних учасників на всіх стадіях управління; узгодженні з цілями розвитку територіальної громади тощо.

7. *Контроль за процесом управління*, що передбачає моніторинг повноти, своєчасності та доцільності застосування методів та інструментів у процесі стратегічного управління місцевими фінансами.

---

<sup>1</sup> Шаров Ю. П. Укрупнення територіальних громад та їх співробітництво: виклики для стратегічного планування. *Державне управління: теорія та практика*. 2015. № 2. С. 58.

Неякісна організація процесу управління може призвести до незапланованих перерозподілів ресурсів, оскільки може допускати їх спрямування на неперіоритетні напрями та знижувати обсяги фінансів для досягнення стратегічних пріоритетів. Слабкий механізм контролю може допускати такі моделі використання ресурсів, які суттєво відрізняються від початкових асигнувань. Відсутність інформації про вартість програм та використання ресурсів підриватиме здатність виділяти ресурси на стратегічні пріоритети. Регулярна інформація про виконання бюджету дозволяє вести моніторинг використання ресурсів, полегшує виявлення «вузьких місць» та проблем, які можуть приводити до внесення значних змін у виконуваному бюджеті. Обмежені перевірки, імовірно, знижуватимуть тиск на органі місцевого самоврядування, який повинен виділяти асигнування та виконувати бюджет відповідно до проголошеної місцевої політики.

8. *Оцінювання результатів управління*, зокрема, вивчення впроваджених змін та результати їх впливу на ресурсний потенціал території та ресурсну базу місцевих бюджетів, досягнення стратегічних цілей і пріоритетів. Розподіл ресурсів зміцнюватиметься, якщо всі заявки зможуть конкурувати між собою в транспарентний спосіб під час підготовки бюджету. Недостатня транспарентність обмежуватиме наявність інформації стосовно використання ресурсів відповідно до проголошених урядом цілей. Це обмежує здатність органів місцевого самоврядування, громадськості та засобів масової інформації оцінювати ступінь, до якого орган місцевого самоврядування втілює свої політичні пріоритети в життя.

**Способи оцінювання ефективності та/або результативності діяльності органів місцевого самоврядування:**

– *оцінювання кінцевого результату* – показує, якою мірою досягнуті цілі, основна увага приділяється оцінюванню результатів у частині підвищення рівня фінансової самодостатності територіальної громади незалежно від того, чи були ці результати отримані виключно в результаті реалізації управлінських рішень органів місцевого самоврядування, чи досягненню їх сприяли інші зовнішні чинники;

– *аналіз витрат/вигод* – оцінює вартість досягнення однієї цілі та використовується для вибору найбільш економічних способів досягнення цілей;

– *оцінювання управлінських процесів* – показує, чи реалізується рішення органу місцевого самоврядування так, як було заплановано, чи відповідають впроваджені заходи законодавству, професійним стандартам і очікуванням стейкхолдерів;

– оцінювання вкладу управлінського рішення органу місцевого самоврядування у досягнення кінцевого результату – передбачає оцінювання «чистого ефекту» заходів, впроваджених у межах реалізації конкретного управлінського рішення на кінцевий результат, тобто без урахування інших факторів, і застосовується в разі, коли відомо, що існують зовнішні чинники, що вплинули на кінцевий результат та можливо оцінити рівень їх впливу.

**9. Коригування процесу управління** – розробка, узгодження, затвердження та впровадження коректив у процес стратегічного управління місцевими фінансами на основі результатів оцінювання. Тут здійснюється верифікація доцільності визначених заходів. Якщо витрати перевищують очікуваний результат, то визначені дії, спрямовані на досягнення цілі, є неефективними, а саму ціль потрібно переглянути, відтермінувати або навіть вилучити чи замінити.

Відсутність довгострокової перспективи в бюджетному плануванні ставить під загрозу виконання рішень про фінансування інвестиційних програм і проектів, оскільки річний бюджет у часових рамках надто короткий для реалізації стратегічних пріоритетів.

В Україні із 2019 р. запроваджено трирічне фінансове планування поряд із короткостроковим, у тому числі на місцевому рівні. Однак, ураховуючи запит управління місцевими фінансами щодо стратегічного бачення і тривалість так званого політичного циклу в Україні (одна каденція місцевих рад – 5 років), *в основі механізму стратегічного управління місцевими фінансами лежить бюджетне планування на 5 або 7 років, що охоплює великий цикл процесу управління місцевими фінансами (5 – 7 років – від розробки до реалізації стратегії, завершення стратегічного сценарію)*. Органи місцевого самоврядування повинні мати можливість розробляти відповідні плани й на 7 років, оскільки тривалість політичного циклу в Україні можна розглядати і як семирічний, ураховуючи перехідний період, який включає вибори Президента України, Верховної Ради України та місцеві вибори.

**Переваги та недоліки поточного (на 1 рік), середньострокового (на 3 роки) і стратегічного (на 5 або 7 років) бюджетного планування.**

**Поточне бюджетне планування** на місцевому рівні втілюється у відповідних рішеннях про місцевий бюджет на поточний фінансовий рік.

*Переваги:*

- максимальна точність планових показників;
- директивний характер;
- збігається з фінансовим звітним періодом для порівняння фактичних результатів із витраченими бюджетними коштами та сприяє кращому тлумаченню результатів діяльності органів місцевого самоврядування;
- забезпечує фінансування поточних потреб щодо реалізації власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування.

*Недоліки:*

- не дозволяє врахувати стратегічні пріоритети і цілі;
- орієнтоване лише на наявні фінансові ресурси і оминає увагою ресурсний потенціал і точки його розвитку;
- не збалансовує ресурси і потреби у ресурсах на довгострокову перспективу, що створює ризики невиконання великих інвестиційних проектів розвитку громади;
- не демонструє стейкхолдерам ресурсну спроможність територіальної громади і ускладнює ухвалення рішень про вливання інвестицій у її розвиток;
- не консолідується зі стратегіями розвитку територіальної громади (комплексними, галузевими);
- не дозволяє якісно сформувати ресурсний блок у стратегіях розвитку.

**Середньострокове бюджетне планування** в Україні впроваджено у формі місцевих фінансових планів на три роки.

*Переваги:*

- розширює горизонти бачення управління місцевими фінансами на середньостроковий період;
- враховує не лише наявні фінансові ресурси місцевих бюджетів, а й очікувані результати розвитку нових точок зростання ресурсного потенціалу території;
- орієнтується на стратегічні пріоритети розвитку; застосовує методи прогнозування.

*Недоліки:*

- знижується точність бюджетних показників;
- не враховує повною мірою стратегічні пріоритети і цілі розвитку громади;
- не демонструє стейкхолдерам ресурсну спроможність територіальної громади у довгостроковій перспективі та можливість

підтримки інвестицій коштом місцевих бюджетів;

– не консолідується зі стратегіями розвитку територіальної громади (комплексними, галузевими);

– не дозволяє якісно сформувати ресурсний блок у стратегіях розвитку та фінансове забезпечення реалізації довгострокових інвестиційних проектів;

– охоплює лише частину політичного циклу в Україні, чим знижує відповідальність голів місцевих рад і депутатів нового скликання за реалізацію трирічного фінансового плану, затвердженого протягом минулої каденції.

**Стратегічне бюджетне планування** втілюється у вигляді стратегії управління місцевими фінансами і відповідного місцевого фінансового плану на п'ять років (за необхідності – на сім років).

*Переваги:*

– формує стратегічне бачення управління місцевими фінансами;  
– дозволяє розглянути майбутні наслідки вибору бюджетної та фіскальної місцевої політики;

– створює ресурсну базу місцевих бюджетів для реалізації довгострокових ініціатив;

– формує більш чітке уявлення про ресурсну спроможність територіальної громади та підсилює довіру стейкхолдерів;

– допомагає уникнути рішень органів місцевого самоврядування, які мають короткостроковий позитивний ефект, але погіршать проблему в майбутньому;

– мінімізує фіскальні ризики;

– оцінює майбутні наслідки, пов'язані з поточними бюджетними рішеннями, і допомагає органам місцевого самоврядування обрати найбільш вигідну комбінацію ресурсів для поточного фінансового забезпечення;

– підвищує інвестиційну привабливість територій;

– враховує як вже створені точки генерування ресурсного потенціалу, так і можливості щодо створення нових точок розвитку;

– консолідується зі стратегіями розвитку територіальної громади (комплексними, галузевими);

– дозволяє якісно сформувати ресурсний блок у стратегіях розвитку та фінансове забезпечення реалізації довгострокових інвестиційних проектів;

– повністю охоплює політичний цикл в Україні, що підвищує відповідальність голів місцевих рад і депутатів за реалізацію розробленого і затвердженого плану.

*Недоліки:*

– зниження точності бюджетних показників порівняно з короткостроковим і середньостроковим планами;

– недирективний характер документа.

Недоліки можна мінімізувати, удосконаливши методи прогнозування та збільшивши кількість публічних консультацій упродовж процесу розробки, затвердження і реалізації стратегії та бюджетного плану на 5 або 7 років. Широке залучення членів територіальних громад та стейкхолдерів у процес планування підвищує рівень відповідальності органів місцевого самоврядування за реалізацію стратегії та плану саме перед громадськістю.

Довгостроковий бюджетний план, як і середньостроковий, повинен містити прогнози доходів і видатків місцевого бюджету на п'ять років, розробка яких базується на основних принципах державного прогнозування, розроблення програм економічного і соціального розвитку в Україні, а саме: цілісності, об'єктивності, науковості, гласності, самостійності, рівності та дотримання загальнодержавних інтересів<sup>1</sup>.

Визначення індикаторів і показників стану місцевих фінансів, розмежування їх на стимулятори і дестимулятори викликає потребу у використанні надійних прогнозів показників, як річних, так і середньота довгострокових. На надійність прогнозів впливають об'єктивні чинники (наприклад, макроекономічна нестабільність), а також той факт, що вони є незахищеними від політичного втручання з метою задоволення потреб у фінансуванні і формуванні у суспільстві позитивного сприйняття розвитку економіки.

Механізм стратегічного управління місцевими фінансами передбачає застосування інструментів для отримання позитивного ефекту у відповідних напрямках: бюджетне регулювання; податкове адміністрування; розвиток підприємництва; адміністративно-територіальна реформа; економічна інтеграція територій; інвестиційно-інноваційний розвиток; розвиток людського потенціалу.

**Інструменти бюджетного регулювання** є основними в управлінні місцевими фінансами: виявлення резервів додаткових

---

<sup>1</sup> Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування : Закон України від 06.12.2018.

надходжень до місцевих бюджетів; оптимальний перерозподілу доходів місцевого бюджету відповідно до пріоритетних напрямів фінансування видатків; законодавче закріплення чітких науково визначених нормативів видатків за кожним напрямом видаткової частини; виділення органам місцевого самоврядування належного обсягу міжбюджетних трансфертів на фінансування делегованих державою повноважень.

**Поліпшення якості податкового адміністрування**, як один з основоположних напрямів управління місцевими фінансами, спрямоване на розроблення ефективного механізму координації роботи органів місцевого самоврядування і територіальних підрозділів Державної фіскальної служби України. Інструментами податкового адміністрування є: регулювання податкових ставок; забезпечення повноти сплати податків і зборів платниками; недопущення ухилення від їх сплати; спрощення процедури сплати податків та її автоматизація; створення позитивного іміджу сумлінних платників податків; посилення матеріальної, адміністративної і кримінальної відповідальності за порушення податкового законодавства.

**Сприяння розвитку підприємництва** полягає в лібералізації відносин між владою і суб'єктом господарювання шляхом застосування таких специфічних інструментів, як: узгодження законодавчих та нормативно-правових актів з інтересами підприємців; удосконалення фінансово-кредитної політики щодо забезпечення доступу підприємницьких структур до фінансових ресурсів; подальше розширення непрямих методів стимулювання розвитку підприємництва шляхом сприяння задоволення технічних, технологічних, ресурсних потреб підприємців на пільгових умовах; надання послуг із сертифікації продукції; виробництва й управління ним за міжнародними стандартами; інформаційного забезпечення підприємців.

**Запровадження інвестиційно-інноваційної моделі розвитку ресурсного потенціалу територій** повинно здійснюватися шляхом стимулювання залучення інвестицій, формування пріоритетів розвитку виробництва на основі новітніх технологій, побудови сучасних систем і каналів комунікації. Однією з найважливіших складників інвестиційної політики розвитку є рівень інноваційності виробництва та загальні принципи використання і відтворення основних ресурсів території, що пов'язано з раціональним та ефективним розподілом усіх видів капіталовкладень. Саме цільове використання бюджетних коштів та

значного обсягу інвестицій у сфері модернізації виробничих потужностей є умовою прискорення соціально-економічного розвитку громади, що залежить від ступеня централізації та децентралізації механізмів державного управління.

**Регулятивний вплив органів місцевого самоврядування в напрямі розвитку інфраструктури** – це передусім, в українських реаліях, розвиток автомобільного і залізничного сполучення, електро -, газо - і нафтопровідних мереж, аеропортів, будівництво та реконструкція об'єктів соціального призначення (шкіл, дошкільних закладів, закладів дозвілля), що має підвищувати привабливість територій для інвесторів, поліпшувати якість життя населення.

**Економічна інтеграція територій** базується на упорядкуванні правових основ економічних і політичних взаємин «центральної органи державної влади – органи місцевого самоврядування», збереженні контролю держави над стратегічними об'єктами і природними ресурсами, забезпеченні функціонування міжрегіональної транспортної, енергетичної та телекомунікаційної систем. Серед інструментів: сприяння становленню і розвитку інтеграційних форм просторової організації та самоорганізації територій; стимулювання галузевої спеціалізації територій; посередництво в налагодженні господарських зв'язків, активізація культурного, освітнього, туристичного обміну між територіями; забезпечення економічної безпеки територій.

Щодо проведення адміністративно-територіальної реформи, то важливим аспектом є те, що вона одночасно являє собою інструмент впливу на місцеві фінанси. Її основний акцент полягає в запровадженні нових інноваційних механізмів прийняття рішень, які б з'єднували державний, приватний і громадський сектори, та в переході від управління, яке базується на державно-адміністративному поділі, до просторового управління.

Вплив органів місцевого самоврядування на **розвиток людського потенціалу** стабілізує та поліпшує демографічну ситуацію, підвищує рівень зайнятості населення, стимулює зростання його інтелектуального потенціалу. Інструментами впливу є: формування та реалізація місцевої політики у сфері регулювання внутрішньо регіональної та міжрегіональної трудової міграції; реалізація концепції постійного навчання протягом життя; реформування пенсійного забезпечення; запровадження новітньої концепції розвитку соціальної інфраструктури за рахунок співфінансування з державного бюджету, місцевих бюджетів

і бізнесу; удосконалення порядку розроблення соціальних програм, спрямованих на вирішення найгостріших проблем територій.

Важливо застосовувати інструменти: управління вартістю в умовах дефіциту бюджетних коштів і необхідності багатоджерельного фінансування проєктів місцевого розвитку; управління часом, оскільки горизонти стратегічного планування обмежені термінами каденції виборчих органів; управління змістом та інтеграція результатів – діяльність органів місцевого самоврядування є багатовекторною і рівень задоволення громадянина значною мірою залежить від узгодженості і цілеспрямованості дій у кожній сфері; управління ризиками в умовах змін<sup>1</sup>.

#### **2.4. Формування та реалізація стратегії управління місцевими фінансами**

Реалізація фундаментальних принципів публічного управління та адміністрування, у тому числі місцевого самоврядування, в умовах децентралізації влади здійснюється на якісно новому рівні, при цьому окремі завдання ставляться вперше. Набули кардинальних змін значення, роль і функції місцевого самоврядування щодо суспільно-економічного розвитку територіальних громад і держави загалом, що викликало необхідність удосконалення системи управління місцевими фінансами.

Для реалізації нових викликів децентралізації, управління місцевими фінансами, як цілісна система, має узгодити роботу всіх елементів так, що кожен з них буде виконувати чітко визначену функцію за певним алгоритмом, враховуючи пріоритети стратегічного розвитку для України і для кожної громади, використовуючи їх переваги і унікальність. Тому поряд з актуалізацією застосування стратегічного підходу до публічного управління загалом змінюються й підходи до розробки стратегій як самих громад, так і управління місцевими фінансами цих громад. Щоб отримати добробут і належну безпеку життя завтра, необхідно здійснити якісне планування сьогодні.

Сьогодні знеособлені стратегії місцевого розвитку, які ще інколи приймаються, розроблені за єдиним шаблоном, швидкими темпами

---

<sup>1</sup> Чикаренко І. А., Чикаренко О. О., Ушакова А. С. Досвід стратегічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 10. С. 54-61.

знецінюються через їх неефективність. Органи місцевого самоврядування залежно від розміру і амбіцій, вкладають десятки (а то й сотні тисяч) гривень бюджетних коштів в розробку стратегій розвитку, які б враховували місцеві особливості. Те ж саме стосується і стратегії управління місцевими фінансами, і як документа, і як плану. Не може бути універсальної стратегії, яка б відповідала вимогам усіх без винятку територіальних громад, адже в основі такої стратегії лежать особливості ресурсного потенціалу території.

Стратегія управління місцевими фінансами визначає майбутній результат діяльності органів місцевого самоврядування, є основою для синхронізації поточного і стратегічного управління, а стратегічний підхід до управління формуванням місцевих бюджетів має визначати політику органів місцевого самоврядування (коротко-, середньо- і довгострокову) щодо формування ресурсної (дохідної) бази місцевих бюджетів та її спрямування на розвиток ресурсного потенціалу території. При цьому цілі мають бути реалістичними.

*Стратегія управління місцевими фінансами – це документ довгострокового характеру, який описує головні цілі розвитку існуючих і створення нових точок генерування ресурсного потенціалу території (нових бізнесів, залучення нових учасників, стейкхолдерів, формування ресурсної (дохідної) бази місцевих бюджетів, виконання дохідної й видаткової частин бюджету), встановлює взаємозв'язок між цілями і завданнями органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами, а також між показниками, за допомогою яких будуть вимірюватися результати діяльності.*

Управління місцевими фінансами є циклічним та ітераційним процесом, причому в ході поточного планування одночасно можуть здійснюватись дії і процедури з середньо- і довгострокового планування (за умови розроблення в цьому році стратегії чи середньострокового плану). Процес планування розвитку територіальної громади також є складовою частиною бюджетного планування поточного року (в частині програм, реалізація яких припадає на рік, що планується).

Для деталізації процесу розробки стратегії управління місцевими фінансами доцільно застосовувати метод індикативного планування (табл. 2.3).

Загалом **індикативне планування** – сукупність процедур встановлення і забезпечення досягнення загальнонаціональних пріоритетів шляхом узгодження (координування) інтересів і діяльності

державних та недержавних органів управління, а також суб'єктів господарювання як рівноправних учасників процесу управління<sup>1</sup>.

Індикативний план розрахований на період до 15 липня фінансового року. Він включає у тому числі й технічні операції, як-то зведення та графічне оформлення даних, від якості яких залежить ясність загальної картини та її розуміння не тільки органами місцевого самоврядування, а й залученими учасниками.

**Індикативний план дій розробки стратегії управління місцевими фінансами включає такі дії:**

- мобілізація управлінських ресурсів;
- характеристика та аналіз;
- розробка стратегії управління місцевими фінансами;
- завершальна стадія планування;
- затвердження стратегії управління місцевими фінансами.

Передбачається три етапи публічних консультацій, що виводить управлінські дії органів місцевого самоврядування на найвищий рівень демократизації та залучення стейкхолдерів до управління місцевими фінансами.

У межах кожного комплексу дій визначені основні завдання, які спрямовані на завершення дії та переходу до наступного комплексу.

Кінцевим результатом процесу є затвердження рішенням сесії відповідної місцевої ради стратегії управління місцевими фінансами, а також стратегії розвитку територіальної громади.

Далі відбувається їх синхронізація з бюджетом і подальше впровадження та реалізація.

---

<sup>1</sup> Тимошук М. Р. Індикативне планування як інструмент управління соціально-економічним розвитком муніципальних підприємств. *Науковий вісник НЛТУ України. Серія економічна*. 2017. Вип. 27. № 2. С. 150.

Таблиця 2.3

## Індикативний план дій розробки стратегії управління місцевими фінансами

Дії	Тижні																									
	Місяць 1				Місяць 2				Місяць 3				Місяць 4				Місяць 5				Місяць 6				Місяць 7	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
<b>А. МОБІЛІЗАЦІЯ</b>																										
1. Ініціація створення робочої групи, розміщення оголошення, прийняття положення про робочу групу і постановка завдань																										
2. Встановлення керівних принципів для збору даних																										
<b>Б. ХАРАКТЕРИСТИКА ТА АНАЛІЗ</b>																										
1. Збір, обробка та перевірка даних																										
2. Зведення та графічне оформлення																										
3. Визначення проблем і можливостей їх вирішення																										
4. Оголошення про прийом пропозицій від стейкхолдерів щодо заходів/ проектів стратегії																										
5. Публічні консультації (1 етап)																										
<b>В. СТРАТЕГІЯ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ</b>																										
1. Визначення стратегічних пріоритетів																										
2. Цілепокладання																										
3. Формування альтернативних																										

УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Дії	Тижні																										
	Місяць 1				Місяць 2				Місяць 3				Місяць 4				Місяць 5				Місяць 6				Місяць 7		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	
цілей																											
4. Публічні консультації (2 етап) – вибір і затвердження структури цілей																											
5. Підготовка стратегії																											
6. Публічні консультації (3 етап) – презентація стратегії																											
<b>Г. ЗАТВЕРДЖЕННЯ СТРАТЕГІЇ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ</b>																											
1. Схвалення виконавчим комітетом місцевої ради																											
2. Затвердження рішенням місцевої ради, оприлюднення																											

### **Структурні складники стратегії управління місцевими фінансами:**

- вступ;
- характеристика ресурсного потенціалу і ресурсів (ресурсний профіль);
- структура цілей;
- алгоритм реалізації.

Вступ є класичним структурним складником будь-якої стратегії та містить її короткий опис:

- опис основних етапів процесу та індикативний план дій з розробки стратегії управління місцевими фінансами;
- синхронізація поточного, середньострокового і довгострокового бюджетного планування;
- стратегічні пріоритети управління місцевими фінансами;
- основні напрями розвитку території згідно із стратегією розвитку територіальної громади – консолідація управління місцевими фінансами із комплексним плануванням місцевого розвитку;
- характеристика структури змістової частини, яка включає такі елементи: ресурсний профіль, структуру цілей стратегії, алгоритм реалізації стратегії та ефекти від досягнення цілей.

**Ресурсний профіль** містить інформацію про ресурсний потенціал за його видами (когнітивний, управлінський, представницький, інтегративний, політичний, виробничий, фінансовий, комунікативний та потенціал розвитку, які за характеристиками хоча і є дискретними, але часто перетинаються, оскільки виражаються в дії на місцях), та ресурси, а також обґрунтування потреби в ресурсах для реалізації стратегії, напрями розвитку ресурсного потенціалу території та можливості мобілізації ресурсів до місцевого бюджету (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

**Структура і зміст ресурсного профілю стратегії управління місцевими фінансами**

<i>Ресурсний потенціал</i>	<i>Зміст</i>
Природний	Географічне розташування (зональність, ландшафтне районування тощо)
Сукупність наявних природних умов і ресурсів території, а також можливості їх мобілізації до фінансових ресурсів місцевого бюджету	Структура земельного фонду; водний фонд; лісові та біологічні ресурси; надра і корисні копалини; екологія; рекреаційні ресурси.
	Впровадження програм (або відсутність таких програм) оптимізації використання, охорони й відтворення природних ресурсів.
	Ставки податків, фактичні та прогнозні показники надходжень до бюджету у розрізі видів доходів згідно із Бюджетним кодексом України: - рентна плата за спеціальне використання лісових, водних ресурсів; за користування надрами для видобування корисних копалин; плата за використання інших природних ресурсів, оренду водних об'єктів; - туристичний збір (пов'язаний із наявністю рекреаційних ресурсів); - земельний податок та орендна плата за землю, кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення; відшкодування втрат сільсько- і лісгосподарського виробництва; - екологічний податок.
Виробничий  Здатність комунальних підприємств і приватного бізнес-сектору виробляти конкурентоспроможні товари та послуги відповідно до	Кількість підприємств комунальної власності, їх прибутковість і конкурентоспроможність; частка прибутку комунальних підприємств, сплачена до місцевого бюджету; надходження від продажу та оренди майнових комплексів комунальної власності; концесійні платежі.
	Наявність економічних платформ сприяння зближенню інтересів учасників системи РЗМБ. Оцінка динаміки кількості нових підприємств, створених робочих місць тощо.
	Кількість суб'єктів господарювання у приватному секторі, великі підприємства; надходження податку на прибуток підприємств (фактичні та прогнозні).
	Відповідність вироблених товарів і послуг структурі попиту на місцевому, регіональному, національному і

<i>Ресурсний потенціал</i>	<i>Зміст</i>
попиту на ринках	<p>міжнародному ринках.</p> <p>Імпорт, експорт (динаміка, прогноз), обсяги реалізованої продукції, інфляція ін.</p> <p>Трудові ресурси у віко-статевому розрізі, за освітою, професіями, зайнятістю ін.</p> <p>Рівень сприяння розвитку місцевого підприємницького середовища, розширення ринків збуту для місцевого виробника (оцінка за наявністю відповідних рішень, положень, договорів муніципального співробітництва та державно-приватного партнерства тощо).</p>
Фінансовий  Обсяг фінансових ресурсів, які можуть бути мобілізовані до місцевого бюджету	<p>Динаміка індикаторів стану і потенційних можливостей: фінансова компетенція органів влади; фінансова стійкість місцевого бюджету; фінансовий потенціал як передумова формування ресурсного потенціалу; інвестиційний потенціал: баланс стимуляторів та дестимуляторів.</p> <p>Потенційні фінансові ресурси, що можуть бути мобілізовані до місцевих бюджетів, оцінка у розрізі фінансових планів: - місцевий фінансовий план на 3 роки; - місцевий фінансовий план на 5 або 7 років.</p> <p>Прогнозний обсяг потреби у фінансових ресурсах для реалізації стратегії управління місцевими фінансами та потенційні джерела їх мобілізації.</p>
Когнітивний  Рівень залучення стейкхолдерів до управління місцевими фінансами	<p>Кількість потенційних стейкхолдерів, які можуть бути залучені в процес управління місцевими фінансами, у т.ч. за територіальною, правовою, професійною ознакою ін.</p> <p>Рівень залучення стейкхолдерів до участі в управлінні місцевими фінансами, визначений з урахуванням моделі управлінських і фінансових відносин стейкхолдерів в управлінні місцевими фінансами.</p> <p>Наявність/відсутність мотиваційних заходів до стейкхолдерів щодо сприяння їх участі в управлінні місцевими фінансами.</p>
Кадровий  Спроможність органу місцевого самоврядування до ефективного управління	<p>Виконавчий – спроможність працівників органів місцевого самоврядування ефективно управляти наявними ресурсами та розширювати можливості їх генерування та максимальної мобілізації до дохідної частини місцевих бюджетів.</p> <p>Адміністративний – ступінь розробленості стратегічних пріоритетів управління місцевими фінансами та визначення структури стратегічних цілей, наявність/відсутність програм мотивації працівників органів місцевого</p>

УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

<i>Ресурсний потенціал</i>	<i>Зміст</i>
місцевими фінансами	самоврядування та стейкхолдерів до активної участі в управлінні місцевими фінансами.
Представницько-іміджевий  Здатність органів місцевого самоврядування презентувати територіальну громаду, її ресурси та можливості	<p>Інвестиційний: - наявність інвестиційного паспорту, профілю, інформування на веб-сайті; - географія економічних зв'язків органу місцевого самоврядування; - обсяги залучених інвестицій за географічною ознакою; - перелік потенційних інвесторів та потенційні до залучення обсяги інвестицій.</p> <p>Маркетинговий: - конкурентні переваги територіальної громади, наприклад, у порівнянні із сусідніми громадами; - унікальність громади, формування бренду тощо; - наявність програм промоції громади.</p> <p>Комунікації та зв'язки з народними депутатами України як суб'єктами законодавчої ініціативи.</p>
Політичний  Індивідуальна та колективна здатність органів місцевого самоврядування впливати на рішення державних органів влади	<p>Комунікації та зв'язки зі стейкхолдерами (громадськими діячами та об'єднаннями, представниками бізнес-сектора), які можуть брати участь у підготовці, поданні та лобіюванні пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства.</p> <p>Сформовані та подані на розгляд пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства, у т.ч. кількість врахованих державними органами влади пропозицій.</p> <p>Форми подання пропозицій державним органам влади, їх ефективність.</p> <p>Нормативно-правові документи – законодавство, яке встановлює національні пріоритети розвитку; регіональні стратегії; місцеві політики; стратегія розвитку територіальної громади; плани дій щодо її реалізації; інші стратегії та плани.</p>
Потенціал розвитку  Заходи щодо розвитку громади	<p>Програми (проекти), які вже реалізуються – стан їх реалізації.</p> <p>Динаміка залучення інвестицій, субвенції з державного бюджету, державний фонд регіонального розвитку, місцеві позики, гранти, кошти Європейського банку реконструкції та розвитку, НЕФКО тощо.</p> <p>Прозорість діяльності органів місцевого самоврядування. Різноманітність і доступність каналів поширення інформації.</p>
Інтегративно-	Стан сформованості відносин органів місцевого

<i>Ресурсний потенціал</i>	<i>Зміст</i>
комунікативній	самоврядування, громадян і стейкхолдерів щодо управління місцевими фінансами.
	Публічні консультації у різних формах їх проведення.
Здатність органів місцевого самоврядування до поліпшення відносин зі стейкхолдерами	Способи формування громадянських компетенцій щодо участі в управлінні місцевими фінансами та податкової культури.
	Систематичне звітування органів місцевого самоврядування про хід та результати реалізації ухвалених рішень.
	Ефективність роботи органу місцевого самоврядування (оцінюється за станом виконання повноважень щодо формування стратегії управління місцевими фінансами, рівнем її консолідованості зі стратегією розвитку територіальної громади, розроблення та прийняття стратегії управління місцевими фінансами, вчасністю та якістю розроблених секторальних планів, плану інвестицій в розвиток ресурсного потенціалу, річного плану дій щодо реалізації стратегії управління місцевими фінансами).
	Наявність реалізованих освітніх програм, проведених комунікативних заходів тощо.

Певні види ресурсного потенціалу не можуть бути безпосередньо мобілізовані до дохідної частини місцевого бюджету, проте вони прямо впливають на решту видів потенціалу, що генерують ресурси (їх частину) для формування дохідної бази місцевих бюджетів.

Перелік стратегічних та операційних цілей структури стратегії управління місцевими фінансами наведено в табл. 2.5.

Стратегічні цілі впливають зі стратегічних пріоритетів та формуються основі результатів SWOT-аналізу, утворюючи рамки, у яких увалюватимуться рішення щодо конкретних цілей і заходів з вирішення ключових проблем в управлінні місцевими фінансами з оптимальним використанням ресурсів.

Таблиця 2.5

## Структура цілей стратегії управління місцевими фінансами

<b>Стратегічний пріоритет А.</b> Організаційно-функціональна і фінансова спроможність органу місцевого самоврядування	<b>Стратегічний пріоритет В.</b> Домінування економічних платформ сприяння зближенню інтересів учасників управління місцевими фінансами	<b>Стратегічний пріоритет С.</b> Формування правової зрілості і економічної обізнаності громадян і всіх стейкхолдерів
<b>Стратегічні цілі</b>		
<p><b>А.1. Запровадження управлінських моделей і організаційно-функціональної структури, які визначають характер економічного розвитку та ефективність функціонування.</b>  <i>Операційна ціль А.1.1.</i> Забезпечення механізму управління місцевими фінансами.  <i>Операційна ціль А.1.2.</i> Розробка довгострокових місцевих фінансових планів на 5 – 7 років.  <i>Операційна ціль А.1.3.</i> Розробка секторальних планів.  <i>Операційна ціль А.1.4.</i> Синхронізація процесів розробки річного бюджету, середньо- і довгострокового фінансового планування з плануванням розвитку громади.</p>	<p><b>В.1. Формування довіри до влади, прозорість та підзвітність ефективного місцевого бюджету, прозорість діяльності органів місцевого самоврядування, мінімізація корупційних чинників, формування політики податкової лояльності.</b>  <i>Операційна ціль В.1.1.</i> Презентація громадськості сформованих рішень органів місцевого самоврядування і звітування про результати.  <i>Операційна ціль В.1.2.</i> Розширення участі громадян і стейкхолдерів у розробці планів управління.  <i>Операційна ціль В.1.3.</i> Інформаційно-комунікативна інтегрованість органів місцевого самоврядування і стейкхолдерів, розвиток соціальних комунікацій і взаємодії як з державними владними інститутами, так і з громадськістю.</p>	<p><b>С.1. Формування відносин органів місцевого самоврядування, громадян і стейкхолдерів щодо управління місцевими фінансами.</b>  <i>Операційна ціль С.1.1.</i> Формування моделі управлінських відносин між органами місцевого самоврядування та стейкхолдерами.  <i>Операційна ціль С.1.2.</i> Інформаційно-комунікативна інтегрованість із громадськістю з метою наповнення місцевого бюджету.  <i>Операційна ціль С.1.3.</i> Розвиток державно-приватного партнерства.</p>

<p><b>Стратегічний пріоритет А.</b> Організаційно-функціональна і фінансова спроможність органу місцевого самоврядування</p>	<p><b>Стратегічний пріоритет В.</b> Домінування економічних платформ сприяння зближенню інтересів учасників управління місцевими фінансами</p>	<p><b>Стратегічний пріоритет С.</b> Формування правової зрілості і економічної обізнаності громадян і всіх стейкхолдерів</p>
<p><b>Стратегічні цілі</b></p>		
<p><b>А.2. Створення нормативно-правової основи з формування доходної і видаткової частин бюджету з акцентом на сприяння формуванню сприятливого бізнес та інвестиційного середовища.</b></p> <p><i>Операційна ціль А.2.1.</i> Прийняття рішення місцевої ради «Про місцевий фінансовий план на 5 (або 7) років»</p> <p><i>Операційна ціль А.2.2.</i> Розробка та ухвалення рішень про застосування фіскальних регуляторів.</p> <p><i>Операційна ціль А.2.3.</i> Розробка нормативно-правової основи застосування муніципальних контрактів.</p> <p><i>Операційна ціль А.2.4.</i> Розробка та затвердження плану інвестицій в розвиток ресурсного потенціалу</p>	<p><b>В.2. Підвищення якості та доступності публічних послуг населенню та розбудова комунальної інфраструктури.</b></p> <p><i>Операційна ціль В.2.1.</i> Орієнтація на споживача публічних послуг як на платника податків.</p> <p><i>Операційна ціль В.2.2.</i> Диверсифікація виробників публічних послуг за рахунок державно-приватного партнерства.</p>	<p><b>С.2. Розвиток навичок і компетенцій органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади та формування системи морально-етичних норм активного, відповідального громадянина.</b></p> <p><i>Операційна ціль С.2.1.</i> Системне навчання працівників органів місцевого самоврядування з питань управління місцевими фінансами.</p> <p><i>Операційна ціль С.2.2.</i> Мотивація працівників органів місцевого самоврядування до самоосвіти та застосування інновацій в</p>

<p><b>Стратегічний пріоритет А.</b> Організаційно-функціональна і фінансова спроможність органу місцевого самоврядування</p>	<p><b>Стратегічний пріоритет В.</b> Домінування економічних платформ сприяння зближенню інтересів учасників управління місцевими фінансами</p>	<p><b>Стратегічний пріоритет С.</b> Формування правової зрілості і економічної обізнаності громадян і всіх стейкхолдерів</p>
<p><b>Стратегічні цілі</b></p>		
<p>території.</p>		<p>управлінні місцевими фінансами.</p> <p><i>Операційна ціль С.2.3.</i> Створення освітніх центрів на основі державно-приватного партнерства.</p> <p><i>Операційна ціль С.2.3.</i> Створення інформаційної платформи для громадян щодо їх прав у формуванні і контролі виконання бюджету, обов'язків та відповідальності.</p>
<p><b>А.3. Розширення ресурсної бази місцевих бюджетів та максимізація наповнення бюджету за рахунок розширення джерел наповнення місцевих бюджетів.</b></p> <p><i>Операційна ціль А.3.1.</i> Розвиток наявних і створення нових точок генерування ресурсного потенціалу території.</p> <p><i>Операційна ціль А.3.2.</i></p>	<p><b>В.3. Збільшення витрат на інфраструктурні проекти, формування соціальної і економічної інфраструктури.</b></p> <p><i>Операційна ціль В.3.1.</i> Збільшення обсягу бюджету розвитку в доходах місцевого бюджету.</p> <p><i>Операційна ціль В.3.2.</i> Формування цільових фондів місцевого бюджету для</p>	<p><b>С.3. Створення мотиваторів для всіх учасників громади з фокусом на досягненні громадою стратегічної мети і виконанні її місії.</b></p> <p><i>Операційна ціль С.3.1.</i> Формування відповідальностей членів громади та сприяння їх участі в бюджетному процесі.</p>

<p><b>Стратегічний пріоритет А.</b> Організаційно-функціональна і фінансова спроможність органу місцевого самоврядування</p>	<p><b>Стратегічний пріоритет В.</b> Домінування економічних платформ сприяння зближенню інтересів учасників управління місцевими фінансами</p>	<p><b>Стратегічний пріоритет С.</b> Формування правової зрілості і економічної обізнаності громадян і всіх стейкхолдерів</p>
<p><b>Стратегічні цілі</b></p>		
<p>Максимальна мобілізація ресурсів території до місцевого бюджету.</p> <p><i>Операційна ціль А.4.3.</i> Пошук та залучення альтернативних джерел наповнення ресурсної бази місцевих бюджетів.</p> <p><i>Операційна ціль А.4.4.</i> Удосконалення інструментів управління місцевими фінансами.</p>	<p>співфінансування проектів розвитку у рамках державного фонду регіонального розвитку, інвестиційних проектів міжнародних донорських організацій тощо.</p>	<p><i>Операційна ціль С.3.2.</i> Виховання податкової культури населення.</p> <p><i>Операційна ціль С.3.3.</i> Формування соціальної відповідальності бізнесу.</p> <p><i>Операційна ціль В.3.4.</i> Розвиток фіскальних і нефіскальних інструментів мотивації стейкхолдерів до активної позиції щодо залучення ресурсів для наповнення дохідної частини місцевих бюджетів.</p>

Діяльність органів місцевого самоврядування, закладена у стратегічні плани впливає з визначених місії, цілей, завдань, критеріїв і керівних принципів системи управління місцевими фінансами, а також поєднує стратегічні й операційні цілі управління. Увага фокусується на сферах, де органи місцевого самоврядування можуть найбільш ефективно реалізувати свої функції та повноваження, зокрема у бюджетно-податковій сфері – для досягнення стратегічних пріоритетів

управління місцевими фінансами.

Діяльність органів місцевого самоврядування виходить за межі фінансових ресурсів і розглядає як найкраще використовувати ресурсний потенціал території та відносини з внутрішніми і зовнішніми стейкхолдерами для максимального наповнення дохідної частини місцевих бюджетів. Система місцевих фінансів розвивається з кожним етапом реалізації стратегії, відповідно, повинен змінюватися та доповнюватися управлінський інструментарій.

Необхідна консолідація стратегічних цілей управління місцевими фінансами з пріоритетами стратегічного розвитку територіальної громади, що збалансовує потреби щодо фінансування реалізації стратегії розвитку громади з наявними ресурсами території.

Важлива координація процедур і дій органів місцевого самоврядування з діяльністю інших органів публічної влади, громадськими організаціями, політичними силами, науковими установами, суб'єктами господарювання, які залучені в процес управління місцевими фінансами.

Орган місцевого самоврядування позиціонується як партнер внутрішніх і зовнішніх стейкхолдерів у розвитку ресурсного потенціалу території. Підхід, заснований на багатосторонніх відносинах органів місцевого самоврядування із зацікавленими сторонами збільшує додану вартість створеного ресурсного потенціалу території та задоволення спільних інтересів шляхом спільного планування та прийняття рішень.

Заохочення органів місцевого самоврядування до розвитку ресурсної бази місцевих бюджетів і створення довгострокової вигоди не передбачає діяльність органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами без життєздатних стратегічних планів. Тут наголошуємо на важливості інвестицій у розвиток ресурсного потенціалу території, партисипативний підхід до організації процесу управління, що дозволить органам місцевого самоврядування, установам і стейкхолдерам поступово приймати рішення щодо посилення їх ролі та розширення обов'язків з управління місцевими фінансами.

Використання показників для вимірювання кількості та якості змін в системі місцевих фінансів дозволяє відстежити зміни у розвитку ресурсного потенціалу території, щоб отримати зворотний зв'язок у реальному часі щодо результативності управління місцевими фінансами (наприклад, на Гар-аналіз, який являє собою метод аналізу первинної інформації, що вивчає стратегічне розходження між бажаним і реальним станом).

**Алгоритм реалізації стратегії управління місцевими фінансами** передбачає такі етапи:

*1. Розробка та затвердження плану дій щодо реалізації стратегії управління місцевими фінансами на поточний рік.*

План дій також містить критерії/заходи для уникнення залежностей та забезпечення того, щоб стратегія залишалася дієспроможною за умови зменшення чи повного скасування підтримки або участі того чи іншого суб'єкту управління. Крім того план включає графік зменшення підтримки стейкхолдерів та створення самодостатності органів місцевого самоврядування для управління і фінансування проектів та програм у рамках стратегії.

*2. Розробку секторальних планів та плану інвестицій в розвиток ресурсного потенціалу території.*

**Опціональна структура плану інвестицій в розвиток ресурсного потенціалу території:**

– *побудова мережі впливу* – налагодження зв'язків між органами місцевого самоврядування, іншими органами публічної влади, установами, організаціями, стейкхолдерами, жителями громади через формальну та неформальну приналежність до системи місцевих фінансів для розширення точок генерації ресурсного потенціалу;

– *створення нового об'єкта управління* – створення нової точки генерування ресурсного потенціалу;

– *планування* – розробка стратегічного плану розвитку та підтримки новоствореної точки генерування ресурсного потенціалу;

– *встановлення партнерських зв'язків* – формування нових відносин між органами місцевого самоврядування і стейкхолдерами, які зацікавлені у розвитку нової точки генерування ресурсного потенціалу;

– *визначення ключової ролі суб'єктів та розмежування основних обов'язків і відповідальності учасників інвестування* для стимулювання розвитку нової точки генерування ресурсного потенціалу території;

– *інституційна підтримка* – залучення у процес інвестування відповідних інституцій для підтримки розвитку нової точки генерування ресурсного потенціалу;

– *вивчення досвіду* – дослідження досвіду інвестування у певний вид ресурсного потенціалу і застосування найкращих його аспектів, тренінги, супровід;

– *соціальний маркетинг* – застосування принципів комерційного маркетингу з метою підвищення обізнаності учасників інвестування та впливу на їх дії;

– *розвиток сфери публічних послуг* – збільшення кількості

надавачів публічних послуг на місцевому рівні та покращення їх якості;

– *пряме втручання органів місцевого самоврядування в управлінський процес* – визначення сфер і умов прямого втручання органів місцевого самоврядування в процес інвестування в розвиток ресурсного потенціалу (створення, розвитку та підтримки нової точки генерування потенціалу);

– *загальне операційне фінансування з місцевого бюджету* – спрямування коштів з місцевого бюджету для забезпечення процесу інвестування в розвиток ресурсного потенціалу території.

3. *Розробка заходів* (програм, проектів, нормативно-правових актів тощо) відповідно до секторальних планів та плану інвестування в розвиток ресурсного потенціалу території з метою реалізації цілей стратегії управління місцевими фінансами, що містить опис досягнення цілі, перелік виконавців та співвиконавців, терміни реалізації та джерела фінансування, очікуваний результат й індикатори досягнення. Впровадження заходів можливе за рахунок коштів міського бюджету, у тому числі бюджету розвитку; коштів державного бюджету, у тому числі державного фонду регіонального розвитку; власних коштів підприємств; коштів інвесторів; коштів міжнародної технічної допомоги та міжнародних фінансових організацій; інших джерел, не заборонених законодавством.

4. *Розробка та ухвалення рішення місцевої ради про місцевий фінансовий план на п'ять (або сім) років* (відповідальний за розробку – фінансовий департамент (управління) місцевої ради). План враховує цілі стратегії управління місцевими фінансами, а також заходи щодо її реалізації.

5. *Розробка та ухвалення рішення про місцевий бюджет на відповідний рік* (відповідальний за розробку – фінансовий департамент (управління) місцевої ради), де доцільно акцентувати увагу на збільшенні обсягів бюджету розвитку; формуванні цільових фондів місцевого бюджету для співфінансування проектів розвитку у рамках державного фонду регіонального розвитку, інвестиційних проектів міжнародних донорських організацій тощо, а також на забезпеченні загального операційного фінансування заходів плану інвестицій в розвиток ресурсного потенціалу (підтримка процесу інвестування) та партисипативному бюджетуванні.

Прийняття вищезазначених рішень органів місцевого самоврядування передуює їх презентація громадськості та публічні консультації через різні канали комунікації (громадські слухання та обговорення, інструменти е-урядування – місцеві петиції, електронні

звернення, електронна система голосування за проекти, що подані за програмою «Громадський бюджет» тощо).

6. *Побудова та забезпечення організаційно-функціональних зв'язків між суб'єктами управління місцевими фінансами*, що містить способи, якими органи місцевого самоврядування можуть використовувати свої активи, ресурси та унікальну роль органів місцевого самоврядування у підтримці управління місцевими фінансами, зокрема персонал, досвід, засоби, обладнання, контакти тощо; потенційних партнерів; ролі та обов'язки). Цей етап алгоритму реалізації стратегії управління місцевими фінансами обґрунтовує готовність органів місцевого самоврядування (кадрові ресурси) для участі в управлінні місцевими фінансами.

7. *Забезпечення управлінських відносин органів місцевого самоврядування зі стейкхолдерами, їх інформування та мотивацію*. Передбачає координацію зв'язків між суб'єктами, які впливають на управління місцевими фінансами, а також міжфункціональну координацію та розподіл відповідальності під час взаємодії із внутрішніми та зовнішніми стейкхолдерами.

8. *Виконання рішення про бюджет на поточний рік та реалізацію заходів плану дій щодо реалізації стратегії управління місцевими фінансами*.

9. *Моніторинг, контроль реалізації стратегії управління місцевими фінансами та оцінювання її поточних результатів*.

10. *Коригування (у разі необхідності) стратегії управління місцевими фінансами*.

**Алгоритм реалізації стратегії управління місцевими фінансами передбачає малий, середній і великий цикли.**

*Малий цикл* охоплює фінансовий рік та починається з розробки плану дій щодо реалізації стратегії на поточний рік і закінчується її коригуванням (переважно операційних цілей).

По завершенню *середнього циклу* (три роки) передбачається перегляд та коригування стратегічних цілей та пріоритетів (за потреби).

*Великий цикл* відповідає всьому періоду реалізації стратегії та завершується оцінюванням довгострокових очікуваних результатів (векторний, стратегічний блок).

Цикли реалізації стратегії подовжуються і змінюють один одного незалежно від того, виконаний поточний план чи ні, адже громада має рухатись далі. Виконання чи невиконання плану впливає лише на перегляд і відповідне коригування планів.

11. *Аналіз результатів і ефектів (інституційних, соціальних,*

*економічних) реалізації стратегії управління місцевими фінансами, постановка нових стратегічних пріоритетів, розробка стратегії управління місцевими фінансами на наступні п'ять (або сім) років.*

12. Початок нового великого циклу алгоритму реалізації стратегії, якому передуює редизайн місцевої бюджетної політики у відповідь на нові виклики.

**Управління місцевими фінансами, зокрема процеси розробки та реалізації відповідної стратегії, вимагає синхронізації короткострокового, середньострокового і стратегічного бюджетного планування, адже ці процеси не є відокремленими в реалізації функцій та повноважень органів місцевого самоврядування, їх складові частини взаємодіють і взаємовпливають одна на одну. Порушення в організації одного процесу викликають зміни в іншому, що може спричинити невиконання поставлених завдань, зокрема, в стратегії управління місцевими фінансами. Короткострокове бюджетне планування (розробка/уточнення річного бюджету громади, розробка планів дій щодо реалізації стратегії тощо), середньострокове (розробка місцевого фінансового плану на три роки, а також програм і проектів) і стратегічне (визначення стратегічних пріоритетів, формування/редизайн місцевої бюджетної політики, розробка/коригування стратегії, розробка місцевого фінансового плану на п'ять або сім років) реалізуються одночасно у межах фінансового року, а отже їх реалізація за основними заходами повинна бути синхронізована у часових проміжках протягом фінансового року.**

**Синхронізація поточного, середньострокового та довгострокового бюджетного планування в межах одного фінансового року** (див. табл. 2.6) створює для органів місцевого самоврядування підґрунтя для якісної організації всіх процесів бюджетного планування, розробки стратегії управління місцевими фінансами.

Синхронізація передбачає ухвалення стратегії управління місцевими фінансами протягом I півріччя. Це пов'язано із вимогами пп. 4. п. 3. ст. 12 Податкового кодексу України щодо ухвалення рішення про місцеві податки і збори до 15 липня року, що передуює плановому. В іншому разі норми відповідних рішень застосовуються «не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим періодом»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Податковий кодекс України від 02.12.2010 (зі змінами).

Таблиця 2.6

## Синхронізація поточного, середньострокового та довгострокового бюджетного планування

Період	Заходи	Планування		
		Поточне (1 рік)	Середньо- строкове	Довго- строков
До 15 січня	Встановлення керівних принципів для збору даних	+	+	+
16 січня – лютий	Оновлення бази даних на основі звітів Державної казначейської служби та звітів про виконання бюджету, планів, проектів	+	+	+
Березень	Аналіз середовища планування для підготовки нових і оновлення	+	+	+
Квітень	Уточнення річного бюджету (поточного року) за результатами	+		
	Визначення стратегічних пріоритетів на новий період розробки			+
	Редизайн місцевої бюджетної політики			+
Травень –	Підготовка стратегії управління місцевими фінансами			+
До 15 липня	Затвердження стратегії управління місцевими фінансами на			+
16 липня – 31 серпня	Розробка місцевого фінансового плану на 3 роки		+	
	Розробка місцевого фінансового плану на 5 або 7 років			+
Вересень	Формування секторальних річних планів на наступний рік	+		
	Формування річного плану інвестування в розвиток ресурсного	+		
	Розробка плану дій щодо реалізації стратегії управління	+		
	Розробка та уточнення програм (проектів) розвитку	+	+	+
Жовтень	Проведення бюджетних слухань з розпорядниками бюджетних	+		
	Формування прогнозу доходів та видатків на наступний	+		
	Підготовка та подання бюджетних пропозицій на наступний рік	+	+	+
	Консолідація бюджетних пропозицій зі стратегією розвитку території, стратегією управління місцевими фінансами та			
Листопад	Підготовка бюджету на наступний рік (завершальна стадія)	+		
До 31 грудня	Ухвалення рішення про місцевий бюджет на рік	+		

Враховуючи те, що стратегія управління місцевими фінансами містить заходи щодо застосування фіскальних регуляторів (мотивуючих і стримуючих), її ухвалення повинно передувати або здійснюватись одночасно із прийняттям рішення про місцеві податки і збори (до 15 липня), у якому повинні бути враховані заходи, передбачені у стратегії. Відповідно, на кінець року має бути ухвалене рішення про місцевий бюджет на плановий рік із урахуванням результатів середньострокового і довгострокового планування.

*Стратегія управління місцевими фінансами встановлює пріоритетні напрями діяльності органів місцевого самоврядування щодо формування ресурсної бази місцевих бюджетів, що забезпечить зміцнення позицій територіальної громади на регіональному та національному ринках, а також створить можливості її виходу на міжнародні ринки.*

Поряд наголошується на таких аспектах:

– стратегія управління місцевими фінансами використовується для розробки перспективних напрямів інвестування в розвиток ресурсного потенціалу території методом безупинного пошуку;

– стратегія має, але не може передбачити всі можливі зміни, а дає лише узагальнену інформацію й пропозиції щодо шляхів удосконалення системи місцевих фінансів;

– коли з'являється більш точна інформація про внутрішнє і зовнішнє середовище місцевих фінансів, про фактори впливу, то органи місцевого самоврядування можуть поставити під сумнів обґрунтованість вибору операційних і стратегічних цілей, перевірити свої припущення і, відповідно, за потреби скоригувати цілі, а потім і заходи стратегії;

– успішне використання стратегії неможливе без зворотного зв'язку;

– для відбору проектів розвитку територіальної громади застосовуються орієнтири – цілі, яких прагне досягти громада<sup>1</sup>, а стратегія пропонує шляхи й засоби для досягнення цілей;

– розробка, реалізація та уточнення стратегії управління місцевими фінансами потребує великих витрат фінансів, часу, інтелектуального ресурсу.

Реалізація стратегії управління місцевими фінансами передбачає досягнення мети та основних результатів і ефектів, які відображаються у стратегічних пріоритетах:

– досягнення максимального наповнення місцевих бюджетів і розширення ресурсної бази місцевого самоврядування за допомогою формування організаційно-функціональної і фінансової спроможності органів місцевого самоврядування;

– домінування економічних платформ сприяння зближенню

---

<sup>1</sup> Ворона П. В. Напрями формування стратегії регіонів. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 1. С. 225-226.

інтересів учасників системи управління місцевими фінансами;

– формування правової зрілості і економічної обізнаності громадян і всіх стейкхолдерів.

### **ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ОБГОВОРЕННЯ**

1. Охарактеризуйте стратегічний підхід в управлінні місцевими фінансами.

2. Здійсніть порівняльний аналіз поточного, середньострокового та стратегічного управління. Визначте переваги та недоліки кожного з них в управлінні місцевими фінансами.

3. Яка мета стратегічного управління місцевими фінансами?

4. Які концептуальні напрями управління місцевими фінансами? Назвіть основні завдання та заходи до кожного із визначених концептуальних напрямів.

5. Обґрунтуйте основні параметри стратегічного управління місцевими фінансами.

6. Охарактеризуйте теоретичне забезпечення стратегічного управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади.

7. Охарактеризуйте методологічне забезпечення стратегічного управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади.

8. Охарактеризуйте методичне забезпечення стратегічного управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади.

9. Охарактеризуйте нормативне забезпечення стратегічного управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади.

10. У чому полягає узгодженість поточних і середньострокових бюджетів зі стратегічними пріоритетами розвитку громади?

11. Здійсніть Force Field-аналіз стратегічного управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади в Україні (див. п. 8.1).

12. Здійсніть SWOT-аналіз стратегічного управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади в Україні (див. п. 8.2).

13. Назвіть етапи формування стратегії управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади в Україні.

14. Схематично зобразіть цикл стратегічного управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади та обґрунтуйте своє бачення.

15. У чому полягає консолідація стратегії управління місцевими фінансами і стратегії розвитку територіальної громади?

16. Назвіть підсистеми стратегічного управління місцевими фінансами.

17. Які етапи передбачає реалізація стратегії управління місцевими фінансами?

18. Зобразіть схематично агреговану модель стратегічного управління місцевими фінансами.

19. Які очікувані результати стратегічного управління місцевими фінансами?

20. У чому полягають особливості механізму стратегічного управління місцевими фінансами?

### Розділ 3

## ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ЩОДО УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ

### 3.1. Кодекси місцевих фінансів

На сучасному міжнародному просторі поняття «місцеві фінанси» все частіше виокремлюють в окрему законодавчу категорію, тим самим формуючи чіткі легітимні межі для фінансового ресурсу територіальної громади, управління ним, нарощування та постійного відтворення.

У багатьох країнах світу розробляються національні кодекси з управління публічними фінансами та подібні їм методичні документи щодо механізмів дії органів місцевого самоврядування у цій сфері. Вони включають рекомендовані стандарти, впровадження яких не пов'язане з вимогами законодавства, але згодом вони можуть ставати його частиною.

У **Португалії** ще з 2007 р. діють два окремі закони:

- «Про місцеві фінанси» (**Local Finance Law 2/2007**);
- «Про регіональні фінанси» (**Regional Finance Law 1/2007**)<sup>1</sup>.

При цьому *Local Finance Law* визначає не лише особливості бюджетного механізму, а й включає в себе статті щодо «управління власністю», «місцевого податкового боргу», «резервного фонду» тощо. Залежно від державної політики в країні відрізняються джерела і наповнюваність фінансових ресурсів регіонів та їх муніципальних утворень за його основними складовими та інструментами управлінського впливу.

Протягом останніх років Закон про місцеві фінанси в Португалії зазнав частих змін. Прогресивне вдосконалення закону характеризується шістьма основними ознаками:

- низький рівень місцевої фіскальної автономії з тенденцією до її посилення;
- підвищення ваги нерухомості як фіскальної основи для місцевих податків та зборів з користувачів (зокрема, з 2017 року скасовано

---

<sup>1</sup> Portugal: The reform of the Local Finance Law, OECD Publishing, 2012.

непрямий податок на нерухоме майно);

– перерозподільний характер міжбюджетних грантів (трансфертів), коли громади-реципієнти покладаються переважно на трансферти від центрального уряду;

– незначна, але зростаюча важливість фіскальної конкуренції між територіальними громадами;

– важливість інвестицій в управлінні політичним бізнес-циклом;

– поява нових політичних стратегій на основі якості управління та фінансової надійності.

Практика **США** ще більше поглиблює законодавче управління місцевими фінансами аж до рівня міст.

Місто Нью-Йорк має власний закон про місцеві фінанси – **2006 New York Code – Laws: Local Finance: (10.00 – 11.00)**<sup>1</sup>.

Положеннями закону визначаються повноваження органів місцевого самоврядування щодо здійснення запозичень, порядок проведення експертизи місцевого бюджету державним контролером. Основна увага зосереджена на місцевих облігаціях, їх типах, порядках випуску і реєстрації, відшкодування. У різних країнах світу є особливості в пріоритетах розвитку місцевих фінансів.

Кодекс «**Рекомендовані практики для штатів і місцевих адміністрацій**»<sup>2</sup> (США) містить 73 рекомендовані практики з управління громадськими фінансами по 5 розділах: бухгалтерський облік, аудит та фінансова звітність; управління ліквідністю; управління бюджетом і фінансовий менеджмент; управління боргом; управління процесом виплат пенсій та допомоги. Акцентується увага на розвитку ринків місцевих облігацій, запозичень та фондових ринків.

У **Великобританії** діє Кодекс раціонального фінансування капітальних витрат органів місцевого самоврядування<sup>3</sup>.

Завдання кодексу – забезпечення відповідності планів капіталовкладень фінансовим ресурсам органів місцевого самоврядування, забезпечення фінансування планів, надання органам влади інформації, що попереджає про можливе невиконання поставлених цілей для своєчасного прийняття протидіючих заходів.

---

<sup>1</sup> 2006 New York Code – Laws: Local Finance: (10.00-11.00).

<sup>2</sup> Recommended Practices for State and Local Governments. Government Financial Officers Association GFOA, 2001.

<sup>3</sup> The Prudential Code for Capital finance in Local Authorities. CIPFA, 2003.

У ЄС розроблено **Стратегію інноваційного і належного управління на місцевому рівні**.

Після дослідження 12 країн Південно-Східної Європи та аудиту місцевого самоврядування було запропоновано більш тривалі ініціативи: скорочення послуг та покращення якості соціальних пільг, перегляд незабезпечених норм, територіальну реорганізацію<sup>1</sup>.

В державах-членах ЄС розглядаються усі можливості щодо розширення фінансових ресурсів без надання переваги жодному з них.

Серед рекомендацій міжнародних організацій виокремлюються європейські правові інструменти з питань удосконалення управління місцевими фінансами, такі як Європейська Хартія місцевого самоврядування; Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи з фінансових питань; робочі звіти Європейського комітету з питань місцевої та регіональної демократії Ради Європи, зокрема щодо місцевих фінансів в Європі та бюджетного процесу.

### **3.2. Бюджетний федералізм як найвища форма фінансової децентралізації**

З точки зору бюджетної системи науковцями виділяється такий феномен організації міжбюджетних відносин як фіскальний або бюджетний федералізм.

Громадяни як платники податків повинні мати найширший доступ до інформації щодо обсягів та напрямків витрачання акумульованих до державного та місцевих бюджетів податків і зборів, що відповідає принципам публічності урядування. Їм належить право виявляти свої уподобання і домагатися певної кількості та якості публічних послуг за допомогою механізму впливу на прийняття рішень як центральної влади, так і місцевого самоврядування шляхом виборів до органів управління, контролю за їх діяльністю та створення інституцій громадської ініціативи. Власне, така гіпотеза покладена в основу наукового дослідження бюджетного федералізму як найвищої форми децентралізації.

Вивченням такого багатоаспектного поняття як «бюджетний федералізм» займались як світила міжнародної економіки та державного

---

<sup>1</sup> Чала Н. Д. Особливості бюджетного управління на місцевому рівні в нових економічних умовах: аналіз європейського досвіду. *Теорія та практика державного управління*. 2011. № 2 (33). С. 4.

управління (Ш. Бланкарт<sup>1</sup>, Р. Вагнер<sup>2</sup>, Р. Масгрейв<sup>3</sup>, В. Оутс<sup>4</sup>, Г. Роузен<sup>5</sup>, Д. Стігліц<sup>6</sup>, Ч. Тібу<sup>7</sup> та ін.), так і сучасні українські вчені. Бюджетний федералізм розглядається в працях В. Андрущенко<sup>8</sup>, О. Сунцової<sup>9</sup>, В. Федосова, С. Юрія<sup>10</sup> та інших вітчизняних науковців.

Поняття «**федералізм**» (лат. feoduos – об’єднання, союз, спілка) – форма адміністративно-територіальної організації держави, у тому числі і внутрішніх міжурядових відносин, за якої вищі адміністративно-територіальні одиниці мають певну політичну самостійність. Складники федерації – це своєрідні державоподібні утворення, які називаються її суб’єктами. Вони зберігають самостійність, створюють єдині федеральні державні органи, єдине громадянство та федеральну армію і мають здебільшого аналогічні права із самою федерацією.

У наукових колах остаточне трактування бюджетного (або фіскального) федералізму залишається неузгодженим, про що свідчить різноплановість підходів до його трактування (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

**Трактування поняття «бюджетний федералізм»**

<i>Автор</i>	<i>Визначення</i>	<i>Підхід до трактування</i>
У. Оутс	Ґрунтується на розумінні того, які функції й інструменти найкращим чином мають використовуватися на центральному, а які – на місцевому рівні публічного управління <sup>11</sup> .	Функції та інструменти

<sup>1</sup> Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Київ, 2000.

<sup>2</sup> Wagner R E. Fiscal Organization of American Federalism. Chicago, 1971.

<sup>3</sup> Musgrave R. A. Essays in fiscal federalism. Brookings Institution, 1965.

<sup>4</sup> Oates W. E. The Political economy of fiscal federalism. International Institute of Management Lexington Books, 1977.

<sup>5</sup> Rosen H. S. Public Finance. Department of Economics Princeton University : Irwin McGraw. Hill Boston, 1999.

<sup>6</sup> Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектору. Київ, 2002.

<sup>7</sup> Tiebout C. A. Pure Theory of Local Expenditure. Journal of Political Economy. 1956. Vol. 64. P. 416-424.

<sup>8</sup> Андрущенко В., Кириленко О. Федералізм міжбюджетних відносин: зарубіжні моделі та вітчизняні проблеми. *Підприємництво, господарство і право*. 2001. № 7. С. 91-94.

<sup>9</sup> Сунцова О. О. Бюджетний федералізм : навч. посібник. Київ, 2010. 488 с.

<sup>10</sup> Теорія фінансів : підруч. ; за ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ, 2010.

<sup>11</sup> Оутс В. Фіскальний федералізм ; пер. з англ. Нью-Йорк, 1972. С. 54.

УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

<i>Автор</i>	<i>Визначення</i>	<i>Підхід до трактування</i>
Дж. Стігліц	Фінансова взаємодія різних рівнів влади <sup>1</sup> .	Взаємодія
Г. Роузен	Правильний розподіл сфер діяльності за урядовими рівнями (оптимальний федералізм) <sup>2</sup> .	Розподіл сфер впливу
О. Сунцова	Не тільки форма внутрішніх міжурядових фінансових відносин, а й певна філософія організації політичних стосунків між різними рівнями влади. Бюджетний федералізм як концепцію покладено в основу міжурядових фінансових відносин у країнах із федеративним державним устроєм <sup>3</sup> .	Взаємовідносини; організація політичних стосунків
С. Юрій, В. Федосов	Передача повноважень, функцій і компетентності від центрального уряду до органів місцевого самоврядування, що супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів <sup>4</sup> .	Розподіл повноважень і фінансів
В. Андрущенко, О. Кириленко	Законодавчо закріплена стратегія розподілу функціональних повноважень та відповідальності державної, регіональної, місцевої влади з компромісним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ланками бюджетної системи на засадах політичної діяльності, соціальної етики, міжрегіональної й міжнаціональної солідарності <sup>5</sup> .	Розподіл повноважень

<sup>1</sup> Музика-Стефанчук О. А. Сучасні міжбюджетні відносини та федералізм. *Університетські наукові записки*. 2011. № 1(37). С. 256.

<sup>2</sup> Rosen H. S. *Studies in State and Local Public Finance*. National Bureau of Economic Research Project Report, 1986. P. 167.

<sup>3</sup> Сунцова О. О. Бюджетний федералізм : навч. посіб. / О. О. Сунцова. К.: Центр учбової літератури, 2010. С. 103.

<sup>4</sup> Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (гол.), С. О. Телешун (співгол.) та ін. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 163.

<sup>5</sup> Андрущенко В., Кириленко О. Зазнач. твір. С. 93.

<i>Автор</i>	<i>Визначення</i>	<i>Підхід до трактування</i>
М. Трещов	Законодавчо закріплені відносини органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування з приводу розподілу дохідних джерел та видаткових повноважень на фінансування публічних послуг на засадах їх найвищої якості, максимальної доступності, доцільності, затребуваності та економічності, з обов'язковим дотриманням принципу ресурсної незалежності кожного рівня влади.	Відносини державної виконавчої влади та місцевого самоврядування

### **Принципи бюджетного федералізму:**

– *трирівнева територіальна організація влади* має включати центральний, регіональний і місцевий рівні влади;

– *єдність* бюджетної системи в державі, незважаючи на виділення декількох рівнів бюджетів;

– *узгодження інтересів* органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в частині бюджетно-податкової політики і розмежування видаткових повноважень;

– *закріплення* за кожним рівнем влади на законодавчому рівні відповідних видаткових повноважень, а також бюджетної відповідальності;

– *фінансова незалежність* кожного рівня влади – законодавче закріплення джерел доходів за кожним рівнем бюджетів в обсягах, необхідних для фінансування видаткових повноважень;

– *забезпечення вирівнювання доходів* усіх ланок бюджетної системи, як за вертикальним, так і за горизонтальним розподілами, за умови недопущення трансферту додаткових або невикористаних доходів до бюджетів вищого рівня;

– *затвердження єдиних* для кожного рівня бюджетів прозорих і зрозумілих методів регулювання бюджетної системи;

– *самостійність і рівноправність* кожного бюджету, яка перш за все втілюється в самостійності місцевого бюджетного процесу (визначенні напрямів використання бюджетних коштів, податковому регулюванні, контролі за виконанням бюджету з боку виконавчих

органів влади).

Моделі бюджетного або фіскального федералізму створюють правові, організаційні та економічні механізми для досягнення фінансової незалежності місцевих бюджетів, яка необхідна для якісного виконання повноважень місцевого самоврядування та забезпечення населення якісними, своєчасними і доступними публічними послугами.

Більшість вітчизняних вчених і практиків протягом тривалого періоду відкидали ідею можливості застосування концепції бюджетного федералізму в українських реаліях, як до унітарної держави. Проте останні десятиліття світовий досвід свідчить не лише про можливість, а й доцільність використання хоча б частково принципів бюджетного федералізму в унітарних державах. Наприклад, вони широко застосовуються в таких розвинених унітарних країнах, як: Швеція, Данія, Франція. З метою уникнення наростання міжрегіональних суперечностей розвинені країни ідуть шляхом децентралізації влади, у тому числі надаючи територіям більш широкі повноваження в галузі бюджету, фінансів, адміністрування податків. Так, в Іспанії автономний статус одержали Андалусія, Галісія, Каталонія та Країна Басків. В Італії особливий автономний статус мають такі області, як: Сардинія, Сицилія, Трентіно-Альто-Адідже, Валле Д'Аоста, Фріулі-Венеція-Джулія. У Великій Британії значної самостійності у вирішенні питань місцевого значення досягли не лише Шотландія, а й Уельс і Північна Ірландія.

Глобалізація, інформатизація, науково-технічна та інформаційна революції створили таке явище, як **макрофедералізм**<sup>1</sup>, який все більше концентрує владу на наднаціональному рівні, поступово перетворюючи кожен національний країну в суб'єкти конфедерації, а згодом і федерації.

**Ключовими факторами розвитку макрофедералізму є:**

- підвищення рівня міжнародної інтеграції;
- налагодження прямих зв'язків між суб'єктами державного управління, місцевого самоврядування, бізнес-середовища і населенням різних країн за рахунок усезростаючої мобільності товарів, послуг, робочої сили, технологій та підприємницької ініціативи;
- підвищення рівня міжнародної економічної, політичної і державно-управлінської інтеграції та координації зусиль країн, що спричинило передачу частини повноважень наднаціональним структурам<sup>2</sup>;

<sup>1</sup> Буряченко А. Є. Функціональна децентралізація та вдосконалення системи бюджетних відносин. *Фінанси України*. 2014. № 2 (219). С. 19-29.

<sup>2</sup> *Macrofederalism and local finance*: ed. by A. Shah, Washington, 2008. P. 42.

– міжнародні угоди виступили в ролі так званих економічних конституцій, які не лише фактично створили конфедеративні та федеративні утворення, а й на відміну від національних конституцій почали регулювати економічні процеси, які для суспільства є більш пріоритетними, ніж політичні, та значно зменшили вплив національних конституцій на життя громадян;

– невідповідність національних політик вимогам сьогодення у сфері соціального захисту, розвитку бізнесу, фінансів і бюджету, оподаткування, інформаційного суспільства, оборони, охорони навколишнього середовища, освіти через те, що інформаційна революція робить неконкурентним сам принцип окремої національної політики, оскільки громадяни і бізнес одержали можливість «голосувати ногами».

*Найбільш яскравий приклад нових макрофедеральних утворень – це ЄС, який по суті є федерацією країн, що створили єдиний ринок і мають узгоджену міжнародну, бюджетно-податкову та соціальну політику. Національні ринки країн спрямовані на регіональну інтеграцію і регулюються Маастрихтською угодою на принципах Європейських спільнот. Ураховуючи налаштованість українського суспільства на посилення інтеграції з ЄС та вступ у цей наднаціональний конгломерат доцільним видається детальне вивчення світового досвіду побудови бюджетної системи держав на основі бюджетного чи, за американською традицією, фіскального федералізму.*

#### **Дві основні моделі бюджетного федералізму:**

– *децентралізована* (США, Канада, Велика Британія, Австралія, Японія);

– *кооперативна* (ФРН, Австрія, Швейцарія, Данія, Норвегія, Швеція, Фінляндія).

#### **Характеристики децентралізованої моделі бюджетного федералізму:**

– пріоритетна відповідальність центрального уряду за макроекономічну стабілізацію та перерозподіл національного доходу, а регіональної та територіальної влади – переважно за надання публічних послуг громадянам, що не виключає продукування частини з них на центральному рівні;

– високий рівень організаційної і законодавчої самостійності та фінансової незалежності місцевого самоврядування, що уособлюється в невтручанні центрального уряду в бюджетний процес територій, відсутності політики виправлення горизонтальних дисбалансів місцевих

бюджетів та допомоги у покритті їх дефіцитів, а також персональній відповідальності місцевого самоврядування щодо запозичень;

– мінімізація перерозподільних процесів у бюджетно-податковій сфері та надання кожному рівню влади дохідної бази відповідно до видаткових повноважень. При цьому центральне бюджетно-податкове законодавство превалює над регіональним бюджетним законодавством, чим забезпечується пріоритетність державних інтересів над інтересами територій;

– використання правила «один податок – один бюджет», що забезпечує «неперехрещення» податків, та навіть наявність окремих федеральних і місцевих податкових служб<sup>1</sup>. Податки, які зараховуються до доходів центрального бюджету – податок на прибуток юридичних осіб та прибутковий податок з громадян, митні платежі та акцизи. Дохідна ж частина місцевих бюджетів складається з майнових податків (в тому числі податку на землю) та податків на товари і послуги. Крім того регіональним і місцевим органам влади в багатьох випадках надається право запроваджувати будь-які податки та обов'язкові платежі, які не впливають на порушення міжрегіональної і зовнішньої торгівлі держави<sup>2</sup>.

*Перевагою децентралізованої моделі бюджетного федералізму є стимулювання територій до саморозвитку, подолання настроїв «утриманців» з боку територій-реципієнтів та сепаратистських настроїв територій-донорів, надання більших можливостей місцевим політичним і бізнес-елітам довести свою ефективність, а громадянам – визначити пріоритети місцевого розвитку. Водночас зростають ризики порушення цілісності держав, які використовують модель бюджетного федералізму, внаслідок посилення позицій регіональних лідерів та природного бажання економічно розвинених територій до мінімізації контролю з боку державних органів влади і реквізиції доходів для підтримки інших територій. Вплив органів державної виконавчої влади на органи місцевого самоврядування може мати як конструктивний, так і деструктивний характер. Однак, посилення їх влади спричинить негативний ефект на розвиток країни в цілому та стимулюватиме конфлікт між центром і територіями.*

Децентралізована модель бюджетного федералізму вимагає від

---

<sup>1</sup> Weingast B. R. Second Generation Fiscal Federalism : Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. Conference on New Perspectives on Fiscal Federalism: Intergovernmental Relations, Competition and Accountability, Berlin, October 18-20, 2007. P. 279-293.

<sup>2</sup> Бюджетна система : підруч. ; за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ ; Тернопіль, 2012. С. 337-338.

органів влади всіх рівнів злагоджених дій щодо досягнення бажаного рівня розвитку економіки за можливості формування альтернативних конкурентних моделей розвитку територій та наявності унікальної системи відносин між органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування за вертикаллю та горизонталлю. При цьому розвиток регіонів можливий як за допомогою стратегії вирішення конфліктів і пошуку компромісів, так і за допомогою дії руйнівних конкурентних стратегій на місцевому рівні.

*Приклад практичного втілення децентралізованої конкурентної моделі бюджетного федералізму – бюджетна система США.* Це трирівнева система, яка включає федеральний бюджет, бюджети 50 штатів та понад 80 тисяч місцевих бюджетів (муніципалітетів, графств, об'єднань міст, шкільних та спеціальних округів). Також вона включає довірчі фонди.

Сфери відповідальності федерального уряду, урядів штатів та муніципальних органів управління чітко відокремлені. Кожен рівень влади самостійно формує та затверджує бюджет і проводить незалежну податкову і боргову політику. Штати і муніципалітети не несуть відповідальності за борги федерального уряду і навпаки.

Бюджети штатів не є складниками федерального бюджету, а бюджети муніципалітетів – бюджетів штатів. При цьому федеральне законодавство є пріоритетним, оскільки виступає гарантом захисту національних інтересів.

Види податків, податкові ставки та обсяги обов'язкових платежів розподіляються між рівнями бюджетної системи так, щоб забезпечити виконання владних повноважень та не створити надмірного податкового навантаження на громадян. Рівні податків закріплені за місцевими бюджетами, дохідна частина яких переважно формується за рахунок власних надходжень.

Право встановлювати податки надано не лише федеральному уряду, а й урядам штатів та органам місцевого самоврядування. Федеральний уряд не ставить за мету вирівнювання фінансових можливостей територій з нижчим за середній податковим потенціалом, натомість може надавати цільову фінансову допомогу.

До видатків федерального бюджету віднесено ті, які мають загальнодержавне значення – видатки на оборону, міжнародну діяльність, утримання державного апарату, управління державним боргом, фінансову підтримку пріоритетних галузей економіки. На рівні штатів та муніципалітетів забезпечується надання публічних послуг, утримання місцевого господарства та адміністративні видатки органів

регіональної і місцевої влади.

Федеральні податки єдині і обов'язкові для всіх мешканців, а от податки штатів і муніципалітетів значно відрізняються залежно від пріоритетів визначених на місцевому рівні. Це набуває важливості в умовах децентралізації влади. У дохідній частині федерального бюджету превалюють прямі податки, бюджетів штатів – непрямі, муніципалітетів – прямі та податки на власність. При цьому федеральні податки стягуються за прогресивною фіскальною шкалою, що перекладає навантаження щодо фінансування загальнодержавних потреб на заможні верстви населення та успішні бізнес-структури. Для податків, які зараховуються до дохідної частини бюджетів штатів та місцевих бюджетів, характерною є або «плоска» (фіксована) ставка оподаткування, або регресивна, що сприяє рівномірному розподілу податкового навантаження.

Найбільшими за обсягами податками, які зараховуються до федерального бюджету є прибутковий податок з громадян та податок на прибуток юридичних осіб. Одним з головних джерел наповнення дохідної частини бюджетів штатів є податок з продажу, дохідної частини місцевих бюджетів – податок на нерухомість, податок з продажу, прибутковий податок з громадян, місцевий податок на прибуток юридичних осіб та різноманітні місцеві збори і інші надходження. Проте муніципалітети не є абсолютно вільними у виборі власної податкової політики, оскільки дозвіл на стягнення тих чи інших податків надає уряд штатів.

Розподіл податкових джерел та широкі права штатів і муніципалітетів у бюджетно-податковій сфері є як механізмом вирівнювання вертикального податкового дисбалансу, так і стимулювання розвитку територій і врахування потреб членів територіальної громади. Для реалізації загальнодержавних пріоритетів та реалізації федеральної політики розвитку регіонів і територій створена система федеральних цільових програм, фінансування яких проводиться за рахунок цільових трансфертів на умовах зустрічного фінансування, коли допомога виділяється з бюджету вищого рівня влади лише за умови співфінансування з нижчим рівнем влади. Цей механізм застосовується при виділенні близько половини загального обсягу фінансової допомоги. У США діє понад 500 програм, які покривають понад 20 % потреб штатів і муніципалітетів у видатках та спрямовуються насамперед на фінансування адресної соціальної допомоги<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Shah A. Rethinking Fiscal Federalism. *Federations*. 2007. № 6 (1). P. 18, 23.

У моделі міжбюджетних трансфертів превалюють два типи цільових грантів (в українській практиці – субвенції) – «блок-карти» та «категорійні гранти».

«**Блок-карти**» використовуються для фінансування декількох видаткових статей при встановленні обмежень щодо перерозподілу коштів між цими статтями. Вони спрямовуються на фінансування видатків на соціальне забезпечення, охорону здоров'я та інші видатки соціального характеру. «**Категорійні гранти**» спрямовуються на фінансування чітко визначених програм. У США застосовуються всі види спеціальних грантів: проектні, формульні, проектні формульні, гранти з відкритим фінансуванням, особливі гранти. Задля обмеження збільшення видатків федерального бюджету більшість грантів має характер закритого фінансування із визначеним максимумом видатків.

У корпоративній моделі бюджетного федералізму активною є політика горизонтального вирівнювання, підвищена відповідальність центру за стан регіональних та державних фінансів, за рівень соціально-економічного розвитку територій. Також підвищується роль регіональних органів влади в системі розподілу податкових надходжень та суттєво розширюється їх участь у розподілі національного доходу<sup>1</sup>.

**Кооперативна модель бюджетного федералізму характерна для ФРН.** Інститут спільної компетенції між федерацією та її суб'єктами, встановлений конституцією, передбачає постійну підтримку їх співробітництва та солідарної відповідальності. Такий механізм співпраці виражається у формі конференцій прем'єр-міністрів, міністрів земель і федеральної влади, результатом яких є розробка спільних постанов, програм та інших актів для вирішення складних і актуальних проблем. Широко застосовується вирівнювання регіональних диспропорцій, активна скоординована співпраця центральної та місцевої влади щодо виконання загальнодержавних соціально-економічних програм та широке залучення регіональної влади і органів місцевого самоврядування до перерозподілу національного доходу.

Головна особливість німецької варіації кооперативної моделі бюджетного федералізму полягає у спробах вирівняти умови життя населення по всій території ФРН, зосередивши на федеральному рівні вирішення лише найбільш важливих для держави питань: законотворчої функції, оборони, правопорядку, перерозподілу фінансових ресурсів, формування державної галузевої політики. Тобто на протигагу американській варіації децентралізованої моделі бюджетного федералізму німецька варіація кооперативної моделі спрямована на

---

<sup>1</sup> Музика-Стефанчук О. А. Зазнач. твір. С. 257.

забезпечення єдиних соціальних стандартів життя населення та надання йому публічних послуг.

Фінансова система ФРН складається з таких елементів: фінанси федерації (федеральний бюджет, спеціальні фонди, фінанси державних підприємств); фінанси земель у складі відповідного бюджету, спеціальних фондів, фінансів підприємств; місцеві фінанси (місцеві бюджети та фінанси комунальних підприємств)<sup>1</sup>. У конституції ФРН закріплені два рівні влади – федеративна та землі. Муніципалітети – складові частини земель, тому місцеве самоврядування має дещо обмежений характер, а статус земель значно підвищується. Державні повноваження розподіляються між федерацією та землями<sup>2</sup>.

Базисом бюджетного федералізму в ФРН є принцип субсидіарності щодо розподілу компетенцій між федеральним рівнем влади та землями. Відповідно до функцій федерального уряду та місцевої влади розподіляються видатки. Виконання частини соціально-економічних функцій також покладено на місцеве самоврядування, до компетенції якого входить формування місцевих бюджетів.

*Прерогативи фіскальної децентралізації:*

- мінімізацію обсягу податків, які стягуються з платників;
- відповідність обсягу стягнених податків обсягу публічних послуг, що надаються державою та місцевим самоврядуванням;
- відсутність впливу податкової політики на конкуренцію між платниками податків;
- узгодженість податкової політики з визначеними федерацією і землями структурним пріоритетам в економіці;
- справедливий перерозподіл доходів у суспільстві;
- запобігання подвійному оподаткуванню;
- обґрунтованість стягнення кожного конкретного податку<sup>3</sup>.

Конституція ФРН регулює розподіл податків між рівнями бюджетів. Кожній вертикальній ланці влади надано повноваження на встановлення та адміністрування (у тому числі і для субнаціонального рівня) обов'язкових платежів. При цьому значна частина податків підлягає перерозподілу за нормативами між бюджетами всіх рівнів. З урахуванням цієї специфіки в податковій системі ФРН виділяють не три, а чотири рівні (окремо виділяється церковний податок):

<sup>1</sup> Забедюк М. С. Особливості формування та функціонування фінансових систем зарубіжних країн. Економічний форум. 2015. № 1. С. 2 – 3.

<sup>2</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1).

<sup>3</sup> Shah A. Fiscal Decentralization in Transition Economies and Developing Countries. In Federalism in a Changing World : Learning from Each Other, ed. Raoul Blindenbacher and Arnold Koller. 2003. P. 457.

– загальні податки, які зараховуються до бюджетів усіх рівнів – індивідуальний прибутковий податок, податок на доходи корпорацій та ПДВ;

– федеральні – солідарний збір, акцизи (податки на алкоголь, сіль, каву, тютюн на інші товари), податок на доходи від страхової діяльності, федеральні мита та інші платежі;

– земельні – податок на чисте багатство, податок на спадщину і дарування, податок на пиво, податок з власників транспортних засобів, податок на протипожежну охорону, податок на придбання земельної ділянки та низка інших обов'язкових платежів;

– місцеві – податок на майно, земельний податок, місцевий податок на підприємницьку діяльність, плата за комунальні послуги, податок з власників собак та інші<sup>1</sup>.

Нормативи розподілу індивідуального прибуткового податку та податку на прибуток корпорацій закріплено в конституції, а ПДВ – у відповідних законодавчих актах. При цьому федеральний уряд не має права змінювати пропорції розподілу ПДВ без погодження із землями.

*Доходна база бюджетів усіх рівнів складається здебільшого з відрахувань від загальних податків та дотування з федерального бюджету.*

*Індивідуальні податки* займають незначну частку дохідної частини земель і муніципалітетів, а саме:

– індивідуальний прибутковий податок, податок на доходи корпорацій та ПДВ становлять 70 % податкових надходжень бюджетної системи ФРН;

– акцизи – 14 %;

– податок на чисте багатство, податок на спадщину і дарування та податок з власників транспортних засобів – 5 % податкових надходжень бюджетів земель;

– податок на майно, місцевий податок на підприємницьку діяльність, плата за комунальні послуги – 8 % податків місцевих бюджетів.

Специфічною рисою сучасної системи бюджетного федералізму ФРН є функціонування складного конституційно закріпленого механізму вертикального та горизонтального вирівнювання, що дозволяє ефективно використовувати важелі партнерства та проводити активну політику федерального центру щодо вертикального та горизонтального вирівнювання податкоспроможності земель і

---

<sup>1</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1).

муніципалітетів, бюджетна забезпеченість яких нижча за середню.

*Міжбюджетне вирівнювання передбачає:*

- вертикальне податкове вирівнювання (розподіл податків між федеральним та місцевими бюджетами);
- горизонтальне податкове вирівнювання (розподіл податків між окремими бюджетами земель);
- вирівнювання бюджетних доходів земель (перерозподіл доходів між територіями - донорами та депресивними територіями, що забезпечує згладжування дохідного рівня різних земель і територій після вертикального фінансового вирівнювання);
- додаткові дотації з федерального бюджету депресивним територіям<sup>1</sup>.

Горизонтальне фінансове вирівнювання є додатковим механізмом вирівнювання відмінностей у фінансових потенціалах між землями, які виникли в ході вертикального розподілу доходів, і не ставить собі за мету створення нового механізму, що заміняє первинний розподіл доходу згідно зі ст. 107 конституції ФРН.

Оригінальна система горизонтального й вертикального вирівнювання бюджетної забезпеченості всіх видів бюджетів діє за складною поетапною схемою міжбюджетних відносин, що забезпечує перерозподіл фінансових ресурсів між високодохідними «багатими» землями (Баварія, Баден-Вюртемберг, Північний Рейн-Вестфалія) і менш розвиненими «бідними» землями (Саксонія, Шлезвіг-Гольштейн та ін.).

Поряд із вертикальним і горизонтальним бюджетним вирівнюванням в німецькій практиці використовуються механізми *первинного і вторинного вирівнювання*. При первинному вирівнюванні фінансові ресурси розподіляються між федеральним бюджетом, бюджетами земель та муніципалітетів, при вторинному – кошти перерозподіляються між суб'єктами фінансового вирівнювання. Тобто рівень вирівнювання визначається тим, які кошти використовуються суб'єктами вирівнювання для виконання повноважень – власні надходження або одержані від перерозподілу доходів.

Головним податковим інструментом вертикального і горизонтального вирівнювання є розподіл ПДВ– 52,2 % загального обсягу надходжень зараховується до федерального бюджету; 2,1 % – до місцевих бюджетів та 45,7 % – до бюджетів земель. При цьому 75 % частки земель розподіляється з урахуванням чисельності населення, а

---

<sup>1</sup> Денисенко Н. О. Фінансова децентралізація та розвиток території. *Сучасні проблеми архітектури та містобудування*. 2017. Вип. 47. С. 276.

25 % – залежно від економічного потенціалу суб'єктів федерації. Крім того, 2 % надходжень ПДВ використовуються для надання додаткових субсидій для земель з низьким рівнем доходів. Індивідуальний прибутковий податок розподіляється за такими пропорціями: 42,5 % – до федерального бюджету, 42,5 % – до бюджетів земель, 15 % – до місцевих бюджетів. Податок на прибуток корпорацій ділиться порівну між федеральним бюджетом та бюджетами земель. Тобто первинне фінансове вирівнювання відбувається на стадії розподілу контингенту надходжень податків між трьома рівнями бюджетної системи ФРН, а горизонтальне – як під час розподілу податків, так і під час виділення міжбюджетних трансфертів.

Неподатковим інструментом горизонтального вирівнювання виступають прямі федеральні трансферти і земельні трансферти, які надаються з метою досягнення єдиних стандартів надання публічних послуг та вирівнювання рівня життя населення. Вони слугують для вирівнювання дохідного потенціалу земель. При цьому трансферти між федеральним бюджетом та бюджетами муніципалітетів мінімізовані, а головний обсяг фінансової допомоги до місцевих бюджетів надходить з бюджетів земель.

Питання вирівнювання фінансової спроможності місцевих бюджетів, як правило, регулюються конституціями земель. Хоча в конституції Баварії відсутні такі норми, це питання врегульоване рішенням Конституційного Суду Баварії. З цією метою частина бюджетних коштів акумулюється у фонді субсидіювання муніципалітетів. У разі якщо обсяг власних доходів після проведення фінансового вирівнювання за рахунок перерозподілу податків залишається недостатнім для виконання закріплених видаткових повноважень, муніципалітетам спрямовуються загальні та цільові трансферти на основі принципу субсидіарності.

*Призначення загальних трансфертів* – посилення фінансової спроможності муніципальних бюджетів та послаблення дисбалансу в обсягах податкових надходжень між бюджетами муніципалітетів. Вони поділяються на компенсаційні виплати, загальні нецільові ключові трансферти (субвенції, дотації), трансферти на покриття фінансових потреб, інші загальні трансферти. Найбільшу питому вагу займають загальні нецільові ключові трансферти, які надходять з фонду субсидіювання муніципалітетів після виплати цільових трансфертів.

Порядок розрахунку показників, які використовуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, встановлюється законодавством земель. Крім врахування регіональної специфіки,

обов'язковим є дотримання принципів автономії муніципалітетів, їх самостійності та відповідальності за виконання наданих повноважень. Обсяг нецільових ключових трансфертів визначається як співвідношення потреб у видатках та фінансового потенціалу муніципалітету. При цьому потреба у видатках розраховується не лише залежно від кількості населення території, а й з огляду на специфічні потреби – кількість дитячих садочків, шкіл та інших навчальних закладів, видатки на соціальний захист, темпи економічного зростання. Оскільки до 50 % різниці між потребою у видатках місцевих бюджетів і їх податковими надходженнями компенсується нецільовими ключовими трансфертами, то муніципалітети гарантовано мають щонайменше 80 % коштів на покриття розрахункового обсягу видатків. У деяких випадках законодавством земель передбачається повне покриття потреби у видатках місцевих бюджетів за рахунок трансфертів з бюджетів інших земель.

Цільові трансферти виділяються муніципалітетам на конкретні цілі та завдання, які встановлені законодавством земель. До них належать видатки на виконання завдань державного управління, трансферти на поточні цілі та фінансова допомога на виконання боргових зобов'язань.

*Цільові трансферти* виступають як механізм державного управління справами муніципалітетів, оскільки передбачають фінансування досягнення цілей, які мають пріоритет радше в рамках загальнодержавної або земельної політики, ніж в рамках політики муніципалітетів. Ці цілі, так би мовити, нав'язуються муніципалітетам. Федеральний уряд, передбачаючи виконання таких цілей територіями, обмежує їх автономію і, відповідно, субсидіює виконання делегованих повноважень. За формальною ознакою муніципалітети не мають обов'язку одержувати цільові трансферти. Водночас політичне рішення щодо відмови у виконанні делегованих повноважень та у використанні цільових трансфертів на їх фінансування видається малоімовірним. Однак є й інші приклади, зокрема відмова деяких муніципалітетів Баварії від трансфертів на розміщення біженців зі Сходу та відмова у виконанні цього завдання федерального уряду. Перерахування цільових трансфертів може бути припинене, призупинене або скорочене у випадку нецільового використання коштів або, якщо видатки спрямовуються на цілі, які не узгоджуються з федеральною економічною політикою.

Превалювання горизонтального фінансового вирівнювання над вертикальним набуває значного дестимулюючого ефекту як на землі – донори з високим дохідним потенціалом, так і на землі-реципієнти з

низьким дохідним потенціалом. Перші не можуть одержати переваги від нарощення дохідної бази, а інші не мають стимулів для ефективних дій щодо підвищення рівня фінансової спроможності.

*Принципи, на яких ґрунтується модель бюджетного федералізму ФРН:*

- фінансової самостійності земель і муніципалітетів;
- відповідальності федерації за забезпечення рівноцінних умов життя населення на всій території країни та дотримання єдиних стандартів надання публічних послуг.

### **Підсумки порівняльного аналізу децентралізованої та кооперативної моделей бюджетного федералізму**

*Перевагою децентралізованої моделі бюджетного федералізму (на прикладі США) є стимулювання економічного зростання як територій і регіонів, так і країни в цілому. Їй притаманний високий рівень автономності та майже повна відповідальність місцевого самоврядування за рівень соціально-економічного розвитку територій і надання високоякісних і доступних публічних послуг. Це змушує органи місцевого самоврядування, з одного боку, конкурувати за джерела наповнення місцевих бюджетів, залучаючи і утримуючи успішні бізнес-проекти та членів громади, створюючи для них найбільш сприятливі умови. З іншого боку, зменшується рівень «соціального утримання», пригнічуються патерналістські настрої в підприємницькому середовищі і серед мешканців, та ведеться жорстка боротьба із «сірим» та «чорним» підприємництвом і з громадянами, які ухиляються від сплати податків. Проте така модель за низького рівня відповідальності, освіченості, професійної підготовки населення, економічної активності і культури сплати податків суб'єктів господарювання несе ризики поглиблення диференціації дохідної спроможності адміністративно-територіальних одиниць. Неспроможність мешканців громад обрати кваліфікованих, досвідчених і успішних управлінців місцевого самоврядування втілюється в проведенні хибної місцевої бюджетно-податкової і кредитної політик, що неодмінно призводить до погіршення фінансової спроможності, а в деяких випадках навіть до банкрутства територій.*

*Модель кооперативного бюджетного федералізму (на прикладі ФРН) завдяки спільній відповідальності та співпраці всіх ланок державної влади і місцевого самоврядування дозволяє досягти більш високого рівня однорідності показників соціально-економічного розвитку регіонів і територій, забезпечити єдині стандарти надання публічних послуг. Суттєвий вплив федеральної влади на регіони, а*

регіонів – на території сприяє втіленню більш ефективної і виваженої державної соціальної і економічної політики порівняно з її варіаціями, які проводить місцеве самоврядування. Такий механізм знижує сепаратистські настрої в регіонах, консолідує зусилля політикуму і громадян на досягнення країною економічного успіху і соціальної справедливості. Це дозволяє успішно застосовувати модель кооперативного бюджетного федералізму і в країнах з унітарним устроєм. Проте дисбаланс інтересів територій-донорів та територій-реципієнтів є ключовим ризиком використання цієї моделі. Дестимулювання найбільш фінансово потужних територій втілюється в стагнації економічного розвитку всієї країни. Тому горизонтальне вирівнювання має бути мінімізоване, а в трансфертній політиці необхідно надавати пріоритет цільовим трансфертам, постійно знижуючи питому вагу загальних трансфертів. Основними проблемами кооперативної моделі є слабкий контроль за цільовим використанням міжбюджетних трансфертів, недостатність важелів стимулювання і примусу фінансово слабких територій до саморозвитку і взаємна невідповідність кредитної та інвестиційної політики земель. Це проявляється в перевищенні обсягу взятих органами місцевого самоврядування кредитів над обсягом інвестицій та уособлюється в дефіциті місцевих бюджетів.

*Бюджетний федералізм спрямований на надання громадянам доступних публічних послуг належної якості за об'єктивну ціну шляхом досягнення раціонального розподілу видаткових повноважень і завжди обмежених доходів бюджету між державною і місцевою владою з досягненням балансу інтересів споживачів послуг, платників податків, політичних партій, громадських організацій та інших владних інституцій. Для побудови системи бюджетного федералізму вимагається наявність не менше ніж трьох рівнів бюджетної системи.*

### **3.3. Фонди розвитку: світовий досвід**

Найпотужнішими та широко використовуваними фінансово-управлінськими інструментами регіонального і муніципального розвитку розглядаються фонди розвитку.

Система фондів розвитку у всіх країнах світу є різноманітною, характеризується широким колом джерел їх наповнення, специфікою та механізмами фінансування.

**Види фондів розвитку:**

– державні фонди регіонального та муніципального розвитку, які формуються за рахунок коштів державного бюджету на спрямовуються на підтримку проектів соціально-економічного розвитку територій у відповідності з цілями державних регіональних політик чи стратегій;

– регіональні та муніципальні фонди розвитку, які створюються безпосередньо органами місцевого самоврядування та наповнюються за рахунок власного ресурсного потенціалу територіальної громади. Рішення про проекти, що будуть реалізовуватися за підтримки з таких фондів приймаються виключно ОМС з урахуванням пріоритетів розвитку відповідних територій<sup>1</sup>.

**У Грузії діє Фонд мініципального розвитку.**

*Напрями фінансування:* місцева інфраструктура і послуги; розробка джерел енергії; економічна основа для біженців; ліквідація збитку під час конфліктів; розвиток бізнесу.

*Форми фінансування:* інвестування; позики під низькі відсотки; мобілізація коштів від міжнародних фінансових організацій, донорських агентств, органів влади.

**Хорватія – Фонд регіонального розвитку.**

*Напрями фінансування:* комунальна інфраструктура; зони підприємництва; бізнес-інкубатори; агенції розвитку; розвиток сільської місцевості; інші проекти.

*Форми фінансування:* позики понад 15 років під 6 %; «незворотні гранти»; субсидії.

**Польща – Фонд муніципальних інвестицій в розвиток.**

*Напрями фінансування:* підготовка муніципальних інвестиційних проектів.

*Форми фінансування:* пільгове кредитування банком національного господарства.

**Німеччина – Фонд внутрішнього розвитку.**

*Напрями фінансування:* оновлення міст та реконструкція (будівельні заходи, що покращують образ міста та/або житловий або фонд).

*Форми фінансування:* інвестиційні гранти (до 23% вартості проекту) та кредити.

**Бразилія – PrAM / Державний фонд міського розвитку.**

*Напрями фінансування:* збільшення доданої вартості місцевих бюджетів *Форми фінансування:* кредити Державного банку (платежі з обслуговування боргу вилучаються з рахунків муніципальних утворень)

---

<sup>1</sup> Боборовська О. Ю., Мунько А. Ю. Фінансово-економічне забезпечення територій в умовах децентралізації. Аспекти публічного управління. 2015. № 4 (18). С. 87.

**Чехія – MUFIS.**

*Напрями фінансування:* проекти розвитку муніципальних утворень. *Форми фінансування:* безвідсоткові позики банків під заставу муніципальної власності.

**Бангладеш – Фонд муніципального розвитку.**

*Напрями фінансування:* фінансування міської інфраструктури.

*Форми фінансування:* кредитна лінія Світового Банку (ставка – 9 %).

**Колумбія – FINDETER.**

*Напрями фінансування:* реалізація різнопланових проектів розвитку муніципалітетів.

*Форми фінансування:* позики приватних банків, які акумулюються на спеціальному неоподаткованому рахунку муніципалітету.

**Англія – Єдиний фонд місцевого зростання**

*Напрями фінансування:* особлива увага фінансуванню розвитку транспорту, професійних навичок та житлового фонду.

*Форми фінансування:* співфінансування бізнесу з місцевого бюджету на основі стратегічних планів.

**У ЄС є три основних структурних фонди:**

– *Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF);*

– *Європейський соціальний фонд (ESF);*

– *Європейський фонд згуртування (ECF).*

*Головним компонентом в реалізації стратегічної політики ЄС є ERDF. Його дія спрямована на усунення регіональних дисбалансів, підтримку розвитку та структурну перебудову регіональних економік. Наявність двох інших фондів дозволяє диверсифікувати потоки коштів за напрямками в рамках стратегії.*

*До сфери дії підтримки ERDF включено продуктивні інвестиції для великих підприємств, а також культури, спорту, туризму та інфраструктури. Передбачено інвестиції в інфраструктуру, які забезпечують основні послуги громадянам в таких сферах, як охорона навколишнього середовища, транспорт та міжнародні комерційні умови в більш розвинених регіонах.*

*ESF є ефективним інструментом для досягнення економічної та соціальної згуртованості. А вливання інвестицій з ECF в інфраструктуру, проведеного протягом багатьох років, вивело на дуже високий рівень європейську додану вартість. Цей фонд націлює розвинені держави-члени, які мають валовий національний дохід менше 90 % в середньому по ЄС, допомагати іншим країнам отримувати вигоди єдиного ринку ЄС.*

**Умови щодо відбору проектів на фінансування за рахунок коштів**

фондів ЄС є чіткими, обґрунтованими, з урахування максимальної кількості критеріїв та узгодженими із політикою ЄС та її країн-членів. Вони сформовані своерідними визначальними рамками, які виразно окреслюють та дають ясне розуміння всій системі розподілу коштів фондів та практично не залишають можливостей для неправомірного і нецільового їх використання.

**Базові умови**, за якими приймаються рішення щодо надання допомоги з фондів формуються за чотирма групами критеріїв (табл. 3.2):

- тематичні цілі;
- інвестиційні пріоритети;
- базові умови та критерії виконання.

Таблиця 3.2

**Тематичні базові умови відбору проектів на фінансування з ERDF**

	Тематичні цілі	Інвестиційні пріоритети	Базові умови	Критерії виконання
<b>ERDF</b>	11 напрямів стратегічної політики згуртування ЄС (Cohesion Policy), з якими повинні узгоджуватися проекти	Фонд(и), з яких буде здійснюватися фінансування та першочергові напрямки інвестицій в рамках Cohesion Policy	Наявність спеціалізованих стратегій розвитку або розділів у загальній стратегії розвитку регіону згідно з напрямком заявленого проекту	Наявність регіональних стратегій у межах фінансових ресурсів з відповідними розрахунками, SWOT-аналізом, механізмами моніторингу

**Базові умови або «ex-ante conditions»**, які визначають необхідність наявності спеціалізованих регіональних стратегій розвитку або ж окремих розділів у загальній стратегії розвитку регіону у відповідності до напрямку заявленого проекту, не обмежені одним або двома пунктами. Це чітко прописані по кожному із напрямів складові механізму управління коштами фондів регіонального розвитку.

Встановлено проведення трьох перевірок забезпечення найвищого результату (базова, проміжна та за фактом) та правила їх проведення.

При базовій перевірці здійснюється оцінка профілів планових витрат, показників соціально-економічного становища регіонів та їх

валового нагромадження основного капіталу.

Під час **проміжної перевірки** та «**за фактом**» аналізується рівень підтримки державних або еквівалентних структурних витрат в межах проєкту. Комісія ЄС в консультації з державою-членом може переглядати еталонний рівень витрат, якщо економічна ситуація в регіоні суттєво змінилася, порівняно з розрахованою на момент прийняття рішення про надання коштів із фондів.

Наявність таких механізмів дозволяє максимізувати ефективність від використання коштів ERDF, ESF та CF та вносити корективи в ході втілення в життя проєктів розвитку регіонів.

У ЄС розроблена та затверджена уніфікована система моніторингу ефективності реалізації проєктів, що фінансуються за рахунок коштів європейських структурних фондів, включає 43 показники.

## **10 груп загальних індикаторів ефективності реалізації проєктів:**

*1. Продуктивні інвестиції* характеризують підприємства, що отримують підтримку з фондів у будь-якому вигляді, зміну рівня зайнятості на них.

*2. Інформаційно-комунікативні технології* (збільшення кількості домогосподарств, які мають широкопasmовий доступ, принаймні, 30 Мбіт/с).

*3. Транспорт* (довжина побудованих та реконструйованих автомобільних, залізничних, водних шляхів та трамвайних ліній).

*4. Навколишнє середовище.* Ця група показників визначає кількість осіб охоплених реалізованими програмами поліпшення водопостачання, очистки стічних вод, захисту від повеней, охорони лісів від пожеж, а також площу відновлених земель, місць проживання, на території яких підтримується біорізноманіття, та додаткові потужності переробки відходів.

*5. Дослідження та інновації* формують картину про підприємств та дослідників, які підтримуються зі структурних фондів. Увага акцентується на їх співпраці науково-дослідними інститутами, процесам удосконалення дослідницької інфраструктури, впровадженню нових продуктів для ринку.

*6. Енергетика та зміна клімату* акцентована на аналізі збільшення джерел відновлюваної енергії, домогосподарств з поліпшеним споживанням енергії та зниженим рівнем річного споживання первинної енергії, а також щорічного скорочення викидів парникових газів.

7. *Соціальна інфраструктура* – складається з двох індикаторів: кількість користувачів, які можуть використовувати недавно побудовані або поліпшені об'єкти по догляду за дітьми чи освіти (крім батьків та працівників освіти), та населення, яке отримує вигоду від медичних послуг, підтримуваних проектом.

8. *Специфічні показники міського розвитку* показують покращення громадських місць, державних або комерційних будівель, житлового фонду.

9. *Інші специфічні показники* характеризують стан транскордонних, транснаціональних або міжрегіональних науково-дослідних проектів.

10. *Ринок праці та навчання* висвітлює ефективність механізмів спільної освіти та професійної підготовки, які підтримувалися в рамках інвестиційної пріоритетності.

Показники є абсолютними та мають натуральні одиниці виміру (наприклад, «кількість підприємств, осіб», «довжина залізничних/автомобільних шляхів (км)», «площа земель (га)», «зниження річного споживання первинної енергії (кВт/ рік)»). Система визначення та використання індикаторів ефективності використання коштів структурних фондів ЄС формує чітке бачення результатів від реалізації підтримуваних проектів та обґрунтувати доцільність подальшого їх впровадження.

Спеціальні посередницькі фонди було створено у Болгарії та Естонії, спрощено процедуру подання заявок і укладання контрактів на закупівлю (Естонія і Румунія). У Польщі уряд зобов'язався підтримати попереднє фінансування проектів ЄС і прискорити фінансування масштабних місцевих інфраструктурних програм. У Греції – спеціальна неприбуткова організація для допомоги органам місцевого самоврядування, які не мають навичок підготовки проектів для структурних фондів ЄС.

### **3.4. Механізм дефолту органів місцевого самоврядування: досвід для України**

Із запуском децентралізації влади в Україні органи місцевого самоврядування отримали широкий спектр функцій та завдань. Вони уповноважені залучати фінансові ресурси з різних джерел доходів, володіти і управляти комунальною власністю, портфелями цінних паперів, а також залучати позики для капітальних інвестиційних проектів. Однак, така свобода органів місцевого самоврядування щодо

управління активами та бюджетами територіальних громад вимагає належного рівня знань, навичок та відповідальності. Органи місцевого самоврядування можуть опинитися у ситуації фінансової кризи, наприклад, через обмежені ресурси території (бюджетні та позабюджетні), невиконання планових показників доходів місцевого бюджету, внаслідок настання надзвичайної ситуації або навіть через зміни в нормативно-правових актах. Між тим, завжди корисно розуміти, як діяти, коли доходи від реалізації того чи іншого проекту суттєво менші очікуваних, витрати вищі запланованих або має місце інший надзвичайний фактор (наприклад, коли запозичення здійснюється в іноземній валюті та відбувається девальвація національної валюти), зрештою, коли орган місцевого самоврядування на межі дефолту, тобто неспроможний сплачувати свої боргові зобов'язання згідно з умовами відповідних угод. Тому в міжнародній практиці фінансової безпеки в публічному управлінні передбачена і чітко регламентована процедура дефолту органу місцевого самоврядування або муніципального дефолту (банкрутства)<sup>1</sup>, що є більш поширеним поняттям.

Такий стан речей відіграв не останню роль у припиненні на 5 років здійснення місцевих запозичень після повного дефолту у 1998 р., що оголосила міська рада м. Одеса. Оперативна ревізія виявила, що лише 15 млн грн із 61 млн грн, залучених за допомогою облігацій, були розміщені згідно із цільовим призначенням. Тоді облігації під 50% річних погасили з держбюджету.

Визначення поняття «дефолту» зустрічаємо в Положенні про порядок емісії облігацій внутрішніх місцевих позик та їх обігу, що трактується як «одна або декілька обставин, визначених проспектом облігацій або рішенням про емісію облігацій підприємств, які становлять порушення обов'язків емітента або особи, яка надає забезпечення за облігаціями, свідчать про можливість такого порушення в майбутньому або завдають шкоди правам та/або інтересам власників облігацій та за настання яких власники облігацій набувають права, визначені проспектом облігацій або рішенням про емісію облігацій таких облігацій. У разі відсутності у проспекті облігацій або рішенні про емісію облігацій зазначених обставин ними визначаються обставини щодо неспроможності емітента облігацій виплатити власникам облігацій у строк, встановлений проспектом облігацій або рішенням про емісію облігацій, відсоткового доходу за облігації та/або

---

<sup>1</sup> Municipality Bankruptcy. Chapter 9. The Federal Courts USA.

погасити частину чи повну вартість облігацій»<sup>1</sup>.

Однак, на практиці виконання вимоги щодо визначення обставин дефолту здійснюється формально і не містить жодних конкретних дій, зокрема розділ про дефолт має шаблонний характер і часто дублюється з проспектів емісії облігацій підприємств без урахування особливостей публічного управління, порядок дій емітента при настанні дефолту не деталізується і формулюється узагальненими тезами<sup>2</sup>.

Відтак, бачимо, що в Україні алгоритм поведінки органів місцевого самоврядування при появі ознак банкрутства, який повинен узгодити інтереси територіальних громад щодо подальшого виконання боргових зобов'язань та інвесторів щодо повернення вкладень залишився поза увагою на законодавчому рівні.

Відтак, процедури дефолту органів місцевого самоврядування потребують ґрунтовного дослідження та вироблення механізмів впровадження в Україні.

На відміну від корпоративного банкрутства, яке може закінчитися ліквідацією суб'єкта господарювання, дефолт органу місцевого самоврядування є захисною процедурою, коли забезпечується фінансування основних публічних послуг (так званих захищених статей видатків місцевого бюджету), у той час як непрофільні активи та комерційні інвестиції продаються з можливим скороченням робочих місць та переліку послуг, які надаються органом місцевого самоврядування без порушення конституційних прав членів територіальної громади. Метою дій у рамках процедури дефолту є виплата зобов'язань перед кредиторами та відновлення фінансової самодостатності органу місцевого самоврядування. При цьому кредитори також поділяють ризик дефолту, отримуючи часткову компенсацію.

Усвідомлення особливостей процедури дефолту органу місцевого самоврядування розпочинається з розуміння відмінностей управлінських процесів в публічному та приватному секторах, які узагальнено в табл. 3.3.

Світовій спільності відомі непоодинокі випадки визнання банкрутами адміністративно-територіальних одиниць, при чому ситуації часто відрізняються навіть у межах однієї країни. Найгучніші та найбільш показові з дослідницької точки зору є дефолти окремих

---

<sup>1</sup> Про затвердження Положення про порядок емісії облігацій внутрішніх місцевих позик та їх обігу : рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 14 черв. 2018 р. № 391.

<sup>2</sup> Стеценко Т. В. Безпечність здійснення місцевих запозичень в Україні. *Бізнесінформ*. 2014. № 4. С. 333.

територій в США.

У 2013 р. суд визнав Детройт фінансово неспроможним, стало найбільшим муніципальним банкрутством в історії США. Загальний борг міста становить понад 18 млрд дол. Згідно з рішенням суду влада міста повинні скласти план поступового скорочення величезної заборгованості. При цьому постанова судді надає Детройту захист від кредиторів, з якими неможливо вести переговори одночасно, оскільки їх більше 100 000.

Таблиця 3.3

**Відмінності управлінських процесів  
у публічному та приватному секторах**

<b>Публічний сектор</b>	<b>Напрямок</b>	<b>Приватний сектор</b>
Максимізація суспільного блага, відновлення ресурсів	Мотивація суб'єктів управління	Максимізація прибутку, інколи – соціальний ефект
Конституція України, закони, підзаконні та нормативно-правові акти; рішення органів місцевого самоврядування і їх виконавчих комітетів, розпорядження керівників	Правове забезпечення управлінського процесу	Конституція України, закони, підзаконні та нормативно-правові акти; статут суб'єкта господарювання, внутрішні положення та інструкції
Підзвітність громадськості через такі механізми, як вільний доступ до інформації, публічні консультації, демократичні вибори, інші інструменти	Підзвітність суб'єктів управління	Підзвітність менеджерів перед власником, радою директорів чи акціонерами
Включає численні суб'єкти формування рішень, що суттєво збільшує проміжок часу ухвалення останніх	Організація управлінського процесу	Зниження формалізації управлінського процесу, оптимізація витрат часу
Органи місцевого самоврядування ухвалюють коротко- та довгострокові, фінансово стійкі рішення за допомогою участі зацікавлених сторін (громадян, підприємств, установ) через публічні консультації та інші канали у рамках національного законодавства	Ухвалення управлінських рішень	Власники або менеджери у рамках делегованих власником повноважень приймають рішення. Зацікавлені сторони іноді представлені в управлінському органі

У 2011 р. про банкрутство оголосила столиця штату Пенсильванія Гаррісбург, де боргові зобов'язання становили 60 млн дол. Основним фактором була гарантія 320 млн дол., яку місто надало для будівництва заводу зі спалювання сміття. Очікувалося, що проект виявиться самоокупним і прибутковим, але виявився провальним, залишивши місто непосильними мільйонними боргами. Другим фактором стала розбіжність між містом та штатом Пенсильванія. Влада штату пропонувала продати прибуткові активи і запровадити додатковий місцевий податок для вирішення фінансових проблем. Натомість в місті стверджували, що при 29% рівні бідності додаткові податки перетворять Гаррісбург на «місто-привид». Зрештою, позов про оголошення банкрутства забезпечив місту кращий набір інструментів<sup>1</sup>.

Банкрутство округу Орендж штату Каліфорнія (борг – 1,7 млрд дол.) та округу Джефферсон штату Алабама (борг – понад 3 млрд грн) спровоковано інвестиціями в ризикові деривативи, випущені інвестиційним банком. Проблеми округу Джефферсон пов'язані з двома аспектами: інвестиції у вартісну каналізаційну систему та структура облігацій, яка фінансувала ці інвестиції. Справа в тому, що облігації містять положення, які прискорюють виплати та зміну процентних ставок за певних умов на ринку облігацій. Такі умови вважалися малоймовірними і відповідні положення трактувалися як заощадження грошей для округу в довгостроковій перспективі<sup>2</sup>. Однак, криза 2008 р. спричинила надзвичайні умови на ринку облігацій у 2008 році, що призвело до прискорення графіків виплат та нарахування штрафних санкцій. Початковий борг 1 млрд дол. зріс більш ніж утричі. Крім того, у 2011 р. визнано неконституційним місцевий професійний податок. Рішення про банкрутство базувалося на думці, що в судовому порядку зменшити заборгованість легше, аніж вести перемовини з власниками облігацій<sup>3</sup>.

Зазначена міра, як підкреслює британський дослідник Дж. Стокер, застосовується порівняно рідко, але сама загроза її застосування дає часто реальний ефект, спонукаючи органи місцевого самоврядування більш серйозно ставитися до виконання своїх повноважень<sup>4</sup>.

Дефолти органів місцевого самоврядування класифікуємо за

<sup>1</sup> Municipal Finances / C.Farvacque-Vitkovic and M.Kopanyi, Editors. The World Bank, Washington: Library of Congress, 2014. P. 229.

<sup>2</sup> McCarty Jefferson County Files for Bankruptcy. Bloomberg News. 2011.

<sup>3</sup> Municipal Finances / C.Farvacque-Vitkovic and M.Kopanyi, Editors. The World Bank, Washington: Library of Congress, 2014. P. 352.

<sup>4</sup> Stoker G. Conclusions: new ways of being local government. In, Stoker, Gerry and Wilson, David (eds.) British Local Government into the 21st Century. Basingstoke, UK, Palgrave Macmillan, 2004. P. 249.

трьома основними видами:

– технічний дефолт виникає із невиконанням положень кредитних договорів, які безпосередньо не пов'язані з виплатою відсотків та основної суми;

– нефінансовий дефолт передбачає виникнення необхідності залучення позапланових резервів для обслуговування боргу або резервних кредитів;

– фінансовий дефолт, найбільш важкий тип, відноситься до невиконання відсотків або основної суми.

Перші два види дефолту розглядаються як методи стримування безвідповідальних запозичень та, як правило, завершуються превентивними діями, як-от: коригування місцевого боргу, його реструктуризація, скорочення видатків місцевого бюджету та, можливо, надзвичайним поворотним фінансуванням з державного бюджету.

Загалом у світовій практиці існують два альтернативні підходи до врегулювання дефолтів органів місцевого самоврядування: судовий і адміністративний<sup>1</sup>. Також можливі різні комбінації елементів цих двох підходів<sup>2</sup>.

**Муніципальне банкрутство** – «визнана» судом неспроможність органу місцевого самоврядування, яка проявляється, по-перше, у неможливості органу місцевого самоврядування вчасно виплатити боргові зобов'язання у зв'язку із зростанням дефіциту бюджету і, по-друге, у його ж нездатності забезпечити надання основних послуг населенню та вирішити питання місцевого значення на рівні їх виникнення<sup>3</sup>.

### **Три базові елементи механізму врегулювання дефолтів органів місцевого самоврядування:**

1) визначення суб'єкта, який ініціює або приймає рішення про застосування процедури дефолту;

2) коригування місцевого бюджету з метою забезпечення захищених видатків і здатності обслуговувати борг;

3) процедури переговорів між боржником і кредиторами щодо реструктуризації боргових зобов'язань і потенційного їх зменшення.

Зазначені елементи механізму врегулювання дефолтів повинні

---

<sup>1</sup> Дяченко С. А. Місцевий дефолт. Що робити, якщо місто не може повернути борги. *UBR*. 2012. С. 2.

<sup>2</sup> Дяченко С. А. Механізм врегулювання дефолтів за позиками органів місцевого самоврядування. *Ризики на завтра*. 2012. С. 4.

<sup>3</sup> Софінська І. Муніципальне банкрутство: правове регулювання та аналіз застосування. *Право США*. 2013. № 1-2. С. 280.

бути закріплені у спеціальному законі чи окремому розділі Бюджетного кодексу України.

У таких європейських країнах, як Австрія, Латвія, Німеччина, Великобританія, Угорщина, Швейцарія передбачене законодавче регулювання процедури муніципального банкрутства. Зокрема, в Австрії діяльність муніципалітетів як підстава для муніципального банкрутства підпадає під дію положень Акта про неплатоспроможність від 2010 р. лише у випадку їх «неліквідності» та «надмірної заборгованості». В Угорщині існує Закон «Про неплатоспроможність органів місцевого самоврядування», на підставі застосування якого, починаючи з 1996 р., судом було встановлено та підтверджено 11 муніципальних банкрутств, з них у дев'яти справах були затверджені договори між сторонами про добровільне врегулювання боргових зобов'язань<sup>1</sup>.

### **Функції законодавства про дефолт органу місцевого самоврядування:**

- запобігання та врегулювання надзвичайних ситуацій, пов'язаних із фінансовою кризою в діяльності органу місцевого самоврядування;
- забезпечення чіткої адміністративно-правової процедури щодо захисту гарантованих Конституцією прав членів територіальної громади та постраждалих кредиторів;
- запровадження механізмів реструктуризації місцевого боргу та вирішення супутніх проблем за наявними позиками;
- чіткий розподіл дій органів державної влади та місцевого самоврядування під час процедури дефолту, відхід від політики «державного патерналізму» і закріплення відповідальності органів місцевого самоврядування у кризовій ситуації, що є наслідком їхньої управлінської діяльності;
- регламентування переліку та порядку фінансування окремих функцій органів місцевого самоврядування з метою забезпечення членів територіальних громад обов'язковими послугами;
- механізми відновлення фінансової самодостатності органу місцевого самоврядування.

Після оголошення дефолту орган місцевого самоврядування припиняє виплати по всіх боргах та фінансує лише обов'язкові функції (першочергово – захищені статті місцевого бюджету, далі – відповідно до ступеня важливості того чи іншого завдання у межах доступного

---

<sup>1</sup> Там само.

фінансового ресурсу).

Такий «надзвичайний» бюджет діє на період вивчення законності усіх рішень органу місцевого самоврядування, які ймовірно призвели до фінансової кризи. Видаткова частина «надзвичайного» бюджету має обмежену сферу дії. Головним чином, вона передбачає заборону фінансувати капітальні видатки, здійснювати місцеві запозичення, надавати місцеві гарантії та кредити з бюджету. Це вимушена передумова функціонування інституту муніципального банкрутства, позаяк в умовах неплатоспроможності, адміністративно-територіальна одиниця зобов'язана сконцентрувати обмежені фінансові ресурси на погашення заборгованості. Тобто їх використання на інші цілі алогічно із позиції антикризової стратегії розвитку<sup>1</sup>.

Обов'язкові послуги, які підлягають фінансуванню під час процедури дефолту органу місцевого самоврядування: оплата праці; забезпечення функціонування дитячих садочків і шкіл; амбулаторна допомога та охорона здоров'я; соціальні послуги; утримання сміттєзвалищ; прибирання вулиць, вивезення твердих відходів; охорона природного середовища; забезпечення питною водою, збирання та знешкодження стічних вод, контроль затоплення та підземних вод; технічне обслуговування доріг; вуличне освітлення; пожежна охорона та рятування; компенсація по безробіттю, соціальна допомога; цивільна оборона; функціонування структурних підрозділів органу місцевого самоврядування (крім преміювання та додаткових матеріальних виплат).

**Процедура дефолту органу місцевого самоврядування включає перелік управлінських дій, спрямованих на подолання кризової ситуації, зокрема:**

– реструктуризація боргу та перепланування зобов'язань з усіма кредиторами та постачальниками;

– свідомо оптимізація бюджетних установ шляхом об'єднання та/або закриття;

– перепланування місцевого бюджету для зменшення потреби в готівкових коштах і короткострокових позиках;

– розробка альтернативних шляхів ресурсного забезпечення місцевого бюджету;

– скорочення робочих місць на всіх рівнях на основі ретельного внутрішнього аудиту ефективності та за умови сприяння у

---

<sup>1</sup> Кириленко О. П., Письменний В. В. Імплементация в законодательство Украины процедуры банкротства административно-территориальных единиц. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2012. № 1(12). Ч. 1. С. 111-118.

працевлаштуванні звільнених робітників;

- скорочення необов'язкових публічних послуг;
- приведення плати за комунальні послуги до економічно обґрунтованих тарифів;
- формування заявок на отримання дефіцитних грантів;
- заходи щодо підвищення якості внутрішнього контролю та моніторингу місцевого боргу;
- фінансова стабілізація та відновлення кредитних рейтингів територіальної громади.

Покриття дефіциту бюджету за допомогою облігаційних позик веде лише до перекладення боргів на виконавців наступних бюджетів. Накопичення місцевого боргу спричинює зростання консолідованого боргу, що породжує ризики для фінансової системи всієї країни<sup>1</sup>.

*Процедури дефолтів (банкрутства) органів місцевого самоврядування регламентовані у багатьох країнах світу, оскільки така ситуація є сама по собі небезпечною як економічно, так і політично для жителів територіальної громади, області та всієї країни. Тому, врегулювання механізмів оголошення дефолту та визнання органу місцевого самоврядування банкрутом є на разі актуальним і в Україні.*

Органи місцевого самоврядування стають все більш сприйнятливими до фінансових проблем, які частіше зазнають суб'єкти приватного сектору в огляду на суттєве розширення повноважень та управлінських можливостей на місцевому рівні в умовах децентралізації влади.

Унікальність процедур муніципального дефолту полягає в тому, що орган місцевого самоврядування не є приватною компанією, яку можна розпродати та розподілити, якщо вона перестає бути успішною. Тут немає акціонерів як кінцевих власників, що несуть ризики через неефективні управлінські рішення. Натомість є члени територіальної громади, які залежать від послуг, які продукує орган місцевого самоврядування. Тому розробка чіткого механізму впровадження процедури дефолту органу місцевого самоврядування в Україні та закріплення відповідних критеріїв, умов, відповідальності та обов'язків в окремому нормативно-правовому акті актуалізує подальші наукові дослідження особливостей процедури дефолту органів місцевого самоврядування в українських реаліях.

---

<sup>1</sup> Інструменти розширення ринку муніципальних цінних паперів як чинника ресурсного забезпечення регіонального розвитку : аналіт. записка / НІСД, 2013. С. 30.

### **3.5. Інструменти державно-приватного партнерства та підтримки малого бізнесу**

У багатьох країнах у питаннях збільшення фінансових ресурсів муніципальних утворень відіграє державно-приватне партнерство.

Європейська комісія визначила чотири головні завдання для приватного сектора в механізмах державно-приватного партнерства:

- забезпечити додатковий капітал;
- забезпечити альтернативні управлінські навички та їх реалізацію;
- забезпечити додаткову вигоду споживачеві та громадськості в цілому;
- забезпечити ефективне визначення потреби у ресурсах та оптимальне їх використання [298, с. 4].

#### **Міжнародна практика державно-приватного партнерства**

У **Китаї** розвиток державно-приватного партнерства реалізовано протягом двох фаз економічного зростання в 1990-і рр. 2000-і рр. Ключові гравці на першому етапі – іноземні інвестори, у другій фазі – переважно місцеві інвестори.

Основні напрями залучення приватних партнерів: розвиток транспортної інфраструктури, водозабезпечення, енергетика, тверді відходи, газ, металургія. Серед основних проблем, які характерні нині й для України, такі, як: відсутність експертизи державно-приватного партнерства; недостатність правового регулювання. Для вирішення означених проблем кілька міністерств і близько 20 органів місцевого самоврядування розробили відповідні правила чи політики.

Механізм державно-приватного партнерства у **Франції** перебуває на роздоріжжі між національними особливостями і зростаючим впливом міжнародної економіки (в сенсі визначення правил гри). Залишається обмеженим. Національні особливості проявляються на рівні регуляції надання публічних послуг. Міжнародний вплив більше відображається на управлінні місцевим боргом.

Основні напрями залучення приватних партнерів: падання публічних послуг, управління місцевим боргом.

Серед проблем: надмірні обмеження з боку центрального уряду. Шляхи вирішення: правовий розвиток концесії як однієї з форм делегування права на дання публічних послуг, у якому орган місцевого самоврядування – концесіодавець – делегує контракт на фінансування громадської інфраструктури для приватного концесіонера.

У **Японії** впроваджено першу модель фінансування публічних

послуг приватним сектором – спільне підприємство-«третій сектор». Застосування моделі обмежувалось наданням місцевих залізничних послуг. На зміну прийшла приватна фінансова ініціатива з точки зору нижчої вартості та вищої якості. Основні напрями залучення приватних партнерів: надання публічних послуг.

Дві основних проблеми: відсутність ясності у розподілі ризиків між муніципальним і приватним секторами; низька прозорість компаній третього сектору. З метою вирішення проблемних аспектів прийнято Закон приватної фінансової ініціативи, який визначає її мету, області застосування, процес закупівель, правові дії для просування фінансової ініціативи, конкретні принципи реалізації проектів.

Державно-приватне партнерство в **Індії** стало найважливішим інструментом політики для залучення приватних інвестицій у хронічний дефіцит сектору інфраструктури Індії. Основним фактором розвитку державно-приватного партнерства є зростання попиту, обумовленого стійким економічне зростання протягом останніх двох десятиліть.

Основним напрямом фінансування є розвиток інфраструктури.

Проблемою стало недостатнє правове регулювання, для вирішення якої створено такі інституції: Комітет з оцінки державно-приватного партнерства для полегшення затвердження проектів; Індійську інфраструктурну фінансову компанію (IFCL), для сприяння обміну довгостроковими кредитами; Фонд проектів розвитку інфраструктури; модель концесійної угоди, керівництво для специфікації і стандартизації; принципи і кращі практики.

Для **Індонезії** державно-приватне партнерство розглядається як рішення компенсації розривів у фінансуванні інфраструктури.

Використовується з 1980-х років для фінансування розвитку інфраструктури.

Проблемою став надмірний вплив політичних сил, втручання великої кількості сторін в реалізацію. Для її розв'язання створено фінансові установи і урядові організації, відповідальні за розвиток державно-приватного партнерства.

В **Україні** державно-приватне партнерство чітко регулюється Законом України «Про державно-приватне партнерство»<sup>1</sup>.

На стороні приватного партнера у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, можуть виступати декілька осіб. Відносини між приватними партнерами та порядок визначення приватного партнера для представництва інтересів інших приватних

---

<sup>1</sup> Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 (зі змінами).

партнерів у відносинах з державним партнером визначаються умовами договору, укладеного між приватними партнерами, або умовами договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства. Такі особи несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими договором, укладеним в рамках державно-приватного партнерства.

За рішенням державного партнера на стороні державного партнера у договорі можуть брати участь державне, комунальне підприємство, установа, організація, господарське товариство, 100 % акцій (часток) якого належать державі, територіальній громаді чи Автономній Республіці Крим, на яких може бути покладено виконання окремих зобов'язань у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства. Державний партнер несе субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями такого підприємства, установи, організації або господарського товариства відповідно до договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства.

Державним партнером у договорі одночасно можуть виступати декілька органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування.

До ознак державно-приватного партнерства належать:

– створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та технічне переоснащення) об'єкта державно-приватного партнерства та/або управління (користування, експлуатація, технічне обслуговування) таким об'єктом;

– довготривалість відносин (від 5 до 50 років);

– передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;

– внесення приватним партнером інвестицій в об'єкт державно-приватного партнерства<sup>1</sup>.

**Розвиток малого та середнього бізнесу та ефективне використання підприємницького потенціалу спирається на низку інструментів їх підтримки.**

Досвід країн щодо використання інструментів розвитку підприємницького потенціалу на рівні органів місцевого самоврядування наведено на рис. 3.1.

---

<sup>1</sup> Там же.

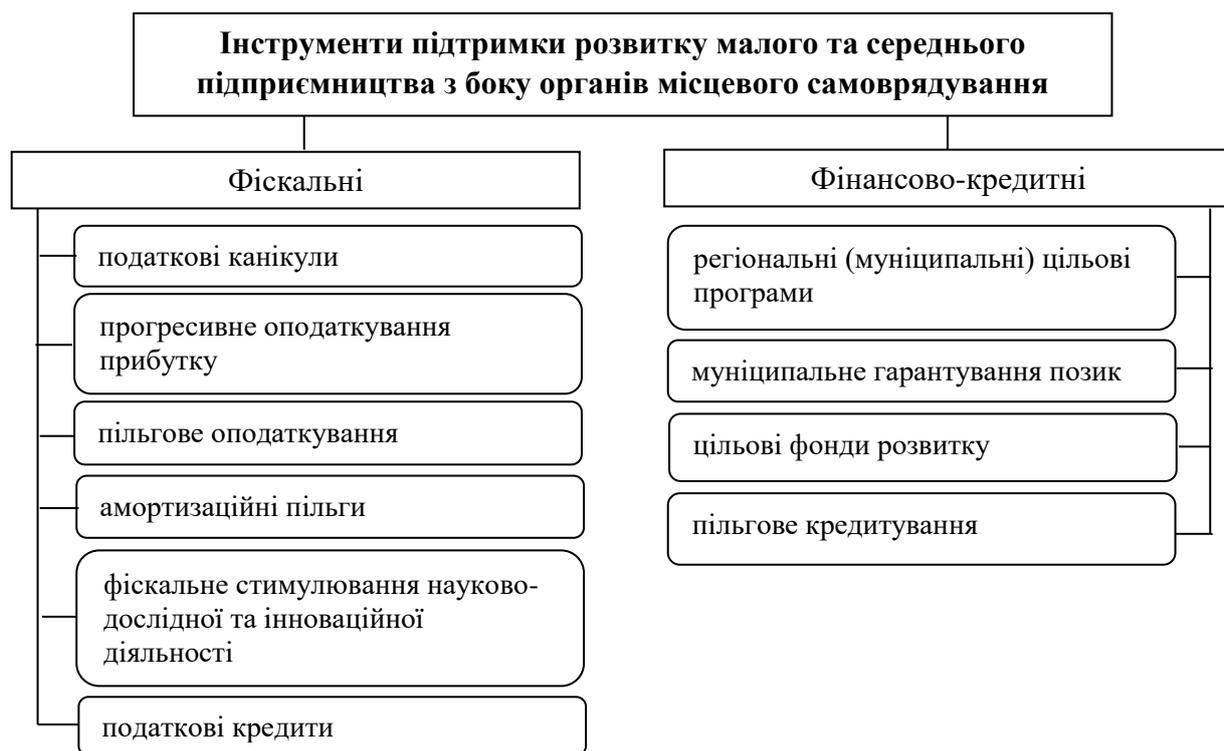


Рис. 3.1. Інструменти підтримки розвитку малого та середнього підприємництва з боку органів місцевого самоврядування (світовий досвід)

В ЄС найвагомим інструментом підтримки малого та середнього бізнесу є «Акт малого бізнесу» (**Small Business Act<sup>1</sup>**) для Європи, що забезпечує політику у сфері малого підприємництва, сприяє його розвитку та зміцнює конкурентоспроможність суб'єктів малого підприємництва, чим підвищує фінансову самодостатність органів місцевого самоврядування через збільшення податкових надходжень.

**Акт побудований навколо 10 принципів:**

I. Створити середовище, в якому малий і сімейний бізнес можуть розвиватися.

II. Забезпечити чесним підприємцям другого шансу після банкрутства.

III. Розробити правила згідно з принципом «Спочатку подумай про мале».

IV. Зробити публічні адміністрації чутливими до потреб суб'єктів малого підприємництва.

V. Адаптувати інструменти державної політики до потреб суб'єктів малого підприємництва.

<sup>1</sup> «Think Small First» «A Small Business Act», Brussels, 2008, 21 p.

VI. Спрощення доступу суб'єктів малого підприємництва до розроблення нормативно-правової бази, підтримуючої своєчасні розрахунки.

VII. Допомогти отримати вигоди від можливостей Єдиного Ринку.

VIII. Сприяти підвищенню навичок в суб'єктів малого підприємництва з інноваційної діяльності.

IX. Дозволити суб'єктам малого підприємництва свої екологічні проблеми перетворити в можливості.

X. Заохочувати і підтримувати суб'єкти малого підприємництва до отримання вигоди від зростання ринків<sup>1</sup>.

У межах принципів визначені завдання Європейської комісії та обов'язки держав-членів ЄС щодо їх реалізації.

### **Шляхи реалізації 10 принципів Small Business Act для підтримки малого і середнього підприємництва в Європі**

#### *Завдання Європейської комісії:*

– просування підприємницької культури та сприяння обміну передовою практикою в підприємницькій освіті;

– уведення в дію «Європейських тижнів суб'єктів малого підприємництва»;

– запуск програми «Еразмус для молодих підприємців»;

– створення мережі послів ЄС із жінок-підприємців.

– оцінювати варіанти введення полегшення приватного режиму розміщення транскордонних інвестицій з метою зміцнення європейських ринків венчурного капіталу;

– пропонувати допомогу державам-членам ЄС у розробці високоякісної інвестиційної програми;

– гарантувати суб'єктам малого підприємництва вигоду від політики Єдиного ринку, збираючи інформацію про його роботу шляхом моніторингу для виявлення недоліків та їх вирішення, де економічні вигоди є найбільшими;

– консультувати щодо розробки стратегії кластера, заохочення співробітництва у транснаціональному кластері та участі суб'єктів малого підприємництва в інноваційних кластерах;

– підтримувати участь суб'єктів малого підприємництва в передачі знань;

– полегшувати доступ суб'єктів малого підприємництва до Схеми

---

<sup>1</sup> Там само.

еко-аудиту та управління, зниження зборів, реєстрації кластера;

- фінансування мережі експертів для надання консультацій з екологічно ефективних операцій;

- розробляти нові форми підтримки інноваційних стартапів в області еко-інновацій;

- організація команди доступу до експортних ринків, що об'єднують радників з питань торгівлі від держав-членів та комерційні організації ЄС, які допоможуть поліпшити поінформованість суб'єктів малого підприємництва щодо торгових бар'єрів на ринках за межами ЄС;

- підтримка політики «другого шансу» шляхом сприяння обміну передовим досвідом між державами-членами ЄС;

- зміцнення статусу Протоколу про застосування принципів субсидіарності та пропорційності в майбутній законодавчій ініціативі.

*Обов'язки держав-членів ЄС:*

- стимулювати інноваційне підприємницьке мислення шляхом введення підприємництва як компетенції в шкільні програми;

- гарантувати, щоб оподаткування не виправдано не ускладнювало ведення бізнесу;

- ввести в дію схеми для узгодження передачі бізнесу між потенційними новими власниками;

- забезпечити підтримку для жінок-підприємців та іммігрантів;

- знизити рівень зборів для реєстрації бізнесу;

- працювати над скороченням затрат часу для створення бізнесу (менше одного тижня);

- сприяти прискоренню початку комерційних операцій суб'єктів малого підприємництва шляхом спрощення дозвільних операцій;

- створити контактну точку, до якої зацікавлені сторони можуть звернутися щодо правил або процедур, які надміру перешкоджають діяльності суб'єктів малого підприємництва;

- використовувати Кодекс найкращої практики для надання вказівок державним замовникам щодо того, як вони можуть застосувати державні закупівлі в рамках ЄС, що сприяє участі суб'єктів малого підприємництва у процедурах державних закупівель;

- сприяти позитивному ставленню в суспільстві до надання суб'єктам малого підприємництва «другого шансу» за допомогою інформаційних кампаній для тих, що мають намір завершити юридичні

процедури щодо закінчення своєї справи в разі нешахрайського банкрутства;

– використовувати гнучкість положень законодавства, спрямованих на суб'єкти малого підприємництва при реалізації законодавства ЄС, щоб уникнути гіперболізації;

– розробити фінансування програм, зокрема використанням інструментів, що поєднують позикові і власні кошти, у відповідності до правил надання державної допомоги;

– використовувати фінансування за програмами політики згуртування і Європейського сільськогосподарського фонду для підтримки суб'єктів малого підприємництва;

– забезпечити застосування принципу «взаємного визнання»;

– заохочувати національні органи стандартизації бізнес-моделей зменшити вартість доступу суб'єктів малого підприємництва до стандартів;

– здійснювати роботу щодо організації кластерів співробітництва та інноваційних кластерів;

– розширювати доступ суб'єктів малого підприємництва до існуючих кластерів;

– створювати стимули для екологічно ефективних підприємств;

– повною мірою використовувати кошти, виділені в рамках програм Єдиної політики для підтримки екологічно чистих продуктів і процесів у суб'єктів малого підприємництва;

– заохочувати проведення великими компаніями для суб'єктів малого підприємництва коучингів з метою виведення їх до міжнародні ринки.

*Спільні завдання та обов'язки:*

– гарантувати, що результати політики досягаються при мінімізації витрат і тягаря для бізнесу;

– оцінити вплив майбутніх законодавчих та адміністративних ініціатив на суб'єктів малого підприємництва і прийняти результати до уваги при розробці пропозицій;

– проводити консультації із зацікавленими сторонами за 8 тижнів до ухвалення законодавчих актів, які матимуть вплив на бізнес;

– застосовувати індивідуальні підходи до мікро- і малих підприємств.

Цікавим є і досвід об'єднань організацій з підтримки малого та

середнього бізнесу, щоб надати їм нові можливості участі на єдиному ринку ЄС. У їх складі є торгово-промислові палати, промислові підприємства, технологічні центри, дослідні інститути та установи з питань розвитку та ін., діяльність яких пов'язана через потужну базу даних.

Більшість з них надають підтримку місцевим підприємствам протягом тривалого часу. Вони знають сильні сторони і потреби своїх клієнтів. Як члени мережі, вони пов'язані через потужну базу даних, діляться своїми знаннями і технологіями у всіх країнах мережі. Також вони тісно пов'язані з Європейською Комісією, що дозволяє їм бути в курсі політики ЄС.

У рамках ЄС активно розробляються та впроваджуються інструменти різного спрямування та змісту, які ефективно можуть бути вбудовані в систему управління місцевими фінансами з метою перманентного розвитку економічної інфраструктури регіонів і нарощуванню потужностей суб'єктів малого підприємництва.

Серед таких інструментів слід відзначити створення *Європейського кодексу найкращої практики (European Code of Best Practices)*, загальною метою якого є полегшення доступу суб'єктів малого підприємництва до державних закупівель та дозволити державам-членам та їх організаціям-замовникам повною мірою використовувати потенціал механізму державних закупівель.

Цей Кодекс є своєрідною відправною точкою у вирішенні основних труднощів, з якими стикаються підприємці, і звертає увагу держав-членів ЄС і їх замовників на доступні рішення для їх подолання.

*Європейська бізнес-інноваційна мережа (Enterprise Europe Network – EEN)* як зазначається в інформаційних джерелах Європейської Комісії, ключовим інструментом у реалізації стратегії ЄС визначає збільшення кількості робочих місць. Близько 600 організацій з підтримки бізнесу з більш ніж 50 країн об'єдналися з метою допомоги невеликим компаніям використовувати безпрецедентні можливості для бізнесу на єдиному ринку ЄС. База EEN була заснована в 2008 р. Генеральним директором Комісії з підприємництва та промисловості. Вона спирається на мережі колишнього Європейського інформаційного центру та Інноваційного ретрансляційного центру, заснованих в 1987 і 1995 рр. відповідно. Більше 3000 досвідчених співробітників надають користувачам відповіді на конкретні запитання на прохання запитувача.

Мережа спільно фінансується в рамках *Програми*

конкурентоспроможності та інновацій, яка розроблена для підвищення конкурентоспроможності європейських компаній. Її послуги хоч і спрямовані на малі і середні підприємства, проте також доступні для всіх інших підприємств, університетів і дослідницьких центрів.

Флагманом європейських програм в галузі освіти та професійної підготовки є *Програма безперервного навчання*. Вона дозволяє людям на всіх етапах їх життя стимулювати можливості для навчання по всій Європі. Це програма інтеграції різних освітніх та навчальних ініціатив. Розділена на 4 галузевих підпрограми, і 4, так званих, «поперечних» програми: «Comenius» для шкіл, «Erasmus» для здобуття вищої освіти, «Leonardo da Vinci» для професійної освіти і навчання та Grundtvig – освіта для дорослих. «Erasmus for Young Entrepreneurs» – це програма обміну досвідом для молодих підприємців і досвідчених власників підприємства будь-якого напрямку. Приймаюча фірма чи конкретна фізична особа беруть під свою опіку починаючого підприємця на строк від 1 до 6 місяців. Програма Leonardo Da Vinci Programme сфокусована на професійній освіті і навчанні, відмінному від третинного рівня. Охоплює тих, що навчаються в професійно-технічному напрямі, викладачів та інструкторів, установи та навчальні заклади, підприємства, асоціації, соціальних партнерів та органів, пов'язаних з безперервним навчанням або ринком праці.

### ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ОБГОВОРЕННЯ

1. Які Ви знаєте кодекси місцевих фінансів?
2. Охарактеризуйте один із кодексів місцевих фінансів на вибір.
3. У чому полягають особливості механізмів дефолту органів місцевого самоврядування?
4. Які переваги впровадження механізму дефолту органів місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами?
5. Які недоліки впровадження механізму дефолту органів місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами?
6. Які ризики впровадження механізму дефолту органів місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами в Україні?
7. Обґрунтуйте особливості адаптації механізмів дефолту органів місцевого самоврядування в Україні.

8. Назвіть та охарактеризуйте фонди місцевого розвитку країн світу.
9. Охарактеризуйте особливості функціонування Європейського фонду регіонального розвитку.
10. Здійсніть компаративний аналіз інструментів підтримки місцевого бізнесу у контексті місцевих фінансів в Україні.
11. Здійсніть компаративний аналіз інструментів підтримки місцевого бізнесу у контексті місцевих фінансів в країнах світу (три країни на вибір).
12. Проаналізуйте механізми державно-приватного партнерства в країнах світу.
13. Які шляхи удосконалення механізмів державно-приватного партнерства можна адаптувати в Україні за результатами аналізу закордонного досвіду?
14. Розкрийте поняття «бюджетний федералізм» як найвищої форми фінансової децентралізації.
15. Чи можна впровадити бюджетний федералізм в унітарних країнах?
16. Назвіть та охарактеризуйте принципи бюджетного федералізму.
17. Охарактеризуйте особливості децентралізованої моделі бюджетного федералізму на прикладі США.
18. Охарактеризуйте особливості кооперативної моделі бюджетного федералізму на прикладі ФРН.
19. Здійсніть порівняльний аналіз децентралізованої та кооперативної моделей бюджетного федералізму. Визначте основні їх переваги та недоліки.
20. Яку модель бюджетного федералізму доцільно застосувати в Україні?

## Розділ 4 ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ

### 4.1. Фінансова децентралізація: теоретико-методологічний аспект

В основу реформи місцевого самоврядування України покладено децентралізацію влади і суттєве, кардинально нове, розширення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, що передбачає перерозподіл завдань, повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади визначено основні шляхи розв'язання проблем на засадах децентралізації влади. Серед них: визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності; розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади<sup>1</sup>.

Перехід до децентралізації влади притаманний більшості країн світу. Одним з найбільш її динамічних елементів є процес управління місцевими фінансами, який повинен сприяти посиленню самодостатності територіальних громад.

**Децентралізація** є складним явищем усіх управлінських систем. Ступінь її впровадження свідчить про рівень розвитку демократії, а

---

<sup>1</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р.

посилення децентралізації є однією з основних цілей сучасної правової демократичної держави. У найзагальнішому розумінні децентралізація є складним комплексним явищем у правовій демократичній державі, яке полягає у передачі центральними органами державної влади певного обсягу владних повноважень суб'єктам управління нижчого рівня, що володіють необхідними правами, обов'язками та ресурсами. Кінцевою метою такого перерозподілу владних повноважень є можливість прийняття ефективних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях<sup>1</sup>.

Ідеї децентралізації влади вперше виникли в країнах заходу, де отримали свій подальший розвиток і оформилися в економічно обґрунтовані моделі місцевого самоврядування. Набула популярності концепція «нового державного управління» (NPM – «новий державний менеджмент»). Вона виникла в 80-х рр. ХХ ст. у США. Нові тенденції в розвитку та посиленні ролі економічної теорії в державному управлінні призвели до глобальних зрушень в управлінських системах багатьох країн. Теоретичною основою стали теорія суспільного вибору, теорія головних дійових осіб і агентів. Перша теорія обґрунтовувала доцільність прагнення до зниження ролі державного регулювання у процесах суспільного розвитку і посилення ринкових механізмів впливу на них. Друга теорія стала основою становлення в публічному секторі відносин, подібних до тих, що склалися в приватному секторі між власниками капіталу і менеджерами, які виконують покладені на них власниками функції та повністю їм підзвітних. Особливістю і головним принципом такого «менеджеріалізму» було прагнення до реалізації трьох базових параметрів – «трьох Е»: економії, економічності та ефективності (economy, efficiency, effectiveness).

У словнику Меріама-Вебстера вона трактується як «процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління»<sup>2</sup>.

Децентралізація є складним поняттям і розкривається через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів.

*Децентралізація влади розглядається в кількох вимірах: політичному, адміністративному, економічному та фінансовому.*

**Адміністративна децентралізація** – це наділення органів

---

<sup>1</sup> Публічне врядування / наук. ред. кол.: В. С. Загорський (гол.), С. О. Телешун (співгол.) та ін. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 168.

<sup>2</sup> Merriam-Webster OnLine.

місцевого самоврядування повноваженнями фактичного здійснення виконавчої влади. Таку форму децентралізації розглядають як деконцентрацію – делегування – передачі владних повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування.

**Політична децентралізація** – передбачає передачу політичної влади органам місцевого самоврядування, дає їм можливість самостійного формування політики місцевого розвитку. Основною формою політичної децентралізації є *деволюція*: органам місцевого самоврядування передається повна відповідальність і влада, ресурси та джерела доходів, автономія і повна незалежність.

**Економічна децентралізація** означає перенесення відповідальності за здійснення функцій від держави до приватних підприємств та недержавних організацій (через приватизацію та делегування).

Показово, що в країнах з давнім і стійким інститутом місцевого самоврядування складається, так звана, культура фінансової децентралізації, основними характеристиками якої є: плюралізм інститутів управління; договірний підхід до здійснення управлінської діяльності; змагальність; публічність; деконцентрація; культура громадської участі у вирішенні питань місцевого значення.

Плюралізм інститутів управління передбачає перетин на одній території кількох автономних одиниць (юрисдикцій), формально незалежних один від одного, що діють з урахуванням інтересів один одного на основі безпосереднього співробітництва, ефективної конкуренції, продуктивного конфлікту інтересів та механізмів його вирішення. Множинність таких інститутів пояснює їх здатність до самоорганізації без участі державної влади і тим самим забезпечує стійкий характер їх функціонування.

**Фінансова децентралізація** є найбільш повним і прозорим видом децентралізації, оскільки безпосередньо пов'язана з організацією та реформуванням системи міжбюджетних відносин. Вона означає передачу ресурсів з центру на місця і є найскладнішим аспектом децентралізації влади, своєрідним мірилом рівня демократичності та компетентності публічного управління; адекватності політичної системи щодо суспільних очікувань; рівня довіри до органів місцевого самоврядування і відповідальності виконавчої влади; ефективності роботи системи публічного управління.

Сутність фінансової децентралізації крізь призму відображення трьох аспектів:

– *децентралізація державних витрат* – орієнтація на передачу

максимуму видаткових повноважень на місцевий рівень, надання органам місцевого самоврядування достатнього обсягу фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення максимально повного виконання делегованих їм завдань і функцій;

– *децентралізація державних доходів* – закріплення за органами місцевого самоврядування розширеної системи джерел власних доходів, достатніх для належного та якісного виконання покладених на них завдань і функцій, а також надання права самостійно визначати їх розміри;

– *правова і організаційна самостійність* – право самостійно, під відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати плани бюджетів, забезпечувати звітність і контроль.

Фінансова децентралізація спрямована на підвищення ефективності фінансового забезпечення розвитку територіальних громад. Її переваги:

– можливість охоплення публічними послугами якомога більшої кількості населення з перспективою підвищення якості цих послуг;

– безпосередня близькість органів місцевого самоврядування до населення і пряма взаємодія між ними, що дозволяє сформувати в межах території ефективні канали комунікацій та допомагає громадянам максимізувати задоволення своїх потреб, отримувати додаткові послуги, а також відкриває органам місцевого самоврядування можливість розширення власних фінансових ресурсів за рахунок надання цих послуг;

– отримання органами місцевого самоврядування автономії у формуванні власної ресурсної бази, а також можливості утримування цих коштів на території їх акумуляції, що несе чимало перспектив розвитку місцевої інфраструктури.

Ключові аспекти мотивації влади до децентралізації передбачають забезпечення відповідальності та прозорості на всіх рівнях управління. Їх можна звести до трьох базових принципів: чітке розмежування функцій між рівнями управління; забезпечення автономії органів місцевого самоврядування як у сфері здійснення витрат, так і в сфері акумулювання доходів; інституційний розвиток.

Виходячи із завдань подальшої демократизації українського суспільства децентралізацію пропонується розглядати у широкому розумінні як відносини між державою та громадянським суспільством (збільшення прав щодо прийняття рішень у людини, громадських організацій і зменшення їх у органів державної влади) та у вузькому –

як перерозподіл повноважень між органами влади, що належать до різних рівнів ієрархії, та суб'єктами місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

Попри позитивні аспекти слід звернути увагу на основні ризики децентралізації, а саме: неузгодженість напрямів розвитку окремих територіальних громад та стратегічних цілей розвитку держави; ускладнення вертикальної координації між рівнями публічного управління. Тим не менш, негативні наслідки можна послабити методами правового регулювання, належними організаційно-функціональними механізмами, довгостроковим плануванням тощо.

Найглибших змін при запровадженні децентралізованої моделі публічного управління зазнає бюджетна система. Відбувається зміна підходів до формування самого бюджету. За традиційної моделі публічного управління бюджет, як правило, формується за принципом забезпечення необхідних видатків. Органи місцевого самоврядування оцінюють обсяг коштів, який потрібен для фінансування його функцій у майбутніх періодах, відповідно до чого формується план мобілізації з економіки відповідного обсягу доходів. За нової моделі публічного управління розпорядники бюджетних коштів можуть витратити отримані кошти на власний розсуд за самостійно обраними ними пріоритетами. Обмеженість коштів стимулює їх фінансувати найбільш ефективні проекти, відсікаючи менш ефективні<sup>2</sup>.

Ураховуючи те, що питання управління місцевими фінансами безпосередньо пов'язане з бюджетною децентралізацією і опосередковано – з іншими її видами, доцільно ґрунтовніше розглянути її.

**Бюджетна або фінансова децентралізація** – процес розподілу функцій, повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування<sup>3</sup>. Її головна мета полягає в досягненні фінансової незалежності ОМС шляхом надання територіям необхідного фінансово-матеріального ресурсу з метою забезпечення ефективності і максимальної доступності публічних послуг для населення, удосконалення системи управління, підвищення мобільності і ефективності вирішення місцевою владою завдань. Базова настанова бюджетної децентралізації така – оскільки кожен споживач, змінюючи місце проживання, може підібрати найвигідніші для себе публічні

---

<sup>1</sup> Теорія та історія державного управління : навч. посібник / Г. С. Одинцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін. Київ, 2008. С. 167.

<sup>2</sup> Молдован О., Постула М. Модернізація системи публічних фінансів та запровадження нової моделі управління. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 2. С. 41-42.

<sup>3</sup> Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування. *Економічний вісник Донбасу*. 2010. № 2 (20). С. 146.

послуги і обсяг сплати податків, тобто знайти територію з кращим рівнем забезпечення публічними послугами, то завданням органів місцевого самоврядування є забезпечення мешканців доступними і якісними послугами за оптимальним їх переліком з найнижчим рівнем фіскального навантаження. Бюджетна децентралізація передбачає законодавче закріплення за кожним рівнем влади певних функцій або окремих публічних послуг та необхідного для їх виконання матеріально-фінансового ресурсу.

*Основоположником ідеї бюджетної децентралізації вважається Ч. Тібу, який сформулював гіпотезу: «за наявності великої кількості територіальних одиниць та інтенсивної міграції населення бюджетна децентралізація сприяє Паретто-поліпшенню, оскільки вона створює передумови для адекватного виявлення побажань стосовно суспільних благ та найбільш повної реалізації цих побажань»<sup>1</sup>. Сформульована Ч. Тібу модель – це одна з моделей суспільного вибору, яка описує процес виявлення рівноваги виробництва суспільних благ юрисдикціями (муніципалітетами, регіонами, країнами) в умовах, коли індивідууми можуть вільно мігрувати між ними. У цій системі будуть формуватися спільноти індивідуумів з близькими побажаннями відносно обсягів виробництва суспільних благ та сплати податків.*

За В. Оутсом, фіскальна децентралізація – це право незалежного прийняття рішень децентралізованими одиницями. Він запропонував теорему: якщо децентралізація не впливає на рівень витрат, то децентралізовано прийняте рішення щодо постачання локального суспільного блага має бути більш ефективним за централізоване або не поступатися йому з точки зору ефективності. Теорема ґрунтується на таких передумовах: блага, пов'язані з децентралізацією суспільних послуг, просторово обмежені; надання споживачами переваги приватним чи суспільним благам, а також їх ставлення до різних благ різняться; реагування споживачів на «чинники бюджетної локалізації» мобільне<sup>2</sup>.

Бюджетна або фінансова децентралізація є найбільш повним і прозорим видом децентралізації, оскільки вона безпосередньо пов'язана з організацією та реформуванням системи міжбюджетних відносин та зміною функцій і повноважень в частині формування місцевих бюджетів (інших делегованих функцій ми тут не торкаємось). Вона означає передачу ресурсів з центру на місця і є найскладнішим аспектом децентралізації влади, своєрідним виміром рівня демократичності та

---

<sup>1</sup> Tiebout C. A. Pure Theory of Local Expenditure. Journal of Political Economy. 1956. Vol. 64. P. 416 – 424.

<sup>2</sup> Oates W. E. Fiscal Federalism. New York, 1972.

компетентності публічного управління; адекватності політичної системи щодо суспільних очікувань; рівня довіри до органів місцевого самоврядування і відповідальності виконавчої влади; ефективності роботи системи публічного управління.

*За питомою вагою місцевих податків у податковій системі держави виділяють три моделі фінансової децентралізації, а саме:*

– скандинавська, де місцеві податки складають від 10 до 20 % ВВП і 20 – 50 % усіх податків (Швеція, Данія, Фінляндія);

– латинська, де обсяг місцевих податків сягає 4 – 6 % ВВП і становить близько 20 % всіх податків (Італія, Франція, Іспанія);

– ганноверська модель, де місцеві податки досягають 1 – 2 % ВВП і становить близько 4 – 5 % усіх податків (Федеративна Республіка Німеччина (ФРН), Великобританія, Нідерланди, Польща).

Реформа децентралізації влади виводить на перший план дві цілі – посилення ресурсної бази місцевих бюджетів та набуття органами місцевого самоврядування досвіду застосування широкого спектру інструментів управління місцевими фінансами. У цьому контексті пріоритети децентралізації можна звести до чотирьох напрямів:

- зміцнення систем та процесів управління місцевими фінансами;
- нарощування ресурсного потенціалу територій;
- посилення ресурсної бази місцевих бюджетів;
- підвищення ефективності використання ресурсів території у довгостроковій перспективі.

Ці напрями пов'язані між собою, вимагають комплексного підходу та інтегрування зі стимулами на рівні органів місцевого самоврядування для досягнення найкращих цілей реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади.

Характеризуючи бюджетну децентралізацію в цілому як позитивний прогресивний процес, слід враховувати і проблеми, які вона може створити. По-перше, це ускладнення процесу перерозподілу коштів через бюджет та управління бюджетним процесом взагалі, оскільки державним органам влади важче децентралізувати відповідальність за джерела оподаткування, ніж за видатки місцевих бюджетів. По-друге, в умовах децентралізації важче узгоджувати локальні потреби окремих територіальних громад з макроекономічними цілями<sup>1</sup>. Рішення про бюджетну централізацію або децентралізацію з точки зору ефективності має враховувати, що централізація завжди супроводжується

---

<sup>1</sup> Крайник О. П. Бюджетно-фінансова децентралізація в системі управління регіонами. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. 3. С. 289.

стандартизацією та ефектом масштабу, що сприяє зниженню вартості надання публічних послуг, однак бюджетна децентралізація продукує більш високий рівень соціального задоволення, оскільки територіальні громади одержують право самостійно обирати публічні послуги, які є найбільш бажаними для їх мешканців, та більш повно задовольняти їх потреби. Крім того, у межах бюджетної децентралізації досягається ефект соціальної відповідальності, оскільки громадяни обирають пріоритетні послуги в межах чітко визначеного бюджету, який формується за рахунок сплачених ними податків і зборів.

Часто децентралізація стає наріжним каменем політики, який визначає пріоритети у відносинах між центральними та місцевими органами влади. У контексті прагнення України до асоціації з ЄС децентралізація набуває більш глибокого змісту, оскільки урядування в європейських країнах проводиться на засадах саме децентралізованого управління та закріплення за територіями значних повноважень щодо надання публічних послуг і фіскальної політики. Згідно з положеннями Європейської Хартії місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування повинні отримати не лише право, а й можливість самостійно та під свою відповідальність вирішувати окрему частину публічних справ, діючи в межах конституції та законів відповідної держави, що неможливо без децентралізації влади, у тому числі бюджетних і податкових повноважень.

У роботах всесвітньовідомих зарубіжних економістів уже з 1960-х рр. велика увага приділялася розвитку ідеї фіскального федералізму, який вони представляють як найвищу форму фінансової децентралізації. Це наукові праці Ч. Тібу («Теорія місцевих витрат»), В. Оутса («Фіскальний федералізм», «Політична економія фіскального федералізму», «Сумарні міждержавні гранти мають цінові наслідки»), Р. Масгрейва («Нариси фіскального федералізму», «Підходи до фіскальної теорії в політичному федералізмі»), Д. Аронсона і Д. Хіллі («Фінансування урядів штатів і місцевих органів»), Г. Роузена («Дослідження штатних і локальних публічних фінансів», «Публічні фінанси»), У. Шумахера («Фіскальний федералізм у ФРН»), Ш. Бланкарта («Федеральна програма трансфертів у Германії»), Б. Фрая і Х. Бухофера («Інтеграція та протекціонізм: компаративний інституційний аналіз»), П. Куранта («Про вплив фіскальних обмежень на добробут населення», «Державна фінансова підтримка зайнятості та рівень державних видатків») та ін.

Децентралізація влади в Україні впроваджується паралельно з адміністративно-територіальною реформою шляхом об'єднання територіальних громад, а відтак ці два процеси фундаментальних змін в

місцевому самоврядуванні є взаємопов'язаними і взаємозалежними. Інструменти децентралізації влади набули стимулюючого характеру щодо об'єднання територіальних громад і відповідно укрупнення місцевих бюджетів (прямі відносини з державним бюджетом; збільшення кількості податків, що зараховуються до бюджетів громад, які об'єдналися; субвенції з державного бюджету на розвиток інфраструктури об'єднаних громад тощо).

**Основоположні принципи реформування бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні з урахуванням викликів децентралізації:**

- переважання стратегічних цілей і завдань розвитку територій над короткостроковими і технічними цілями й завданнями;
- відповідність видатків бюджетів фінансуванню основних напрямів розвитку територій;
- забезпечення за допомогою бюджету досягнення інноваційно-інвестиційних цілей та виконання завдань розвитку сучасної економіки;
- децентралізація управління фінансовими потоками на рівні місцевого самоврядування та зменшення частки зосередження всіх фінансових ресурсів у держави;
- недопущення фінансових зловживань у процесі формування, наповнення та використання місцевих бюджетів;
- забезпечення максимальної ефективності витрат одиниці бюджетних коштів;
- організація стратегічного, поточного контролю за дотриманням усіх бюджетних процедур на рівні територій та держави;
- формування ефективного нормативно-правового забезпечення і технічного забезпечення бюджетного процесу;
- забезпечення прозорості, гласності бюджетного процесу та інформованості громадськості стосовно доходів та витрат бюджетних коштів<sup>1</sup>.

Визначають п'ять кроків для успішного реформування місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації влади, які у тому числі підвищують можливості органів місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами:

1) визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади (створити трьохрівневу систему

---

<sup>1</sup> Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. ; редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. Київ, 2014. С. 18.

адміністративно-територіального устрою в Україні);

2) розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів (кожен рівень місцевого самоврядування отримує свої виключні повноваження);

3) розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчою владою (передати основні повноваження від місцевих держадміністрацій до органів місцевого самоврядування; виконавчій владі залишити тільки право контролю);

4) визначити, скільки ресурсів треба на кожному рівні (повністю оновити бюджетну систему; з'являться додаткові ресурси на місцях);

5) зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою (органи місцевого самоврядування стають відповідальними перед виборцями за свою ефективність, а перед державою – за законність своєї діяльності)<sup>1</sup>.

Децентралізація влади в Україні є результатом тривалого розвитку системи місцевого самоврядування, яке упродовж періоду незалежності України зазнавало ґрунтовних трансформацій.

## **4.2. Етапи децентралізації міжбюджетних відносин в Україні**

Децентралізація влади в Україні є результатом тривалого розвитку системи місцевого самоврядування, яке упродовж періоду незалежності України зазнавало ґрунтовних трансформацій. Цей процес, у тому числі, включав і визначення основних підходів до управління місцевими фінансами.

*Розглянемо етапи розвитку фінансової децентралізації, упродовж яких змінювалась роль місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами в Україні, детальніше.*

### **Перший етап (1992-2001 рр.)**

Характеризувався превалюванням суб'єктивного або так званого ручного підходу до розподілу бюджетних надходжень і видаткових повноважень між державним і місцевими бюджетами. Основоположний закон, яким регулювалися процеси міжбюджетних відносин у цей період – Закон України «Про бюджетну систему України». Ним визначалися базові принципи побудови бюджетної системи та

---

<sup>1</sup> П'ять необхідних кроків для проведення реформи: Децентралізація влади в Україні.

бюджетного процесу. У ст. 12 – 14 цього закону наводився перелік податків і зборів, які зараховувалися до місцевих бюджетів того чи іншого рівня. Слід зазначити, що на той момент поняття «бюджет місцевого самоврядування» не виокремлювалося – обласні, міські, районні, районні в містах, селищні і сільські бюджети включалися до системи місцевих бюджетів.

В основу формування дохідної частини місцевих бюджетів було покладено систему нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів. Розподіл джерел надходжень до місцевих бюджетів здійснювався щорічно законами України про Державний бюджет на відповідний рік. Щороку частки відрахувань від окремих податків і зборів, які залишалися в місцевих бюджетах, змінювалися, оскільки вони не були закріплені положеннями Закону України «Про бюджетну систему України». Аналогічно щороку законами про Державний бюджет місцевим бюджетам затверджувалися обсяги державних централізованих капітальних вкладень, напрями використання яких визначалися місцевими державними адміністраціями самостійно та затверджувалися рішеннями відповідних рад. Тобто органи місцевого самоврядування виконували формальну бюрократичну роль і не брали участі у визначенні пріоритетних напрямів використання бюджетних коштів для фінансування видатків капітального характеру.

Частково винятки становили обласні бюджети, до яких застосовувалися як індивідуальні (окремий норматив для конкретної області), так і єдині (однакові для всіх областей) нормативи. Для інших місцевих бюджетів такі нормативи завжди встановлювали індивідуально.

У цей період обсяг дохідної частини місцевих бюджетів планували під обсяги видаткової частини. Остання визначалася потребами у фінансуванні бюджетних установ і організацій та підприємств комунальної форми власності, що підпорядковувалися органам місцевого самоврядування.

Вищезазначені особливості формування місцевих бюджетів у період із 1992 до 2001 р. мали такі негативні наслідки:

– постійна зміна пропорцій зарахування частки надходжень від кожного джерела доходів до місцевих бюджетів зводила нанівець усі спроби середньо- чи довгострокового бюджетного прогнозування, що не дозволяло ОМС формувати стратегічні плани соціально-економічного розвитку територіальних громад;

– обсяг дохідної частини місцевих бюджетів напряму залежав від потреби у видатках на функціонування наявної мережі бюджетних установ та комунальних підприємств, не враховуючи інвестиційний

складник та необхідність оптимізації видатків бюджету;

– невиважена «політика споживання» бюджету, що проводилася на першому етапі формування системи місцевих бюджетів в Україні з часів незалежності призвела до збільшення диспропорцій у рівнях соціально-економічного розвитку областей.

### **Другий етап (2002-2010 рр.)**

З метою вирішення проблеми стимулювання територій до саморозвитку, у тому числі й шляхом надання їм закріпленої на постійній основі ресурсної бази місцевих бюджетів 21 червня 2001 р. прийнято Бюджетний кодекс України, що стало початком другого етапу формування системи місцевих бюджетів у країні (2002 – 2010 рр.). В українському правовому полі з'являється поняття «бюджети місцевого самоврядування», до яких віднесено бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Бюджети місцевого самоврядування є частиною місцевих бюджетів, які включають бюджет АР Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах.

З набуттям чинності положень Бюджетного кодексу України в 2002 р. регулювання дохідної частини місцевих бюджетів стало прозорішим, сформовано систему більш збалансованих і об'єктивних відносин між органами виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері перерозподілу фінансових ресурсів<sup>1</sup>. Змінено підходи до формування бюджетів різних рівнів. Органи місцевого самоврядування одержали більше самостійності в процесах розробки заходів щодо управління місцевими фінансами. Відбувся перехід від «ручного» управління бюджетними коштами до формульного підходу при розрахунку доходів і визначенні міжбюджетних трансфертів. Доходи місцевих бюджетів розподілялися на ті, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів і використовуються для фінансування делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, і ті, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів та спрямовуються на фінансування власних повноважень.

Новий підхід, який застосовували в Україні до управління місцевими фінансами у період з 2001 до 2010 рр., характеризувався такими особливостями:

– відмова від практики перманентної зміни нормативів розподілу податків і чітка їх фіксація в положеннях Бюджетного кодексу України;

---

<sup>1</sup> Лазепко І. М. Інноваційний шлях створення фінансової бази місцевого самоврядування. *Фінанси України*. 2008. № 8. С. 27-34.

– відсутність можливості зміни нормативів зарахувань податків і зборів до місцевих бюджетів законами про Державний бюджет на відповідний рік;

– закріплення за місцевими бюджетами джерел надходжень, а саме: податку на доходи фізичних осіб, плати за землю, збору за забруднення навколишнього природного середовища і податку з власників транспортних засобів;

– зростання рівня незалежності місцевих бюджетів різних рівнів завдяки оновленню системи розподілу міжбюджетних трансфертів.

Однією з ключових цілей цього періоду стало забезпечення рівного доступу населення до публічних послуг та відповідності їх вартості і якості. Проте база загальнодержавних податків у розподілі по областях була нерівномірною в їх обсягах (не кількості податків); ресурсів місцевих бюджетів виявилось недостатньо для фінансування всіх публічних послуг, які надають органи місцевого самоврядування, залишилась пасивна роль органів місцевого самоврядування щодо наповнення місцевих бюджетів, яка притаманна всім наступним етапам, окрім останнього. Тому для забезпечення рівномірності фінансування видатків у областях частину загальнодержавних податків і зборів, перш за все, податок на прибуток та податок на додану вартість у вигляді трансфертів повертали до місцевих бюджетів. Фінансовий ресурс, який спрямовувався на надання міжбюджетних трансфертів, розраховувався відповідно до прогнозного обсягу доходів державного і місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, та співвідношення між видатками державного і місцевих бюджетів. Згідно зі ст. 98 Бюджетного кодексу України (стара редакція від 21 червня 2001 р.) дотація вирівнювання місцевим бюджетам незалежно від їх рівнів визначалася як перевищення видатків на здійснення делегованих повноважень над обсягом доходів, які враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів.

Протягом перших п'яти років після впровадження Бюджетного кодексу (2002 – 2006 рр.) можливості органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами розширилися. Зросли не тільки обсяги дохідної частини бюджетів – намітився діалог між Міністерством фінансів України та органами місцевого самоврядування, що дозволило очікувати на подальше поглиблення реформи до рівня села та появи довгострокового планування. Проте не завжди обґрунтовані економічні та податкові новації, які впроваджувала Верховна Рада України, почали зводити нанівець позитивні ефекти Бюджетного кодексу.

Із 2005 р. частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету країни почала знижуватися (2004 р. – 24,9 %; 2005 р. – 22,6 %; 2006 р. – 23,2 %, що було пов'язано зі зростанням питомої ваги міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів через прийняття політичних рішень популістичного характеру щодо підвищення соціальних стандартів в умовах недостатності власних доходів місцевих бюджетів у зв'язку з нижчими темпами зростання доходів населення порівняно з темпами зростання соціальних виплат та демографічною кризою в Україні. Завеликі соціальні зобов'язання, що взяла на себе держава, змушували акумулювати в державному бюджеті максимум коштів. Заручником цієї ситуації стали місцеві бюджети. Зокрема, скасовано додаткову дотацію від перевиконання доходів державного бюджету, за рахунок яких здійснюється перерахування дотацій вирівнювання місцевим бюджетам, що позбавило органи місцевого самоврядування стимулу до розширення податкової бази. Ці процеси дістали подальшого поглиблення з початком світової фінансово-економічної кризи, яка розпочалася у 2008 р.

*Серед головних проблем управління місцевими фінансами на другому етапі становлення системи місцевих бюджетів в Україні такі:*

– значна централізація публічних фінансів, нечіткий розподіл функціональних повноважень та недостатня ресурсна база органів місцевого самоврядування. Із 1997 по 2003 р. обсяг видатків місцевих бюджетів виріс у 2,3 раза, у той самий час, видатки за рахунок трансфертів з державного бюджету збільшилися у 4,7 раза, у тому числі за рахунок дотації вирівнювання – у 2,6 раза. Питома вага трансфертів у дохідній частині місцевих бюджетів зростає з 17,2 % до 34,1 %, обсяг їх у видатковій частині збільшився з 17,2 % до 34,6 %<sup>1</sup>;

– перетворення більшості місцевих бюджетів на «каси з виплати заробітної плати». Фактично органи місцевого самоврядування не мали фінансових можливостей розвитку. Були відсутні механізми, які б враховували реальні потреби територіальних громад у публічних послугах. Щорічні зміни в державному бюджеті на відповідний рік щодо переліку та призначення субвенцій місцевим бюджетам призводили до ускладнень при плануванні видатків, визначенні обсягів заборгованості за видами послуг, що надаються пільговим категоріям

---

<sup>1</sup> Про результати аналізу формування і надання з Державного бюджету України місцевим бюджетам трансфертів та стану міжбюджетних розрахунків у 2003-2004 роках / Підготовлено департаментом з питань використання коштів державного бюджету в регіонах і затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 27.08.2004 № 17-2. Київ, 2004. Вип. 16.

громадян. Як наслідок, за окремими субвенціями кошти передбачалися в обсягах, що перевищують потреби області, за іншими – області відчували їх дефіцит;

– ситуація, за якої органи місцевого самоврядування були позбавлені можливості самостійно вирішувати проблеми місцевого значення: одні через залежність від дотацій, інші – через вилучення «надлишкових» коштів. Тож на практиці для органів місцевого самоврядування залишатися реципієнтом бюджетного ресурсу стало кращим варіантом, аніж переходити у розряд донорів, адже збільшення доходів за будь-яких умов вилучалося до державного бюджету;

– постійне кредитування видатків державного бюджету з єдиного казначейського рахунку за рахунок надходжень до місцевих бюджетів, що не залишало органам місцевого самоврядування фінансового ресурсу навіть на забезпечення захищених статей видатків, не говорячи вже про фінансування видатків бюджету розвитку;

– відсутність системного підходу під час планування видатків за рахунок субвенцій як при визначенні переліку субвенцій, що надаються місцевим бюджетам з державного бюджету, так і при визначенні обсягів коштів, що надаються за їх рахунок з державного бюджету. Не було чітко визначеного переліку програм, які належить фінансувати за рахунок субвенцій, розрахунків загальної потреби в коштах та на відповідний рік.

### **Третій етап (2011-2014 рр.)**

Нагальною стала необхідність у модернізації норм Бюджетного кодексу. Це стало початком третього етапу становлення системи місцевих бюджетів в Україні (2011 – 2014 рр.). З метою вирішення проблем, що накопичилися, Законом України від 08.07.2010 р. № 2456-IV «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», на підставі якого Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. втратив чинність, впроваджені нововведення. Новації мали цілісний і системний характер та були спрямовані на формування прогнозованого процесу управління місцевими фінансами, регіональне економічне зростання, посилення фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування, удосконалення міжбюджетних відносин.

Особливістю цього періоду стала уніфікація не лише бюджетних правил, а й фіскальних. Так, 2 грудня 2010 р. прийнято Податковий Кодекс України, який є чинним і донині, та «регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та

порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства<sup>1</sup>».

Основною характеристикою підходу, який застосовувався до у протязі періоду з 2011 по 2014 р., можна визначити розширення власної ресурсної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі окремих податків і зборів або їх частини до місцевих бюджетів, а саме:

- передачі частини доходів державного бюджету до доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, таких як: зарахування до доходів обласних бюджетів 50 % платежів за користування надрами загальнодержавного значення; 50 % збору за спеціальне водокористування загальнодержавного значення; 50 % збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення; шість видів плати за ліцензії та сертифікати; реєстраційний збір за проведення державної реєстрації; плата за надані в оренду ставки, розташовані в басейнах річок загальнодержавного значення; плата за використання інших природних ресурсів;

- розширення джерел доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (за рахунок доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів), і спрямування в розпорядження органів місцевого самоврядування стабільних джерел надходжень на виконання самоврядних повноважень в освітніх, культурних, соціальних, економічних та інших сферах. Зокрема, до власних доходів місцевих бюджетів усіх рівнів віднесено фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності, 100 % плати за землю, плату за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, надходження від адміністративних штрафів;

- зарахування до загального фонду місцевих бюджетів 50 % надходжень податку на прибуток підприємств, що не належать до державної чи комунальної власності, та акцизного збору понад річні планові обсяги, визначені в законі про державний бюджет на відповідний рік;

- збільшення інвестиційного складника місцевих бюджетів шляхом розширення переліку доходів, що зараховуються до бюджету розвитку (перш за все, за рахунок єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва).

Ураховуючи новації фіскального характеру із прийняттям Податкового кодексу органи місцевого самоврядування отримали право

---

<sup>1</sup> Податковий кодекс України від 02.12.2010 (зі змінами).

в межах, визначених нормами кодексу, встановлювати розміри ставок для певних податків (плата за землю, єдиний податок). Це стало одним із потужних інструментів управління місцевими фінансами.

Нововведення значно зміцнили ресурсну базу бюджетів міст, сіл та селищ. Проте обласні та районні бюджети залишено фактично без ресурсу на виконання власних повноважень. Частково цю проблему вирішено з прийняттям Закону України від 16.10.2012 № 5428-VI «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», яким плату за ліцензії і сертифікати та плату за державну реєстрацію (крім реєстраційного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців) перенесено зі складу доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, до складу доходів, що направляються на фінансування власних повноважень.

Але переданого фінансового ресурсу теж було недостатньо для вирішення проблемних питань територіальних громад, зокрема для фінансування прийнятих регіональних програм. Крім того, із введенням в дію Податкового кодексу та внесенням змін до Бюджетного кодексу скасовано стягнення до місцевих бюджетів податку з власників транспортних засобів. Натомість введено збір за першу реєстрацію транспортних засобів, що зараховується до дохідної частини спеціального фонду місцевих бюджетів, та збільшено ставки акцизного збору на бензин та дизельне паливо, який мобілізується до державного бюджету. Обсяги надходжень збору за першу реєстрацію транспортних засобів по областях України не перевищували 7 – 8 % від надходжень податку з власників транспортних засобів. З метою компенсації втрат доходів місцевих бюджетів від скасування податку з власників транспортних засобів до їх дохідної частини починаючи з 2011 р. введено субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах за рахунок 15 % таких доходів спеціального фонду державного бюджету: акцизного податку з підакцизних товарів (продукції) в частині нафтопродуктів і транспортних засобів, ввізного мита на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них, плати за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні. Такий механізм фактично централізував управління дорожнім фондом місцевих бюджетів, залишаючи їх практично без власних доходів на цю мету. Ситуацію погіршило і те, що субвенція місцевим бюджетам перераховувалася за рахунок фактичних доходів спеціального фонду

державного бюджету, тобто були відсутні гарантії надходження субвенції до місцевих бюджетів у повному запланованому обсязі, що знизило якість виконання зобов'язань ОМС щодо фінансування виконаних робіт.

Ще однією новацією в бюджетному та податковому законодавстві цього періоду стало введення екологічного податку замість збору за забруднення навколишнього природного середовища, який якісно змінив і покращив механізм стягнення обов'язкових платежів до фонду охорони навколишнього природного середовища. Але згідно з прикінцевими і перехідними положеннями Бюджетного кодексу у 2013 р. частка державного бюджету в перерахуваннях екологічного податку зросла з 30 % до 53 %, а в 2014 р. – навіть до 65 %. У результаті до дохідної частини місцевих бюджетів перераховувалися 47 % та 35 % контингенту надходжень екологічного податку замість 70 %, які залишалися в розпорядженні органів місцевого самоврядування до 2012 р. включно. Хоча зменшення нормативу зарахувань екологічного податку до місцевих бюджетів частково компенсувалося збільшенням ставок податку, все ж таки, цей факт свідчить про централізацію цього джерела надходжень, що в багатьох випадках не дозволило вирішувати проблеми територіальних громад в областях із найбільшим рівнем екологічної небезпеки.

Хоча редакція Бюджетного кодексу України, що набула чинності з 2011 р., і збільшила фінансовий ресурс міст, ресурсна база місцевих бюджетів залишалася недостатньою, особливо стосовно фінансування програм розвитку житлово-комунального господарства, благоустрою, транспорту та інших питань, що стосуються розбудови соціальної інфраструктури. Крім того, ця редакція Бюджетного кодексу концентрувала доходи дорожнього фонду і фонду охорони навколишнього природного середовища в державному бюджеті за рахунок вилучення коштів з місцевих бюджетів без скорочення обов'язків органів місцевого самоврядування щодо фінансування відповідних видатків. Водночас поза увагою залишилось питання розширення джерел доходів для виконання власних повноважень та доходів бюджету розвитку на рівні обласних і районних бюджетів.

Проте органи місцевого самоврядування досі не мали дієвих інструментів для збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів, що, власне, і на сьогодні є великою проблемою. Вони й надалі залишалися позбавленими впливу на базу оподаткування, ставки, правила адміністрування податків, які визначаються на центральному рівні. Загалом існує значний резерв збільшення надходжень до місцевих

бюджетів, пов'язаний із детінізацією економіки, легалізацією заробітної плати. Але насправді повноважень щодо мобілізації цих ресурсів органи місцевого самоврядування не мають<sup>1</sup>. При цьому як науковці, так і практики починають звертати увагу на те, що збереження пострадянської системи адміністративно-територіального устрою є основою існування нераціональної організації влади, що призводить до конфлікту компетенції між усіма її рівнями в управлінні місцевими фінансами.

Наслідками недосконалості адміністративно-територіального устрою України стали:

- гальмування розвитку місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади;
- неможливість подальшого удосконалення міжбюджетних відносин;
- поглиблення диспропорцій між областями в економічному та соціальному розвитку та неможливість вироблення ефективної системи регіонального розвитку;
- перепони у створенні сприятливого підприємницького середовища;
- дублювання функцій органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;
- неможливість забезпечення єдиних стандартів надання публічних послуг;
- низький рівень підготовки службовців місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;
- слабка координація територіальних органів виконавчої влади з боку місцевих державних адміністрацій;
- неефективне використання ресурсів територій через неякісне планування відповідних процесів;
- слабкий зв'язок влади та територіальної громади;
- надмірна бюрократизація процедур вирішення нагальних питань<sup>2</sup>;
- пасивна, практично паразитарна, роль місцевого самоврядування в наповненні місцевих бюджетів.

Наявність системної кризи розвитку як публічного управління загалом, так і місцевого самоврядування зокрема, вимагало переходу до нових методів управління соціально-економічним розвитком територій,

---

<sup>1</sup> Стан місцевого самоврядування України 2012 / М'якоход В. М., Карабутова В. В., Пархоменко В. Г. та ін. С. 7.

<sup>2</sup> Ганушак Ю. І. Реформа територіальної організації влади. Київ. 2013. С. 13-14.

які сприятимуть реформуванню владних структур та стимулюватимуть органи місцевого самоврядування та населення до участі в розвитку території, до самостійного вирішення проблемних питань, а це потребувало кардинальної зміни підходу до ролі органів місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами, зміни філософії посадових осіб місцевого самоврядування щодо цього питання. Стало можливим говорити про проведення адміністративно-територіальної реформи лише зі зміною підходів до управління місцевими фінансами.

#### **Четвертий етап (2015 – дотепер)**

Наприкінці 2014 р. уряд України узяв чіткий курс на децентралізацію влади та зміну її територіальної організації через укрупнення громад шляхом їх добровільного об'єднання.

2015 р. став початком четвертого етапу перетворень системи місцевих бюджетів через зміну підходів до їх ресурсного забезпечення. В основу реформи лягли такі законодавчі акти, як Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, закони України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

В основу підходів до управління місцевими фінансами покладено децентралізацію влади і суттєве розширення повноважень органів місцевого самоврядування, що передбачає перерозподіл завдань, функцій і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад через механізм переходу бюджетів об'єднаних територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з державними бюджетом, наділення таких громад повноваженнями рівнозначними повноваженням міст обласного значення.

В Україні почала активно впроваджуватися комплексна система заходів щодо створення й використання фінансових ресурсів місцевих і державного бюджетів. Вона ґрунтувалась на передумові, що фінансування громад, мало б такий рівень, який би надавав місцевому самоврядуванню право і можливість фінансування належного виконання функцій, у тому числі переданих у зв'язку з розширенням

повноважень територіальних громад<sup>1</sup>.

Зміни до Бюджетного кодексу України передбачали розширення наявної ресурсної бази місцевих бюджетів шляхом:

- передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг, державного мита;

- збільшення частки зарахування екологічного податку з 35 % до 80 %;

- запровадження збору з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою в діапазоні від 2 % до 5 % вартості реалізованого товару замість збору за виноградарство, садівництво та хмелярство, який надходить до місцевих бюджетів;

- розширення бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна;

- надання органам місцевого самоврядування права самостійного вибору установи (в органах Державної казначейської служби України чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ;

- спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій – право на залучення кредитних коштів отримали всі міста України.

Вже у перший рік очікувалось, що бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

За попередніми розрахунками в результаті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні планується сформувати близько 1800 місцевих бюджетів. У результаті буде забезпечено виконання одного із напрямів реформи міжбюджетних відносин – перехід від триступеневої до двоступеневої бюджетної системи.

У межах четвертого етапу перетворень разом із додатковим фінансовим ресурсом органи місцевого самоврядування отримали й видаткові повноваження, які раніше належали до сфери управління виконавчих органів влади. Зокрема, на фінансування з місцевих бюджетів передано понад 300 закладів, установ, організацій та підприємств. До видаткових зобов'язань включено заходи щодо забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах, на які у 2014 р.

---

<sup>1</sup> Крушельницька Т. А., Матвеева О.Ю. Формування бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2015. № 2. С. 167.

передано із державного бюджету більше ніж 2,5 млрд грн.

Механізми фінансування шляхом передачі між бюджетами різних рівнів трансфертів залишаються, але їх видозмінено. Упроваджено нову систему вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податком на прибуток та податком на доходи фізичних осіб) – залежно від рівня надходжень на одного жителя. Решта платежів вирівнюванню не підлягають і залишаються в розпорядженні місцевих бюджетів, що сприяє ресурсному забезпеченню місцевих бюджетів та стимулює органи місцевого самоврядування до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування.

Зміни в структурі міжбюджетних трансфертів для різних рівнів місцевих бюджетів передбачають ліквідацію всіх існуючих видів спеціалізованих трансфертів та впровадження замість них універсальних дотацій та субвенцій (табл. 4.1).

Введено довгострокові порядки використання коштів за субвенціями, а невикористані кошти субвенцій в кінці року не вилучаються до держбюджету, а спрямовуються на оновлення матеріально-технічної бази відповідних закладів (освітніх, медичних). Активізується участь громади у прийнятті рішень щодо управління ресурсами місцевих бюджетів та покращуються механізми підзвітності органів місцевого самоврядування перед населенням.

Таблиця 4.1

**Нові види міжбюджетних трансфертів в Україні з 1 січня 2015 р.**

Назва бюджету Вид трансферту	Обласні бюджети	Бюджет м. Києва	Бюджети міст обласного значення, районів	Бюджети об'єднаних територіальних громад
Базова дотація	+		+	+
Освітня субвенція		+	+	+
Субвенція на підготовку робітничих кадрів	+	+	-	-
Медична субвенція	+	+	+	+
Субвенції на забезпечення медичних заходів окремих	+	+	-	-
Реверсна дотація з місцевих бюджетів	+	-	+	+

Прикладом забезпечення прозорості формування і, особливо, використання місцевих бюджетів є бюджетні документи, які як інструмент фінансового менеджменту, допомагають громадянам одержати необхідні відомості про програми, послуги і стратегію органу місцевої влади. Для досягнення цієї мети бюджетні документи повинні бути доступні для громадян та написані зрозумілою мовою. Для цього вони почали розміщуватись на офіційних сайтах об'єднаних територіальних громад (на сьогодні цей процес є загальною практикою), що стало початком набуття відкритості місцевих бюджетів для громадського моніторингу і контролю. В основу бюджетних документів покладено бюджетні слухання, що на відміну від громадських, як правило, включають у себе передусім звітування влади про хід виконання бюджету, про основні напрями розподілу коштів та їх використання. Бюджетні слухання допомагають порозумінню влади з громадськістю, а також дозволяють владі отримати підтримку з боку населення щодо фінансування основних проектів і програм.

Незважаючи на всі перетворення бюджетної системи України, досі поточні (адміністративні) видатки переважають над видатками розвитку, що значно обмежує розвиток територій та підвищує залежність управлінських рішень ОМС від центральної влади, яка в більшості випадків у ручному режимі розподіляє фінансовий ресурс між конкретними територіальними громадами.

Важливою рисою країн ЄС є зростання ролі місцевих бюджетів, які є вагомою ланкою фінансових систем, що під впливом розширення та ускладнення управління національним господарством все більше використовуються з метою делегування органам місцевого самоврядування не лише функцій надання публічних послуг, а й регулювання суспільно-господарських процесів у регіонах, згладжування диспропорцій у розвитку їх економічної та соціальної інфраструктури. При цьому основними напрямками реформування розподілу видаткових повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування є підвищення рівня ефективності витрачання бюджетних ресурсів, збільшення ступеня деволуції та максимально можливе залучення населення до вирішення проблем місцевого значення, оскільки на сьогодні в Україні є беззаперечним пріоритет централізованих (загальнодержавних) суспільних благ над децентралізованими (місцевими або регіональними), що передбачає споживання стандартних суспільних благ жителями усіх територіальних громад, позбавляючи їх можливості задовольнити індивідуальні потреби. Суттєвим негативним аспектом, який, на нашу думку, знижує

ефективність формування видаткової частини місцевих бюджетів, є відсутність стандартів надання публічних послуг, що перетворює місцеві бюджети в механізми, які фінансують виключно потреби з утримання мережі бюджетних установ, фактично залишаючись «касами з виплати заробітної плати та оплати комунальних послуг».

Згідно з чинним законодавством (з урахуванням змін) формули розрахунку базової, освітньої та медичної субвенцій залишилися майже незмінними і, як і раніше (постанова Кабінету Міністрів від 08.12.2010 № 1149 «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів», яка втратила чинність), здійснюються на основі окремих нормативних показників, зокрема, по галузях: «Освіта» – на основі бюджетної забезпеченості однієї дитини дошкільного віку, одного учня загальноосвітнього, позашкільного, професійно-технічного навчального закладу, приведених контингентів дітей дошкільного віку, учнів усіх типів загальноосвітніх навчальних закладів, учнів професійно-технічних навчальних закладів; «Охорона здоров'я» – чисельності населення територій та фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя. При цьому нормативи фінансової забезпеченості розраховуються в багатьох випадках навіть не з огляду на наявний бюджетний ресурс, а з огляду на наданий на суб'єктивній основі ресурс, фактично не враховуючи потреби в ньому, що призводить до незабезпеченості навіть мінімальних потреб у коштах для надання населенню публічних послуг. Тому потребує змін система нормативних показників Міністерства фінансів України та застарілих нормативів галузевих міністерств, більшість з яких модернізувалася на базі нормативів СРСР, а також запровадження системи стандартів надання публічних послуг, які мають бути розроблені і науково обґрунтовані для кожного їх виду.

Під стандартами надання публічних послуг слід розуміти мінімальні законодавчо закріплені вимоги щодо якості та своєчасності надання послуги, які мають бути забезпечені їх надавачами, а також вичерпний перелік кількісних і якісних показників, які характеризують такі послуги (перелік дій, витратних матеріалів і обладнання, розрахунок заробітної плати персоналу та ін.). До стандартів обов'язково мають включатися складники, які характеризують часову або територіальну доступність публічної послуги. Критеріями визначення стандартів надання публічних послуг можуть бути: результативність (діяльність надавача послуги має бути спрямована на досягнення політики максимізації результату); мінімальна собівартість надання послуги; доступність (часова, територіальна, спрощення

адміністративних бар'єрів); комплексність надання послуг (створення центрів надання послуг, що дозволить не лише зекономити бюджетні кошти за рахунок ефекту масштабу, а й забезпечити належний рівень навантаження їх надавачів та економію часу споживачів послуг); чутливість до споживачів (за принципом «клієнт завжди правий»); публічність та доступність інформації про всі публічні послуги. Це забезпечить об'єктивність розрахунків потреби місцевих бюджетів у ресурсах на виконання видаткових повноважень, прозорість та публічне сприйняття обрахунку трансфертів з державного бюджету. Доцільність введення стандартів надання публічних послуг також підтверджується прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. № 737 «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг», якою започатковано впровадження стандартів надання адміністративних послуг.

Децентралізація влади в Україні змінила підхід до фінансування розвитку територій, що відображається у таких основних аспектах. Насамперед, відбувся перехід від політики фінансування задекларованих публічних послуг (наприклад, розподіл коштів бюджету відповідно до кількості ліжок-місць в медичному закладі) до фінансування фактично наданих послуг. До того ж суттєве розширення освітньої і медичної функцій органів місцевого самоврядування створило можливості для оптимізації переліку публічних послуг і способів їх фінансового забезпечення. Зазнало зрушень питання монополії на ринку надання публічних послуг з боку комунальних чи державних закладів та установ., що, у свою чергу, формує конкурентне середовище на ринку публічних послуг, поліпшує якість і своєчасність їх надання, приводить у відповідність співвідношення ціни і якості надання послуги.

Раніше функції виконавчих органів сільських та селищних рад у сфері освіти й охорони здоров'я були мінімальними та полягали в реалізації другорядних завдань, тобто органи місцевого самоврядування не могли визначати напрями розвитку цих та інших важливих для територіальної громади сфер життєдіяльності, а фінансування здійснювалось за залишковим принципом (наприклад, норматив бюджетної забезпеченості на учня визначався виходячи з наявного ресурсу державного бюджету та розрахунків на макрорівні).

В умовах же децентралізації державна освітня субвенція покриває передусім видатки на забезпечення педагогічної складової навчального процесу. При цьому органи місцевого самоврядування отримали нові повноваження щодо створення ефективного управління системою

освіти в своїх громадах та додаткові джерела наповнення місцевих бюджетів, а отже і фінансування розвитку системи освіти. Зростає вплив громад на формування локальної освітньої політики з урахуванням місцевих культурних особливостей та особливостей ринку праці на основі державної освітньої політики.

У децентралізованій системі охорони здоров'я громада є власником інфраструктури медичних закладів та через представницький орган з місцевого бюджету інвестує в її підтримку та розвиток. Органи місцевого самоврядування отримали можливості оптимізувати витрати на утримання численних лікарень (наприклад шляхом перепрофілювання). З'явилися альтернативи: заклади охорони здоров'я у вигляді комунальних підприємств, приватні заклади або практикуючі лікарі. Можливе поєднання наведених варіантів. Варто зазначити, що питання охорони здоров'я для органів місцевого самоврядування виходить за межі медичного компоненту і включає також соціальні складники, доступ до спортивної інфраструктури, комфорт проживання на території громади тощо. Орган місцевого самоврядування формує стратегію розвитку системи охорони здоров'я громади із залученням зацікавлених сторін на території громади та за її межами та надає фінансування ініціативам, пов'язаним з охороною здоров'я.

Децентралізація влади створила нові можливості для розвитку територій через нові підходи до фінансування й управління сферами життєдіяльності громад, як-от освіта та охорона здоров'я, збільшення джерел наповнення місцевих бюджетів, розширення управлінських повноважень органів місцевого самоврядування і можливостей щодо державно-приватного та міжмуніципального партнерства, збільшення обсягів підтримки реалізації проектів соціально-економічного та інфраструктурного розвитку територій (однойменні субвенції з державного бюджету, державний фонд регіонального розвитку).

Відбулося зміщення управлінського і ресурсного акцентів із макrorівня (державні органи влади) на мікро- (органи місцевого самоврядування, громада, приватний сектор). Це у свою чергу покладає на органи місцевого самоврядування відповідальність за фінансування розвитку територіальних громад, що вимагає перегляду підходів до управління місцевими бюджетами, адже управління наявними бюджетними коштами у короткостроковій перспективі є недостатнім для фінансового забезпечення стратегічного розвитку громади.

Наприкінці 2018 р. Верховна Рада України прийняла пакет бюджетних законопроектів, якими у тому числі внесено зміни до Бюджетного кодексу України. Серед основних нововведень:

– запроваджено середньострокову Бюджетну декларацію, як документ стратегічного планування, який визначає бюджетну політику на наступні три роки та формується з урахуванням положень документів державного стратегічного планування на п'ять і більше років, зокрема, галузевих стратегій та стратегічних планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів;

– інструментом середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні визначено трирічні місцеві фінансові плани;

– прогнози місцевих бюджетів включено до бюджетного законодавства;

– надано право обласним радам здійснювати зовнішні запозичення та надавати місцеві гарантії;

– синхронізовано положення Бюджетного кодексу із іншими законами стосовно сплати податку на доходи фізичних осіб з орендної плати за земельні ділянки (паї) до місцевих бюджетів за місцезнаходженням земельних ділянок;

– доповнено перелік захищених видатків бюджету видатками на програму державних гарантій медичного обслуговування населення з метою уникнення зменшення обсягів їх фінансування при скороченні видатків;

– запроваджено субвенцію місцевим бюджетам із державного бюджету на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами;

– передано 5 % рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення до бюджетів місцевого самоврядування (70 % – державний бюджет, 25 % – обласні бюджети і 5 % – бюджети місцевого самоврядування);

– передбачено зарахування до місцевих бюджетів «адміністративних штрафів, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями та інші штрафні санкції» (раніше – лише від штрафних санкцій, які накладаються виконавчими органами рад або адміністративними комісіями);

– визначено фінансове забезпечення реалізації проєктів-переможців «Всеукраїнського громадського бюджету» із державного фонду регіонального розвитку;

– змінено порядок розподілу додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, а саме: здійснений обласними державними

адміністраціями розподіл додаткової дотації між місцевими бюджетами області повинен бути погоджений із Кабінетом Міністрів і затверджуватися обласними радами;

– продовжено право здійснювати утримання дошкільних навчальних закладів та закладів культури з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення.

Також з 2019 р. 37 % рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування, зараховується до бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, міст Києва та Севастополя<sup>1</sup>.

Потреба зміни підходів до виконання функцій органів місцевого самоврядування, розширення кола і потреба підвищення якості надання публічних послуг, вимоги до забезпечення відкритості влади, прозорого бюджетування, потреба розширення участі громадськості, сприяння залученню підприємницьких структур на територію громади виникли задовго до початку децентралізації, яку розпочато з 2015 р. Застаріла ж централізована система публічного управління не могла забезпечити вирішення цих та інших проблем.

Лише з початком децентралізації органи місцевого самоврядування отримали можливість забезпечити свою організаційно-функціональну і фінансову спроможність.

### **4.3. Еволюція ролі місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами**

Українська система місцевого самоврядування тривалий час характеризувалася високим ступенем фінансової та адміністративної залежності від органів державної влади, конфліктами між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також територіальними обмеженнями щодо юрисдикції останніх. Місцеве самоврядування в Україні більше ніж на 60 % залежало від щорічного фінансування з державного бюджету. Після впровадження змін у бюджетному законодавстві щодо децентралізації міжбюджетних відносин показник залежності від трансфертів із державного бюджету знизився до 53 %.

---

<sup>1</sup> Оновлений Бюджетний кодекс України: найголовніші зміни на 2019 рік / Я. Казюк, В. Венцель, І. Герасимчук // Матеріали експертів Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні. 2018.

Наразі, формально країна має достатню законодавчу базу, щоб здійснити більшість аспектів демократизації та децентралізації, втім через корупцію і наявність неформальних структур влади процес розвитку гальмується.

Право громади на здійснення місцевого самоврядування було гарантовано в Україні з 1996 р. Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» – «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення». Ці законодавчі акти визначають ресурсну базу місцевих бюджетів.

У ст. 142 Конституції передбачено матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування, якою «є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад<sup>1</sup>». Те саме зафіксовано й у ст. 16. Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», де стверджується, що місцеві бюджети є самостійними. Органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов можуть перерозподіляти між собою повноваження та власні кошти<sup>2</sup>.

*Еволюцію ролі органів місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами можна прослідкувати в основоположних нормативно-правових документах, які затверджувалися в Україні з часів незалежності (табл. 4.2).*

---

<sup>1</sup> Конституція України від 28.06.1996.

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997.

**Еволюція ролі органів місцевого самоврядування  
в управлінні місцевими фінансами незалежної України**

<i>Рік</i>	<i>Конституція, закони та інші правові акти</i>	<i>Коротка характеристика</i>	<i>Роль органів місцевого самоврядування</i>
1992	Закон «Про державний бюджет України на 1992 рік»	Перший закон про державний бюджет України як незалежної країни. Розроблений за нормативами колишнього СРСР. Затверджував нормативи відрахувань податків до бюджету Республіки Крим та місцевих бюджетів областей, міст Києва і Севастополя на рік.	<i>Пасивна.</i> Управління бюджетними коштами було надміру централізованим. Органи місцевого самоврядування не мали власного прогнозованого фінансового ресурсу, а нормативи відрахувань змінювались щороку та визначались у законі про державний бюджет.
1995	Закон України «Про бюджетну систему» (втратив чинність)	Ґрунтувався на засадах радянської системи державних фінансів. Бюджетна система і міжбюджетні відносини будувалися за принципом «бюджету в бюджеті», коли нижчий місцевий бюджет входив до складу наступного і так далі до державного бюджету.	<i>Пасивна.</i> Органи місцевого самоврядування (місцеві ради) не були активними суб'єктами бюджетування, виконували виключно технічну роль так званих «кас виплати заробітних плат».
1996	Конституція України	Фундаментальний акт, який закріпив за органами місцевого самоврядування право на певні фінансові ресурси.	<i>Пасивна.</i> Відсутні законодавчі механізми реалізації визначеного права органів місцевого самоврядування розпоряджатися матеріальною і фінансовою основою для вирішення питань місцевого значення. Тривалий період залишається декларативним.

УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

<i>Рік</i>	<i>Конституція, закони та інші правові акти</i>	<i>Коротка характеристика</i>	<i>Роль органів місцевого самоврядування</i>
1997	Європейська Хартія місцевого самоврядування  Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»	Закладає фундамент розвитку місцевої демократії, зокрема право громад на автономію і самоврядування, право органів місцевого самоврядування на власні компетенції і фінансові ресурси.  Закріплено принципи місцевого самоврядування, серед яких принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової основи.	<i>Пасивна.</i> Відсутні джерела доходів місцевих бюджетів та управлінські повноваження органів місцевого самоврядування, які підкріплюють задекларовану Хартією, Конституцією і Законом самостійність органів місцевого самоврядування у формуванні місцевих бюджетів та розпоряджанні ресурсною базою.
2001	Бюджетний кодекс України	Встановив взаємовідносини між державним і місцевими бюджетами.	<i>Пасивна.</i> Розподіл дохідних джерел між державним і місцевими бюджетами не забезпечив належної фінансової основи органів місцевого самоврядування для виконання власних і делегованих повноважень. Коло власних повноважень органів місцевого самоврядування обмежене технічними аспектами фінансування поточних видатків.
2007	Концепція реформування місцевих бюджетів	Визначено основні напрями зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, посилено вплив системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток територій.	<i>Пасивна.</i> Задекларований перехід до децентралізованого управління бюджетними коштами. Очікувана активізація ролі органів місцевого самоврядування протягом трьох років не реалізована.

<i>Рік</i>	<i>Конституція, закони та інші правові акти</i>	<i>Коротка характеристика</i>	<i>Роль органів місцевого самоврядування</i>
2010	Нова редакція Бюджетного кодексу України	Основними ресурсами у розпорядженні органів місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів. Надано право отримувати позики, здійснювати кредитування.	<i>Частково активна.</i> Перший документ, який закріпив за органами місцевого самоврядування прогнозовану ресурсну базу місцевих бюджетів, незалежну від закону про Держаний бюджет на рік.
2011	Податковий кодекс України	Визначено вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування.	<i>Частково активна.</i> Органи місцевого самоврядування отримали право регулювати ставки окремих податків і зборів.
2014	Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні  Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин»	Визначено напрями формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення 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.  Врегульовано бюджетні правовідносини, пов'язані з упровадженням нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, удосконаленням казначейського обслуговування бюджетних коштів, посиленням відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів.	<i>Активна.</i> Передбачено оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання повноважень органів місцевого самоврядування; право ініціації залучення альтернативних джерел наповнення бюджету.  <i>Активна.</i> Підвищено бюджетну та фінансову самостійність органів місцевого самоврядування; закладено стимули для громад до об'єднання; розширено ресурсну базу місцевих бюджетів; запроваджено систему горизонтального вирівнювання; спрощено процедури здійснення місцевих запозичень.

УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

<i>Рік</i>	<i>Конституція, закони та інші правові акти</i>	<i>Коротка характеристика</i>	<i>Роль органів місцевого самоврядування</i>
2015	Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»	Визначає мету, вектори руху, дорожню карту, пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України.	<i>Активна.</i> Відхід від централізованої моделі управління; забезпечення спроможності місцевого самоврядування, реалізація принципів його повсюдності, фінансової самодостатності та субсидіарності.
2017	Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 рр.	Визначено основні напрями розвитку системи управління державними фінансами, а саме: підвищення ефективності розподілу ресурсів, міжбюджетні відносини та фіскальна децентралізація, забезпечення ефективного виконання бюджету.	<i>Активна.</i> Розширення можливостей і повноважень. Упровадження стратегічного та середньострокового бюджетного планування; підвищення ефективності адміністрування податків і зборів, а також забезпечення розподілу повноважень і ресурсів.

Сьогодні Україна перебуває на етапі реформування місцевого самоврядування та впровадження адміністративно-територіальної реформи шляхом добровільного об'єднання громад. Очікується, що об'єднання громад дозволить сформувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування.

Головним і незмінним зовнішньополітичним вектором України залишається євроінтеграція, яка виступає ключовим чинником реформування політичних, економічних, соціальних, культурних та інших сфер суспільних відносин у державі. Курс на євроінтеграцію юридично був обраний ще у 1994 р. з підписанням Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС. Вона й започаткувала співробітництво в широкому колі питань. Втім, процес євроінтеграції – це, насамперед, сприйняття європейських цінностей, розвиток громадянського суспільства, реформа публічної адміністрації на засадах прозорості її діяльності, судова реформа, доступ до правосуддя та правової допомоги, розвиток кримінальної юстиції та захист прав людини, економічні перетворення, зміна формату сфери безпеки.

Євроінтеграційний вектор передбачає реалізацію засад нової моделі публічного управління:

- децентралізація апарату та повноважень державної влади;
- розмежування регуляторних та економічних функцій органів державної влади;
- персоналізація відповідальності менеджерів державних структур за результати діяльності;
- приватизація та зменшення в економіці частки державного сектору;
- еластичність умов і оплати праці державних чиновників та працівників органів місцевого самоврядування;
- програмування економічної політики уряду та органів місцевого самоврядування;
- запровадження бізнес-практик управління фінансовими ресурсами;
- орієнтація публічних товарів та послуг на споживача<sup>1</sup>.

Перетворення системи місцевого самоврядування в Україні, її інтеграція в міжнародний управлінський простір, необхідність

---

<sup>1</sup> Молдован О. О. Стратегічні пріоритети реформування податкової системи України. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 1. С. 37.

відповідати на постійні виклики зовнішнього середовища та науково-технічного прогресу вимагає від органів місцевого самоврядування в управлінській діяльності все частіше спиратися на сучасні моделі економічного зростання та концепції розвитку, як концепція сталого розвитку, концепція «Smart city», концепція інноваційних екосистем, теорія «полюсів зростання», моделі креативної економіки та економіки знань.

#### 4.4. Концептуалізація управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади

Технології управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади із урахуванням чинників впливу є взаємопов'язаною, взаємообумовленою і взаємодоповнюючою діяльністю, об'єднаною в окрему систему, що створює умови їх належного здійснення.

Концептуальні складові управління місцевими фінансами наведено в табл. 4.3. У їх зміст закладено аспекти децентралізації влади, що забезпечує умови розвитку фінансового потенціалу як першооснови місцевих фінансів із урахуванням функцій органів місцевого самоврядування та збільшення рівня їх відповідальності за фінансове забезпечення розвитку територіальної громади.

Таблиця 4.3

#### Концептуальні складові управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади в Україні

<i>Складові</i>	<i>Зміст</i>
Формулювання місії системи управління	Забезпечення умов децентралізованих відносин між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і суб'єктами господарювання, розвиток фінансового потенціалу і підвищення обсягів фінансових ресурсів розвитку територіальних громад.
Формулювання мети системи управління	Створення прозорих міжбюджетних відносин, джерел формування та руху фінансових потоків між суб'єктами господарювання, органами місцевого самоврядування і жителями, забезпечення збалансованості результатів діяльності із обсягами власних фінансових можливостей. Забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування у вирішенні локальних питань.

<i>Складові</i>	<i>Зміст</i>
Цілепокладання	Створення стабільного фінансового підґрунтя місцевого самоврядування і умов фінансового самозабезпечення розвитку територій; створення фінансового забезпечення технологічних, наукових та інших інновацій.
Розробка стратегії і політики	Формування стратегії управління місцевими фінансами у муніципальних утвореннях, програмами дій щодо розвитку фінансового потенціалу.
Визначення рівнів управління	Регіональний, місцевий.
Визначення об'єктів управління	Об'єкти формування фінансового потенціалу і джерела фінансових ресурсів; формування місцевих бюджетів і фондів розвитку; фінансові муніципальні потоки: регіональний – загальнонаціональні фінансові потоки у частині фінансування державою регіональних і місцевих програм; фінансовий потік фондів розвитку; консолідований фінансовий потік для фінансування місцевих програм.
Визначення суб'єктів управління	Органи місцевого самоврядування, розпорядники бюджетних коштів, суб'єкти господарювання, територіальна спільнота, інститути громадянського суспільства.
Постановка завдання	Поповнення, розвиток і раціональне використання власного фінансового потенціалу, збільшення джерел продукування фінансових ресурсів, раціональний розподіл і ефективно використання доходів місцевих бюджетів, рух до фінансової самостійності.
Покладання на органи місцевого самоврядування функцій	Загальні: прогнозування, планування, організація, мотивація, контроль, оцінювання, координація, регулювання і оцінка якості. Спеціальні: аналіз якості комунальної власності та структури активів, аналіз фіскальних джерел, розподіл фінансових ресурсів, бюджетування доходів, витрат, інвестицій, нормативна і фіскальна функція; заохочення дослідницьких організацій до розробки проектів розвитку, відбір і управлінський супровід проектів, організація співпраці і партнерства між суб'єктами різних форм власності і влади, фінансування проектів.
Формування принципів	Самозабезпечення, самореалізація, саморегулювання, саморозвиток, адаптивність, стабільність, доповнюваність, погодження, дотримання взаємозв'язаних обов'язків.
Визначення	Нормативні, методичні, фінансово-економічні,

УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

<i>Складові</i>	<i>Зміст</i>
складових механізму	організаційні, соціальні, інформаційно-комунікативні.
Підбір методів управління	Прогнозування, планування, бюджетування, фіскальні методи, фінансовий аналіз і контроль, мережне управління, нормативний.
Підбір інструментів управління	Формування стратегій та програм розвитку фінансового потенціалу, створення нормативно-правової бази функціонування системи місцевих фінансів, акумулювання джерел, фіскальні інструменти; фінансові і мотиваційні стимули; фінансово-кредитні інструменти.
Підбір методів оцінювання результатів	Критеріальні, експертні, графічні, індикаторні, матричні, порівняльні (бенчмаркетинг), параметричні, інтегральні, рейтингова оцінка.
Визначення підходів	Системний, відтворювальний, стратегічний, програмно-цільовий, проектний, процесний, портфельний, ситуаційний, публічного маркетингу.
Формулювання очікуваних результатів управління	Перехід органів місцевого самоврядування на фінансове самозабезпечення, ефективне використання фінансових ресурсів і коштів місцевих бюджетів, підвищення соціальної відповідальності, підвищення норм фінансової забезпеченості на жителів регіону, підвищення темпів соціального і економічного розвитку.

Модель системи управління місцевими фінансами, у якій органи місцевого самоврядування безпосередньо розробляють і реалізують управлінські рішення з метою досягнення цілей децентралізації влади у вигляді її структурно-функціональної моделі на рис. 4.1.

У моделі враховані аспекти управління місцевими фінансами, які є характерними для більшості територіальних громад. Вони можуть доповнюватись із огляду на структуру і характеристики фінансового потенціалу окремої територіальної громади та специфіку діяльності органів місцевого самоврядування.

Модель управління місцевими фінансами складається із дев'яти функціональних блоків, в межах яких реалізуються заходи управлінського впливу органів публічної влади різних рівнів.

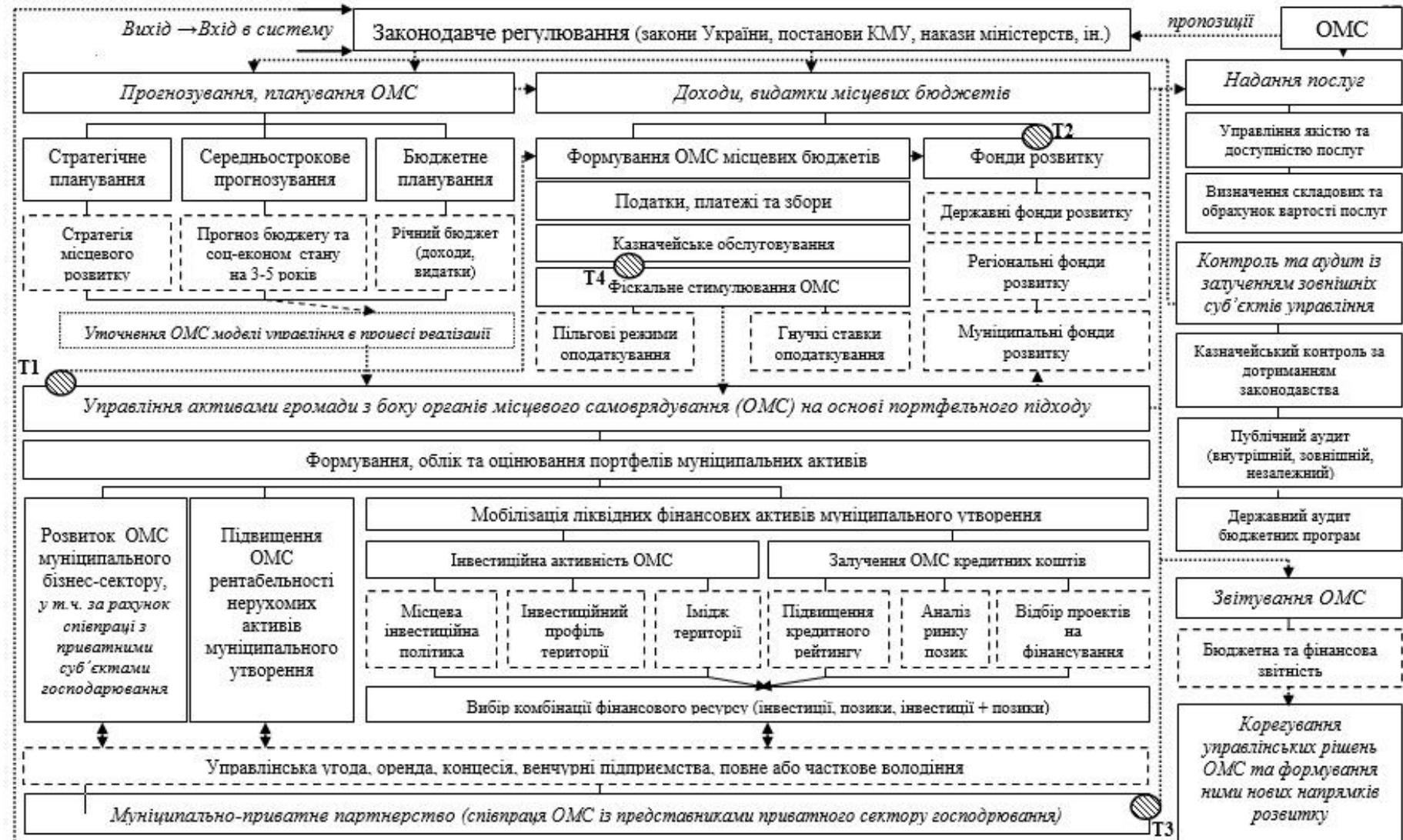


Рис. 4.1. Структурно-функціональна модель системи управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади в Україні

**Функціональні блоки моделі управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади в Україні:**

- [1] блок законодавче регулювання;
- [2] блок прогнозування та планування;
- [3] блок доходи та видатки місцевих бюджетів;
- [4] блок управління активами територіальної громади;
- [5] блок муніципально-приватного партнерства (державно-приватного партнерства за участі органів місцевого самоврядування та приватного сектору);
- [6] блок надання послуг;
- [7] блок контролю і аудиту;
- [8] блок звітування;
- [9] блок корегування управлінських рішень ОМС та формування ними нових напрямків розвитку.

**Блок «Законодавче регулювання» є фундаментом системи управління.** Закони, підзаконні та інші нормативно-правові акти – вхідні дані в систему управління місцевими фінансами. Закони створюють правову платформу, на основі якої і будуються структурні схеми, форми, технології, механізми, методи та інструменти управління. Цей блок підпадає під безпосередню сферу впливу центральних органів державного управління, зокрема профільних міністерств та Верховної Ради України як головних законотворчих органів у системі державної влади України. Однак, задля посилення участі в процесах формування нормативно-правової бази у сфері управління місцевими фінансами органи місцевого самоврядування повинні систематично надавати пропозиції щодо внесення змін до законів та підзаконних актів (наприклад, шляхом посилення співпраці із народними депутатами, обраних по мажоритарних округах). Народні депутати можуть виступати безпосередніми суб'єктами законодавчої ініціативи в частині пропозицій, сформованих органами місцевого самоврядування по їх виборчих округах. Тільки із урахуванням бачення органами місцевого самоврядування недоліків в нормативно-правовій базі законодавче регулювання буде удосконалюватися та відповідати вимогам децентралізації влади в Україні.

Виходячи із законодавчої бази формуються інші блоки системи управління місцевими фінансами, реалізація яких, у свою чергу, унормовується нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування (рішення місцевих рад та їх виконавчих комітетів, розпорядження голів відповідних рад, положення, статuti, посадові інструкції). Чіткої послідовності реалізації заходів того чи іншого блоку немає.

Блок «Законодавче регулювання» є входом в систему управління місцевими фінансами, оскільки містить основні положення щодо її формування та правил дій суб'єктів управління відносно об'єктів. Пропозиції органів місцевого самоврядування щодо удосконалення нормативно-правової бази є частиною вихідних даних, які отримані у результаті циклу управління.

**Блок «Прогнозування та планування» включає в себе роботу органів місцевого самоврядування з бюджетними показниками та індикаторами соціально-економічного становища території.** Першочерговими є процеси прогнозування та стратегічного планування. Їх основними інструментами виступають: політики регіонального розвитку, регіональні та стратегії розвитку територіальних громад, просторові програми (генеральні плани).

*Стратегічне планування розвитку територіальних громад* – це системна технологія обґрунтування та ухвалення рішень щодо місцевого розвитку, визначення бажаного майбутнього стану території та способу його досягнення, формування узгоджених із територіальною громадою дій, на реалізації яких концентруються зусилля, ресурси основних суб'єктів місцевого розвитку. Вони спрямовані на формування сприятливого середовища для розвитку підприємницького сектору, залучення інвестицій, забезпечення соціальних потреб населення, підвищення рівня життя. Для забезпечення реалізації пріоритетних напрямів стратегії розробляються та виконуються місцеві цільові програми розвитку сфер економічної діяльності, які мають перетворитися на дієвий інструмент реалізації довгострокової місцевої політики<sup>1</sup>.

Складовими компонентами комплексного прогнозування розвитку територіальної громади є: економічна складова – інвестиції, чистий експорт; показники розвитку промисловості; розвиток сільського господарства, розвиток будівництва та інших галузей, соціальне забезпечення, трудові ресурси, безробіття та екологічна ситуація і охорона навколишнього середовища.

На основі результатів середньо- та довгострокового прогнозування здійснюється планування органами місцевого самоврядування річних бюджетів за доходами та видатками.

Основними завданнями фінансового планування, головною частиною якого є і бюджетне планування є:

– джерела і обсяги грошових ресурсів, необхідних для розширеного відтворення, і їх розподіл між виробничими й

---

<sup>1</sup> Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. Київ. 2012. С. 5, 9.

невиробничими сферами;

– зосередження в розпорядженні органів місцевого самоврядування фонду грошових засобів, необхідних для успішного виконання їх функцій;

– забезпечення пропорцій в розподілі і використанні грошових ресурсів;

– стимулювання найбільш ефективного використання ресурсів, зниження собівартості продукції й виявлення внутрішньовиробничих резервів<sup>1</sup>.

**Категорії блоку «Доходи та видатки місцевих бюджетів» є значно ширшими за поняття бюджетного плану та тісно пов'язані з усіма іншими процесами в системі управління місцевими фінансами. Формування доходів та видатків здійснюється в рамках норм Бюджетного та Податкового кодексів України та ін. галузевих нормативно-правових актів.**

*Виконання бюджету* – це одна із стадій бюджетного процесу, яка передбачає забезпечення повного і своєчасного надходження всіх доходів до конкретного бюджету та забезпечення своєчасного і безперебійного фінансування запланованих бюджетних заходів, що затверджені рішенням сесії відповідної місцевої ради системою контролю і системою, яка здійснює платежі. *Контроль за бюджетними платежами* здійснює казначейська служба. Вона забезпечує ефективну фіскальну дисципліну в цілому в бюджетній системі<sup>2</sup>. У блоці, що розглядається, окремим інструментом управління виокремлено *фіскальне стимулювання*.

Іншою підсистемою в блоці виведено *мережу фондів розвитку*, без яких не можуть бути створені дієві заходи розвитку. Створення фондів розвитку у межах блоку системи управління місцевими фінансами «Доходи та видатки місцевих бюджетів» на тепер є одним із пріоритетних завдань органів місцевого самоврядування.

**Одним із найбільших блоків системи управління місцевими фінансами є «Управління активами територіальної громади», який є одночасно і найпотужнішою точкою зростання місцевого ресурсного потенціалу, на який орган місцевого самоврядування має прямий управлінський вплив.**

Нормами Конституції України зафіксовано, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси,

<sup>1</sup> Бюджет – головна ланка фінансів держави : монограф. / А. О. Єпіфанов, І. І. Д'яконова, І. В. Сало. Суми, 2010. С. 67-68.

<sup>2</sup> Казюк Я. М. Проблеми удосконалення механізму казначейського обслуговування місцевих бюджетів. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 3. С. 130-131.

що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» (ст. 142)<sup>1</sup>. Істотно, що комунальне майно і повинно розглядатись як одне із основних джерел доходів місцевих бюджетів: як одноразова вигода – продаж майна або постійний прибуток – оренда землі чи приміщень, використання комунальної власності на комерційній основі та державно-приватного партнерства.

У блоці «Управління активами територіальної громади» вирішуються такі завдання:

- виявлення проблем і сфер, які потребують поліпшення;
- визначення групи посадових осіб органів місцевого самоврядування, відповідальних за управління активами;
- розробка оперативного та стратегічного плану дій для визначення пріоритетів та набору завдань для їх досягнення;
- формулювання принципів фінансування для портфелів активів;
- фінансування розвитку муніципальних активів.

З підвищенням ефективності управління комунальними активами тісно пов'язані заходи блоку **«Муніципально-приватне партнерство»** як **«співпраця між органами державної влади та діловим співтовариством, метою якої є забезпечення фінансування, будівництва, реконструкції, управління та обслуговування інфраструктури чи надання послуг»<sup>2</sup>**.

*Переваги партнерства:*

- економія витрат при забезпеченні основної діяльності;
- розподіл ризиків з приватним партнером;
- підвищення якості публічних послуг.

Плідна та співпраця публічного та приватного секторів на основі чітких законодавчо визначених і науково обґрунтованих правил дозволяє задіяти у повному обсязі ресурсний потенціал територій, акумулювати та спрямувати його за всіма напрямками у системі місцевих фінансів, у тому числі для наповнення регіональних фондів розвитку, забезпечення муніципального рентабельності та прибутковості підприємницького сектору.

**Блок «Надання послуг» залежить від результатів діяльності усіх інших блоків системи.** Тобто від результатів управління місцевими фінансами залежить насамперед рівень фінансового

<sup>1</sup> Конституція України від 28.06.1996.

<sup>2</sup> Зелена книга Європейської Комісії про державно-приватне партнерство та Закон Співдружності про державні контракти і концесії, СОМ (2004) 327 final, 30.4.2004. Київ : Комітет Верховної Ради України з питань бюджету, 2005.

забезпечення якісних та доступних публічних послуг населенню. Фактично рівень надання органами місцевого самоврядування послуг населенню відображає якість системи управління місцевими фінансами та діяльності органів місцевого самоврядування.

**«Контроль, аудит та звітування»** – це блоки з наскрізними зв'язками, оскільки вони призначені здійснювати ефективний контроль за процесами, що реалізуються в системі повної звітності за їх наслідками. У процесі в межах цих блоків залучаються крім органів місцевого самоврядування і зовнішні суб'єкти управління, зокрема представники виконавчих органів влади для контролю над дотриманням законодавства у зазначеній сфері, а також незалежні аудитори.

**Результуючим блоком, який є виходом із системи управління місцевими фінансами та надає нові вхідні дані в стартовий блок «Законодавче регулювання» є блок «Корегування управлінських рішень органів місцевого самоврядування та формування ними нових напрямів розвитку».** Нові напрями розвитку фінансового потенціалу територіальної громади, як правило, трансформуються в нові закони, підзаконні акти та рішення місцевих рад. Спираючись на легітимні основи система управління місцевими фінансами буде динамічно розвиватись і оновлюватись, починаючи нові управлінські цикли.

Особливістю системи управління місцевими фінансами є визначення **«точок зростання»**, концентруючи увагу на яких органи місцевого самоврядування можуть нарощувати власні фінансові ресурси застосовуючи різні комбінації методів та інструментів.

*На рис. 4.1 моделі системи управління позначено чотири базових «точки зростання», які позначені як T1, T2, T3 та T4.*

**T1** розглядається як найпотужніша в системі управління місцевими фінансами, оскільки комунальні підприємства, нерухоме майно та фінансові активи – це той ресурсний потенціал, на який органи місцевого самоврядування мають прямий вплив та найширше коло повноважень щодо управління цими активами.

**T2** акумулюється в фондах розвитку, що є одними із передових світових тенденцій фінансування видатків розвитку.

**T3** зосереджена на розвитку муніципально-приватного партнерства. Органи місцевого самоврядування мають у своєму розпорядженні широкий спектр муніципальних активів, до управління якими вони можуть залучати приватний сектор з метою підвищення їх рентабельності та прибутковості.

**T4** лежить у площині фіскального стимулювання, де від рішень органів місцевого самоврядування залежить інтенсивність стимулів до

інноваційного розвитку місцевого підприємницького сектору, у тому числі і комунального.

Складові системи управління місцевими фінансами презентують її як сукупність законодавчих, функціональних, нормативних, структурних елементів, пов'язаних між собою тісними прямими і зворотними зв'язками та взаємовідносинами, спрямованими на фінансове забезпечення розвитку територіальної громади.

Система управління місцевими фінансами, яка включає в себе набір базових методів та інструментів управлінського впливу органів місцевого самоврядування на об'єкт цієї системи – фінансові ресурси, у подальшому можна вмонтовувати нові механізми удосконалення системи управління. Переважна більшість таких механізмів буде вже будуватися на її концептуальних складових.

Місцеві фонди розвитку створюються за рахунок активізації фінансового потенціалу територіальних громад, тобто не виключно за рахунок частини податків, зарахованих до місцевих бюджетів. Органи місцевого самоврядування мають можливість спрямувати кошти фондів на ті напрями, які є потенційними точками зростання у межах громади та області. Фонди розвитку можуть стати консолідуючим елементом в системі управління місцевими фінансами, який буде екстраполювати результати рішень органів місцевого самоврядування у межах територіальних громад і на регіональному рівні.

**Управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади здійснюється на таких принципах:**

- розширення горизонтів фінансового і бюджетного планування;
- розробка основних напрямків муніципальної фінансової політики на наступний фінансовий рік і плановий період;
- виявлення і перерозподіл внутрішніх резервів для реалізації пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку;
- прогнозування розвитку фінансових ресурсів територіальної громади;
- ухвалення нових витратних зобов'язань тільки за умов наявності фінансових ресурсів і їх відповідності пріоритетним напрямам соціально-економічного розвитку;
- удосконалення організації та методології виконання бюджету із встановленням відповідальності головних розпорядників коштів бюджету за якість та дотримання планових показників тощо.

Концептуальні засади управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади узагальнено в табл. 4.4.

**Концептуальні засади управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади**

<i>Напрямок реформування</i>	<i>Внутрішні напрями в системі управління місцевими фінансами</i>	<i>Розширення і оновлення повноважень органів місцевого самоврядування</i>	<i>Посилення відповідальності органів місцевого самоврядування</i>
Розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Створення інституцій, які модифікують існуючі і створюють нові моделі здійснення повноважень органів місцевого самоврядування;</li> <li>- розподіл повноважень і компетенцій структурних підрозділів органів місцевого самоврядування;</li> <li>- розробка моделей функціонального управління</li> </ul>	Організація процесів, розмежування повноважень і відповідальності, фінансового забезпечення їх реалізації; визначення збалансованості обсягів робіт, їх кадрового забезпечення	За раціональний розподіл і якість дотримання обсягів повноважень; за результати діяльності за рівень і своєчасність фінансового забезпечення процесів розвитку території
Забезпечення бюджетної автономії та організації самостійності місцевих бюджетів	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Функціональний аналіз і інформаційно-аналітичне забезпечення управління потоками фінансових ресурсів;</li> <li>- визначення і сприяння створенню методичних засад управління потоками фінансових ресурсів;</li> <li>- призначення керівників процесів управління;</li> <li>- організація мережного співробітництва фінансових установ, підприємств і населення</li> </ul>	Розвиток фінансового потенціалу і збільшення фінансових ресурсів; формування і цільовий розподіл місцевого бюджету; удосконалення нормативно-розподільчого механізму і методів визначення трансфертів	За повне і раціональне використання майнового і інфраструктурного комплексів; за якість і своєчасність розробки місцевого бюджету; за узгодження інтересів влади, жителів і бізнесу

<b>Напрямок реформування</b>	<b>Внутрішні напрями в системі управління місцевими фінансами</b>	<b>Розширення і оновлення повноважень органів місцевого самоврядування</b>	<b>Посилення відповідальності органів місцевого самоврядування</b>
<p>Закріплення стабільних джерел доходів та розширення дохідної бази місцевих бюджетів</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Методологічне, інформаційно-аналітичне, нормативне, організаційне забезпечення управління місцевими фінансами;</li> <li>- обґрунтування структури міжбюджетних трансфертів;</li> <li>- імплементація інноваційних підходів до визначення прав і відповідальності розпорядників коштів;</li> <li>- стандартизація бюджетних процедур розрахунків місцевих нормативів бюджетної забезпеченості</li> </ul>	<p>Формування раціональної структури місцевого бюджету; визначення джерел фінансового потенціалу і напрямів їх збільшення; регулювання потоків фінансових ресурсів; визначення і реалізація напрямів його відтворення</p>	<p>За об'єктивність розрахунків трансфертів; за неупереджений цільовий розподіл коштів бюджету; за дотримання і розвиток інформаційно-аналітичного підґрунтя розрахунків статей доходів і видатків бюджету; за раціональне використання видатків</p>
<p>Розробка організаційно-інституційних засад формування і розвитку шляхів поповнення місцевих бюджетів</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Організаційна реструктуризація системи управління місцевими фінансами в умовах децентралізації;</li> <li>- стратегічне планування фінансового забезпечення розвитку регіону та його муніципальних утворень;</li> <li>- розробка процедур місцевого бюджетного регулювання і збалансованості доходів і видатків;</li> <li>- систематичне підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування</li> </ul>	<p>Вибір інструментів впливу на розвиток фінансового потенціалу; імплементація інноваційних методів діяльності з метою розвитку фінансового потенціалу; контролю за якістю виконання функцій фінансового забезпечення, розпорядниками коштів</p>	<p>За налагодження руху фінансових потоків; за порушення цільового використання фінансових ресурсів; за несвоєчасне вжиття заходів фінансової стабілізації і безпеки; за порушення руху чи обсягу потоків фінансових ресурсів</p>

**Шляхи (заходи) розвитку системи управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади:**

- підготовка основних напрямів місцевої фінансової політики на звітний фінансовий рік та на 2 наступні за ним планові періоди;
- розробка та впровадження системи вартісного оцінювання джерел власного формування фінансового потенціалу;
- розробка та узгодження документованої методики організації процесу оцінювання фактичного стану місцевих фінансів;
- підготовка зведеного річного звіту про стан місцевих фінансів на основі затвердженої документованої методики;
- підготовка річного звіту про реалізацію місцевих програм з оцінкою ефективності їх реалізації;
- інвентаризація, внесення змін та затвердження нового переліку місцевих програм, пропонованих на фінансування з місцевого бюджету;
- затвердження програм, фінансування яких передбачається з місцевого бюджету з чергового фінансового року;
- формування та затвердження проєктів розвитку, фінансування яких передбачається за рахунок коштів фондів розвитку;
- затвердження плану заходів щодо формування місцевих та регіональних фондів розвитку;
- розробка системи диференційованих податкових ставок;
- впровадження портфельного управління активами територіальної громади;
- розробка та затвердження стратегії розвитку муніципально-приватного партнерства;
- розробка порядку здійснення внутрішнього фінансового контролю та аудиту головними розпорядниками бюджетних коштів;
- розробка та затвердження місцевої боргової політики;
- ведення розділу на офіційному сайті місцевої ради про місцеві фінанси, опис джерел фінансового потенціалу
- проведення громадських слухань по проєкту місцевого бюджету, а також про основні напрями розвитку фінансового потенціалу.

*Реалізація концептуальних положень щодо управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади потребує розширення методів та інструментів управління з боку органів місцевого самоврядування. Прискорити процеси функціонування системи управління місцевими фінансами можливо шляхом інтенсивного оволодіння інструментами управління її складовими. Удосконалення інструментів управління повинно супроводжуватися імплементацією у їх зміст аспектів розширення ролі органів місцевого самоврядування щодо формування, розподілу і використання фінансових ресурсів територіальних громад.*

## ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ОБГОВОРЕННЯ

1. Розкрийте зміст поняття «децентралізація».
2. У чому полягає зміст поняття «адміністративна децентралізація»?
3. У чому полягає зміст поняття «політична децентралізація»?
4. У чому полягає зміст поняття «економічна децентралізація»?
5. У чому полягає зміст поняття «фінансова децентралізація»?
6. Розкрийте сутність фінансової децентралізації крізь призму відображення трьох аспектів: децентралізація державних витрат, децентралізація державних доходів, правова і організаційна самостійність.
7. У чому полягають особливості бюджетної децентралізації за Ч. Тібу?
8. Охарактеризуйте особливості фіскальної децентралізації за В. Оутсом.
9. Здійсніть порівняльний аналіз механізмів фінансової децентралізації в Україні та світі.
10. Визначте та обґрунтуйте тенденції розвитку місцевого самоврядування через зміну підходів до формування місцевих бюджетів.
11. Проаналізуйте зміни в бюджетному законодавстві України щодо фінансової децентралізації.
12. Проаналізуйте зміни в податковому законодавстві України щодо фіскальної децентралізації.
13. Які основоположні принципи реформування бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні з урахуванням викликів децентралізації?
14. Охарактеризуйте етапи децентралізації міжбюджетних відносин в Україні.
15. Прослідкуйте еволюцію ролі місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами.
16. Прослідкуйте еволюцію ролі органів місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами в основоположних нормативно-правових документах, які затверджувалися в Україні з часів незалежності.
17. Охарактеризуйте концептуальні складові управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади в Україні.
18. Розкрийте зміст процесів в структурно-функціональній моделі системи управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади в Україні.
19. Охарактеризуйте функціональні блоки моделі управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади в Україні на основі структурно-функціональної моделі.
20. Розкрийте концептуальні засади управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади за напрямками реформування, внутрішніми напрямками в системі управління місцевими фінансами, шляхами розширення і оновлення повноважень органів місцевого самоврядування, а також посилення відповідальності органів місцевого самоврядування.

## Розділ 5

### СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

#### 5.1. Інституційне оточення управління місцевими фінансами

Формування фінансового потенціалу і створення фінансових ресурсів територіальних громад здійснюється в їх соціально-економічному, природному, геополітичному середовищі. Це наявні умови і фактори, які впливають на їх розвиток, і має кілька базових вимірів, зокрема політико-правових, економічних, техніко-технологічних, організаційно-функціональних та ін. Політико-правові умови пов'язані із співпрацею державної, регіональної і місцевої влади між собою, із бізнесом і населенням, з державним регулюванням усіх видів відносин, у тому числі й фінансових. Цей чинник визначає правові умови ділової активності та сприятливі можливості стабільного розвитку. Економічні умови – це темпи економічного зростання, форми власності та їх структура, розвиток ринкових відносин, інфляція, відсотки, ставки, фіскальна політика, конкуренти, споживачі, стратегічні союзники, національна та корпоративна культура, соціальна відповідальність та величезна кількість інших чинників, які створюють загальний контекст економіки територіальних громад. Технологічні умови формуються виходячи із галузевих стандартів, технічних умови та технологічних інструкцій щодо здійснення тих чи інших дій. Організаційно-функціональні умови включають набір функцій та організаційних заходів у певній послідовності щодо їх реалізації.

Основою діяльності органів місцевого самоврядування цьому напрямі є зміцнення фінансового потенціалу територіальних громад не лише за рахунок розширення переліку податків, а й шляхом формування системи управління створенням нових джерел фінансових ресурсів, їх раціонального розподілу та відтворення. Одним із найважливіших завдань, яке має бути вирішене у процесі реформування місцевого самоврядування, є управління потоками фінансових ресурсів з метою їх самовідновлення та саморозвитку. Джерела формування і нарощування фінансового потенціалу територіальної громади формуються в середовищі, де зосереджені можливості мобілізації та акумулювання фінансових ресурсів. Його існування пов'язується зі станом продуктивних сил,

територіальною галузевою структурою виробництва, з темпами модернізації галузей, динамікою економічного і соціального розвитку. Збільшення обсягів виробництва дозволяє забезпечити зростання інвестицій, зниження безробіття, розвиток фінансового потенціалу і нарощування обсягів фінансових ресурсів.

*Особливістю інституційного підходу до публічного управління є те, що він визначає суб'єкти, організаційно-функціональну структуру управління, технологію управління та інституційні складники.*

**Інституційні складники управління місцевими фінансами** – це елементи системи управління місцевими фінансами, завдяки яким управлінські пріоритети, цілі і завдання трансформуються у практичні дії і процедури і визначаються інститутами управлінської системи (зокрема, органами місцевого самоврядування і їх підрозділами, як зміненими чи реорганізованими, так і утвореними), а також інструменти, норми, формальні і неформальні правила реалізації технології управління.

*Інституційні складники управління місцевими фінансами формуються з урахуванням таких аспектів:*

- локалізація (обмеження місця певними просторовими межами) ресурсного потенціалу в межах конкретної територіальної громади;
- орієнтація на надання публічних послуг, їх доступність для населення;
- економіка локалізації ресурсного потенціалу на основі попиту на публічні послуги, конкурентоспроможності території, співвідношення ціни та якості публічних послуг;
- регулюючий вплив органів місцевого самоврядування на місцевому ринку;
- функції органів місцевого самоврядування в процесі залучення інвестицій і організаційного супроводу реалізації інвестиційних проектів.

**Базисні інститути** здійснюють організаційно-функціональне забезпечення управління місцевими фінансами, що зводиться до формування суспільно-економічних відносин, у ході яких розробляються і приймаються конкретні управлінські рішення, виконуються дії і процедури та концентровано зводяться до організації, планування, контролю і мотивації за застосування відповідних інструментів і методів. Базисні інститути суттєво змінилися з початком реформи децентралізації, основною їх функцією є збільшення ресурсної

бази, стратегічне планування.

**Нормативно-правове забезпечення**, розпорядчі документи як стосовно підготовки створення інститутів, їх повноважень і функцій, так і для конкретних управлінських дій, наприклад, інформаційно-аналітична робота, процес розробки стратегії, поточне бюджетування, план роботи над проектами, ув'язані з термінами виконання та відповідальними особами (робочий план або комплексний план розвитку території), визначення і затвердження індикаторів результативності, програма (положення) роботи з представниками громадськості, планування заходів і програм навчання та промоції громади, правила взаємодії спеціалізованих підрозділів зі стейкхолдерами, посадові інструкції та програми з мотивування стейкхолдерів до участі в управлінні місцевими фінансами, тощо.

**Структурно-компетентнісні складові**, які є сукупністю об'єкт-об'єктних суспільно-економічних відносин, що формуються в межах кола компетенцій і повноважень базових інститутів управління місцевими фінансами, посадових осіб органів місцевого самоврядування і стейкхолдерів.

**Економічна структура територіальної громади** – сукупність об'єктів, що забезпечують матеріальні, фінансові, інформаційні зв'язки між суб'єктами господарювання на території муніципального утворення і спільним центром управління в місцевому самоврядуванні за допомогою сукупності організаційних, економічних і господарсько-правових відносин (рис. 5.1).



Рис. 5.1. Складові економічної структури територіальної громади

Призначення складових економічної структури – спростувати і робити більш ефективними потоки грошей, товарів і послуг між продавцями і покупцями. Деякі автори відносять до її складу науку, охорону здоров'я, систему освіти, називаючи їх невиробничою складовою. Економічна структура – це не кінцевий результат діяльності; це, радше, база, яка робить можливим зростання економічної активності<sup>1</sup>. Якісна економічна структура розширює виробничий потенціал муніципального утворення, збільшуючи кількість і якість вихідного ресурсу. Межа можливостей економіки територіальних громад під впливом органів місцевого самоврядування збільшується прискорюючи темпи розвитку їх фінансового потенціалу.

Підтримка стійкої та розвиненої економічної структури є складним завданням. Органи місцевого самоврядування повинні вміти інтегрувати політичні, економічні, технічні та інші фактори у процесі управління нею. Погано керована структура не зможе генерувати достатню кількість фінансового ресурсу та нарощувати фінансовий потенціал. Водночас, якісно побудована економічна структура створює умови для максимального задоволення потреб широкого кола суб'єктів та їх взаємодії.

До складу економічної структури муніципального включається об'єкти, на які органи місцевого самоврядування мають безпосередній вплив – **муніципальні активи або активи територіальної громади** (комунальні підприємства, нерухоме майно, земля, фінансові активи). Саме вони повинні є базою формування фінансового потенціалу через їх залучення функціонування галузей-локомотивів розвитку. Розвиваючи виробничу потужність галузей не лише за рахунок приватного підприємництва, а й комунального, органи місцевого самоврядування автоматично розширюють свої можливості щодо нарощування обсягів фінансових ресурсів, забезпечення надання публічних послуг населенню та реалізацію проектів соціально-економічного розвитку.

Підґрунтям формування дієвих управлінських впливів з боку органів місцевого самоврядування на стан розвитку активів територіальної громади є наявність об'єктивної та повної інформації щодо їх стану, невикористаних резервів і можливостей розвитку. Ефективність управління комунальними підприємствами має постійно оцінюватися за такими показниками, як: знос, оновлення та виробнича потужність основних засобів; рентабельність та прибутковість основної діяльності; рівень конкурентоспроможності; співвідношення ціна/якість вироблених товарів (послуг); рівень активності щодо використання інновацій;

---

<sup>1</sup> Trimboth S. Economic structure: building for prosperity : STP Working Paper 2011. P. 5.

фіскальний результат. Якість управління об'єктами нерухомості повинна аналізуватися за такими показниками, як: вид, кількість, вартість, зношеність об'єктів; зменшення частки незавершеного будівництва; доцільність напрямів використання; скорочення частки незадіяних об'єктів; ставки оренди; фіскальний результат.

Особливо складним для управління з боку органів місцевого самоврядування є **приватний сектор**, зокрема приватне підприємництво. Органи місцевого самоврядування практично не мають важелів впливу на суб'єкти у сфері приватного бізнесу (окрім контролю за сплатою податків, дотриманням норм безпеки і прав споживачів). Причиною цього є недоврахування і недоопрацювання можливостей співпраці та співробітництва між суб'єктом господарювання та іншими елементами економічної структури муніципального утворення. Через жорсткі обмеження регуляторних можливостей органів місцевого самоврядування щодо стимулювання розвитку підприємництва на рівні села, селища, малого міста приватний бізнес-сектор розвивається повільними темпами, що негативно відображається на обсягах фінансових ресурсів територіальних громад.

Упровадження механізмів співпраці органів місцевого самоврядування із представниками бізнес-сектору – державно-приватне партнерство – один із головних шляхів успішного управління приватним сектором з боку органів місцевого самоврядування.

Для уникнення ризиків та перешкод успішного практичного впровадження проєктів державно-приватного партнерства необхідно:

- ліквідувати причини неефективного управління майном, наданим органами місцевого самоврядування приватному партнеру за умовами договорів;

- подолати невпевненість приватних партнерів щодо виконання ними своїх зобов'язань у довгострокових проєктах через те, що органи місцевого самоврядування не можуть гарантувати обсяг споживання товарів (послуг) та встановлення цін (тарифів) на товари або послуги, що виготовляються для мешканців територіальних громад приватними партнерами згідно з угодами, укладеними з органами місцевого самоврядування;

- передбачення можливості гарантування компенсації збитків приватних партнерів, пов'язаних з невиконанням органами місцевого самоврядування зобов'язань за договорами державно-приватного партнерства;

- підвищення гарантій виконання фінансових зобов'язань щодо проєктів державно-приватного партнерства на весь термін їх реалізації з

боку органів місцевого самоврядування;

– запровадження органами місцевого самоврядування податкових і митних пільг для реалізації проектів державно-приватного партнерства, що підвищить їхню привабливість для приватних партнерів за наявності таких пільг для інших форм державного стимулювання інвестиційної діяльності;

– підвищення захищеності приватного партнера у системі правосуддя, зокрема, шляхом закріплення рівноправного з державою захисту своїх інтересів та можливості вимагати від держави виконання зобов'язань та компенсації понесених втрат через невиконання нею зобов'язань;

– надання гарантій щодо отримання приватним партнером від органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування дозвільних документів та погоджень, необхідних для виконання умов договору<sup>1</sup>.

Окремої уваги в економічній структурі територіальної громади заслуговують **споживачі** результатів її функціонування, які є одночасно і учасниками процесів її розвитку. До них відноситься населення, у складі якого виокремлюються платники податків, трудовий та інтелектуальний потенціал для розвитку можливостей нарощування фінансів. Це презентує населення як невід'ємну і вагомую складову процесів формування фінансового потенціалу регіону.

**Земельні ресурси** описуються такими характеристиками, як: вид, площа, вартість; способи використання; вільні площі; економічна обґрунтованість ставок оренди; фіскальний результат. Це надає змогу органам місцевого самоврядування сформувавши чітку уяву про структуру, обсяги та потенціал одного із найпотужніших елементів економічної системи та джерела формування фінансового потенціалу.

Іншим напрямом діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади є формування і нарощування активів територіальної громади. У контексті управління місцевими фінансами такі активи є найважливішими елементами. На жаль, в Україні поки спостерігається низька ефективність управління активами з боку органів місцевого самоврядування, що є однією з причин збитковості діяльності комунальних підприємств та зношеності їх основних фондів. Більшість підприємств мають високі витрати, оскільки їх керівники здебільшого не зацікавлені або не здатні до пошуку заходів щодо зменшення

---

<sup>1</sup> Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні. Аналітична записка / НІСД, 2012.

витратної частини в комунальній сфері<sup>1</sup>. Тому саме органи місцевого самоврядування повинні орієнтуватися на отримання максимальної вигоди від активів, що є у їх розпорядженні.

Набір характеристик об'єктів, що враховуються під час аналізу, може варіюватися в залежності від поточної цілі, яку ставлять перед собою органи місцевого самоврядування. Відповідно буде змінюватися склад і структура аналітичної інформації.

Рівень організації економічної структури розкриває ефективність діяльності **органів місцевого самоврядування**, які одночасно повинні розглядатися як невід'ємні її елементи. У контексті оцінювання ефективності управління системою місцевих фінансів доцільно використовувати такі її характеристики і показники:

- ефективність використання бюджетних коштів;
- економічна ефективність;
- ефективність кредитно-інвестиційної діяльності;
- ефективність управління муніципальними активами.

Оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування за рівнем їх впливу на розвиток фінансового потенціалу регіону слід здійснювати і за параметрами, які визначають характеристики якості організації процесів управління місцевими фінансами (використання сучасних організаційних форм діяльності суб'єктів місцевої економіки, відсутність дублювання функцій, досконалість організаційного механізму) застосовуючи параметричні, нормативні, плановані, прогнозовані, інтегральні, рейтингові показники<sup>2</sup>.

Із запуском процесів децентралізації суттєво посилюється вплив факторів на формування фінансових ресурсів в економічній структурі територіальної громади. Їх склад і зміст потребує постійного врахування (рис. 5.2).

---

<sup>1</sup> Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку: навч. посібник. Київ, 2013. С. 76.

<sup>2</sup> Бобровська О. Ю. Удосконалення системи оцінювання соціально-економічного розвитку міст як чинник підвищення ефективності місцевого самоврядування. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2009. Вип. 1. С. 9.

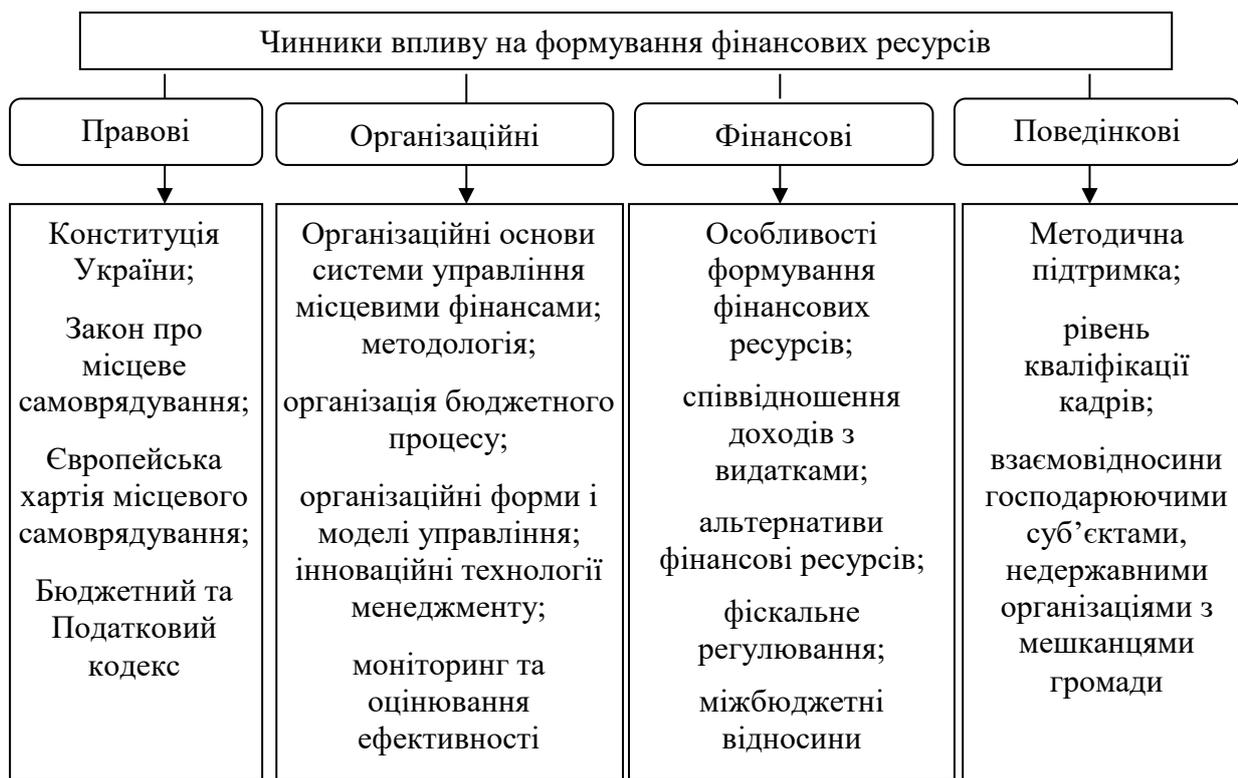


Рис. 5.2. Чинники впливу на формування фінансових ресурсів в економічній структурі територіальної громади

Формування фінансових ресурсів завжди залежить від ефективного управління, особливістю якого має бути конкурентний принцип розподілу. Виробничі підприємства та установи соціальної сфери мають фінансуватися у повному обсязі. Виробництво товарів і послуг фінансується пропорційно до попиту на них<sup>1</sup>.

В умовах децентралізації влади і пошуку шляхів підвищення фінансової самодостатності територіальних громад на особливу увагу заслуговує діяльність органів місцевого самоврядування, за результатами якої формуються і реалізуються обслуговуючі процеси генерування фінансових ресурсів, забезпечення швидкості руху їх потоків і контроль за проходженням, акумулювання вільних фінансових ресурсів з метою їх інвестування в розвиток матеріально-технічної бази, збільшення обсягів фінансових ресурсів і їх ефективне використання.

Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами підвищується шляхом опанування і використання ними ефективних підходів до розподілу й використання фінансових ресурсів:

<sup>1</sup> Гаман В. М. Механізм формування фінансових ресурсів регіону. *Вісник Академії митної служби України*. 2013. № 2. С. 331.

– *цільовий* (ґрунтується на виокремленні найбільш важливих для території завдань та зосередженні основних фінансових ресурсів на їх виконання);

– *системний* (полягає у розгляді процесів управління фінансовими ресурсами як системи, що складається з взаємопов'язаних елементів, що дозволяє органами місцевого самоврядування виявляти зв'язки і напрямки потоків фінансових ресурсів та консолідувати їх у місцеві бюджети та позабюджетні фонди розвитку);

– *процесний* (базується на концепції, згідно з якою управління фінансовими ресурсами є циклом взаємопов'язаних функцій, заходів, дій, реалізація яких здійснюються в межах процесів управління, контролю і координації);

– *інноваційний* (передбачає активну інноваційну діяльність органів місцевого самоврядування, засобами якої повинні бути сучасні форми, методи і інструменти їх впливу на місцеві фінанси);

– *відтворювальний* (попереднє передбачення, врахування і постійне оновлення та нарощування фінансового потенціалу і збільшення місцевих фінансових ресурсів з меншою ресурсоемністю та вищою результативністю виробництва);

– *публічного маркетингу* (вивчення потреб споживачів в акумуляції фінансових ресурсних можливостей для забезпечення надання публічних послуг населенню);

– *ситуаційний* (врахування конкретних ситуацій дозволяє органам місцевого самоврядування підібрати найкращі способи і методи досягнення цілей, які відповідають тим чи іншим умовам).

Для ефективного управління місцевими фінансами необхідна повна, якісна, достовірна інформація про складові економічної структури територіальної громади, характеристики її об'єктів, їх роль і можливості в формуванні фінансового потенціалу. Це дозволить формувати механізми управління місцевими фінансами.

Економічна структура територіальної громади показує тісний зв'язок і залежність фінансових ресурсів з усіма економічними категоріями: виробнича потужність, обсяг виробництва, підприємства різних форм власності, ресурси, продуктивність праці, використання людського потенціалу, конкурентоспроможність продукції, послуг. Це підтверджує ключову роль фінансового потенціалу в економічному і соціальному розвитку муніципальних утворень, що повинно суттєво збільшити увагу органів місцевого самоврядування до умов їх залежності та раціоналізації взаємозв'язків.

**Основними завданнями щодо формування інституційних складників управління місцевими фінансами є:**

– зближення інтересів органів місцевого самоврядування та інших стейкхолдерів щодо усвідомлення спільної вигоди від наповнення місцевих бюджетів і розширення ресурсної бази;

– узгодження норм і характеру управлінських процесів у публічному та приватному секторах шляхом розробки й упровадження органами місцевого самоврядування таких інституційних складників, як правила, орієнтовані на результат; процедурні правила та правила, орієнтовані на інноваційний розвиток.

**Правила, орієнтовані на довгостроковий результат** – це правила, які розробляють органи місцевого самоврядування та орієнтовані на довгострокові цілі управління місцевими фінансами за умови збалансування ресурсної бази місцевих бюджетів (власних доходів місцевого бюджету, міжбюджетних трансфертів, запозичень та донорських коштів). Такі правила зобов'язують органи місцевого самоврядування сформуванню пропозицію збалансованої ресурсної бази місцевого бюджету, яка ляже в основу стратегії управління місцевими фінансами. Перевагою орієнтованих на результат правил є те, що вони точно визначають рамки дій суб'єктів управління. При цьому правила передбачають компроміс між короткостроковим і довгостроковим результатом. Останній може бути більш оптимістичний, проте вимагати альтернативних нестандартизованих шляхів досягнення. Один із способів вирішення цього компромісу полягає в тому, щоб визначити правила, орієнтовані на результат в залежності від стану управлінського циклу. Наприклад, збалансування ресурсної бази місцевих бюджетів може бути викладено з точки зору циклічно скоригованого, а не фактичного дефіциту бюджету. Правила, орієнтовані на результат є засобом контролю поведінки органів місцевого самоврядування, стейкхолдерів чи політичних агентів, що впливає з очевидної простоти правил, заснованих на чітких рамках.

У контексті правил, орієнтованих на результат, важливе теоретико-прикладне значення має підхід до формування інституціонально-цільової основи результат-орієнтованого управління, який базується на обґрунтуванні такої віртуальної інституції як «зона стратегічної відповідальності». Ця інституція є багатоцільовим методологічним способом, з використанням якого реалізується низка нетрадиційних підходів до стратегічного планування і побудови результат-орієнтованої структури управління. Базовим постулатом концепції управлінської відповідальності, розробленої науковцем на основі зони стратегічної

відповідальності, є те, що саме наявність потреб, презентованих зонами стратегічної відповідальності, є підставою для створення центрів відповідальності. Тобто в такому разі структура формується «знизу», від потреб громади, чим забезпечується орієнтація управління на соціально визначений результат, а відповідальність за його досягнення закріплюється структурою. При цьому реалізуються вимоги принципу узгодженості цілей, стратегії, структури управління<sup>1</sup>.

**Процедурні правила** формуються органами місцевого самоврядування як представником публічного сектора за участі зацікавлених сторін серед представників приватного сектора. Такі правила визначають процедури організації та реалізації процесів, у яких приймаються рішення щодо управління місцевими фінансами. Два їх типи: правила, які зосереджені на тих, хто приймає рішення, та правила, які зосереджені на змісті управлінського рішення. Перші визначають повноваження учасників процесу управління місцевими фінансами – органи місцевого самоврядування (публічний сектор), членів громади та суб'єктів господарювання (приватний сектор). Здійснюється розподіл повноважень органів місцевого самоврядування, зовнішніх експертів, громадськості і стейкхолдерів; формуються процесуальні норми та повноваження усіх суб'єктів управління щодо затвердження відповідних рішень органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами. Процедурні правила, орієнтовані на зміст управлінського рішення, визначають межі відхилень від цільових показників (що їх тісно пов'язує з правилами, орієнтованими на результат) та визначають вирішення конфлікту між представниками публічного і приватного секторів щодо змісту управлінських рішень.

Використання інноваційних підходів як у державному управлінні, так і в управлінні в цілому має базуватися на використанні системно-інтегративного підходу, який дозволяє об'єднувати елементи всіх типів управління, визначати зміст інноваційності управління і його складники. Це повинно розглядатися як обов'язковий пріоритетний компонент інноваційної діяльності, що використовує інноваційні важелі організації й управління процесами, створення і реалізації інновацій, координацію діяльності суб'єктів інноваційної сфери, їх взаємодію та продукує механізми узгодження інтересів усіх учасників<sup>2</sup>. Тому в управлінні місцевими фінансами чільне місце повинні посідають правила, орієнтовані

---

<sup>1</sup> Шаров Ю. П. Демократичні зміни в публічному управлінні: програмно-цільова ідеологія здійснення. *Вісник Академії митної служби України*. 2010. Вип. 1. С. 36 – 37.

<sup>2</sup> Бобровська О. Ю. Інноваційне управління як важіль і джерело інноваційного розвитку регіонів. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 4 (8). С. 23.

на інноваційний розвиток.

**Правила, орієнтовані на інноваційний розвиток** враховують:

– управління змінами (множинність факторів впливає на здатність системи управління до змін) як засіб впровадження інновацій та перетворення раніше повільного, надмірно бюрократичного і залежного від рішень державних органів влади бюджетного процесу на місцевому рівні у динамічніший та чутливіший;

– збільшення потоку інформації, капітального бюджетування, контролю якості та стандартів управління;

– збалансування інтересів стейкхолдерів, залучення кризових менеджерів, стимули та винагороди, чітке розуміння завдань, зменшення напруги між керівництвом і працівниками;

– диверсифікацію напрямів розвитку місцевої економіки;

– громадське обговорення та узгодження з представниками бізнес-сектору;

– особливості місцевої та регіональної інноваційної інфраструктури та напрями її розвитку, зокрема створення кластерів, регіональної мережі наукових, технологічних та індустріальних парків, а також системи законодавчої, кадрової та інформаційної підтримки інноваційної діяльності;

– формування позитивного інвестиційного іміджу територіальних громад, просування інформації про їх конкурентні переваги та місцеву політику щодо залучення інвестицій;

– концентрацію зусиль на розвитку міжмуніципального та міжнародного співробітництва з реалізації інвестиційних проєктів, а особливо тих, що мають інноваційну основу;

– реалізацію інноваційних механізмів державно-приватного партнерства;

– стимулювання суб'єктів підприємницької діяльності до застосування інноваційних методів управління і технологій, у тому числі за рахунок податкових пільг, пільгового муніципального кредитування, участі місцевих бюджетів у реалізації їх проєктів, надання землі та комунального майна у користування на пільгових умовах;

– створення консультаційних центрів, уповноважених на інформаційну підтримку впровадження інноваційних технологій та управлінських інструментів, пошук потенційних інвесторів, координацію дій органів місцевого самоврядування і приватного сектору щодо реалізації інноваційних проєктів;

– опанування інструментарію фандрайзингу (англ. fundraising – комплекс заходів, спрямованих на залучення коштів, які орган місцевого

самоврядування не може забезпечити самостійно, але які є вельми необхідними для фінансування проектів розвитку територій) та методології грантрайтингу (англ. grantwriting – майстерність підготовки проектів (написання заявок) для участі в конкурсах на отримання фінансової підтримки від міжнародних донорських організацій для реалізації проектів, що мають суттєве значення для розвитку громад)<sup>1</sup> для пошуку альтернативних джерел наповнення ресурсної бази місцевих бюджетів;

– розвиток науково-інноваційного співробітництва державного та недержавного секторів, вищих навчальних закладів, науково-дослідних установ, суб'єктів підприємницької діяльності;

– стимулювання підготовки висококваліфікованих фахівців з питань управління інноваційними проектами; удосконалення навичок працівників органів місцевого самоврядування, заохочення до інновацій, навчання персоналу, IT-підтримка;

– статус розпорядників бюджетних коштів як виробників інноваційних продуктів (послуг), включаючи освітні, наукові та науково-дослідні установи, що фінансуються за рахунок місцевих бюджетів;

– інноваційний продукт або послугу як цільові показники реалізації проектів розвитку;

– координацію дій суб'єктів господарювання з інвестування інноваційних проектів розвитку територій;

– джерела фінансування інноваційного розвитку, до яких слід віднести такі: власні доходи місцевих бюджетів (бюджет розвитку); пряме фінансування з державного бюджету; трансферти місцевим бюджетам з державного бюджету; міжбюджетні трансферти з інших місцевих бюджетів на реалізацію спільних проектів; кошти державного фонду регіонального розвитку; кошти державних капітальних вкладень; кошти міжнародних фінансових організацій; кошти суб'єктів господарювання-резидентів території, у тому числі реінвестований прибуток, амортизаційні відрахування; інвестиції суб'єктів господарювання-нерезидентів території; кошти іноземних інвесторів; грошові заощадження населення.

**До інституційних складників, що формують середовище управлінського процесу управління місцевими фінансами відноситься приватний сектор.** Досі органи місцевого самоврядування не приділяли належну увагу роботі з приватним сектором. До запуску децентралізації влади це вважалося прерогативою діяльності фіскальних органів влади, що

<sup>1</sup> Методологія державного управління / наук.-ред. кол.: Ю. П. Сурмін (співгол.), П. І. Надолішній (співгол.) та ін. Київ, 2011. С. 157.

суттєво звужувало напрями розвитку ресурсного потенціалу території. Представники приватного сектору є не тільки важливими учасниками процесу управління, а й ключовими бенефіціаром стратегії управління місцевими фінансами. Також приватний сектор часто володіє потужними масивами інформації, необхідної для формування стратегії. Бізнес-асоціації проводять масштабні дослідження та збір аналітичних даних, які можуть забезпечити вхідні дані для розробки стратегії, у тому числі порівняльні дані по інших громадах і регіонах. Опитування в секторах мають першочергове значення при формуванні фундаментальних даних щодо зайнятості, потужності виробництва тощо. Нарешті, приватні компанії часто мають унікальне уявлення про фактори, які допомагають або перешкоджають конкурентоспроможності місцевої економіки, а отже розвитку ресурсного потенціалу території. Приватний сектор відіграє важливу роль у впровадженні планів через фінансування, фасилітацію та безпосередню участь. Залучення приватного сектора від самого початку допомагає забезпечити ефективну участь у розробці стратегії, імплементації планів та підвищує довіру інвесторів.

**Інституційні складники, які забезпечують координацію дій стейкхолдерів і органів місцевого самоврядування.** Успішні стратегії включають якомога більше зацікавлених сторін на етапах розробки та впровадження. Це означає необхідність більшої координації і для структур управління. По-перше, необхідна вертикальна координація між органами місцевого самоврядування, їх структурними підрозділами та іншими органами влади. Це вимагає синхронізації зусиль на рівнях влади і призводить до виникнення багаторівневих процесів управління. По-друге, необхідна горизонтальна координація серед ключових суб'єктів управління, як серед органів влади, так і серед стейкхолдерів. Структура основних стейкхолдерів буде варіюватися в залежності від масштабів територіальних громад, але в більшості випадків включатиме громадські групи (добровільні та неурядові асоціації); суб'єкти господарювання (бізнес-сектор); асоціації, профспілки, громадські організації тощо; політичних гравців (політичні партії). По-третє, необхідна взаємодія між органами місцевого самоврядування сусідніх територіальних громад як одна із форм горизонтальної координації. Цей тип координації особливо актуальний у випадках, коли адміністративний поділ і політична організація менші за область соціально-економічного впливу органів місцевого самоврядування.

Такі інституції як асоціації органів місцевого самоврядування є одними із ключових учасників управління місцевими фінансами,

дозволяють використовувати економію масштабу та сприяють ефективному обміну знаннями.

*Повнота і достатність інституційних складників визначають інституційну спроможність органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами. Розробка і запровадження інституційних елементів та досвід їх використання дозволять поступово сформувати практику реалізації технології управління, результати якої матимуть довготривалий накопичувальний ефект.*

## **5.2. Принципи, функції, завдання органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами**

***Принципи діяльності органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами:***

*Самозабезпечення.* Підвищення здатності території до продукування достатнього обсягу фінансових ресурсів для фінансування і розвитку.

*Науковість.* Наукове обґрунтування переходу до децентралізованого управління фінансами, наукова підтримка процесів побудови системи управління місцевими фінансами з урахуванням чинного законодавства, сучасних методів управління.

*Комплексність.* Одночасне врахування організаційних економічних соціальних та інших чинників впливу на формування, розподіл і споживання фінансових ресурсів.

*Погодження.* Уточнення показників процесів фінансових потоків за усіма джерелами, елементами і складовими фінансових ресурсів із суб'єктами системи.

*Адаптивність.* Урахування і передбачення умов для створення здатності системи швидко реагувати на зміни у середовищі формування фінансового потенціалу, здобувати можливості нарощування і раціонального використання ресурсів.

*Стабільність.* Установлення меж дії нормативів ефективності використання фінансових ресурсів і умов доцільності їх перегляду, своєчасне прийняття заходів при неаргументованому відхиленні від норм.

*Пріоритетність.* Надання переваг у забезпеченні фінансовими ресурсами пріоритетних напрямів розвитку територіальної громади.

*Доповнюваність.* Постійний пошук і розширення джерел створення фінансових ресурсів і їх раціональної комбінації.

*Інституційне партнерство.* Заохочення до співробітництва якомога більшої кількості зацікавлених сторін у межах не тільки територіальної громади, а й регіону, країни, інших держав.

*Дотримання обов'язків.* Закріплення та дотримання взаємозалежних обов'язків управлінській діяльності органів місцевого самоврядування, їх документування, укладання угод.

*Пропорційність.* Зниження залежності від трансфертів з державного бюджету з метою підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за власну фінансову спроможність.

*Самореалізація.* Здатність системи самостійно створювати умови до збільшення обсягів фінансових ресурсів.

*Саморегулювання.* Наявність повноважень для змін і регулювання параметрів системи управління місцевими фінансами.

*Саморозвиток.* Передбачення в змісті функцій органів місцевого самоврядування із управління місцевими фінансами створення і реалізацію умов розвитку фінансового потенціалу.

Функція означає вид діяльності. Фінанси – є об'єктом управління і здійснюючи управління місцевими фінансами органи місцевого самоврядування їх використовують при здійсненні управлінських дій і операцій.

*Розрізняють функції місцевих фінансів та функції органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами.*

#### **Функціями місцевих фінансів:**

- перерозподіл ВВП;
- фіскальна;
- забезпечення публічних послуг і економічного зростання, оскільки функціонування фінансової системи є необхідною умовою економічного розвитку як на макро-, так і на мікрорівні;
- агентська функція, що пов'язана з виконанням повноважень, делегованих органами державної виконавчої влади<sup>1</sup>;
- формування грошових фондів;
- перерозподіл грошових фондів;
- стимулювання фінансових потоків;
- регулятивна, що пов'язана з втручанням органів місцевого

---

<sup>1</sup> Круш П. В., Кожемяченко О. О. Національна економіка: регіональний та муніципальний рівень : підруч. Київ, 2011. 320 с.

самоврядування через фінанси у процес відтворення;

– контрольна, яка проявляється через багатоаспектну діяльність органів місцевого самоврядування;

– розподільча, що проявляється у розподілі сукупного доходу територіальної громади, кінцева мета якого полягає в розвитку виробничих сил, створенні ринкових структур економіки, економічного зростання;

– стабілізаційна, яка полягає у забезпеченні на території стабільних умов в економічних і соціальних відносинах<sup>1</sup>;

– стимуляційна, що передбачає створення умов, за яких органи місцевого самоврядування стають зацікавленими у збільшенні обсягів доходів бюджетів, пошуку альтернативних джерел доходів, ефективному використанні фінансових ресурсів<sup>2</sup>.

Склад і зміст функцій органів місцевого самоврядування обумовлений чинним законодавством. Основні функції органів місцевого самоврядування у загальному вигляді закріплені у ст. 143 Конституції України, а їх деталізація міститься у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», у низці галузевих законів та інших нормативно-правових актах. Це означає, з одного боку, що діяльність органів місцевого самоврядування здійснюється на основі і відповідно до законів, які діють на території держави, а з іншого – що всі державні органи, їх посадові особи, підприємства, установи й організації, громадяни та їх об'єднання зобов'язані дотримуватись прав органів місцевого самоврядування. Для цього органи місцевого самоврядування наділяються відповідними владними повноваженнями та мають у розпорядженні в комунальну власність матеріальні, фінансові та інші ресурси.

**Функції органів місцевого самоврядування обумовлюються цілями і завданнями їх діяльності. Більш конкретний зміст функцій встановлюється:**

– *за формами діяльності* – нормотворчі, установчі, контрольні, правоохоронні<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> Клімова С. М. Функції фінансів: сучасний стан та перспективи розвитку. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 1(28). С. 1-5.

<sup>2</sup> Місцеві фінанси: підруч. / О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка та ін. ; за ред. О. П. Кириленко. Київ, 2006. С. 19.

<sup>3</sup> Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. ; за ред. С. Г. Серьогіної. Харків, 2005. С. 194.

- за сферами діяльності (забезпечення розвитку громади та потреб населення публічних послугах; управління комунальною власністю й місцевими фінансами; соціальний захист населення; зовнішньо-економічна; забезпечення законності; розвиток охорони здоров'я, освіти, культури і спорту; природоохоронна; регулювання земельних відносин; облікова; дозвільно-реєстраційна<sup>1</sup>;
- за об'єктами діяльності – відповідно до напрямів впливу на об'єкт;
- за суб'єктами діяльності;
- за методами здійснення функцій (інформаційні; планування та програмування; територіальні; бюджетно-фінансові; матеріально-технічні; соціального контролю)<sup>2</sup>.
- за роллю в реалізації процесів управління (загальні – прогнозування, планування, організація, мотивація, облік, контроль і координація, регулювання, оцінювання результатів та спеціальні).

В умовах децентралізації влади вищеперераховані функції залишаються актуальними. Ураховуючи підвищення ролі органів місцевого самоврядування в процесах управління місцевими фінансами перелік спеціальних функцій органів місцевого самоврядування розширився.

**Спеціальні функції органів місцевого самоврядування у їх взаємозв'язку та взаємозалежності із загальними на основі матриці функцій наведені у табл. 5.1.**

Матричне моделювання функцій органів місцевого самоврядування деталізує їх діяльність, конкретизує її зміст і моделі управління місцевими фінансами, організаційні форми і схеми впливу на фінансові ресурси. Цей підхід дозволяє уніфікувати зміст і наповненість функцій органів місцевого самоврядування та конкретизувати відповідальність за їх виконання.

---

<sup>1</sup> Там же, С. 196.

<sup>2</sup> Лихачов Л. В. Щодо функцій органів місцевого самоврядування в Україні. *Форум права*. 2010. № 2. С. 275.

Таблиця 5.1

**Матриця функцій органів місцевого самоврядування із управління місцевим фінансами**

Функції	Загальні функції							
	прогнозування	планування	організація	мотивація	облік	контроль і координація	регулювання	оцінювання результатів
<b>Спеціальні функції:</b>								
аналіз структури активів територіальної громади		+	+	+	+	+	+	+
аналіз фіскальних джерел		+			+	+		
консолідація фінансових ресурсів			+		+	+	+	
розподіл фінансових ресурсів	+	+	+		+	+		
бюджетування доходів і витрат (дохідна та видаткова частини бюджету)	+	+	+		+	+		+
бюджетування інвестицій (бюджет інвестицій, бюджет фондів розвитку)	+	+	+	+	+	+		+
нормативна функція					+		+	
фіскальна функція			+	+	+	+		
формування потоків фінансових ресурсів	+	+	+				+	
контроль перебігу потоків фінансових ресурсів		+			+	+		+
забезпечення умов саморозвитку та самовідновлення фінансового потенціалу	+	+	+	+		+	+	
заохочення дослідницьких і проектних організацій до розробки і запровадження проектів розвитку			+	+				
організація створення і партнерства в суспільній діяльності між суб'єктами різних форм власності і владою			+	+		+	+	
відбір і управлінський супровід проектів			+	+	+	+		+
фінансування проектів	+	+	+		+	+		+
оцінювання результатів проектів	+	+						+
залучення додаткового капіталу			+	+				+
інші функції за потребою								

***Загальні функції органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами***

*Прогнозування:* дослідження перспектив розвитку фінансових відносин у регіонах, джерел формування фінансових ресурсів і напрямків їх використання на тривалий період; формування якісних прогнозів соціально-економічного розвитку; ефективного прогнозування дохідної та видаткової частини місцевих бюджетів; визначення перспективних напрямків розвитку фінансового потенціалу.

*Планування:* конкретизація цілей розвитку муніципального утворення на певний період, визначення завдань, методів та інструментів їх досягнення, термінів реалізації, виявлення ресурсів; розробка та впровадження регіональних програм реформування системи управління місцевими фінансами; розробки програм підвищення ефективності управління місцевими фінансами; упровадження сучасних інструментів бюджетного планування

*Організація:* встановлення взаємозв'язків між суб'єктами системи управління місцевих фінансів; формування ефективно-організаційно-функціональної системи управління місцевими фінансами із урахуванням принципів децентралізації влади.

*Мотивація:* спонукання суб'єктів системи місцевих фінансів до реалізації завдань щодо розвитку фінансового потенціалу територіальної громади; застосування інструментів стимулювання суб'єктів відносин у системі місцевих фінансів до активізації їх діяльності; створення мотиваційного механізму для залучення учасників до нарощування фінансових ресурсів.

*Облік:* забезпечення процесу управління достовірною, повною та своєчасною інформацією для прийняття рішень для досягнення цілей управління; удосконалення систем обліку джерел створення фінансових ресурсів, зокрема активів; публічний аудит, бюджетний контролінг, аудит бюджетних програм; забезпечення оперативного обміну інформацією.

*Контроль і координація:* здійснення своєчасного та ефективного управлінського впливу органів місцевого самоврядування у системі управління місцевими фінансами з метою досягнення цілей діяльності; створення ефективних механізмів контролю на процесом формування, розподілу та використання фінансових ресурсів; забезпечення процесу координації функціональних зв'язків в системі управління місцевими фінансами.

*Регулювання:* встановлення органами місцевого самоврядування правил для учасників управління місцевими фінансами та їх коригування у залежності від поточних змін; запровадження єдиного підходу до управління місцевими фінансами; формування принципів управління; розробка моделі системи управління місцевими фінансами.

*Оцінювання результатів:* забезпечення ґрунтового та своєчасного аналізу перебігу процесу управління місцевими фінансами для оцінювання його результативності та виявлення недоліків у системі управління; формування системи оцінювання джерел формування фінансового потенціалу територіальної громади; розробка методики оцінювання фактичного стану фінансових ресурсів територіальної громади; забезпечення своєчасного внесення коректив в рішення на основі отриманих результатів оцінювання.

### ***Спеціальні функції органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади***

*Аналіз якості і структури активів територіальної громади:* організація процесу кількісного та якісного аналізу структури активів і динаміки змін їх елементів; удосконалення систем обліку та оцінювання вартості, структури та стану активів; формування робочої групи з управління активами; ідентифікація проблем і створення плану підвищення ефективності управління активами.

*Аналіз фіскальних джерел:* організація процесу аналізу джерел податкових надходжень з метою виявлення їх незадіяного потенціалу та вишукування нових фіскальних джерел у фінансовому потенціалі територіальної громади; формування системи показників для оцінювання податкових джерел надходжень; організація процесу аналізу фіскальних джерел за учасниками та їх завданнями; забезпечення своєчасності отримання результатів аналізу для ухвалення (корегування) управлінських рішень.

*Консолідація та розподіл фінансових ресурсів:* координація об'єднання фінансових ресурсів з різних джерел та оптимальному їх розподілі між суб'єктами і об'єктами системи управління місцевими фінансами на досягнення цілей щодо розвитку фінансового потенціалу; підвищення ефективності планування місцевих бюджетів, у тому числі бюджету розвитку; забезпечення цільового спрямування фінансових ресурсів на вирішення пріоритетних завдань розвитку територіальної громади; розробка заходів щодо нарощування обсягів фінансових ресурсів та створення нових джерел їх утворення.

*Бюджетування доходів, видатків і інвестицій:* розробка планів,

які містять оцінку можливостей для досягнення заданого рівня доходів, витрат та інвестицій; впровадження сучасних інструментів бюджетування; урахування пріоритетних цілей розвитку муніципального утворення у процесі бюджетування.

*Нормативна:* забезпечення нормативно-правового поля функціонування системи управління місцевими фінансами; закріплення основних положень щодо управління місцевими фінансами у нормативно-правових документах, зокрема у статутах територіальних громад, рішеннях місцевих рад, посадових інструкціях службових осіб органів місцевого самоврядування, програмах, стратегіях.

*Фіскальна:* формування фінансових ресурсів максимальної їх мобілізації з податкових джерел надходжень; впровадження сучасних інструментів фіскального регулювання (пільгові режими оподаткування, гнучкі фіскальні ставки, податкові канікули тощо).

*Формування фінансових потоків:* організація циклічного руху фінансових ресурсів в процесі формування і використання бюджетних коштів учасниками процесу управління місцевими фінансами; структуризація потоків фінансових ресурсів відповідно до їх проходження; забезпечення оптимальної структури та цілеспрямованості фінансових потоків відповідно до цілей розвитку територіальної громади.

*Контроль проходження потоків:* здійснення своєчасного та ефективного управлінського впливу органів місцевого самоврядування на рух фінансових потоків для забезпечення максимального обсягу вихідного сукупного фінансового потоку на початку нового циклу; забезпечення високого ступеня організованості та узгодженості процесних елементів в управлінні фінансовими потоками; регламентованість руху потоку; створення умов гнучкості та адаптивності потоків до змін; застосування системи контролю; фіксація руху потоку, тобто створення умов відображення в обліку; вартісна оцінка.

*Забезпечення умов саморозвитку та самовідновлення фінансового потенціалу:* створення нових джерел продукування фінансових ресурсів та виведення їх у стан безперервного продуктивного «виробничого» цикл; розробка підсистем управління місцевими фінансами, спрямованих на підтримку циклів створення фінансових ресурсів.

*Заохочення дослідницьких організацій до реалізації проєктів розвитку:* формування механізмів мотиваційного впливу з боку органів місцевого самоврядування на дослідницькі та проєктні організації для

залучення їх до розробки та реалізації проектів розвитку територіальних громад; створення сукупності фінансових та нефінансових стимулів для дослідницьких, проектних і наукових організацій з метою їх залучення до процесів розробки та реалізації проектів розвитку.

*Організація партнерства між суб'єктами різних форм власності і органами місцевого самоврядування:* стимулювання приватного сектору до участі у розвитку територіальної громади через створення варіативності механізмів державно - приватного партнерства; активізація державно-приватного партнерства; застосування усіх сучасних форм партнерства (оренда, концесія, венчурні підприємства та інше); використання мотиваційних інструментів для залучення приватного партнера до співпраці.

*Відбір, фінансування і управлінський супровід проектів розвитку:* забезпечення відбору якісних проектів розвитку, які спрямовані на вирішення пріоритетних питань територіальних громад, надання необхідної фінансової підтримки (повної або часткової) та їх реалізація; розробка системи критеріїв відбору проектів розвитку, яка враховуватиме інвестиційні пріоритети територіальної громади; формування інструментів фінансової підтримки проектів розвитку (фонди розвитку, гранти тощо); створення чи залучення ефективних менеджерів для управлінського супроводу проектів.

*Оцінювання результатів реалізації проектів розвитку:* забезпечення ґрунтовного та своєчасного аналізу реалізації проектів, оцінювання їх результативності та виявлення недоліків для оперативного усунення; розробка системи показників оцінювання фактичної результативності проектів; організація процесу оцінювання; забезпечення своєчасності надання та використання отриманої інформації.

*Залучення додаткового капіталу:* пошук альтернативних джерел створення фінансових ресурсів; пошук альтернативних джерел доходів; підвищення кредитного рейтингу; утримання оптимальної межі боргу; аналіз ринку позикового капіталу; формування інвестиційного профілю та внутрішньої політики; створення фондів розвитку; залучення грантів; підвищення ефективності управління бізнес-процесами та активами громади.

Фінансові ресурси територіальних громад мають різну природу, відрізняються витоками і потребують застосування різних управлінських технологій, у тому числі для забезпечення їх диверсифікації. Вплив органів місцевого самоврядування на ці процеси залежить не тільки від переданих їм у межах реформи джерел наповнення місцевих бюджетів,

а й від якості та повноти заходів щодо управління фінансовим потенціалом.

Напрями впливу органів місцевого самоврядування на фінансові ресурси в умовах децентралізації влади наведені у розрізі їх видів у табл. 5.2.

Таблиця 5.2

**Діяльність органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами**

<i>Об'єкт формування фінансового потенціалу</i>	<i>Види фінансових ресурсів</i>	<i>Діяльність органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами</i>
Підприємства приватного сектора Комунальні підприємства Інші прибуткові організації	Податкові надходження (податок на доходи фізичних осіб, на прибуток підприємств, плата за землю, акциз, ін.)	Підприємства, установи та організації будь-якої форми власності, які мають на меті отримання прибутку та/або використовують працю найманих осіб, сплачують податки, а отже є джерелами утворення податкових надходжень як виду фінансових ресурсів. Органи місцевого самоврядування у межах прав та повноважень згідно з чинним законодавством можуть вживати стимулюючі заходи з метою забезпечення вчасної та у повному обсязі сплати податків до місцевих бюджетів
Бюджетні установи Органи місцевого самоврядування Місцеві державні адміністрації Інші органи публічної влади	Неподаткові надходження	Формуються переважно за рахунок власних надходжень бюджетних установ, ліцензування органами влади різних видів підприємницької діяльності, накладення адміністративних штрафів. Органи місцевого самоврядування є одним із «виробників» цього виду фінансового ресурсу та у співпраці з іншими територіальними органами влади сприяти розвитку альтернативних податковим джерел надходжень

<b>Об'єкт формування фінансового потенціалу</b>	<b>Види фінансових ресурсів</b>	<b>Діяльність органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами</b>
Нерухоме майно громади, у тому числі земельні ресурси	Доходи від операцій з капіталом	Продаж землі несільськогосподарського призначення та відчуження комунального майна. Орган місцевого самоврядування організовує продаж майна громади на чесних конкурентних умовах і з максимальною вигодою
Органи державної виконавчої влади	Трансферти з держбюджету	Органи місцевого самоврядування забезпечують ефективне використання спрямованих з державного бюджету коштів
	Державні цільові фонди	Органи місцевого самоврядування мають право залучення державних коштів для фінансування проектів із визначених джерел цільового призначення. Їх роль полягає в ефективному управлінні проектами розвитку для залучення максимальних обсягів цільового співфінансування з державних фондів та реалізації цих проектів
Органи місцевого самоврядування	Цільові фонди органів місцевого самоврядування	Органи місцевого самоврядування мають право створювати цільові фонди для розв'язання будь-яких соціальних і економічних проблем на підвідомчій території. Такі фонди є частиною спеціального фонду місцевих бюджетів
Фонди розвитку, створені державними і місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування		Пошук джерел формування фондів розвитку, ефективний розподіл і контроль за використанням їх коштів
Місцеві запозичення	Кредитні кошти (зовнішні та внутрішні)	Управлінські дії органів місцевого самоврядування щодо розвитку громади як бажаного позичальника, дозволяють їм формувати кредитний фінансовий ресурс
	Цінні папери	Емітент (орган місцевого самоврядування) продає облігації для широкої публіки і використовує доходи від продажу для фінансування інвестиційних проектів

<i>Об'єкт формування фінансового потенціалу</i>	<i>Види фінансових ресурсів</i>	<i>Діяльність органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами</i>
Вітчизняні та зарубіжні інвестори	Цільові інвестиційні кошти	Органи місцевого самоврядування сприяють залученню інвестицій у розвиток території шляхом підвищення інвестиційної привабливості, покращення іміджу території
	Гранти, благодійні внески	Створюють умови для отримання грантів, благодійних коштів шляхом підвищення іміджу і конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування

Вплив органів місцевого самоврядування на процеси в системі управління місцевими фінансами повинен полягати у перетворенні її на ефективний інструмент соціально-економічного розвитку територіальних громад

Зміна системи управління місцевими фінансами як однієї з підсистем управління в місцевому самоврядуванні повинна враховувати особливості заходів щодо децентралізації влади.

Управлінські заходи повинні розглядатись в їх системній взаємодії і зв'язку з урахуванням численних факторів і альтернатив рішень, що впливають на стан фінансового забезпечення розвитку територіальної громади. Це дозволить розглядати варіанти організації і управління фінансовими процесами, надасть їм системне упорядкування, розширити сферу, підвищити вплив і відповідальність органів місцевого самоврядування за стан фінансового забезпечення, визначити «точки зростання» фінансових ресурсів територіальної громади.

Цілеспрямований розвиток системи управління місцевими фінансами як цілісного організму потребує визначення, обґрунтування і використання широкого кола методів і інструментів.

### 5.3. Технологія управління місцевими фінансами

«Технологізація управління<sup>1</sup>» стала популярним напрямом розвитку публічного управління, нових підходів до вирішення проблем побудови структури владних інститутів (що надзвичайно актуально для органів місцевого самоврядування в умовах здійснення об'єднання територіальних громад), нового змістового наповнення їх функцій і компетенцій, систематизації дій і процедур, сприяння динамічності тощо.

**На інструментальному рівні відбувається вибір інструментів управління, які узагальнюються в технологію управління місцевими фінансами.**

*Технологія управління – це цілеспрямована послідовність дій, яка за допомогою методів і засобів управлінської праці дозволяє за рахунок впливу на предмет праці забезпечити взаємодію суб'єкта та об'єкта державного управління<sup>2</sup>.*

*Технологія державного управління – спосіб досягнення управлінських цілей, що полягає в поопераційному здійсненні діяльності: операції розробляються заздалегідь, усвідомлено, на основі наукових знань і здійснюються послідовно<sup>3</sup>.*

Управління місцевими фінансами – це категорія в галузі публічного управління, якій притаманні численні економічні детермінанти. Тому технологія управління в межах цієї проблематики поєднує в собі характеристики як загальнонаукового визначення у сфері менеджменту, так і специфічного для галузі державного управління, та є сукупністю заздалегідь спланованих етапів, дій і процедур, спрямованих на безпосереднє здійснення процесу управління місцевими фінансами задля досягнення управлінських цілей.

Найбільш поширена технологія управління, що зводиться до прийняття рішень, спирається на модель раціонального прийняття рішень. Ця модель відповідає сучасному уявленню про прийняття

---

<sup>1</sup> Методологія наукових досліджень з державного управління : хрестоматія / упоряд.: С. В. Загороднюк, О. Л. Євмешкіна, В. В. Лещенко ; за заг. ред. д-ра політ. наук К. О. Ващенко. Київ, 2014. 180 с.

<sup>2</sup> Теорія та історія державного управління : навч. посібн. / Г. С. Одинцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін. Київ, 2008. С. 54.

<sup>3</sup> Методологія державного управління / наук.-ред. кол. : Ю. П. Сурмін (співгол.), П. І. Надолішній (співгол.) та ін. Київ, 2011.

рішень як частину процесу управління з усіма основними етапами і операціями. Технологія прийняття рішень за цією моделлю складається з таких етапів: виявлення та діагностування проблеми; визначення обмежень і критеріїв прийняття рішень; розроблення альтернатив рішень; оцінювання кожної з альтернатив рішень, кінцевий вибір альтернативи<sup>1</sup>.

Управління місцевими фінансами у системі місцевого самоврядування, насамперед, пов'язане з ефективним використанням ресурсів призначених для досягнення стратегічної мети розвитку, залученням альтернативних джерел фінансування, поступовим формуванням проактивної участі представників органів місцевого самоврядування і громадян щодо наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, та періодичним повторенням певних управлінських етапів, дій і процедур.

Розвинуті країни застосовують технології управління місцевими фінансами, які ґрунтуються на ефективному використанні бюджетних коштів та максимальному задоволенні потреб громади, впроваджують адекватні системи оцінювання уподобань громадян щодо пріоритетів розвитку території, узгоджують місцеві плани і стратегії зі стратегічними пріоритетами держави; удосконалюють систему обміну інформацією між структурними підрозділами органів місцевого самоврядування та територіальними управліннями виконавчих органів влади в частині переходу на різноманітні ІТ-технології; інтегрують у фінансову систему нефінансові показники та інструменти їх моніторингу<sup>2</sup>.

Управління місцевими фінансами дає можливість органам місцевого самоврядування планувати, мобілізувати та ефективно використовувати ресурсний потенціал територій, а також підвищувати прозорість та підзвітність бюджетного процесу на місцевому рівні.

**Належне управління місцевими фінансами має два головні аспекти:**

– по-перше, орган місцевого самоврядування є суб'єктом управління підсистемами і процесами, які включають планування, бюджетування, бухгалтерський облік, звітність, аудит і нагляд тощо, що потребує відповідних компетенцій і компетентностей;

– по-друге, орган місцевого самоврядування має управляти ресурсами місцевих бюджетів на належному рівні з метою проведення

---

<sup>1</sup> Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. Т. 2. С. 174.

<sup>2</sup> Євтушенко М. С. Методологічні підходи до планування видатків місцевих бюджетів: зарубіжний та вітчизняний досвід. Наукові праці НДФІ. 2016. № 1 (74). С. 78.

коротко- та довгострокових фінансових операцій та виконання зобов'язань, зберігаючи підзвітність, як підсистема місцевого самоврядування, що потребує відповідних інструментів.

**Ознаки технології управління місцевими фінансами:**

- *за об'єктом управління* – технології управління економічною сферою;
- *за суб'єктом управління* – технології діяльності органів місцевого самоврядування;
- *за механізмом управління* – технології соціально-політичного або адміністративно-державного управління, що припускають використання механізмів влади;
- *за видами організаційних структур управління* – технологія лінійно-функціонального управління;
- *за ступенем охоплення елементів управлінського циклу* – загальні (або цілісні) технології управління, які охоплюють усі елементи управлінського циклу;
- *за видами стилю управлінської діяльності* – технології демократичного управління, що забезпечують поєднання демократії і єдиноначальності;
- *за типом процесу управління* – технології ефективного управління, що припускають постійне коригування управлінських дій на основі вивчення ефективності отриманих результатів;
- *за етапами технологізації управлінської діяльності* – технології проектування процесу організації управління (раціональна послідовність управлінських робіт у часі й просторі, послідовність і щільність зв'язків та ін.).

Багатоаспектність системи місцевих фінансів робить управління нею складним, багатоетапним процесом, інтегрованим у систему публічного управління, який визначається організаційно-функціональним навантаженням і підпорядковується закономірностям і принципам публічного управління.

Циклічність технології управління є своєрідною мапою здійснення управління та визначає одночасно і послідовність дій та процедур, і частоту їх повторюваності.

*В основі циклу технології управління місцевими фінансами лежать потреби розвитку ресурсного потенціалу території та, відповідно, управління ресурсами у межах джерел надходжень до місцевих бюджетів.*

Місцевий бюджет має спиратися на програми та проекти (поточний рівень управління), які визначені в стратегії (стратегічний рівень управління місцевими фінансами). Моніторинг та оцінювання є важливим кроком і зв'язком між усіма циклами управління. Їх важливість полягає у

створенні нової інформації на основі: результатів оцінювання наслідків впроваджених планів, програм та проектів; наслідків регуляторних заходів, що застосовують органи місцевого самоврядування; результатів розвитку територіальної громади, які не підпадають під контроль або вплив місцевої системи стратегічного планування.

**Етапи технології управління місцевими фінансами складаються в цикли, які повторюються з такою періодичністю:**

- *малий цикл* – щороку (відповідає поточному рівню управління і включає в себе вирішення оперативних, щоденних задач управління);
- *середній цикл* – кожні три роки (відповідає середньостроковому рівню управління);
- *великий цикл* – кожні 5 або 10 років (відповідає стратегічному рівню управління), його описує схема в цілому.

Схематично етапи технології управління місцевими фінансами узагальнено у вигляді циклу операцій, згрупованих у три цикли (малий, середній і великий) (рис. 5.3).

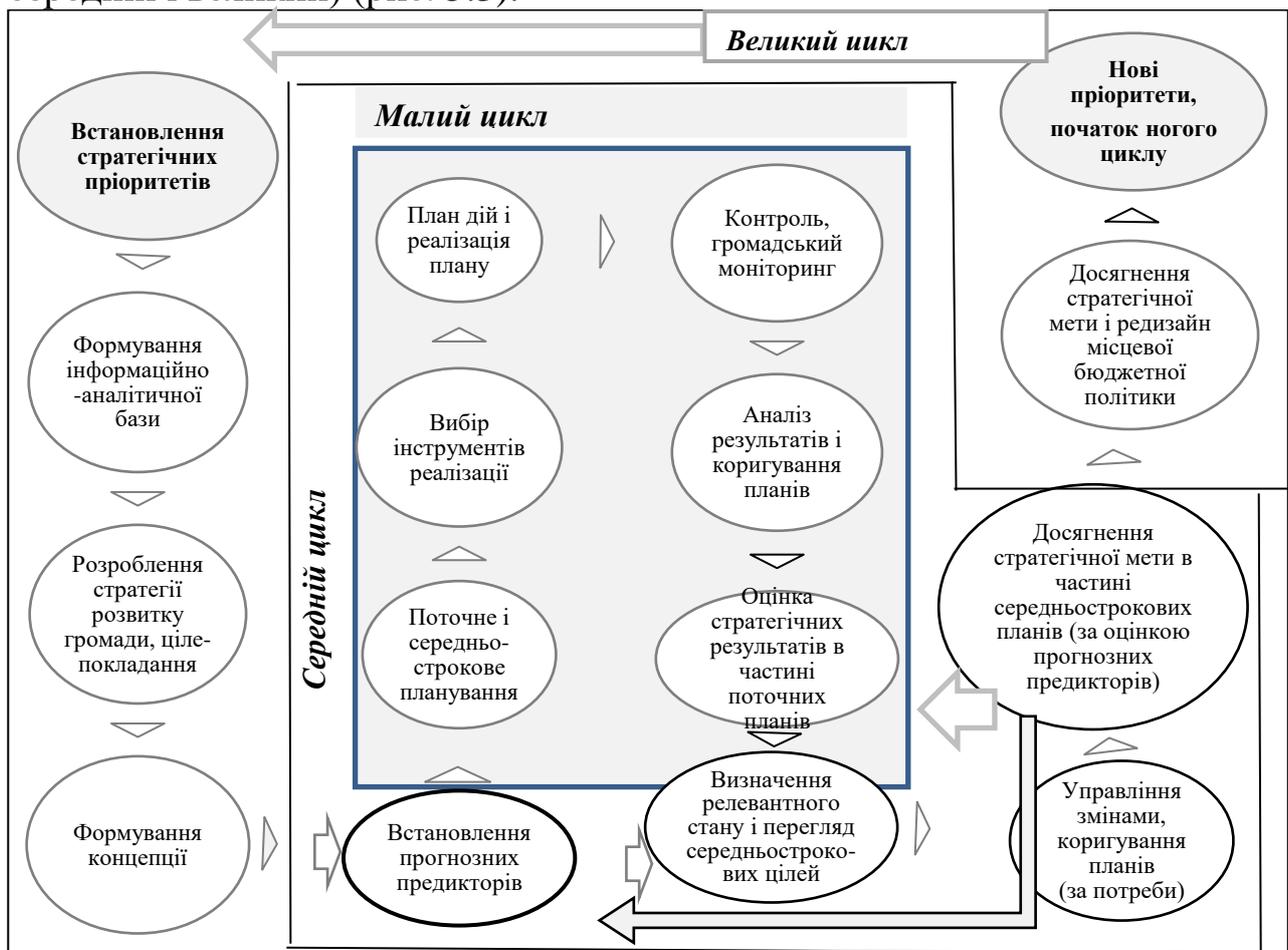


Рис. 5.3. Етапи технології управління місцевими фінансами

При здійсненні бюджетного планування окремі етапи середнього і великого циклів здійснюються одночасно, чим ускладнюється робота відповідного підрозділу і всього органу місцевого самоврядування. Наприклад, всі дії і процедури, що стосуються розроблення стратегії здійснюються в один плановий рік, так само як і середньострокове планування, і, тим самим, накладаються на процес поточного планування. Що стосується уже розроблених стратегій, то в річних планах (бюджетах) мають бути враховані ті доходи і витрати, які припадають на поточний рік реалізації стратегії. Ця особливість одночасного плину всіх трьох циклів потребує їх синхронізації.

Цикли змістово щільно пов'язані. Мета такої циклічності зумовлюється необхідністю перманентного управління місцевими фінансами упродовж бюджетного періоду без розривів при переході в наступний бюджетний період. Найбільш позитивного впливу на рівень розвитку територіальних громад та держави в цілому, зростання добробуту населення має достатнє фінансове забезпечення виконання функцій органів місцевого самоврядування. Зокрема, надання якісних та доступних послуг жителям громад буде досягнуто завдяки накопичувальному ефекту у довгостроковій перспективі.

Етап «Визначення передумов і початкового стану системи» (системи управління місцевими фінансами) дозволяє виявити реальний початковий стан і етап «визначення релевантного стану», як визначення поточного стану, що відповідає (не відповідає) запланованим показникам, індикаторам в уже нових умовах, які виникли в процесі розвитку.

*Специфічна риса управління місцевими фінансами:* незалежно від досягнення чи недосягнення мети (поточної, середньострокової чи стратегічної) система місцевих фінансів, як, власне і система місцевого самоврядування, не повертається у стартову точку початку циклу, а продовжує рух розвитку після визначення релевантного (на момент такого визначення) стану і коригування планів (за потреби).

### **Основні етапи управлінського процесу, які визначають технологію управління місцевими фінансами:**

[1] створення бази даних планування, тобто інформаційних масивів, які ляжуть в основу поточного і стратегічного планування;

[2] визначення стратегічних пріоритетів управління місцевими фінансами; цілепокладання (із поділом на стратегічні і поточні цілі);

[3] підготовка багаторічного плану розвитку ресурсного потенціалу території;

[4] забезпечення відповідності потреб стратегії і можливостей місцевого бюджету та узгодження в часовому просторі з процесом розробки та ухвалення рішення про місцевий бюджет;

[5] реалізація стратегії;

[6] моніторинг виконання та оцінювання результатів; перегляд і коригування цілей.

Циклічність технології управління місцевими фінансами застосовується як орієнтир, мапа для розроблення дій і процедур її реалізації в умовах децентралізації.

Для успішної реалізації технології управління передбачається «бюрократичний» супровід кожного її етапу, тобто розробка для кожного етапу переліку і алгоритмів процедур, способів їх документування, відповідні способи їх здійснення, методика, інструменти і технічні засоби, оптимальні терміни і умови перебігу.

*Технологія управління місцевими фінансами передбачає здійснення визначених процедур у певній послідовності згідно з опрацьованими етапами.*

**Процедурою** є встановлений порядок виконання і оформлення сукупності нормативно-регламентованих або визначених певними звичаями, або інноваційних послідовно здійснюваних дій щодо досягнення мети управління місцевими фінансами.

### **Класифікація процедур технології управління місцевими фінансами:**

- організаційно-функціональні (виконавчі);
- планувальні, прогностні (орієнтовні);
- мотивуючі (заохочення, стримування);
- контрольні-коректувальні.

Процедурам відповідають конкретні дії, які визначаються способами та інструментами їх виконання. Одна процедура може включати декілька дій як здійснення посадовою особою своїх обов'язків у межах наданих чинним законодавством повноважень. Управлінська дія не може бути поодиноким. Це сукупність заходів здійснення посадовою особою своїх обов'язків у межах наданих чинним законодавством повноважень компетенцій і у відповідності з індивідуальними компетентностями.

**До організаційно-функціональної процедур відносяться такі дії:**

- формулювання правил, у тому числі: правил, орієнтованих на

довгостроковий результат; процедурних правил; правил, орієнтованих на інноваційний розвиток;

– розробка організаційно-функціонального механізму управління місцевими фінансами та опрацювання схеми взаємозв'язків органів місцевого самоврядування із стейкхолдерами;

– формування (визначення) організаційних структур для вирішення проблем, які виходять за межі того чи іншого сектора (галузь, сфера) генерування видів ресурсного потенціалу;

– моделювання управлінських і фінансових відносин стейкхолдерів і органів місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами;

– встановлення процесів і застосування інструментів обміну інформацією щодо управління місцевими фінансами між органами місцевого самоврядування та стейкхолдерами;

– формування та аналіз інформаційно-аналітичних потоків фінансових ресурсів місцевого самоврядування, систематизація параметрів оцінювання місцевих фінансів, створення єдиної інформаційної бази із вільним доступом для членів територіальної громади і стейкхолдерів;

– розробка та впровадження інструментів управління фіскального та нефіскального характеру та інструментів управління фіскальними ризиками;

– перепідготовка кадрів, залучення молодих фахівців та науково-педагогічних кадрів, проведення освітньо-комунікативних заходів, пропагування нової стратегії управління місцевими фінансами: «взаємодія – розвиток».

**Планувальні, прогнозні (орієнтовні) процедури передбачають такі дії:**

– визначення вихідних умов управління місцевими фінансами: формулювання ключових принципів, встановлення характеристик та розрахунок прогнозних фінансово-бюджетних показників;

– визначення проблем управління місцевими фінансами; сфери компетенції; шляхів і способів розв'язання проблем, завдань; етапів реалізації; очікуваних результати; орієнтовного обсягу фінансових та інших ресурсів;

– визначення стратегічних пріоритетів управління місцевими фінансами як процедури детермінування та узгодження пріоритетних напрямів розвитку ресурсного потенціалу території, що базуються на постійному аналізі потреб територіальної громади, їх задоволенні за

рахунок максимальної мобілізації ресурсів до місцевих бюджетів;

– розробка стратегії управління місцевими фінансами, яка здійснюється органами місцевого самоврядування окремо для кожної територіальної громади та є складовою частиною плану дій щодо реалізації концепції;

– коригування плану дій щодо реалізації концепції, стратегій та прогнозів фінансово-бюджетних показників;

– залучення інструментів управління бюджетними, фіскальними та іншими ризиками тощо.

**Контрольно-коректувальні процедури передбачають:**

– моніторинг реалізації кожного етапу стратегії управління місцевими фінансами;

– системний громадський моніторинг і контроль, а також контроль формування і виконання бюджету з боку стейкхолдерів;

– оцінювання результатів реалізації стратегій управління місцевими фінансами, розроблених органами місцевого самоврядування окремих територіальних громад;

– контроль за ефективністю використання бюджетних коштів та інших фінансових ресурсів як з боку публічних органів влади, так і з боку органів місцевого самоврядування;

– оцінювання стану місцевих фінансів.

**До мотивуючих процедур (заохочення, стримування) відносяться такі основні дії:**

– зміна системи міжбюджетних відносин між органами місцевого самоврядування і державними органами влади як стимулятора органів місцевого самоврядування до нарощування власної ресурсної бази та послаблення патерналістських настроїв;

– запровадження фіскальних регуляторів як стимуляторів членів громади і представників бізнес-сектору до участі в управлінні місцевими фінансами (у тому числі й стримуючі фіскальні регулятори для негативних тенденцій);

– мотивація працівників місцевого самоврядування до розвитку та набуття управлінських навичок та інноваційних знань;

– система мотивації (сукупність стимулів, важелів і обмеження) стейкхолдерів щодо участі в управлінні місцевими фінансами на основі зближення інтересів органів місцевого самоврядування;

– розширення компетенцій і прав органів місцевого самоврядування щодо застосування фіскальних механізмів;

– збалансована децентралізація міжбюджетних відносин.

Для успішної реалізації технології управління важливим є початковий етап визначення вихідних умов управління місцевими фінансами: формулювання ключових принципів, встановлення прогностичних предикторів, розрахунок прогностичних фінансово-бюджетних показників та визначення стратегічних пріоритетів.

**Формування технології управління місцевими фінансами та її подальша реалізація ґрунтується на принципах, які сприятимуть зближенню інтересів учасників управління місцевими фінансами і розвитку громади.**

*Принцип прозорості* передбачає всебічне інформування учасників управління місцевими фінансами.

*Принцип партисипативності* вимагає залучення жителів територіальної громади до процесів ухвалення рішень.

*Принцип законності* – формулювання пріоритетів здійснюється у повній відповідності до чинного законодавства.

*Принцип збалансування з економічними реаліями.* Стратегічні пріоритети повинні бути насамперед реалістичними, а їх досягнення можливим у довгостроковій перспективі. Від поточного стану місцевої та національної економіки залежить адекватність ресурсної бази реалізації визначених пріоритетів, тому механізм визначення стратегічних пріоритетів має забезпечувати ґрунтовне оцінювання поточної ситуації та потреб. Цей принцип передбачає збір усіх доступних релевантних даних та аналізу, необхідного для отримання доказових рекомендацій. У результаті визначаються доступні та потенційні для мобілізації ресурси, відповідальність та ризики. Зрештою застосування наведеного принципу сприяє досягненню узгоджених пріоритетів, що відповідають обґрунтованим потребам.

*Принцип «живого (не декларативного) партнерства».* Є наріжним каменем визначення стратегічних пріоритетів та їх подальшого втілення в життя, адже саме члени територіальних громад повинні бути у центрі вирішення стратегічних завдань та стати рушійною силою в розвитку ресурсного потенціалу території. Цей принцип сприяє розвитку суспільної толерантності, відкриває шляхи до взаєморозуміння між громадою, владою та бізнес-середовищем. Він дозволяє чіткіше пов'язувати загальні прагнення та інтереси громади з інтересами окремих партнерських груп, визначати їх ролі, а також сприяє спільній реалізації одночасно багатьох цілей щодо управління місцевими фінансами, які не суперечать, а взаємодоповнюють одна одну. Такий підхід дозволяє обрати найбільш ефективні інструменти реалізації

пріоритетів, досягти ефекту синергії;

*Принцип спільного розуміння.* При визначенні пріоритетів необхідно виходити з того, що стратегія управління місцевими фінансами покликана сформулювати чітке бачення зв'язку між ресурсним потенціалом, ресурсами території, ресурсною базою місцевого бюджету, джерелами надходжень і власне доходами місцевого бюджету, забезпечити реалізацію цілей і завдань використання доходів місцевого бюджету в інтересах громади та підвищення якості життя населення. У цьому контексті під стратегічними пріоритетами розуміються визначені пріоритетні сфери розвитку територій, механізми формування сучасних систем партнерської співпраці між громадянським суспільством, бізнесом та владою, шляхи до посилення позицій громади в глобальному і національному вимірі. За такого розуміння стратегічні пріоритети мають задавати напрями майбутнього розвитку ресурсного потенціалу території та фокусувати зусилля влади, бізнесу і місцевої громади на розбудові перспективних «точок зростання» ресурсної бази місцевих бюджетів, бачення яких ґрунтується на розумінні сучасних глобальних трендів розвитку та реалістичному оцінюванні ресурсного потенціалу. Пріоритети мають закласти основи для розроблення цільових програм і проектів, спрямованих на поліпшення всіх видів ресурсів території.

*Принцип динамічного реагування.* Сучасні виклики соціальному та економічному розвитку є унікальними і, як ніколи, потужними. Зростаючий вплив трендів Четвертої промислової революції, стрімкий розвиток технологічних інновацій створюють простір нових за змістом та масштабами можливостей для розвитку ресурсного потенціалу територій. Водночас демографічні та кліматичні проблеми, кризові явища в економіці, військові та терористичні загрози, питання екологічної, енергетичної та продовольчої безпеки ініціюють серйозні та численні ризики, що потребують відповідного реагування.

*Принцип опори на сучасні концепції.* Науково-практичним фундаментом механізму управління є сучасні моделі економічного зростання та концепції розвитку: концепція сталого розвитку, концепція «Smart city», концепція інноваційних екосистем, теорія «полюсів зростання», моделі креативної економіки, економіки знань тощо.

Базові принципи, на яких здійснюється місцеве самоврядування в Україні, закріплені у відповідному Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема це принципи народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в

межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

Принципи місцевого самоврядування трактуються в статтях Європейської Хартії місцевого самоврядування:

– визнання – місцеве самоврядування визнається в національному законодавстві і, по можливості, в конституції;

– реальності, що обумовлює зміст місцевого самоврядування як право і спроможність ОМС здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ;

– підзаконності – діє в межах відповідних законів;

– дуальності природи влади – з одного боку діє в інтересах місцевого населення, з іншого – є похідною від суверенної державної влади;

– виборності – віднесення до суб'єктів здійснення місцевого самоврядування як територіальних спільнот, так і органів місцевого самоврядування за умови обрання представницьких органів місцевого самоврядування таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права;

– автономності – органи місцевого самоврядування мають право вільно вирішувати будь-яке питання у рамках компетенції;

– субсидіарності – передбачає здійснення функцій локального значення тими рівнями влади, які мають найтісніший контакт з громадянином, а також врахування обсягу і характеру завдання та вимоги досягнення ефективності і економії при розмежуванні повноважень між територіальними рівнями влади;

– повноважності – повноваження місцевого самоврядування мають бути повними і виключними, не можуть бути скасовані чи обмежені, якщо це не передбачено законом;

– єдності інтересів – включає адаптацію делегованих повноважень до місцевих умов, виключає суперечливість державних і місцевих інтересів і передбачає участь органів місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань публічного значення, що зачіпають права та інтереси жителів територіальних громад;

– цілісності та непорушності – зміна територіальних кордонів органів місцевого самоврядування потребує узгодження з відповідними територіальними громадами;

– самостійності – органи місцевого самоврядування самостійно

---

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 (зі змінами).

визначають внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління, створюють належні умови проходження служби в органах місцевого самоврядування та кар'єрного росту, що дозволяє залучити до роботи в органах місцевого самоврядування висококваліфікований персонал;

– визначення функції чи діяльності як такої, що несумісна з представницьким мандатом органу місцевого самоврядування, здійснюється виключно законом або на підставі основоположних правових принципів;

– обмеженості адміністративного нагляду – втручання інших органів публічної влади в діяльність органів місцевого самоврядування дозволяється виключно в рамках чинного законодавства і переважно в частині дотримання норм конституції;

– свободи асоціацій та співробітництва – органи місцевого самоврядування мають право вступати в асоціації з метою захисту спільних інтересів, у тому числі й в міжнародні, а також співпрацювати з іншими органами місцевого самоврядування для реалізації спільних проектів;

– правового захисту – органів місцевого самоврядування мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень;

– повсюдності – принципи Хартії застосовуються до всіх рівнів органів місцевого самоврядування у межах території держави, кожному забезпечується право участі у справах органів місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

У основу технології управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади покладається гнучкість, динамічність та інноваційність, що дозволяє оперативно реагувати на зміни. Такий підхід дозволяє у мінімальні терміни, залежно від мінливих зовнішніх та внутрішніх факторів, актуалізувати пріоритети, не порушуючи при цьому балансу стратегічної платформи управління місцевими фінансами – місії, системи цінностей та стратегічної візії.

### **Функціональна залежність в технології управління місцевими фінансами виявляється:**

- між окремими елементами цієї системи (наприклад, між підрозділами органів місцевого самоврядування);
- між елементом цієї системи і системою в цілому;
- між системою в цілому та іншою, більшою системою,

---

<sup>1</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985.

компонентом якої вона є;

– між системою і елементами зовнішнього середовища, які вже є, або можуть стати елементами системи управління місцевими фінансами за умови ефективної реалізації технології управління суб'єктом управління.

Побудову технології управління місцевими фінансами визначають її функції. Також вони зумовлюють характер взаємодії із зовнішнім середовищем і в самій системі.

*В умовах децентралізації влади особлива увага приділяється праву органів місцевого самоврядування на власні фінансові ресурси, на таких принципах, закріплених у Європейській Хартії місцевого самоврядування, як:*

– відповідності обсягу цих ресурсів функціям та повноваженням місцевого самоврядування, формування принаймні їх частини за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких встановлюється органами місцевого самоврядування в межах закону;

– диверсифікований і підвищувальний характер фінансових систем, на базі яких формується фінансова основа місцевого самоврядування, які повинні забезпечити можливість приводити фінансові ресурси території у відповідність до реального зростання вартості виконання його завдань;

– фінансове вирівнювання територіальних громад шляхом запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій для подолання наслідків нерівного розподілу джерел фінансування і фінансового тягара, який вони повинні нести;

– інформування органів місцевого самоврядування про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів;

– непов'язаність політики органів місцевого самоврядування дотаціями, що їм надаються;

– доступ органів місцевого самоврядування до національного ринку капіталу<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Кравченко В. В. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та їх імплементація в законодавстві України в контексті реформи місцевого самоврядування. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2016. № 3 – 4. С. 57-58.

#### 5.4. Взаємодія із стейкхолдерами в системі місцевих фінансів

Відсутність у багатьох територіальних громадах дієвого комплексу управлінських впливів на систему місцевих фінансів (через відсутність до недавнього часу такого виду діяльності як такої) або відсутність належної комунікації між учасниками управлінського процесу на основі зближення й споріднення схожих за стратегічною значущістю груп ресурсів, унеможлиблюють функціонування системи місцевих фінансів в якості ритмічно працюючої і збалансованої системи, яка вирішує тактичні і стратегічні завдання. Слабка управлінська взаємозалежність елементів системи місцевих фінансів та непередбачуваність дії її елементів викликані недостатнім розвитком організаційно-функціональних можливостей місцевого самоврядування та уповільнюють розвиток місцевого самоврядування і тому потребують інституційних змін в усій системі публічного управління та системі управління місцевими фінансами.

Термін «інституційні зміни» є доволі усталеним, хоча його однозначно не визначене трактування залежить від галузі публічного управління. Інституційні зміни «...у сфері бюджету і бюджетної політики є формування такої системи бюджетних відносин, котра би забезпечувала сталу динаміку розвитку соціально-економічних процесів у країні, розв'язання як нагальних, так і стратегічних завдань розвитку економіки»<sup>1</sup>; зміни норм і «правил гри» в суспільстві, які обмежують взаємини між людьми і структурують стимули обміну в усіх сферах<sup>2</sup>; *сукупність кількісно-якісних і структурно-функціональних змін та перетворень, які відбуваються в інституціях управління місцевими фінансами (інститути, суспільно-економічні відносини, норми, що їх врегульовують, і правила взаємодії), і мають стати основою соціально-економічного розвитку територіальних громад.* Для того, щоб інституційні зміни відбулися, потрібен час.

Децентралізація, євроінтеграція, глобалізація сприяють розширенню спектру взаємин саме міжрівневої взаємодії в ієрархічних структурах влади, якою ще донедавна була система державного управління (зберігаючи, більшою частиною, ознаки ієрархічності і сьогодні). Система управління місцевими фінансами, охопивши окрім

<sup>1</sup> Радіонов Ю. Д. Інституційні зміни в бюджетних відносинах як чинник зростання економіки. *Наукові праці НДФІ*. 2017. Вип. 2. С. 27

<sup>2</sup> Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки ; пер. з англ. Київ, 2000. С. 17.

класичної міжрівневої ієрархічної взаємодії з підпорядкуванням нижніх ланок більш високим, має також міжрівневу неієрархічну взаємодію елементів. Компліментарність взаємодії підживлюється децентралізацією, активізацією громадянського суспільства, посиленням рівня самоорганізації громадян і значущості місцевого самоврядування, хоча поки що не набула належного рівня, а тому потребує розвитку в частині забезпечення конвергенції елементів цієї системи. Це дозволяє визнати систему управління місцевими фінансами як таку, що має ознаки ієрархічної системи, але, водночас, фрагментарно містить ознаки гетерархії.

Система стає системою, коли її елементи, що мають певну просторову, часову і цільову організацію, певним чином взаємопов'язані між собою.

Неоднорідність характеру взаємозв'язків елементів системи управління місцевими фінансами визначається: з одного боку, суворою підпорядкованістю, підконтрольністю, управлінською вертикаллю, тобто ієрархічністю, в підсистемі формальної влади і, з іншого боку, сьогодні уже мають місце горизонтальні (умовно рівні), визначені як координаційні, партнерські, дорадчі тощо елементи в підсистемі, на яку не поширюється компетенція впливу формальної влади в територіальній громаді. Ці зв'язки несуть ознаки гетерархічності, а така система є більш гнучкою і живучою, здебільшого за рахунок різноманітності об'єктів і зв'язків між ними.

Категорія «гетерархія» представляє таку модель системи, яка не є ані ринком, ані ієрархією, та має «паралельне співпідпорядкування».

*Гетерархічна модель місцевого самоврядування та її підсистема – місцеві фінанси, передбачають, певною мірою, самоорганізацію і, окрім примусової, ще й добровільну взаємодію елементів.*

За гетерархічного підходу у системі місцевого самоврядування нівелюється жорсткий поділ на внутрішнє і зовнішнє, підпорядковане і незалежне, споріднене й афілійоване, немає центрації відносин (поза межами владних органів), натомість є нескінченний процес варіативних сполук між об'єктами. Завдяки цьому гетерархічна система стає більш гнучкою, не може, принаймні не повинна, редукувати, змінюватися в бік зменшення, послаблення як в цілому, так і в частині окремих елементів, завжди відкрита змінам, спроможна переформатуватися, але при цьому залишається диференційованим цілим.

Стейкхолдери процесу управління місцевими фінансами дуже різноманітні, гетерогенні. Їх гетерогенність частково нівелюється, оскільки їх об'єднують інтереси, які іноді збігаються. В такому випадку

стейкхолдери усвідомлюють, що можуть впливати на процес управління місцевими фінансами і розвитку громади в цілому спільно, а їх сила їх впливу істотно зростає. Вони можуть мати пряме підпорядкування суб'єкту управління (ієрархічні зв'язки), опосередкований управлінський вплив суб'єкта управління (гетерархічні зв'язки), мають постійні або регулярно періодичні зв'язки в системі, можуть бути джерелом наповнення місцевого бюджету (наприклад, працівники, службовці, що сплачують податок на доходи фізичних осіб), бути носіями ресурсного потенціалу (наприклад, власники земельних ділянок) або споживачами суспільно-корисних благ громади (прикладом виключного споживання є неповнолітні діти, непрацюючі пенсіонери тощо). Деякі стейкхолдери мають разові випадки зв'язків з системою (наприклад, делегації, транзитні перевізники, туристи, гості тощо) і можуть бути фрагментарним джерелом наповнення місцевого бюджету або споживачем послуг, втім, ключові питання досягнення стратегічної мети громади не лежать в площині їх інтересів і компетенцій. Хоча, якщо суб'єкти управління системою поставлять собі за мету залучення таких груп стейкхолдерів в громаду, в майбутньому це може стати постійним джерелом наповнення бюджету.

**Мережева модель відносин стейкхолдерів в управлінні місцевими фінансами** у контексті відносин зацікавлених у процесі сторін і ступеню управлінського впливу на них наведена на рис. 5.4.

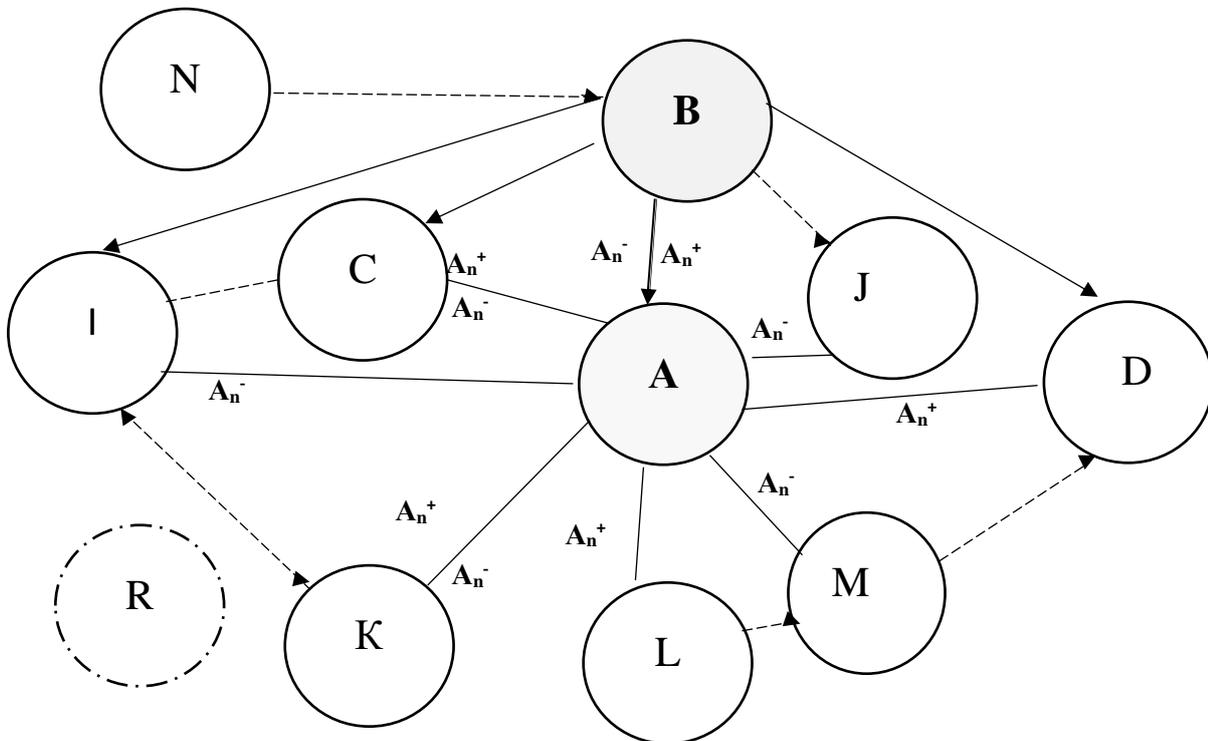


Рис. 5.4. Модель відносин стейкхолдерів в управлінні місцевими фінансами

- – прямий управлінський вплив;
- – опосередкований управлінський вплив;
- – зв'язок з системою ресурсного забезпечення місцевого бюджету;
- А – цільовий елемент (ресурси території);
- В – ОМС (місцеві ради, виконкоми та їх підрозділи), як суб'єкти управління місцевими фінансами;
- $A_n^+$  – ресурси, які прямо або через податки зараховуються у місцевий бюджет;
- $A_n^-$  – ресурси, які розподіляються у вигляді видатків місцевого бюджету;
- С, D, I, – стейкхолдери, які мають пряме підпорядкування суб'єкту управління;
- J – стейкхолдери, які мають опосередкований управлінський вплив з боку суб'єкта управління, але споживають фінансові ресурси;
- K, L, M – стейкхолдери, які мають опосередковані зв'язки з суб'єктом як носії ресурсного потенціалу або його споживачі;
- N – стейкхолдери, які мають опосередкований вплив на органи місцевого самоврядування;
- R – елементи, які мають поодинокі випадки зв'язків з системою.

У межах системи управління місцевими фінансами жоден елемент системи не здійснює безпосереднього впливу на органи місцевого самоврядування, а органи державної влади є елементами безпосереднього впливу, але знаходяться поза системою. За умови запровадження інституту префекту, ситуація може змінитись.

**Самоорганізація** є дієвим інструментом управління, якщо в спектрі її взаємозв'язків досить велику питому вагу відіграють зворотні зв'язки управлінського впливу та зв'язки взаємного впливу.

Ще однією важливою характеристикою системи є її **стійкість**, що суттєво послаблюється, якщо інтереси стейкхолдерів не збігаються або є протилежними. У цьому випадку вони можуть конфліктувати між собою, послаблюючи вплив на процес і зводячи нанівець зусилля всіх суб'єктів управління місцевими фінансами. Обидві ситуації не можуть використовуватися суб'єктами управління для більш ефективного досягнення цілей. Тому зближення інтересів, потреб, можливостей і ресурсів стейкхолдерів і їх використання для успішного перебігу процесу управління місцевими фінансами та його завершення зводиться до управління відносинами органи місцевого самоврядування – стейкхолдери, яке передбачає управління сукупністю суспільно-

економічних відносин органів місцевого самоврядування із стейкхолдерами, об'єднаними функціональними зв'язками і залежностями без прямого підпорядкування останніх. Суб'єкт управління в особі органу місцевого самоврядування повинен визначити склад такої системи, виявити потреби й очікування окремих її елементів – стейкхолдерів, а потім впливати на ці очікування з метою досягнення цілей управління місцевими фінансами.

*Запорукою ефективною взаємодії зі стейкхолдерами у правлінні місцевими фінансами є переформатування відносин: суб'єкт (державний орган влади) – об'єкт (орган місцевого самоврядування) та суб'єкт (орган місцевого самоврядування як орган влади) – об'єкт (члени громади, бізнес, інститути громадянського суспільства) у відносини об'єкт – об'єкт за рахунок зближення їх інтересів і зусиль для реалізації стратегічної мети розвитку громади, а стратегією, яка визначає напрям розвитку і системи місцевих фінансів, і територіальних громад є зв'язок: «взаємодія – розвиток».*

Це призводить до формування комплексу схожих ознак, принципів, мотиваторів, комунікацій між системами або їх елементами, незважаючи на визначальну неоднорідність, гетерогенність, або, навіть, амбівалентність (гостра суперечність). Властивостями, які сприяють зближенню елементів, є їх здатність до самоорганізації та зворотного зв'язку, координація, мотивація до досягнення спільної мети тощо. Однак, ці властивості стануть дієвими і сприятимуть дії системотворчого чинника при дотриманні принципів еквівалентності (обміну суспільно-корисними благами) і справедливості (тобто дотриманню рівності і свободи елементів системи).

Ефективна взаємодія і поступове зближення інтересів учасників процесу управління місцевими фінансами (органів місцевого самоврядування і стейкхолдерів) щодо досягнення стратегічної мети викличе зміну організаційно-функціональної спроможності органів місцевого самоврядування щодо сприяння наповненню місцевого бюджету, а також формування правової обізнаності і економічної грамотності стейкхолдерів.

Необхідність зближення суспільно-економічних інтересів викликана існуючою біполярністю інтересів, яка є спадком командно-адміністративної централізованої системи публічного управління: з одного боку органи місцевого самоврядування, які мають потребу наповнення бюджету, але мають обмежений інструментарій для цього, з

іншого боку громадяни і представники бізнесу, які мають потребу в суспільно-корисних благах, повинні сплачувати податки, але роблять це недостатньо сумлінно. Донедавна обидві сторони в процесі управління місцевими фінансами відігравали пасивну роль, втім, децентралізація поставила нові виклики, які потребують перегляду характеру суспільно-економічних відносин в громадах у напрямі зближення інтересів (а надалі, за наростанням, і спільних дій).

Зближення інтересів органів місцевого самоврядування і стейкхолдерів щодо управління місцевими фінансами на первинних етапах розвитку починається з виявлення точок дотику, які мають перетворитись на кореляційні площини інтересів всіх зацікавлених сторін (органів місцевого самоврядування і стейкхолдерів) і проявляється в інституційному середовищі в громаді (сукупність основоположних юридичних, соціальних, економічних норм і морально-етичних правил, що визначають рамки поведінки стейкхолдерів, об'єднаних спільною метою), де кожен учасник, незалежно від галузі діяльності, ступеня зайнятості, вподобань тощо буде залучений у процес управління.

Новою площиною формування суспільно-економічних відносин, що виникли в умовах децентралізації щодо розвитку громад за активної участі і співпраці між посадовими особами органами місцевого самоврядування, громадянами і представниками бізнесу є такі стратегічні пріоритети:

– забезпечення організаційно-функціональної і фінансової спроможності органів місцевого самоврядування (інституційний) – сукупність інститутів (відповідних підрозділів, прийняття правових норм, встановлення їх повноважень і функцій, інструментів, звичаїв, правил, які сприяють розвитку територіальної громади), а також управлінські моделі побудовані на прямому зв'язку в ланцюгу «державні органи влади – територіальні громади – стейкхолдери», визначаючи характер розвитку та ефективність функціонування органів місцевого самоврядування, інформаційно-комунікативну інтегрованість, взаємодію з громадськістю з метою наповнення бюджету;

– домінування економічних платформ сприяння зближенню інтересів учасників системи управління місцевими фінансами (економічний), що сформовані за моделлю взаємодії влади і бізнесу та формування економічного базису розвитку громади і спільної соціальної відповідальності влади і бізнесу за майбутнє громади, створення сприятливого бізнес- та інвестиційного середовища, розвитку бізнесу й податкової культури;

– формування правової зрілості та економічної обізнаності громадян і всіх стейкхолдерів (соціальний), створення системи морально-етичних норм, економічних цінностей, звичаєвих імперативів і мотиваторів для всіх учасників громади з фокусом на досягненні громадою стратегічної мети економічного розвитку і виконання її місії.

### **5.5. Методи управління місцевими фінансами та бюджетування**

Методи управління базуються на широкому колі організаційних форм і методів співпраці органів місцевого самоврядування з господарюючими суб'єктами, жителями і владою.

Цілеспрямований розвиток системи управління місцевими фінансами як цілісного організму потребує визначення, обґрунтування і використання широкого кола методів та інструментів.

Термін «метод» має невичерпні сфери застосування.

Для дослідження напрямів вирішення проблем управління місцевими фінансами в умовах децентралізації використовуються загальнонаукові методи: системний і стратегічний підходи, структурно-функціональний, порівняльно-історичний, інституціональний, мережевий аналіз тощо; логічні методи: аналіз, синтез, діалектичний, екстраполяції, моделювання тощо; емпіричні методи: статистичний аналіз, компаративний аналіз, економетричного прогнозування, SWOT - аналіз, Force Field - аналіз тощо.

**Методи управління місцевими фінансами** – це способи, за допомогою яких реалізуються функції органів місцевого самоврядування із управління місцевими фінансами. Інструменти управління місцевими фінансами можна трактувати як засоби, за допомогою яких органи місцевого самоврядування можуть вирішувати поставленні завдання.

Існує зв'язок і між функціями управління і методами, що відображається в групуванні методів за їх напрямками і об'єктами використання, за ступенем впливу, об'єктами, та іншими класифікаційними ознаками.

### **Групи методів, що використовуються в управлінні місцевими**

**фінансами:**

- методи, що забезпечують безпосередню участь органів місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами;
- методи формування, відтворення і ефективного використання фінансового потенціалу;
- методи узгодження інтересів державних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, господарюючих суб'єктів і мешканців;
- фіскальні методи формування місцевих фінансових ресурсів;
- методи організації руху потоків фінансових ресурсів;
- методи формування доходної та видаткової частин бюджету;
- методи розподілу акумульованих фінансових ресурсів за органами управління, напрямами і розпорядниками бюджету;
- методи аналізу, контролю та аудиту за дотриманням параметрів руху потоків фінансових ресурсів та їх кінцевих результатів;
- методи, що спрямовуються на створення умов для формування і розвитку джерел фінансових ресурсів муніципального утворення (встановлення місцевих нормативів забезпечення фінансовими ресурсами, податкових пільг, стандартів ефективності використання фінансових ресурсів);
- статистичні та економіко-математичні методи (методи порівняння, використання абсолютних і відносних показників, балансові методи, методи побудови динамічних рядів, графічні, табличні).

Кожному методу притаманні інструменти, водночас і інструменти тяжіють до певних методів. Зволідіння методами та інструментами впливу на розвиток місцевих фінансів є обов'язковим завданням для учасників процесів управління.

Складність управління динамічною системою управління місцевими фінансами спирається на декілька фундаментальних принципів, зокрема, перманентне врахування змін і дії зовнішнього середовища, багатоваріантність розвитку та гнучкість реагування, узгодженість рівнів та методів управління.

Враховуючи досить високі темпи розвитку системи місцевих фінансів, управління нею потребує великих управлінських ресурсів, тому постійного оновлення існуючих методів управління нею без ретельного аналізу і виявлення позитивних досягнень і негативних кроків неможливе.

*Децентралізація знівелювала більшість методів минулого щодо формування місцевих бюджетів (наприклад, більшої частини*

централізованого розподілу коштів, пасивної участі органів місцевого самоврядування у формуванні бюджету тощо), тому використання попереднього досвіду є досить умовним, втім, для подальшої практики інкрементальний підхід має стати одним з визначальних

Залежно від методичного підходу як підрівня методології до складання бюджету вирізняють три основних типи бюджетів:

– лінійно-об'єктний (кошти розподіляються між статтями або об'єктами витрат, а основою розрахунків на наступний рік є доходи і видатки минулого року), який має суб'єктивний характер та є слабким інструментом управління ресурсним забезпеченням;

– виконавчий (розподіл витрат відбувається за видами діяльності, а не за статтями витрат) – передбачає роботу з великим обсягом інформації і пов'язані з цим прорахунки;

– програмний (створюється для певних програм і спирається на перспективний результат, що дозволяє збільшити раціональність рішень) – має обмежену сферу застосування і не може повністю замінити систему лінійно-об'єктних бюджетів<sup>1</sup>.

Для дослідження управління місцевими бюджетами можуть бути використані різні підходи і методи управління, традиційними серед них є такі усталені методи як, наприклад, планування, прогнозування, фінансовий контроль, так і інноваційні для національної практики, наприклад, метод «єдиного інформаційного простору», який передбачає інтеграцію всіх баз даних щодо місцевих бюджетів та її відкриття для користування<sup>2</sup>, «додатковий бюджет», згідно якого бюджетне планування передбачає наявність уточнювального бюджету і усуває необхідність щоразу вносити зміни в основний бюджет<sup>3</sup> тощо.

**В умовах децентралізації влади та з урахування світового досвіду виокремлюються такі методи бюджетування**

**«Нульове бюджетування»** («zero-based budgeting»), яке є єдиним можливим при формуванні першого бюджету в громадах після їх об'єднання, оскільки утворюється новий суб'єкт управління місцевими бюджетами. Метод передбачає підготовку місцевого бюджету з нульової

<sup>1</sup> Круш П. В., Кожемяченко О. О. Національна економіка: регіональний та муніципальний рівень : підруч. Київ, 2011. С. 100.

<sup>2</sup> Тищенко О. В. Світовий досвід використання єдиного інформаційного простору в системах управління державними фінансами та перспективи його застосування для України. *Культура народів Причорномор'я*. 2012. № 231. С. 92-95.

<sup>3</sup> Разуваєва Д. Вітчизняний та зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів. *Управління ризиком*. 2014. № 10(173). С. 69-71.

бази. Відмінність цього підходу полягає в тому, що кожен рік бюджет формується з «чистого аркуша паперу». Спочатку оцінюється вартість надання публічних послуг на різних рівнях організаційної ієрархії. На кожному рівні ієрархії ухвалюється рішення щодо відповідних витрат. Однією з головних переваг методу є те, що існує певний зв'язок між бюджетом і діяльністю органів місцевого самоврядування щодо його ресурсного забезпечення. Бюджетний процес включає в себе визначення цілей з урахуванням економічно ефективних методів їх досягнення. Таким чином нульове бюджетування усуває зайві та надмірно затратні елементи в процесі управління. Основний недолік підходу – великі затрати часу для формування бюджету з нуля щороку.

**Програмно-цільове бюджетування** є досить поширеним методом для планування місцевих бюджетів, який набув поширення, бо дозволяє відстежувати ефективність і результативність використання бюджетних коштів шляхом проведення оперативного моніторингу та оцінки виконання бюджетних програм, а прийняття управлінських рішень за результатами такої оцінки – забезпечити досягнення результату, встановленого стратегічними документами<sup>1</sup>. Акцент робиться на програмному підході до формування бюджету. Цей підхід призначений, щоб забезпечити зв'язок витрат за цільовою програмою на кожному етапі бюджетного процесу. Його застосування дозволяє зважувати альтернативи, аналізувати витрати і вигоди будь-якого проекту (програми). Ще однією перевагою є те, що програма виходить за рамки короткострокового планування і стосується довгострокових наслідків діяльності. З технічної точки зору програмно-цільове бюджетування вимагає детальної інформації про витрати і вигоди проектів, які часто є важкодоступними.

**Поетапний підхід** («incremental approach») включає в себе поступове впровадження змін або коригування в процесі розподілу та контролю за використанням бюджетних коштів задля досягнення цілей. В подальшому необхідні лише деякі поступові зміни або коригування з метою підтримки процесу управління місцевими фінансами. Вихідною точкою поетапного підходу є початок поточного року, а рухається він до наступного року серією коригувань. Поетапний підхід має ряд переваг: це відносно простий та цілеспрямований процес; в існуючий бюджет необхідно внести лише незначні зміни, що мінімізує затрати часу на його підготовку; він простий у застосуванні; передбачає гнучкість і обачність в управлінні бюджетними коштами.

**Контроль за використанням бюджетних коштів** – базується на

---

<sup>1</sup> Станкус Т. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів. Харків, 2017. С. 110.

бюджетному контролю і передбачає забезпечення виконання планових показників. Контроль здійснюється шляхом моніторингу витрат та оцінювання ефективності використання коштів місцевих бюджетів.

**Раціональний підхід** є популярною моделлю прийняття рішень у сфері бюджету і застосовується з метою ефективного розподілу фінансових ресурсів. Раціональний підхід в управлінні місцевими фінансами передбачає:

- визначення наявних бюджетних ресурсів;
- покладання цілей, на досягнення яких будуть виділені ресурси;
- формування переліку альтернативних дій для досягнення поставлених цілей;
- оцінювання альтернативних напрямів дій для досягнення цілей;
- встановлення критеріїв для прийняття рішень;
- розподіл ресурсів; встановлення контролю і механізму зворотного зв'язку,
- необхідного для оцінювання ефективності ресурсного забезпечення;
- коригування планів і цілей майбутнього розподілу ресурсів.

**Сигнальний аудит** – це попереджувальний підхід для оповіщення відповідного органу або громадськості про незаконні фінансові операції або розкрадання бюджетних коштів. Ініціатором сигнального аудиту можуть виступати члени виконавчого комітету місцевої ради або представники громадської організації. Цей метод призначений для забезпечення більш ефективної внутрішньої перевірки використання бюджетних коштів.

*Ці та інші методи управління місцевими фінансами та бюджетування можуть застосовуватись як окремо, так і в певних комбінаціях залежно від особливостей самих підходів, бюджетної законодавчої бази, фінансового потенціалу територіальних громад і діяльності органів місцевого самоврядування.*

*Вибір методів управління місцевими фінансами визначає успішність прийняття ефективних ситуативних рішень та стратегічного управління.*

## **ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ОБГОВОРЕННЯ**

1. Розкрийте зміст поняття «інституційні складники управління місцевими фінансами».
2. Назвіть складові економічної структури територіальної громади.
3. Охарактеризуйте інституційне оточення системи управління

місцевими фінансами.

4. Визначте та обґрунтуйте чинники впливу на управління місцевими фінансами.

5. Які основні завдання щодо формування інституційних складників управління місцевими фінансами?

6. У чому полягають правила, орієнтовані на довгостроковий результат?

7. У чому полягають процедурні правила?

8. У чому полягають правила, орієнтовані на інноваційний розвиток?

9. Охарактеризуйте приватний сектор як інституційний складник, що формує середовище управлінського процесу управління місцевими фінансами.

10. Назвіть та розкрийте зміст принципів діяльності органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами.

11. Назвіть та розкрийте зміст загальних функцій органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади.

12. Назвіть та розкрийте зміст спеціальних функцій органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади.

13. Назвіть та розкрийте зміст завдань органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами.

14. Обґрунтуйте напрями впливу органів місцевого самоврядування на фінансові ресурси в умовах децентралізації влади у розрізі їх видів.

15. Назвіть та охарактеризуйте основні етапи управлінського процесу, які визначають технологію управління місцевими фінансами.

16. Наведіть класифікацію процедур технології управління місцевими фінансами.

17. Які дії відносяться до організаційно-функціональної процедури технології управління місцевими фінансами?

18. Які дії відносяться до планувальних, прогнозних (орієнтовних) процедур технології управління місцевими фінансами?

19. Які дії відносяться до контрольних-коректувальних процедур технології управління місцевими фінансами?

20. Які дії відносяться до мотивуючих процедур технології управління місцевими фінансами?

21. Охарактеризуйте особливості взаємодії зі стейкхолдерами в системі управління місцевими фінансами.

22. Назвіть методи управління місцевими фінансами.

23. Назвіть методи бюджетування та розкрийте їх зміст.

## Розділ 6

### СУЧАСНІ ІНСТРУМЕНТИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ

#### 6.1. Управління фіскальними ризиками на місцевому рівні

На нормативно-правовому рівні в Україні поняття «податковий ризик» зафіксоване ще у 2001 р. в «Методичних рекомендаціях Державної податкової адміністрації України щодо моніторингу податкових ризиків» як «вірогідна можливість» порушення податкового законодавства, у результаті чого можливі втрати бюджету; «ризиками, виявлення яких спрямоване на недопущення мінімізації сплати податків і зборів, митних та інших платежів під час здійснення зовнішньоекономічних операцій». Там же наведено *46 орієнтовних податкових ризиків*, які можна розділити на кілька груп за основною ознакою:

- ризики, пов'язані з веденням експортно-імпортних операцій;
- порушення податкового законодавства, у тому числі щодо своєчасності та повноти подання податкової звітності;
- порушення в частині сплати податку на додану вартість;
- наявність кредиторської і дебіторської заборгованості;
- мінімізація податкової бази;
- нестабільність платника податку (збиткова діяльність, банкрутство, ліквідація);
- перешкоджання перевіркам фіскальних органів, зовнішнім аудиторам;
- «тіньовий» сектор економіки<sup>1</sup>.

Управління фіскальними ризиками визначено в Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 рр. як одна із складових частин, за якими забезпечуватиметься розвиток системи управління державними фінансами. Як зазначено в стратегії, «Міністерство фінансів України визначить перелік фіскальних

---

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю : наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2017 № 684.

ризиків, оцінка яких буде включена до бюджетної декларації, й затвердить відповідний формат і методика, включаючи макроекономічні ризики, ризики, пов'язані з державними підприємствами і управлінням державним майном, державними гарантіями, державними цільовими фондами, місцевими запозиченнями, державно-приватним партнерством, позабюджетними фондами, відповідно до рекомендацій Кодексу фіскальної прозорості Міжнародного валютного фонду. Ця оцінка також міститиме конкретні заходи з мінімізації визначених ризиків»<sup>1</sup>.

**Із 2019 р. поняття «фіскальні ризики» закріплено у Бюджетному кодексі України як чинники (включаючи умовні зобов'язання та квазіфіскальні операції), що можуть призводити до зменшення надходжень бюджету та/або потребувати додаткових витрат бюджету, відповідно спричинити збільшення дефіциту бюджету та державного (місцевого) боргу порівняно з плановими бюджетними показниками<sup>2</sup>.**

Фіскальні ризики вагомими складниками бюджетних ризиків.

*Бюджетні ризики – імовірність недовиконання дохідної та видаткової частин бюджету і відхилення їх результатів від запланованих величин, що супроводжується можливістю зростання дефіциту бюджету та неефективного перерозподілу коштів<sup>3</sup>.*

**З точки зору управління місцевими фінансами – фіскальні ризики – це фактори, що спричиняють порушення планових або прогнозних показників податкових надходжень місцевих бюджетів у результаті коливань у місцевій та національній економіці або за наслідками неефективних рішень органів місцевого самоврядування.**

*Види чинників виникнення фіскальних ризиків:*

- за сферою впливу: екстерналії (зовнішні) та інтерналії (внутрішні);
- за суб'єктами ризиків – чинники, що визначають ступінь

---

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р (зі змінами).

<sup>2</sup> Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування : Закон України від 06.12.2018 № 2646-VIII.

<sup>3</sup> Сидор І. П. Бюджетні ризики в умовах дефіциту фінансових ресурсів держави. *Другі наукові читання пам'яті С. І. Юрія (м. Тернопіль, 28 листоп. 2016 р.)*. Тернопіль, 2016. С. 119.

- податкового ризику платників податків та податкового ризику держави;
- за ступенем впливу суб'єктів податкових правовідносин – об'єктивні, суб'єктивні;
  - за можливістю визначення ступеня впливу чинника на результат – частково визначені, повністю визначені, повністю невизначені<sup>1</sup>.

*Класифікація фіскальних ризиків в управлінні місцевими фінансами за такими ознаками (табл. 6.1):*

- джерела виникнення – ендегенні (внутрішні) та екзогенні (зовнішні);
- рівень впливу – безперервні або дискретні.

**Ендегенні ризики** генеруються з діяльністю органів місцевого самоврядування, які можуть впливати на імовірність реалізації ризику. Відповідно, такі ризики можуть бути послаблені або взагалі ліквідовані за допомогою управлінських інструментів, які є в розпорядженні органів місцевого самоврядування та повинні бути зафіксовані в стратегії управління місцевими фінансами. Виникають в результаті дій або подій за межами діяльності органів місцевого самоврядування і не підконтрольні їм (наприклад, настання стихійного лиха).

Таблиця 6.1

**Типологія фіскальних ризиків в управлінні місцевими фінансами**

<i>Рівень впливу</i>	<i>Подія/Ризик</i>			
	<i>Безперервний</i>	<i>Дискретний</i>		
		<i>Імовірний</i>	<i>Малоймовірний</i>	<i>Важко передбачуваний</i>
<i>Джерела виникнення</i>				
Ендегенні	Недовиконання /перевиконання бюджету	Завершення проекту державно-приватного партнерства	Невиконання зобов'язань за місцевими кредитними гарантіями	Дефолт органу місцевого самоврядування
Екзогенні	Волатильність цін на товари (послуги)	Банкрутство приватних підприємств	Землетрус, стихійні лиха, техногенні катастрофи, епідемії тощо	Системна фінансова криза

<sup>1</sup> Бюджетна система : підруч. / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ ; Тернопіль, 2012. С. 781.

**Безперервні ризики** – регулярні події, які впливають на результати наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, спричиняючи відхилення від планових чи прогнозних показників. Інструменти їх упередження включаються у фіскальний складник стратегії управління місцевими фінансами у вигляді консервативних припущень для бюджетних планів і прогнозів або шляхом встановлення певних фіскальних правил на місцевому рівні в межах чинного законодавства.

**Дискретні** фіскальні ризики виникають нерегулярно або ж взагалі не виникають. Найбільш ефективна стратегія управління такими ризиками залежить від того, чи є вони:

– *ймовірними* (можуть реалізуватися в найближчому майбутньому, а отже очікувана вартість ризику повинна бути передбачена в бюджеті або середньостроковому прогнозі);

– *малоймовірними* (навіть чи реалізуються в найближчій перспективі, а тому найкраще управляються за допомогою механізмів страхування, об'єднання ризиків або накопичення резервних коштів);

– потенційно важливими, але важко передбачуваними в певний період часу (включають у себе системні фінансові кризи або війни, якщо вони будуть реалізовані знадобиться чималий фінансовий запас, щоб подолати їх наслідки).

**Причини виникнення фіскальних ризиків в управлінні місцевими фінансами:**

– *зміни* (структурні зрушення, коливання, потрясіння) в місцевій та національній економіці – різке зниження/зростання номінального ВРП і ВВП, скорочення кількості суб'єктів господарської діяльності, зміни в структурі попиту та пропозиції на ринках (локальному, регіональному, національному);

– *низька обґрунтованість та ефективність управлінських рішень органів місцевого самоврядування* в частині податкових надходжень (неякісне планування, прогнозування; відсутність стратегії управління РЗМБ, операційних планів з реалізації її та місцевої бюджетної політики; невисокий кадровий потенціал органів місцевого самоврядування; низький рівень співпраці з підрозділами Державної фіскальної служби України);

– *діяльність підприємств, що перебувають у комунальній власності* є потенційно важливим і поширеним джерелом фіскальних ризиків на локальному рівні, особливо в частині сплати податку на прибуток та частини доходу цих підприємств згідно з рішеннями

місцевих рад;

– «*тіньова*» *зайнятість* є джерелом фіскального ризику в частині сплати бюджетоутворюючого податку на доходи фізичних осіб (60 - 70 % загального фонду місцевого бюджету);

– *надзвичайні ситуації*, зокрема природні лиха є відносно нечастим джерелом фіскальних ризиків;

– *державно-приватне партнерство* – через слаборозвинені механізми співпраці органів місцевого самоврядування з приватним сектором фіскальні ризики, пов'язані з такими проектами, є актуальними і мають суттєвий вплив;

– місцеві гарантії та запозичення.

Фактори ризиків виникають не лише в залежності від внутрішнього середовища громади, а й від зовнішнього. Вони викликають структурні зрушення в ресурсному потенціалі території, який є основою розвитку місцевої економіки та місцевих фінансів.

*Природа фіскальних ризиків спричиняє загрозові ситуації в процесі управління місцевими фінансами, а саме:*

– фіскальні ризики можуть мати дуже великий вплив на місцеві бюджети. Навіть коли протягом останніх трьох років фіскальна волатильність на локальному рівні має тенденцію до падіння в досить вузькому діапазоні, місцеві економіки можуть піддаватися раптовим погіршенням, наприклад, у результаті різкого зростання дефіциту місцевого бюджету та заборгованості;

– фіскальні ризики, як правило, зміщені в негативний бік, у той час як позитивні фіскальні зрушення також наявні. Натомість органи місцевого самоврядування схильні включати в свої прогнози фіскальні зрушення негативного характеру, в результаті чого в балансі ризиків відбувається зміщення в негативний бік – заниження плану (прогнозу) податкових надходжень до місцевих бюджетів;

– фіскальні ризики сильно корелюють. Коли щось іде не так, це рідко поодинокі подія. Це відображає той факт, що економічні спади мають тенденцію викликати інші негативні зрушення, такі як: кризи місцевого фінансового сектору, банкрутство комунальних підприємств і зниження фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування, а також інші умовні зобов'язання;

– вплив фіскальних ризиків може бути нелінійним. У більшості макроекономічних сценаріїв, як правило, передбачаються наслідки виникнення фіскальних ризиків як лінійна функція від розміру впливу. Але на локальному рівні такі самі фіскальні ризики можуть бути

набагато більш руйнівними. Що стосується витрат, то через незначну гнучкість місцевого бюджету витрати часто важко значно знизити в номінальному вираженні, що призводить до більшого зростання бюджетних витрат. Щодо доходів економічні спади викликані специфічними шоками (наприклад, падіння цін на житло) можуть мати непропорційно великий вплив на зниження прибутку і виникнення збитків, що призводить до зниження доходів бюджету.

**Система управління фіскальними ризиками** є сукупністю взаємопов'язаних і взаємозалежних елементів, кінцевою метою існування яких є мінімізація податкових ризиків. Вона може як прямо залежати від результатів діяльності органів місцевого самоврядування, так і опосередковано, залежно від сфери повноважень та обов'язків органів місцевого самоврядування. Розглядається зв'язок управління ризиками з ефективністю систем і витратою ресурсів на декількох ієрархічних рівнях: держава, територія, підприємство, громадянин<sup>1</sup>.

#### **Етапи управління фіскальними ризиками:**

*1. Визначення та оцінювання ризику.* Включає: визначення джерела виникнення ризиків; оцінювання величини впливу фіскальних ризиків; оцінювання ймовірності реалізації ризиків.

*2. Рішення щодо заходів мінімізації впливу ризику.* Включає: прямий контроль і обмеження впливу ризиків; регулювання, стимули та інші непрямі заходи мінімізації; механізми трансферу і розподілу ризиків та їх впливу.

*3. Визначення бюджетних витрат.* Включає: планування бюджетних витрат для мінімізації ризику чи подолання його наслідків; формування бюджету непередбачених витрат; наповнення резервних фондів.

*4. Розробка та впровадження заходів.* Передбачає заходи щодо мінімізації фіскальних ризиків під час розробки стратегії управління місцевими фінансами.

Природа і характер впливу фіскальних ризиків мають важливі і фундаментальні наслідки на стратегії управління місцевими фінансами. Зокрема, стратегії вимагають:

– всебічного розуміння потенційних фіскальних ризиків для місцевих бюджетів і їх взаємозв'язків, тобто ефективне управління

---

<sup>1</sup> Лашенко О., Томашевська В. Системний підхід щодо управління податковими ризиками на підприємстві. *Проблеми підвищення ефективності інфраструктури*. 2011. Вип. 29. С. 108, 110-111.

місцевими фінансами вимагає чіткого розуміння джерела, розміру і ймовірності виникнення ризиків;

– застосування інструментів управління ризиками та пом'якшення їх негативного впливу. Різноманітні потенційні загрози для місцевих бюджетів передбачають, що немає єдиного способу їх захисту від фіскальних ризиків – є інструменти, необхідні для зниження ймовірності та обсягу реалізації ризиків;

– вибору фіскального складника стратегії управління місцевими фінансами, беручи до уваги фіскальні ризики під час встановлення стратегічних пріоритетів і цілей, які могли б вивести місцеві бюджети і економіку зі стресу;

– аналізу витрат і вигод від пом'якшення податкових ризиків, який повинен бути підкріплений даними про ймовірність цих ризиків, їх економічні наслідки, а також переліком стратегічних і операційних дій для зниження ризиків.

### ***Методологія управління фіскальними ризиками будується навколо системи методів і відповідних інструментів***

#### *Прямий контроль, обмеження та запобіжники.*

Такі методи є найбільш ефективними для подолання ризиків ендегенного характеру:

– встановлення додаткових внутрішніх обмежень рішеннями місцевих рад на надання місцевих гарантій, здійснення місцевих запозичень;

– впровадження диференційованої шкали податків із механізмами стимулювання та примусу;

– встановлення зобов'язань для підприємств, які є комунальною власністю.

#### *Правила, стимули та інші непрямі заходи.*

Варіюються залежно від типу ризику і використовуються більше там, де ризики залежать від ситуації в приватному секторі місцевої економіки (наприклад, впровадження податкових преференцій, регуляторів державно-приватного партнерства).

#### *Перенесення ризику, страхові механізми.*

Вони використовуються не так часто, як інші інструменти для зниження ризику через масштаби місцевого ринку, інституційний потенціал і макроекономічні причини.

#### *Резервування бюджетних ресурсів.*

Передбачає формування резервних фондів або закладання витрат у бюджеті під конкретні ризики:

- фонди захисту від фінансової кризи;
- витрати на квазіфіскальну діяльність підприємств комунальної власності;
- фонди подолання стихійних лих;
- стабілізаційні фонди як буфер проти низьких цін на сировинні товари.

Фіскальні ризики в управлінні місцевими фінансами є важливим фактором впливу, адже податкові надходження становлять більше ніж половину всіх доходів місцевих бюджетів. Тому органи місцевого самоврядування повинні приділяти значну увагу природі, джерелам виникнення та заходам щодо мінімізації або подолання таких ризиків (табл. 6.2). Вони мають розкривати характер ризику, аналізувати причини його виникнення і забезпечувати ефективну координацію прийняття фіскальних рішень, зокрема передбачається:

- регулярна публікація зведених звітів про фіскальні ризики реалізації бюджетних перспектив;
- контроль за конкретними найбільш імовірними для місцевих бюджетів ризиками;
- моніторинг і координація фіскальних відносин і їх продуктивності у місцевому самоврядуванні.

## Інструментарій управління фінансовими ризиками

Ризики	I. Визначення та оцінювання	II. Мінімізація ризику			III. Фінансове забезпечення		
		Прямий контроль	Непрямий вплив	Трансфер ризику	Витрати	Непередбачувані витрати	Резервні фонди
Низька обґрунтованість та ефективність управлінських рішень органів місцевого самоврядування	Моніторинг управлінських рішень, пошук кращих практик місцевого самоврядування (бенчмаркінг)	Фінансові правила і обмеження на здійснення місцевих запозичень	Підвищення ступеня фінансової автономії; результативність діяльності; вимоги до звітності	Диверсифікація повноважень у сфері фінансових ризиків із іншими суб'єктами в державному управлінні	Відповідна очікувана підтримка з місцевого бюджету	-	Резервний фонд
Надзвичайні ситуації	Системи раннього попередження	Планування з метою зменшення наслідків в ризикованих сферах	Податкові преференції в зонах ризику; екологічні стандарти; будівельні норми і правила; стратегії протистояння стихійним лихам	Перестраховування; облігації; франшизи в зонах високого ризику	Відповідні очікувані платежі	На випадок непередбачуваних лих	Фонд запобігання природним катастрофам та подолання їх наслідків
Зміни в місцевій економіці	Аналіз чутливості, альтернативні сценарії, прогнозування	Приватизація товаро-виробників	Регулювання товарного ринку; диверсифікація податкової бази	Інструменти хеджування (опції, товарні ф'ючерси)	Ресурсна база фінансових правил	Зважена ціна припущення	Стабілізаційний фонд

Ризики	I. Визначення та оцінювання	II. Мінімізація ризику			III. Фінансове забезпечення		
		Прямий контроль	Непрямий вплив	Трансфер ризику	Витрати	Непередбачувані витрати	Резервні фонди
Місцеві гарантії	Ведення реєстру місцевих гарантій і оцінювання ризиків	Обмеження за зобов'язаннями; стандартизація критеріїв для надання гарантій	Страховання ризикованих операцій	Часткові гарантії; застава; страхування	Відповідні очікувані грошові потоки	Забезпечення очікуваних викликів	Фонд гарантування
Державно-приватне партнерство	Ведення реєстру зобов'язань за проектами державно-приватного партнерства; аналіз ризиків	Обмеження за зобов'язаннями і державно-приватного партнерства	Перевірки співвідношення ціни і якості; гарантійні внески	Система розподілу ризиків із приватним партнером; страхування нерозподілених контрактних ризиків	Відповідні очікувані грошові потоки	Резерв на очікувані вимоги згідно з гарантією	Фонд гарантування
Діяльність підприємств, що перебувають у комунальній власності	Оцінювання впливу ризику; моніторинг фінансових показників; аналіз стратегій розвитку	Зменшення розміру комунального сектору	Відповідальність за виконання податкових зобов'язань; вимоги до звітності	Розподіл ризиків з органами місцевого самоврядування на визначених умовах	Відповідні очікувані субсидії з місцевого бюджету	Резерв за вартістю в разі реорганізації	
«Тіньова» зайнятість	Моніторинг підприємств-«мінімізаторів»; порівняння зарплати із середньою по території	Робочі групи з легалізації трудової зайнятості	Фіскальне стимулювання	Співпраця з територіальними підрозділами Державної фіскальної служби України	Урахування ризиків при плануванні податку на доходи фізичних осіб	На випадок незабезпечення фінансування захищених статей видатків	

Методи оцінювання величини фіскальних ризиків є різними для кожного з них. Результатом оцінювання, як правило, є орієнтовна «вартість» ризику, яка, якщо це можливо, включається до бюджету у вигляді резервних чи стабілізаційних фондів, верхньої межі місцевого боргу й інших фінансових обмежень.

Розробка заходів щодо послаблення негативних наслідків ризиків включає два ключових елементи:

- стратегію розподілу ризиків
- інституційну відповідальність.

*Органи місцевого самоврядування мають широкі можливості для інтеграції методів та інструментів управління фіскальними ризиками. Наведений інструментарій зосереджений як на прямому контролі за ендогенними ризиками, так і на страхуванні від екзогенних ризиків. Крім того, управління ризиками має здійснюватися із урахуванням взаємозв'язку між джерелами їх виникнення.*

*Органи місцевого самоврядування повинні систематично зважувати витрати, пов'язані з ризиками, та переваги різних форм втручання з метою виявлення найбільш економічно ефективних способів зниження залежності системи управління місцевими фінансами від фіскальних ризиків.*

*У стратегії управління місцевими фінансами фіскальним ризикам повинен бути приділений окремий розділ з відповідним переліком стратегічних і операційних дій щодо попередження, послаблення негативного впливу або ж недопущення їх реалізації.*

## **6.2. Управління активами територіальних громад**

Поряд з роботою щодо мобілізації податків та зборів до місцевих бюджетів, органи місцевого самоврядування повинні ефективно управляти всіма складовими фінансового потенціалу територіальної громади, який включає в себе: комунальні підприємства та об'єкти нерухомості; земельні ділянки, що знаходяться у власності територіальної громади; цінні папери, які об'єднуються в активи територіальних громад. Ці складові є різними за своєю природою та потребують застосування специфічних методів та інструментів управління ними.

Диференціація активів вимагає їх структурування, зокрема

шляхом застосування портфельного підходу до управління ними.

*Портфельний підхід* (portfolio approach) – підхід до вивчення економіки з точки зору портфельного аналізу, оптимізації структури (портфеля) надбання чи багатства, наявного в особи чи підприємства, включаючи гроші, облігації, матеріальні цінності, акції та інші активи. Його принципи були закладені Дж. Хіксом, який припустив, що люди розподіляють своє багатство виходячи з прагнення до максимізації прибутковості активів, тобто в такій пропорції, при якій граничні доходи від всіх активів рівні. Прибічники портфельного підходу використали умовний портфель активів окремого економічного суб'єкта, у якому всі активи розмістили в міру зниження їх ліквідності, тобто здатності до обміну.

У подальшому портфельний підхід набув широкого розвитку в багатьох сферах діяльності. Нині його застосовують до цілого комплексу різних категорій, зокрема: фінансові інвестиції, фінансові ризики, цінні папери, активи банків, управління проектами, хеджування, інформаційні технології, торгівля, і навіть, управління брендами у підприємствах, в банках та інших фінансових установах. Він передбачає виділення бізнес-процесів в окремі об'єкти управління активами, які об'єднуються в загальний портфель, а його цільовою функцією є оптимізація структури останнього<sup>1</sup>. Наприклад, інвестиційні портфелі розподіляють залежно від стратегії інвестування: консервативний; помірний та агресивний.

Інша класифікація ділить портфелі активів на такі типи, як: портфель зростання; портфель доходу; збалансований; портфель ліквідності; спеціалізований; регіональні та галузеві; портфель іноземних цінних паперів.

Загалом, існує чимало класифікацій портфелів активів (ресурсів, проєктів), що обумовлено широким спектром сфер застосування портфельного підходу. У державному управлінні зазначений підхід, адаптується до процесів проєктного менеджменту.

У процесі формування портфеля проєктів за їх обсягами найчастіше використовують модель Е. Нільсена. Він вважає, що доцільно мати кілька портфелів проєктів, тому що за такого підходу схожі проєкти можна поміщати в той самий портфель. Він виділив 4 групи таких портфелів проєктів: великі проєкти; невеликі проєкти; проєкти у сфері інфраструктури і «адміністративний» портфель (головне завдання команди – раціонально розподіляти фонди між проєктами трьох інших

---

<sup>1</sup> Стецюк П. А. Політика управління оборотними засобами сільськогосподарських підприємств: теоретико-методологічний аспект. *Вісник ХНАУ*. 2013. № 1. С. 65.

портфелів)<sup>1</sup>.

На рівні місцевого самоврядування виникає низка особливостей в управлінні ресурсами, особливо у контексті активних процесів децентралізації.

*Портфель муніципальних проєктів розвитку* – це планований комплекс включених до складу стратегії проєктів, спрямованих на досягнення визначених стратегічних цілей, який реалізується в межах визначених горизонту планування, обсягу фінансування й вимог якості. Управління муніципальними проєктами розвитку та їх портфелем – складна система, яка забезпечує підвищення якості проєктної діяльності органу управління і надає можливості вирішити проблему неефективного розподілу стратегічних ресурсів<sup>2</sup>.

Головною перевагою портфельного підходу є можливість поглянути на об'єкти (активи, проєкти) в загальносистемному контексті. Це дозволить сформулювати чітку уяву про місце та роль кожного об'єкта в системі управління в досягненні оптимального результату за участю цих об'єктів управління.

Портфельний підхід часто застосовують у процесах управління переважною більшістю активів (як оборотних, так і необоротних). Це обґрунтовується тим, що активи є різними за своєю природою.

### **Переваги використання портфельного підходу в управлінні активами територіальної громади:**

- структуризація ресурсів відповідно до їх якостей та характеристик, і відповідно, поліпшення умов та ефективності використання активів через урахування їх специфіки;
- зниження витрат шляхом видалення дублювання функцій та неефективних зв'язків у середині системи управління активами;
- більш ефективне використання обмежених ресурсів і їх оптимізація у відповідності до попиту і пропозиції;
- поява нових можливостей щодо створення доданої вартості;
- мінімізація ризиків із високим рівнем збереження капіталу;
- концентрація уваги на підвищенні економічної та соціальної прибутковості;
- чітка структура управління портфелями активів та співпраця із

---

<sup>1</sup> Федорчак О. В. Проектний підхід як інноваційний механізм державного управління. *Державне управління : теорія та практика*. 2006. Вип. 1. С. 5.

<sup>2</sup> Чикаренко І. Портфельний підхід в управлінні проєктами: адаптація до сфери муніципального менеджменту. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2009. Вип. 1 (1). С. 65.

зацікавленими сторонами в залежності від їх орієнтації на певний вид ресурсів.

*Портфельний підхід передбачає, що рішення органів місцевого самоврядування щодо використання активів приймаються на основі співставлення портфелів та їх функціональності. Для оцінювання в процесі прийняття рішень виокремлюють два основні портфелі: фізичні та фінансові активи. Наприклад, органи місцевого самоврядування можуть ухвалити рішення щодо будівництва водогону за рахунок коштів місцевих бюджетів або ж інвестувати кошти у розвиток приватної компанії, яка будуватиме мережу і забезпечить населення послугами водопостачання.*

*Елементи портфелів можуть замінюватися або доповнювати один одного і, таким чином, можуть розглядатися як перехідні форми. Наприклад, коли органи місцевого самоврядування не мають достатньо коштів для реконструкції школи може ухвалюватися рішення щодо продажу вільної земельної ділянки для акумулювання фінансових ресурсів, необхідних для ремонту. Наповнюваність сукупного портфелю активів зміниться незначно, але рівень розвитку територіальної громади зросте з точки зору соціальних аспектів шляхом реінвестування коштів від продажу земельних ділянок у соціально значущий актив.*

Портфельний підхід до управління активами вимагає від органів місцевого самоврядування спеціальних методів та інструментів управління та міждисциплінарного підходу, який поєднує управління нерухомістю, менеджмент підприємств і організацій та управління місцевими фінансами.

Управління активами територіальної громади та місцевими фінансами пов'язані численними способами (рис. 6.1).



Рис. 6.1. Системні зв'язки процесів управління активами та місцевими фінансами з боку органів місцевого самоврядування

Механізм управління активами територіальної громади будується на чотирьох основних компонентах: інвентаризація; аналітичний облік, управління портфелями активів, стратегія та тактика реалізації (табл. 6.3).

Таблиця 6.3

**Управління активами територіальної громади на основі портфельного підходу**

Компонент	Загальна характеристика
Інвентаризація	Розробка і постійне ведення повного обліку активів, що належать органам місцевого самоврядування (у тому числі активи, які використовуються в різних комунальних підприємствах).
Аналітичний облік	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Удосконалення системи бухгалтерського обліку (у тому числі інформація доходи, видатки, оренду), що не слід плутати з бухгалтерськими записами.</li> <li>– Включення в базу даних бухгалтерського обліку фінансову (ринкову) вартість кожного виду активу.</li> <li>– Формалізація в письмовій формі договірних відносин щодо власності з усіма орендарями та користувачами</li> </ul>

<i>Компонент</i>	<i>Загальна характеристика</i>
	<p>муніципальної власності.                      – Методи управління приватною власністю адаптуються до застосування управління комунальною власністю</p>
<p>Управління портфелями</p>	<p>– Розробка та впровадження політики, спрямованої на нормування вимог до використання активів як органами місцевого самоврядування, так і третьою стороною (норма рентабельності, прибутковості, рівень оновлення основних засобів, амортизація, виробнича потужність).                      – Організація планування капітальних вкладень.                      – Розробка класифікації активів за своєю роллю у виконанні функцій органів місцевого самоврядування і застосовування її в процесах портфельного управління.                      – Розробка і застосування інструментів управління місцевими фінансами для підвищення продуктивності діяльності в комунальному секторі.                      – Моніторинг портфелів активів на основі уніфікованої системи показників звітності.                      – Застосовування до управління портфелями оптимального розподілу незадіяних активів для соціального та комерційного використання.                      – Забезпечення прозорості правил надання активів у користування третій стороні.                      – Удосконалення системи звітності.</p>
<p>Стратегія і тактика реалізації</p>	<p>– Розробка та впровадження стратегії управління активами у якості керівного документа.                      – Створення підрозділу для управління активами.                      – Розробка документованих методик щодо організації процесів прийняття рішень з придбання, зберігання, користування і розпорядження активами.                      – Залучення зовнішніх фахівців для проведення експертизи фізичних та фінансових портфелів активів.                      – Створення стимулів для державно-приватного партнерства.</p>

Ключові принципи реалізації функцій органів місцевого самоврядування щодо управління активами спираються на характер відносин з іншими органами влади чи приватним сектором щодо співпраці в сфері використання нерухомості, цінних паперів, забезпечення діяльності підприємств.

До управління портфелями активів територіальної громади застосовується набір принципів управління (табл. 6.4).

Таблиця 6.4

**Принципи управління активами громади**

<i>Сфера застосування</i>	<i>Ключові принципи</i>
Оцінювання активів для розподілу та/або використання	Ринкова оцінка повинна бути здійснена перед укладенням будь-якої угоди, навіть з державними установами чи іншими органами місцевого самоврядування. Розподіл надлишків майна, у тому числі вільні землі, для приватного використання має відбуватися на основі ринкової вартості майна. Будь-яке відхилення від цього правила (передача нерухомості безкоштовно або дешевше, ніж його ринкової вартості) повинні бути попередньо економічно обґрунтовані та схвалені органами місцевого самоврядування.
Розподіл землі та власності	Процедури повинні бути прозорими, згідно з затвердженими правилами. Розподіл повинен бути здійснений в основному у вигляді закупівель на конкурсних засадах. Інші випадки розподілу мають бути чітко обмежені правилами.
Розподіл прав	Права повні, часткові, тимчасові закріплюються в чинному законодавстві. Наприклад, допустимі види та параметри землекористування визначаються в межах чинного законодавства.
Надходження і використання	Доходи від продажу капітальних активів повинні використовуватися для капітальних інвестицій або погашення довгострокового боргу.
Придбання активів у приватному секторі	Придбання активів у приватному секторі можливо тільки згідно з інвестиційними пріоритетами за попереднім схваленням органів місцевого самоврядування у складі планових показників капітальних бюджетних вкладень. Воно здійснюється на принципах добровільного продажу (мінімізуючи експропріацію). Покупки повинні здійснюватися на відкритій основі.
Забезпечення прозорості управління	Повнота та вільний доступ усіх зацікавлених сторін до інформації про активи територіальної громади і операції стосовно їх придбання, продажу і використання.

*Головне правило портфельного управління активами територіальної громади: те, що виходить зі складу активів шляхом продажу має бути інвестоване в інші форми капіталу.*

Органи місцевого самоврядування повинні мати чітку уяву і розуміти структуру джерел ще немобілізованих або втрачених доходів з

метою оцінювання можливостей їх активізації, у тому числі шляхом розробки та реалізації заходів щодо економії на витратах у сфері управління активами як фізичними (експлуатація, технічне обслуговування), так і фінансовими (відсотки за кредитами, обслуговування місцевого боргу).

Можливості економії фінансових ресурсів наведені в табл. 6.5.

Таблиця 6.5

**Можливості економії на витратах фінансових ресурсів за рахунок ефективного управління активами громади**

<i>Фінансовий потенціал</i>	<i>Потенційна економія на витратах</i>
<p>Операційні доходи</p> <p>Приховані цінові субсидії приватним орендарям, користувачам комунальної власності.</p> <p>Низький рівень плати за оренду (нижче, ніж у приватних секторах).</p> <p>Втрати доходів від використання комунальної власності через надмірні обмеження з боку органів місцевого самоврядування на використання власності</p>	<p>Операційні витрати</p> <p>Експлуатація та технічне обслуговування комунальної власності та інфраструктура має бути однією з найбільших частин бюджетних та позабюджетних витрат.</p> <p>Оптимізація цього виду витрат не знижує вартість нерухомості. Рационалізація портфелів активів. Придбання будівель для потреб територіальної громади замість лізингу може бути виправданим лише в окремих довгострокових випадках.</p>
<p>Капітальні доходи</p> <p>Продаж землі або майна на ринку нерухомості.</p> <p>Невідчужені надлишки активів територіальної громади, які можуть бути продані.</p> <p>Втрати доходів від продажів землі та комунальної нерухомості через надмірні обмежень з боку органів місцевого самоврядування.</p>	<p>Капітальні витрати.</p> <p>Реалізація інвестиційних проектів є більш ефективною шляхом державно-приватного партнерства.</p> <p>Продаж комунального майна, яке складно і дорого підтримувати і лізинг необхідних частин цього об'єкту в приватного покупця.</p>

Це потребує використання узгоджених тренінгових програм, на основі яких повинно здійснюватися навчання органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, які беруть участь в цьому процесі протягом періоду їх діяльності в комунальному секторі. Тренінгові програми можуть бути реалізовані на основі спільного державно-приватного партнерства з метою навчання суб'єктів, які здійснюють управління активами територіальної громади для вирішення проблем, що перешкоджають ефективному використанню фінансового потенціалу територіальної громади і розвитку місцевих фінансів.

### **6.3. Формування і забезпечення функціонування місцевих фондів розвитку**

Сучасним інструментом в управлінні місцевими фінансами є місцеві фонди розвитку, на створення і використання яких в умовах фінансової децентралізації органи місцевого самоврядування можуть мати прямий управлінський вплив.

*Місцевий фонд розвитку – це спільна добровільна ініціатива, організована органом або органами місцевого самоврядування у напрямі інноваційного розвитку шляхом формування кумулятивного ресурсу розвитку за рахунок цільових вкладів і спрямовану на сприяння використанню новаційних та інноваційних фінансових інструментів для сталого розвитку територій в контексті стратегій розвитку територіальних громад.*

Методичні та організаційні аспекти створення та управління місцевими фондами розвитку поєднуються в наборі основних структурних елементів, які є фундаментом функціонування цього інструменту (рис. 6.2).

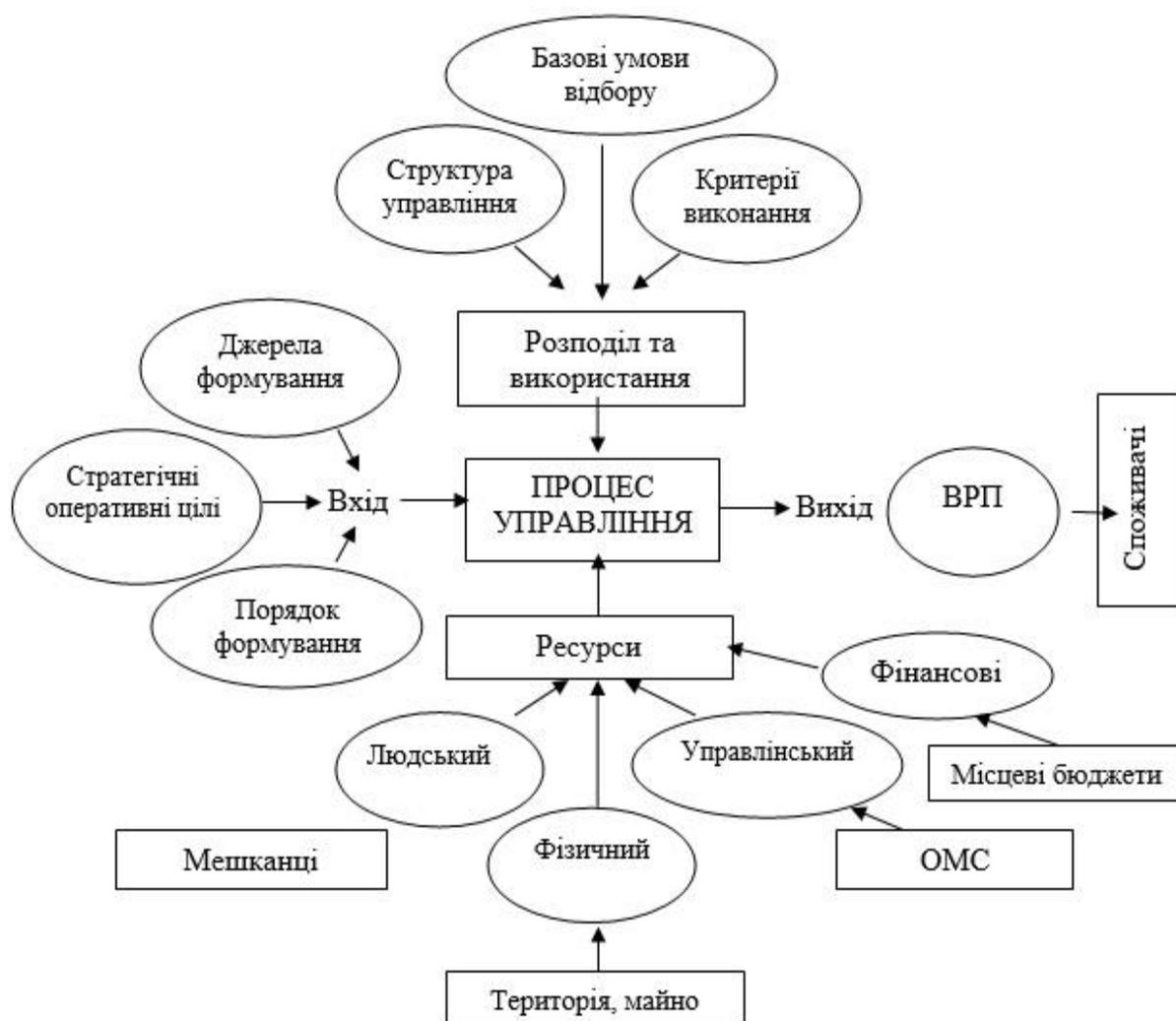


Рис. 6.2. Блок-схема організації процесу управління місцевими фондами розвитку

Стратегічна мета та оперативні цілі створення та функціонування місцевих фондів розвитку визначаються насамперед внутрішніми політиками та стратегіями розвитку територіальних громад в конкретній сфері діяльності. Місцеві фонди розвитку є одними із інструментів реалізації стратегій і, у той же час, джерелом утворення фінансових ресурсів (рис. 6.3).

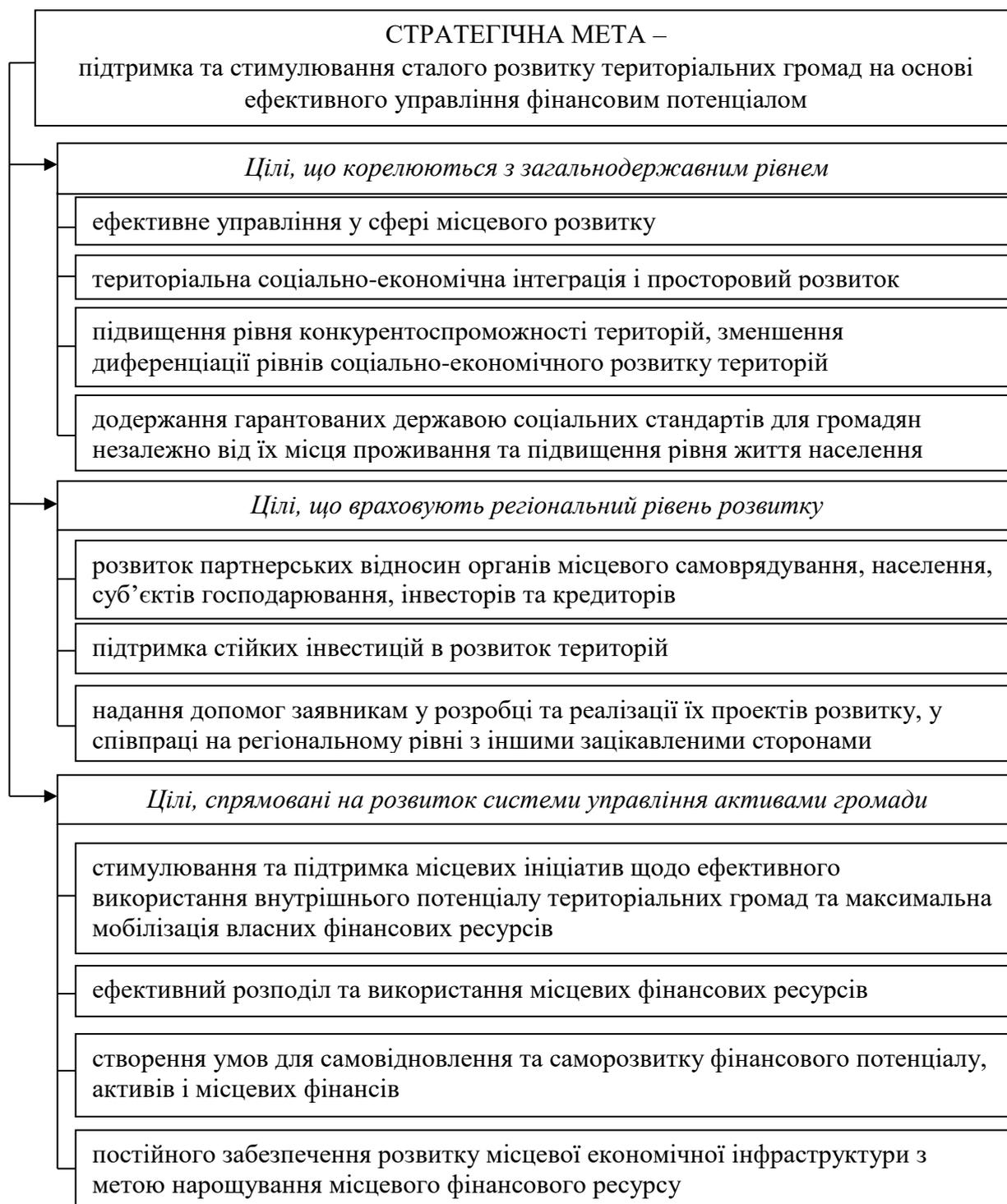


Рис. 6.3. Стратегічна мета та цілі місцевих фондів розвитку

За джерелами фінансування виокремлюються два основних сценарії формування місцевих фондів розвитку (рис. 6.4):

- мінімальний сценарій (тільки капітал територіальної громади;
- максимальний сценарій (співфінансування з інших фондів розвитку, капітал від державно-приватного партнерства, кредити та приватні інвестиції)

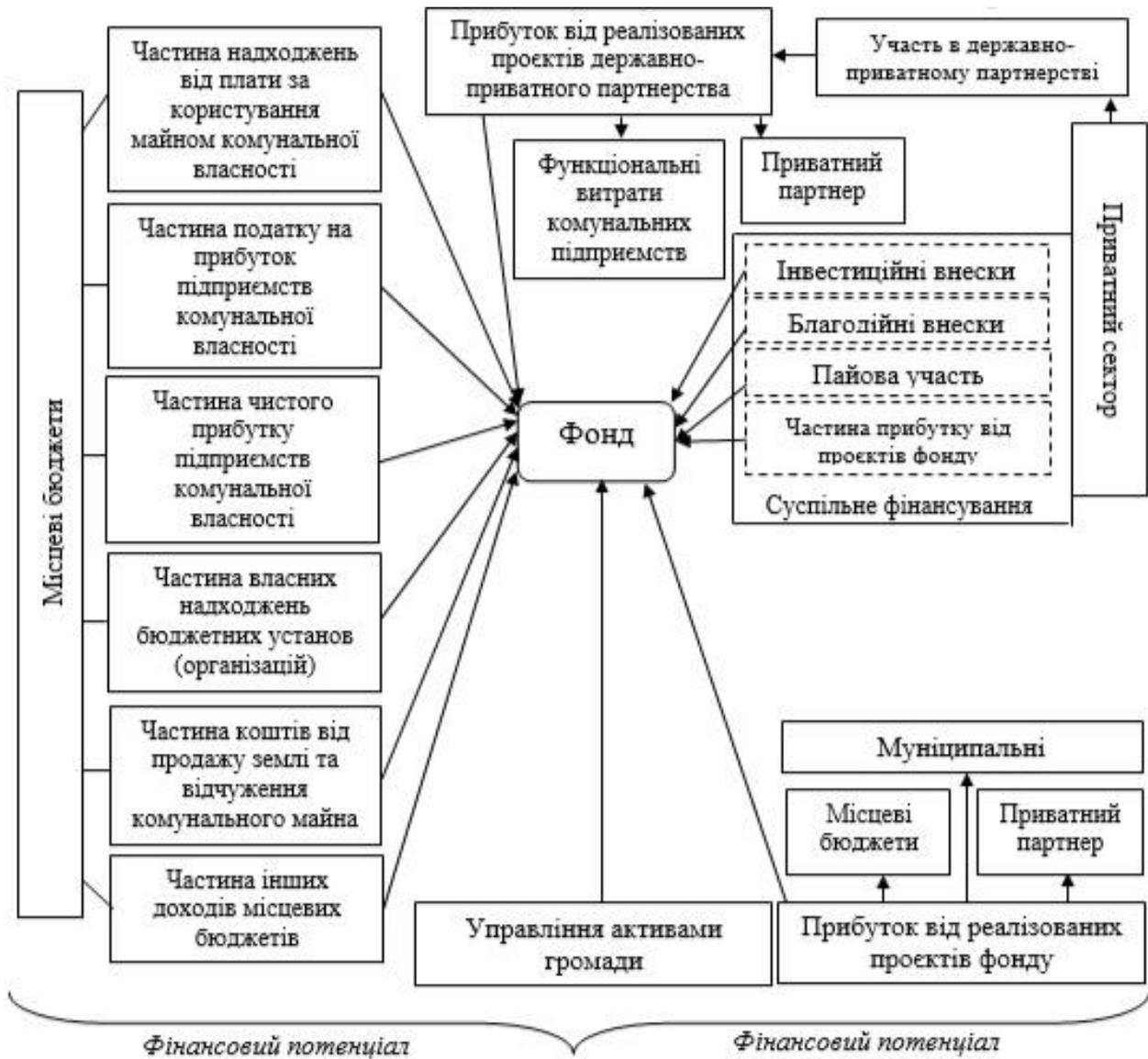


Рис. 6.4. Джерела формування місцевих фондів розвитку

Пріоритетними джерелами формування місцевих фондів розвитку насамперед виступають власні фінансові ресурси територіальних громад, продукування яких буде прямим наслідком діяльності органів місцевого самоврядування. Найбільшу питому вагу повинні займати

кошти мобілізовані за рахунок підвищення якості управління активами громади, прибутки від державно-приватного партнерства та отримані доходи від уже реалізованих проєктів за рахунок коштів фонду.

Обсяги місцевих фондів розвитку на кожний наступний рік і пріоритетні напрями використання затверджуються на сесії міської ради.

Умови відбору проєктів формуються за двома блоками: загальнообов'язкові та базові (табл. 6.6).

Таблиця 6.6

**Перелік обов'язкових умов для інвестиційних програм і проєктів, які підлягають фінансуванню з місцевих фондів розвитку**

<i>Умова</i>	<i>Характеристика</i>
Відповідність пріоритетам, визначеним у внутрішніх стратегіях розвитку територій та у планах заходів з їх реалізації	Проєкти та програми повинні бути спрямовані на реалізацію пріоритетних завдань, які визначені органом місцевого самоврядування
Відповідність пріоритетам, визначеним у внутрішніх стратегіях розвитку територіальних громад та у планах заходів з їх реалізації	Проєкти та програми повинні враховувати особливості стратегічного розвитку тих територіальних громад, суб'єкт подання яких передбачає реалізацію проєкту на його території
Відповідність пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку (за умові використання коштів державного фонду регіонального розвитку)	Проєкти та програми, реалізація яких передбачається за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку або на умовах співфінансування, повинні бути спрямовані на реалізацію пріоритетних завдань, які визначені не тільки для території, а й для держави
Упровадження новацій та/або інновацій у відповідних соціальних та економічній сферах	Усі проєкти та програми повинні бути новаційні та/або інноваційні заходи. Результатами реалізації заходів може бути новий для ринку продукт (послуга) у будь-якому з національних чи місцевих ринків
Наявність обґрунтованого календарного плану фінансування на весь період реалізації програми та проєкту	Календарні плани фінансування повинні бути складені на весь період реалізації проєкту з помісячною розбивкою, розрахунками та обґрунтуваннями обсягів

*Базові умови відбору проєктів формуються секторально у відповідності до цілей розвитку територій та відповідних інвестиційних пріоритетів. Вони повинні ураховувати:*

- стратегії розвитку територіальної громади;
- наявність бюджету і плану інвестиції;
- план заходів щодо залучення витрат на дослідження та інновації.

**Кошти фондів розподіляються виключно між проєктами на конкурсній основі згідно із встановленими умовами.**

Ціль розвитку територіальних громад *«Розширення досліджень, технологічний розвиток та інновації»* передбачає наявність:

- спеціалізованої стратегії розвитку територіальної громади або розділу в комплексній стратегії його розвитку, що базується на SWOT або аналогічному аналізі для концентрації ресурсів на колі пріоритетів;
- плану заходів щодо залучення витрат на приватні дослідження та інновації;
- бюджету на дослідження та інновації та інвестиційних пріоритетів територіальної громади в межах доступних власних фінансових ресурсів.

Ціль *«Розширення доступу до використання та властивостей інформаційних та комунікаційних технологій»* вимагає наявність:

- спеціалізованої стратегії або розділу в стратегії розвитку територіальної громади цифрового розвитку території та стимулювання недорогих, високоякісних і взаємодіючих з ІКТ продуктів на основі аналізу ринку;
- плану заходів підтримки приватних та публічних послуг, спрямованих на покращення доступу громадян до ІКТ, у тому числі соціально незахищених верств населення, комунальних підприємств, бюджетних установ (організацій);
- місцевих планів цифрових мереж нового покоління для досягнення високошвидкісного доступу до мережі Інтернет;
- зосередження уваги на сферах, де не забезпечено інфраструктуру за доступною ціною та якістю;
- забезпечення послуг для соціально-незахищених верств населення.

У межах цілі *«Підвищення конкурентоспроможності малого і середнього підприємництва»* виокремлюється така ключова базова

умова, як наявність плану заходів органу місцевого самоврядування для підтримки та розвитку бізнес-середовища для малого і середнього підприємництва.

Для цілі *«Підтримка заходів з енергоефективності»* визначається така базова умова відбору проєктів розвитку, як наявність плану заходів, спрямованих на:

– сприяння підвищенню рентабельності використання енергії та рентабельності інвестицій в енергоефективність при побудові або реконструкції будівель;

– розвиток високоефективної когенерації теплової та електричної енергії;

– сприяння виробництву і розподілу поновлюваних джерел енергії.

Базові умови у межах цілі *«Сприяння ресурсній ефективності та захист навколишнього природного середовища»* розподіляються на двома напрямками:

– водне господарство (наявність місцевої політики цін на воду, яка забезпечує стимули користувачам для ефективного використання водних ресурсів);

– сектор відходів (план заходів щодо розвитку економічно і екологічно стійких інвестиції в сектор).

Ціль *«Розвиток транспортної інфраструктури»* насамперед включає наявність плану інвестиції в транспортний сектор (включаючи громадський транспорт на регіональному та місцевому рівнях), який підтримує розвиток інфраструктури і покращує транспортні сполучення.

Проєкти, спрямовані на досягнення цілі *«Зниження рівня енергетичної залежності»*, мають відповідати такій базовій умові, як наявність планів пріоритетів розвитку місцевої енергетичної інфраструктури згідно з відповідними інвестиційними планами, які можуть містити:

– проєкт будівництва чи модернізації систем постачання електро-, теплоенергії у рамках проєктів;

– заходи щодо оптимізації використання енергії.

Ціль *«Створення нових робочих місць»* вимагає наявність стратегії розвитку ринку праці, яка має включати інвестиційні пріоритети в межах цілі.

*«Розвиток освіти, підготовки кадрів і професійного навчання»* передбачає обов'язкову наявність стратегії, спрямованої на підвищення якості та ефективності освіти, яка повинна містити такі напрями:

дошкільна та шкільна освіта; професійне навчання, у тому числі навчання протягом життя; забезпечувати доказову базу для розробки цільового плану дій та простеження розвитку подій.

Для проєктів розвитку у межах цілі «*Розвиток системи охорони здоров'я*» виокремлюються такі базові умови: наявність спеціалізованої стратегії розвитку системи охорони здоров'я територіальної громади або розділу в комплексній стратегії його розвитку.

Одна із найважливіших цілей у контексті розвитку системи місцевих фінансів «*Розвиток комунальної власності та сприяння державно-приватному партнерству*» вимагає:

- наявність спеціалізованих стратегій розвитку активів територіальної громади або розділів у стратегії розвитку громади, у тому числі шляхом задіяння механізмів державно-приватного партнерства;
- наявність системи управління активами громади з боку органів місцевого самоврядування.

Для додаткового оцінювання проєктів використовуються, зокрема показники ефективності проєктів та показники соціального ефекту.

*Показники ефективності:*

- економічна ефективність проєкту як частина сумарного за всі роки реалізації проєкту виробленого ВРП і розраховувати як співвідносну величину доданої вартості до його обсягу;
- фінансова ефективність проєкту, що оцінюється на основі фінансової моделі проєкту і може визначатися як чиста приведена вартість проєктів і внутрішня норма прибутковості проєктів;
- бюджетна (фіскальна) ефективність проєкту, яка оцінюється через зіставлення обсягу фінансування проєкту з фонду і сукупності податкових надходжень до місцевих бюджетів області, обумовлених реалізацією проєкту. Вона розраховується як відношення дисконтованих податкових надходжень місцевих бюджетів, обумовлених реалізацією проєкту, до дисконтованого обсягу асигнувань з фонду розвитку.

*Соціальний ефект* визначається за розміром території, на яку розповсюджуватиметься позитивний вплив реалізованого проєкту, та відповідно, кількістю населення, на яке поширюватимуться результати проєкту. Такі показники вимірювання соціального ефекту широко використовуються в управлінні проєктами розвитку, у тому числі й при оцінюванні проєктів, які претендують на фінансування з державного фонду регіонального розвитку.

Наведений перелік показників не є вичерпним.

*Після впровадження проєктів здійснюється оцінювання їх фактичної результативності за напрямками фінансування.*

**1. Загальна характеристика фінансування з місцевого фонду розвитку:** підприємства, які отримали підтримку; нові підприємства, які отримали підтримку з фонду; обсяги фінансування підприємств з фонду.

**2. Характеристика фінансування з місцевого фонду розвитку за напрямками.**

*Дослідження та інновації:* кількість підтримуваних дослідників; кількість підприємств, які ведуть дослідження або співпрацюють з науково-дослідними інститутами; інвестиції у сфері інновацій та проєктів НДР; кількість підприємств, які впроваджують нові для ринку продукти.

*Інформаційно-комунікативні технології:* додаткові господарства, які отримали доступ до мережі інтернет.

*Транспортна інфраструктура:* загальна довжина нових залізничних шляхів; модернізованих залізничних шляхів; побудованих автомобільних доріг; оновлених та модернізованих доріг; нових або покращених міських трамвайних ліній або метро; нових або покращених водних шляхів.

*Навколишнє середовище:* додаткові потужності переробки твердих відходів; додаткове населення, що обслуговується шляхом поліпшення водопостачання; населення, що отримує вигоду від заходів захисту від повеней; населення, що отримує вигоди від заходів охорони лісів від пожеж; загальна площа відновлених земель.

*Енергетика:* додаткові потужності виробництва відновлюваної енергії; число господарств, у яких поліпшено споживання енергії; зниження річного споживання енергії.

*Соціальна інфраструктура:* підтримка догляду за дітьми чи освіти; населення, охоплене поліпшеними медичними послугами.

*Ринок праці та професійне навчання:* число учасників ініціативи транскордонного співробітництва; ріст зайнятості на підприємствах.

*Активи територіальної громади:* приріст, оновлення основних комунальних фондів; кількість комунальних підприємств, які збільшили свою прибутковість; обсяг товарів (послуг) комунального виробництва на місцевому ринку; побудовані або відремонтовані будівлі, які знаходяться у комунальній власності; розвиток державно-приватного партнерства.

За результатами аналізу за фактом реалізації проєктів органи місцевого самоврядування можуть зробити висновки щодо ефективності ухвалених рішень та внести відповідні корективи в процеси функціонування фондів розвитку.

#### 6.4. Оперативне управління коштами місцевих бюджетів

Зміна взаємовідносин органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування передбачає розширення можливостей нарощування дохідної бази місцевих бюджетів і одним з її головних напрямів є **оперативне фінансове управління шляхом розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах.**

Цей процес чітко регламентується чинним законодавством:

– згідно зі ст. 16 Бюджетного кодексу України «керівник місцевого фінансового органу має право за рішенням місцевої ради в межах поточного бюджетного періоду здійснювати на конкурсних засадах розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду<sup>1</sup>»;

– постановою Кабінету Міністрів України № 6 від 12.01.2011 «Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках» визначено зазначений порядок<sup>2</sup>.

На депозитних рахунках органи місцевого самоврядування розміщують **тимчасово вільні кошти бюджетів** – кошти, які вже розподілені за напрямками використання, але, у силу різних причин (технічних, сезонних чи ін.) не можуть бути освоєні на поточний момент.

Важливо не підмінювати поняття «тимчасово вільні кошти» поняттям «вільні залишки», які ще не розподілені за напрямками фінансування.

Розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів здійснюється виключно на конкурсних засадах у банках, у яких держава прямо або опосередковано володіє 75 % чи більше статутного капіталу, та до яких протягом останнього року Національний банк України не застосовував таких заходів впливу, як обмеження, зупинення чи припинення здійснення окремих видів операцій та віднесення банку до категорії проблемних або неплатоспроможних.

Наразі в Україні таким законодавчим вимогам відповідають, як правило, чотири державних банки: Ощадбанк, Укргазбанк,

---

<sup>1</sup> Бюджетний Кодекс України № 2456-VI від 08 лип. 2010 р. (зі змінами).

<sup>2</sup> Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках: постанова Кабінету Міністрів України від 12 січ. 2011 р. № 6 (зі змінами).

Укрексімбанк і Приватбанк.

*Для початку процесу розміщення тимчасово вільних коштів повинні бути виконані кілька обов'язкових умов, а саме:*

– внесення змін до рішення про місцевий бюджет на поточний рік шляхом його доповнення пунктом такого змісту (у разі відсутності): «Відповідно до ч. 8 ст. 16 Бюджетного кодексу України надати право фінансовому управлінню відповідної місцевої ради в межах поточного бюджетного періоду здійснювати на конкурсних засадах розміщення тимчасово вільних коштів міського бюджету на депозитах з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду»;

– відсутність простроченої кредиторської заборгованості за відповідним фондом місцевого бюджету (відповідними напрямками його використання), крім тієї, що виникла внаслідок недоотримання коштів субвенцій з державного бюджету та бюджетів інших рівнів;

– відсутність непогашених середньострокових позик, отриманих за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка в поточному бюджетному періоді.

**Організаційний процес розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитних рахунках передбачає такі основні етапи:**

1. Фінансове управління відповідної міської ради надсилає лист до управління (представника) Національного банку України в області щодо надання інформації про банки, які відповідають умовам постанови Кабінету Міністрів від 12.01.2011 № 6, та до яких не застосовувались санкції.

2. Після отримання відповіді Національного банку України фінансове управління формує заявку-пропозицію, у якій визначає обсяг коштів для розміщення, умови за депозитом, адресу та дату прийняття пропозиції банку (не більше п'яти робочих днів з дня відправлення), а також дату розгляду, і надсилає її до банків, які згідно з отриманими даними від Національного банку України відповідають вимогам, визначеним у відповідній постанові.

3. Фінансове управління формує комісію для проведення конкурсу з відбору банків, визначається голова комісії, що затверджується наказом начальника управління. Склад комісії – не менше п'яти осіб. Включаються: представники фінансового управління, казначейства, представник управління Національного банку України в області (за

згодою). Згідно з поширеною практикою за згодою також включаються голови депутатських комісій з питань бюджету, соціально-економічного розвитку, представники територіальних підрозділів Служби Безпеки й Міністерства внутрішніх справ України.

4. Протягом п'яти робочих днів від закінчення строку подання банками пропозицій, проводиться засідання конкурсної комісії. Воно вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менш як дві третини її членів. Рішення комісії приймається простою більшістю голосів членів комісії, присутніх на її засіданні. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос голови конкурсної комісії. При розгляді пропозицій банку важливо звернути увагу на такі аспекти, як можливість подальшого поповнення депозиту з перевищенням початкової суми вкладу; можливість зняття частини коштів з депозиту в день подання фінансовим управлінням заявки про такі наміри.

5. Після оголошення банка-переможця фінансове управління укладає договір з банком про розміщення коштів на депозиті.

*Варто звернути увагу на деякі питання, які виникають на різних етапах процесу розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозиті.*

По-перше, розміщення бюджетних коштів на депозитах в двох чи більше банках можливе лише за умови, що ці банки запропонували однакові ставки за депозитом. У іншому разі це може трактуватися як умисне недоотримання вигоди до місцевого бюджету.

По-друге, з метою мінімізації корупційних ризиків до складу конкурсної комісії доцільно включити представників територіальних підрозділів Служби безпеки та Міністерства внутрішніх справ України.

По-третє, депозитні пакети, які пропонуються державними банками для органів місцевого самоврядування, передбачають можливість щоденного зняття та поповнення депозитних рахунків. Тож ризики щодо несвоєчасного фінансування запланованих потреб відсутні. Кошти з депозиту чи їх частину можна покласти та зняти у будь-який день без втрати нарахованих відсотків.

На практиці суми надходжень до місцевих бюджетів від відсотків за депозитами коливаються від 300 тис грн до 100 млн грн і більше в залежності від суми депозиту та терміну розміщення коштів. Отримані доходи створюють додаткові можливості щодо реалізації проектів

розвитку територіальної громади. Тому з посиленням відповідальності органів місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами актуальність цього джерела наповнення місцевих бюджетів зростає.

Нажаль, намагаючись використовувати кошти місцевих бюджетів для покриття тимчасових касових розривів державного бюджету Кабінет Міністрів України періодично встановлює обмеження для органів місцевого самоврядування щодо оперативного управління фінансовими ресурсами (наприклад, кінець 2013 р., початок 2015 і 2019 рр.).

*Для повноцінного забезпечення потреб розвитку територій органи місцевого самоврядування повинні максимально використовувати можливості щодо залучення додаткових ресурсів у дохідну базу місцевих бюджетів, тим самим посилюючи рівень ресурсного забезпечення останніх. Зміна традицій міжбюджетного трансфертного вирівнювання передбачає відмову органів місцевого самоврядування від патерналістських настроїв у контексті відносин із державними органами влади, що спонукає до перманентного розвитку ресурсного потенціалу територій та інвестиційної активності.*

## **6.5. Управління кредитними ресурсами і муніципальні облігації**

Задоволення потреб у сфері фінансування місцевої інфраструктури – це масштабне завдання. Органи місцевого самоврядування очевидно не в змозі виділяти кошти на оплату всіх цих витрат на щорічній основі. Таким чином, роль у вирішенні цього завдання відіграє позикове фінансування. Місцеві запозичення увійшли в європейську практику ще наприкінці ХІХ ст. та на сьогодні відіграють значну роль у фінансуванні потреб територій. Серед держав - членів ЄС обсяг місцевих запозичень досяг найвищого рівня щодо ВВП у ФРН, Бельгії, Італії, Іспанії та Нідерландах.

Альтернативи фінансування боргу охоплюють широкий спектр варіантів, від запозичення з державних банків до випуску боргових зобов'язань на міжнародних ринках капіталу, залежно від обставин конкретного органу місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування, користуючись перевагами децентралізації, постійно намагаються розширити і диверсифікувати джерела фінансування проектів розвитку території за рахунок

мобілізації ринкових інструментів та посилення їхньої фінансової самодостатності.

Все більшої популярності набуває випуск **муніципальних облігацій**.

Вони широко використовуються в Північній Америці як інструмент забезпечення інвестицій місцевого самоврядування. Але такий інструмент є менш популярним в Європі, особливо у Франції та Німеччині, де місцева влада має можливості щодо запозичення коштів зі спеціалізованих банків, таких як «Dexia».

Ураховуючи відсутність в Україні таких фінансових установ – випуск облігацій може стати ефективним способом забезпечення реалізації державної політики регіонального розвитку, на який органи місцевого самоврядування матимуть помітний вплив.

Місцева влада Мексики не мала прямого доступу до ринків капіталу. Більша частина їх фінансування було отримано від спеціалізованого банку «Banobras» у вигляді коротко- і середньострокових кредитів. Випуск національних зобов'язань, який вперше використали для банків, мав потужні наслідки для розвитку місцевих кредитних ринків. Місцева мексиканська влада отримала доступ до коштів від страхових компаній та інвестиційних банків.

*Муніципальна облігація – боргове зобов'язання, що видається місцевим органом влади та підтверджує зобов'язання відшкодувати йому номінальну вартість паперу з виплатою певного доходу згідно з графіком платежів і головний в кінці терміну.*

Зв'язок працює як кредит: *емітент позичальник – тримач кредитор – купон інтерес*. Мета – аналогічна банківському кредиту. Емітент (орган місцевого самоврядування) продає облігації для широкої публіки (часто інвестиційному банку) і використовує доходи від продажу фінансування інвестиційних проектів.

Муніципальна облігація може бути видрукована і випускатися як банкнота. Хоча частіше облігації видаються тільки в електронному вигляді, створюючи значну економію для емітентів. Ставка облігації може бути фіксованою або змінною.

Найбільш поширений спосіб випуску облігацій через **андеррайтинг**. Суть полягає в тому, що один або більше банки купують весь випуск облігацій в емітента і перепродають їх інвесторам. Центральні та місцеві органи влади, як правило, відпускають облігації з аукціонів, де громадськість і банки можуть запропонувати ціну на них.

**Основні типи муніципальних облігацій (закордонний досвід):**

- загальні;
- дохідні (спеціальні);
- структуровані.

**Загальні зобов'язання** обслуговуються коштом усіх доходів місцевого самоврядування. Використовується повний набір джерел доходів, у тому числі податки і збори, міжбюджетні трансфери, безумовні гранти для обслуговування простроченої заборгованості та відсотків.

**Дохідні або спеціальні облігації** забезпечуються очікуваними доходами від проекту, що фінансується.

**Структуровані облігації** забезпечені джерелами доходів, що диференціюються з доходів, одержуваних від самофінансування. Наприклад, орган місцевого самоврядування видав облігації для реструктуризації свого внутрішнього боргу, а вкінці терміну використав очікувані роялті для обслуговування облігацій та їх викупу.

В Україні застосовується практика емісії облігацій внутрішніх місцевих позик відповідно до рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку «Про затвердження Положення про порядок емісії облігацій внутрішніх місцевих позик та їх обігу» від 14 черв. 2018 р. № 391, але визначені чинним законодавством механізми суттєво обмежені у порівнянні із зарубіжними аналогами.

**Гарантії** виконують свою роль у використанні зовнішніх ресурсів.

Залежно від рівня надання гарантій визначають такі їх типи:

1) *урядовий рівень* (гарантії надаються центральними органами виконавчої влади для фінансової підтримки місцевого самоврядування, що робить запозичення дешевшим);

2) *місцевий рівень* (органи місцевого самоврядування надають гарантії для підтримки розвитку комунальних підприємств за рахунок власних дохідних).

Також органи місцевого самоврядування можуть вимагати, щоб незалежні організації, такі як комунальні підприємства видали муніципальну гарантію для підтримки угоди. Таким чином, муніципалітет економить готівку з бюджету, хоча існують ризики, що позичальник буде не в змозі сплатити обслуговування та погашення боргу і органи місцевого самоврядування змушені будуть втрутитися і погасити кредит.

**Кредитні рейтинги** оцінювання спроможності місцевого самоврядування для випуску облігацій здійснюються визнаними рейтинговими агентствами. Останні відіграють ключову роль у забезпеченні ринку інформацією про спроможність органів влади

випускати боргові зобов'язання та сплачувати у визначені терміни.

Відповідно органи місцевого самоврядування повинні систематично вживати заходи щодо підвищення свого кредитного рейтингу.

Успіх муніципальних ринків облігацій залежить від розміру внутрішнього боргу, фінансових механізмів ринку та законодавства, що регулює запозичення місцевого самоврядування.

*Положення про місцеві запозичення, як правило, зосереджені на чотирьох правилах:*

– використання кредитних коштів (кредит повинен обслуговувати довгострокові інвестиційні проекти, а не поточні витрати);

– межа боргу (борг та його обслуговування повинно бути обмежене відсотком від виручки);

– джерела фінансування.

Усе інше залежить від національних особливостей країн.

Експерти Світового банку сформулювали для органів місцевого самоврядування **базові умови для ефективного отримання та використання зовнішніх коштів:**

– чітка програма капіталовкладень з визначеними та оціненими проектами розвитку є важливим інструментом для залучення фінансування відповідно до цілей розвитку території;

– важливо продемонструвати, що зовнішні кошти використовуються для фінансування цільових проектів, які є стійкими протягом тривалого терміну, і є достатній бюджет для експлуатації та технічного обслуговування;

– якісна розробка та своєчасне подання фінансової звітності;

– прозорий і збалансований бюджет;

– наявність операційного профіциту місцевого бюджету є надзвичайно важливим для успішної співпраці з потенціальним інвестором або донором<sup>1</sup>.

**Підготовка місцевого плану залучення капіталу, як правило, містить три етапи роботи органів місцевого самоврядування:**

– ідентифікація та визначення пріоритетності потреб інфраструктури та необхідних капітальних витрат;

– оцінка зовнішніх ресурсів необхідних для реалізації місцевих пріоритетів, які можливо залучити в межах чинного законодавства

– визначення кращої комбінації ресурсів і фінансових коштів.

---

<sup>1</sup> Municipal Finances / C.Farvacque-Vitkovic and M.Kopanyi, Editors. The World Bank, Washington: Library of Congress, 2014. С. 247.

*У результаті може бути затверджений та опублікований документ, який інформує зацікавлені сторони (громадян, підприємств, потенційних інвесторів) про потреби органів місцевого самоврядування в інвестиційному капіталі, потенційні об'єкти для інвестування та умови залучення коштів.*

**Управління борговими ризиками** є складовою управління місцевими запозиченнями, у тому числі у контексті залучення коштів для реалізації проєктів розвитку територій. Нині основну увагу слід звернути на високі ризики місцевих запозичень в Україні, які потребують урегулювання з метою активізації можливостей фінансування соціально-економічного розвитку територіальних громад.

**Заходи щодо управління ризиками місцевих запозичень та підвищення ефективності цього боргового інструменту.**

1. Надання органам місцевого самоврядування права диференціювати ставки місцевих податків за умови необхідності забезпечення платежів за місцевими борговими зобов'язаннями.

Можливість підняття ставки місцевих податків (податок на нерухоме майно, транспортний податок, єдиний податок тощо) створить додаткові можливості для підтримки платоспроможності територіальних громад в частині місцевих запозичень. Відповідне підвищення ставок податків повинне супроводжуватися аналітичними розрахунками, обґрунтуваннями та громадськими обговореннями з подальшим їх зменшенням до початкового рівня після погашення позики. Така практика успішно використовується в місцевих юрисдикціях США. При цьому у більшості з них існують верхні межі підвищення ставок податків задля фінансування боргових платежів.

2. Лібералізувати підхід до встановлення граничних обсягів видатків місцевого бюджету на обслуговування боргу.

Згідно зі ст. 74 Бюджетного кодексу України такі видатки «не можуть перевищувати 10 % видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу<sup>1</sup>». Загалом наявність таких обмежень є скоріше позитивним аспектом, аніж негативним. У світлі реформи місцевого самоврядування діючі в Україні обмеження потребують перегляду та спрощення. У Латвії, Польщі, Бразилії максимально допустима сума платежів в рахунок обслуговування боргу становить 15 % від сукупного обсягу місцевого бюджету. У країнах ОЕСР верхній ліміт знаходиться у межах 5–10 % доходів. При цьому враховується вся

<sup>1</sup> Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 (зі змінами).

дохідна частина бюджету, а не лише загальних фонд (за вітчизняною практикою). При цьому частку бюджетних коштів, що спрямовуються на обслуговування місцевого боргу доцільно визначати виходячи з толерантності членів територіальної громади по відношенню до обсягів вилучення бюджетних ресурсів на виплати за місцевими запозиченнями. Знову ж таки, це можна здійснювати шляхом громадських обговорень чи місцевих референдумів залежно від масштабу рішення, що ухвалюється. Також верхню межу витрат на обслуговування місцевого боргу можна диференціювати із урахуванням фінансової стабільності та рівня забезпечення соціальної складовою видатків місцевих бюджетів.

3. Заборонити вилучення коштів для погашення місцевих запозичень та обслуговування боргу за рахунок скорочення видатків на оплату праці працівників органів місцевого самоврядування, бюджетних установ (організацій), у тому числі шляхом зменшення кількості робочих місць.

4. Скасувати процедуру погодження місцевих запозичень в міністерстві фінансів України.

Нині обсяг та умови здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій погоджуються з Міністерством фінансів України. Міністерство також здійснює їх реєстрацію. Погодження місцевих запозичень у Міністерстві фінансів створює умови для ухвалення суб'єктивних рішень і максимізує рівень корупції в органах державної влади. Це перешкоджає розвитку кредитних відносин на місцевому рівні та суперечить постулатам реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади.

5. Забезпечити формування місцевого плану залучення капіталу.

Підготовка плану включає три етапи органів місцевого самоврядування: ідентифікація та визначення пріоритетності потреб інфраструктури та необхідних капітальних витрат; оцінка зовнішніх ресурсів необхідних для реалізації місцевих пріоритетів, які можливо залучити в межах чинного законодавства; визначення оптимальної комбінації ресурсів і фінансових коштів.

6. Регламентувати процедуру дефолту органів місцевого самоврядування, що характерна для багатьох зарубіжних країн і, як правило, передбачає реалізацію предметів застави, перерахування надходжень до місцевих бюджетів, реструктуризацію боргу, встановлення процедури зовнішнього фінансового управління.

*Використання позикового фінансування має також інші вигоди. Це дисциплінує органи місцевого самоврядування, змушуючи їх визначити основні інвестиційні пріоритети та блокувати непершочергове фінансування. Крім того, здатність профінансувати комплекс об'єктів у межах реалізації стратегії розвитку територіальної громади своєчасно заощадити чималі гроші, а в деяких випадках більше, ніж вартість самого кредиту.*

## **6.6. Гендерно орієнтоване бюджетування**

Про необхідність впровадження гендерно орієнтованого підходу під час формування, розподілу та використання коштів державного та місцевого бюджетів в Україні мова йде протягом кількох останніх років.

Уперше офіційно цей елемент бюджетної реформи задекларували в Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 рр. в рамках удосконалення програмно-цільового методу. Вже на початку 2019 р. Міністерство фінансів України розробило Методичні рекомендації щодо впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі<sup>1</sup>, що дозволило залучити в процес розпорядників бюджетних коштів.

**Гендерно орієнтоване бюджетування – це підхід до формування політики управління державними фінансами, метою якого є оцінка впливу бюджету на нерівність між жінками та чоловіками, а також відповідні зміни в бюджетній політиці<sup>2</sup>.**

Це – про справедливий розподіл коштів платників податків із максимальним ефектом задоволення їхніх потреб та інтересів. Однак, попри наявність масштабних досліджень, навчально-методичних матеріалів про гендерно чутливий підхід, досі лєвова частка людей до кінця не усвідомлює справжню суть та вагу його впровадження в усіх сферах життя суспільства.

*Існує два найбільш розповсюджених міфи про гендерно орієнтоване бюджетування:*

---

<sup>1</sup> Про затвердження Методичних рекомендацій щодо впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі: наказ Міністерства фінансів України від 02.01.2019 № 1.

<sup>2</sup> Сучасні тенденції розвитку і практики гендерно орієнтованого бюджетування на світовому, європейському та національному рівнях : тези вебінарів. Київ, 2020. С. 15.

1. Бюджетні кошти потрібно розподілити 50/50 між жінками та чоловіками;
2. Більшу частину бюджетних коштів потрібно спрямувати на задоволення потреб жінок.

### **Нормативно-правова основа реалізації гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі в Україні:**

- Конституція України;
- Бюджетний кодекс України;
- Закони України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про запобігання та протидію домашньому насильству», «Про протидію торгівлі людьми»;
- Державна соціальна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року, схвалена постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2018 № 273;
- міжнародні договори України;
- Восьма періодична доповідь України про виконання Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок;
- Цілі сталого розвитку ООН;
- Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року;
- щорічні доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в Україні;
- Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 рр.;
- Методичні рекомендації щодо впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі.

### **Впровадження гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі за основними завданнями та етапами.**

*Завдання 1. Модернізація управлінського підходу (уряду, місцевого самоврядування, бюджетних установ та організацій, комунальних підприємств тощо) до організації процесів формування, розподілу та використання коштів державного та місцевих бюджетів:*

[1] етап – опитування (анкетування) цільових груп населення (отримувачів публічних послуг) з питань проявів гендерної нерівності у тій чи іншій сфері;

[2] етап – узагальнення результатів проведених опитувань та

виокремлення проблем в досягненні гендерної рівності щодо надання різних категорій публічних послуг;

[3] етап – розробка рекомендацій щодо скорочення гендерних розривів в наданні публічних послуг населенню та особливостей їх фінансування на основі гендерно орієнтованого підходу.

*Завдання 2. Підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів за рахунок розширення застосування гендерно орієнтованого бюджетування в органах публічної влади різних рівнів:*

[1] етап – розробка пакету законодавчих змін до Бюджетного кодексу щодо удосконалення технологій гендерно орієнтованого бюджетування;

[2] етап – розробка рекомендацій для органів публічної влади щодо імплементації гендерно орієнтованого бюджетування у розрізі основних публічних послуг для населення;

[3] етап – консультаційна підтримка на всіх етапах впровадження гендерно орієнтованого бюджетування.

*Завдання 3. Створення програми навчального курсу та проведення інформаційної програми із забезпечення гендерної рівності та імплементації гендерного орієнтованого бюджетування, зокрема у розрізі основних публічних послуг:*

[1] етап – підготовка збірки рекомендацій з підвищення компетентностей публічних службовців щодо забезпечення гендерної рівності та імплементації гендерно орієнтованого бюджетування, зокрема у розрізі основних публічних послуг;

[2] етап – проведення тренінгів з підвищення компетентностей публічних службовців щодо забезпечення гендерної рівності та імплементації гендерно орієнтованого бюджетування.

*Завдання 4. Збільшення кількості гендерно чутливих бюджетних програм:*

[1] етап – проведення презентацій результатів дослідження проблем та рекомендацій з підвищення компетентностей державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування щодо забезпечення гендерної рівності та імплементації гендерно орієнтованого бюджетування.

[2] етап – методичний супровід та моніторинг результатів впровадження гендерно орієнтованого бюджетування.

*На сучасному етапі здійснюється оцінювання наявних бюджетних програм усіх рівнів щодо врахування гендерних аспектів.*

Основною метою є виявлення гендерно чутливих, які містять

кількісні та якісні характеристики щодо цілеспрямованості на забезпечення гендерної рівності, та гендерно нейтральних програм, що потребують вжиття додаткових заходів для врахування гендерного аспекту.

**Гендерно чутлива бюджетна програма** – бюджетна програма, яка враховує гендерний аспект і містить кількісні та якісні характеристики щодо цілеспрямованості на забезпечення гендерної рівності: зменшення гендерних розривів, усунення гендерної дискримінації, послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у відповідній сфері/галузі з точки зору забезпечення гендерних потреб та задоволення гендерних інтересів<sup>1</sup>.

**Гендерно нейтральна бюджетна програма** – бюджетна програма, яка за результатами гендерного аналізу визнана такою, що потребує вжиття додаткових заходів (досліджень) для врахування гендерного аспекту<sup>2</sup>.

***Важливо:** гендерно орієнтоване бюджетування не передбачає розподілу коштів між чоловіками та жінками у пропорції 50/50, а спрямоване на зменшення гендерних розривів, усунення гендерної дискримінації, послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у відповідній сфері чи галузі з точки зору забезпечення гендерних потреб та задоволення гендерних інтересів.*

*Дослідження публічних послуг, що надаються в межах бюджетної програми передбачає аналіз:*

- цільових груп отримувачів послуг за ознакою статі та, у разі доцільності, за іншими ознаками: вік, місце проживання, стан здоров'я, етнічне походження, соціально-економічний статус тощо;
- потреб та інтересів цільових груп отримувачів послуг;
- обсягу та якості послуги з точки зору забезпечення потреб та задоволення інтересів цільових груп при наданні послуги;
- рівня розвитку інфраструктури, створеної для надання послуги;
- перешкод у доступі до послуги, в тому числі для жінок, чоловіків та/або їх груп;

---

<sup>1</sup> Про затвердження Методичних рекомендацій щодо впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі: наказ Міністерства фінансів України від 02.01.2019 № 1.

<sup>2</sup> Там само.

- частки населення, яка відповідно до законодавства може одержувати послугу, проте не користується нею;
- цільових груп надавачів послуг за ознакою статі та, у разі доцільності, за іншими ознаками, зокрема за видами діяльності відповідно до службових обов'язків<sup>1</sup>.

*Висновки за результатами гендерного аналізу бюджетної програми включають:*

- відповідність бюджетної програми взятим Україною зобов'язанням щодо гендерної рівності, вимогам нормативно-правових актів та інших документів;
- стан врахування у бюджетній програмі гендерних аспектів;
- виявлені гендерні розриви, гендерна дискримінація, тенденції при забезпеченні потреб та задоволенні інтересів жінок, чоловіків та їх груп;
- забезпечення справедливого та неупередженого розподілу бюджетних коштів при плануванні та виконанні бюджетної програми, наданні публічних послуг<sup>2</sup>.

Гендерно орієнтоване бюджетування в усіх сферах публічного управління впевнено набуває популярності, що підсилюється його актуальністю із огляду на активні євроінтеграційні процеси. Безумовно, врахування гендерних аспектів в бюджетних програмах підвищить ефективність розподілу та використання коштів, а також якість та доступність публічних послуг для їх безпосереднього споживача. При цьому впровадження гендерно орієнтованого бюджетування актуально на всіх рівнях публічної влади.

Процес забезпечення рівних прав чоловіків та жінок включає, насамперед дослідні, інформаційні, навчальні заходи: вивчення потреб жінок та чоловіків, їхні відмінності; розробка рекомендацій щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; розробка та реалізація інформаційних і навчальних заходів тощо.

---

<sup>1</sup> Про затвердження Методичних рекомендацій щодо впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі : наказ Міністерства фінансів України від 02.01.2019 № 1.

<sup>2</sup> Там само.

## **ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ОБГОВОРЕННЯ**

1. Перелічіть інструменти управління місцевими фінансами, досвід застосування яких можна впровадити в Україні.
2. Які сучасні інструменти управління місцевими фінансами, на Вашу думку, є найефективнішими?
3. Назвіть податкові інструменти управління місцевими фінансами.
4. У чому полягає портфельний підхід до управління активами територіальної громади?
5. Які переваги використання портфельного підходу в управлінні активами територіальної громади?
6. Обґрунтуйте можливості економії на витратах фінансових ресурсів за рахунок ефективного управління активами громади.
7. Як здійснюється оперативне управління коштами місцевих бюджетів?
8. Назвіть етапи процесу розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитних рахунках.
9. У чому полягають інструменти управління кредитними ресурсами, залучених для реалізації проєктів розвитку територіальних громад?
10. Проаналізуйте доходи місцевих бюджетів від розміщення тимчасово вільних коштів на депозитах за останні три роки. Зробіть висновки щодо ефективності використання цього інструменту управління місцевими фінансами в Україні.
11. Із якого року поняття «фіскальні ризики» закріплено у Бюджетному кодексі України? Як це поняття трактується в Бюджетному кодексі України?
12. Наведіть класифікацію фіскальних ризиків в управлінні місцевими фінансами. Охарактеризуйте види ризиків.
13. Назвіть причини виникнення фіскальних ризиків в управлінні місцевими фінансами.
14. Охарактеризуйте етапи управління фіскальними ризиками.
15. Назвіть та охарактеризуйте методи та відповідні їм інструменти управління фіскальними ризиками.
16. Зобразіть схематично організацію процесу управління місцевими фондами розвитку та охарактеризуйте її.
17. Назвіть стратегічну мету та перелічіть цілі місцевих фондів розвитку.
18. Розкрийте зміст поняття «гендерно орієнтоване бюджетування».
19. Охарактеризуйте механізм впровадження гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі за основними завданнями та етапами.
20. У чому полягає різниця між гендерно чутливою та гендерно нейтральною бюджетною програмою?
21. Розкрийте методіку оцінювання бюджетних програм щодо врахування гендерних аспектів.
22. Запропонуйте шляхи удосконалення інструментів управління місцевими фінансами в Україні.

## Розділ 7 ОЦІНЮВАННЯ СТАНУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

### 7.1. Інформаційно-аналітичне забезпечення управління місцевими фінансами

Процеси формування, розподілу і використання фінансових ресурсів територіальної громади супроводжуються інтегрованим інформаційно-аналітичним супроводом, а отже рівень організації інформаційного обміну, накопичення даних, наявність досконалого комплексу імітаційних моделей управління місцевими фінансами посідає вагоме місце.

Інформаційно-аналітична система руху потоків фінансових ресурсів забезпечує запровадження єдиних підходів до складання, розпису та аналізу виконання місцевих бюджетів, створює передумови для оперативного надання звітності органами місцевого самоврядування для прийняття своєчасних рішень. Вона має вхідні дані, точки накопичення та оброблення інформації, а також вихідні дані – інформацію про результуючі потоки фінансових ресурсів. У результаті органи місцевого самоврядування отримують можливості щодо формування масиву даних для ефективного оцінювання поточної ситуації, прогнозування майбутніх результатів за результатами управлінських рішень.

Від достовірності та оперативності аналізу вхідних даних щодо наявного ресурсного потенціалу, ресурсів території, джерел надходжень і рівня та структури видатків місцевих бюджетів залежить обґрунтованість та ефективність подальших управлінських рішень органів місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами.

В межах системи аналізу ефективності управління публічними фінансами визначено такі важливі параметри ефективності діяльності органів місцевого самоврядування:

- реалістичність бюджету (бюджет є реалістичним та виконується так, як передбачалося);
- повнота та транспарентність (ведеться всебічний нагляд за бюджетним і фінансовим ризиками, а інформація доступна для громадськості);
- складання бюджету відповідно до політичних цілей (бюджет

готується з належним урахуванням міркувань урядової політики);

– передбачуваність та контроль за виконанням бюджету (бюджет виконується в упорядкований і передбачуваний спосіб, є механізм організації контролю та керівництва в питаннях використання державних коштів);

– бухгалтерський облік, ведення документації та звітування (забезпечується належне складання, зберігання та розповсюдження облікової документації та інформації, необхідної для забезпечення контролю за прийняттям рішень та цілей управління і звітності);

– зовнішні перевірки та аудит (діє механізм контролю за використанням публічних фінансів та виконанням рішень органами влади).

Модель формування і руху інформаційно-аналітичних потоків щодо фінансових ресурсів місцевого самоврядування показує, що для ухвалення оптимального управлінського рішення структурні підрозділи органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій отримують інформацію від розпорядників бюджетних коштів щодо результативних фінансових потоків, характеристики яких є одночасно вихідними та вхідними даними моделі (рис. 7.1).

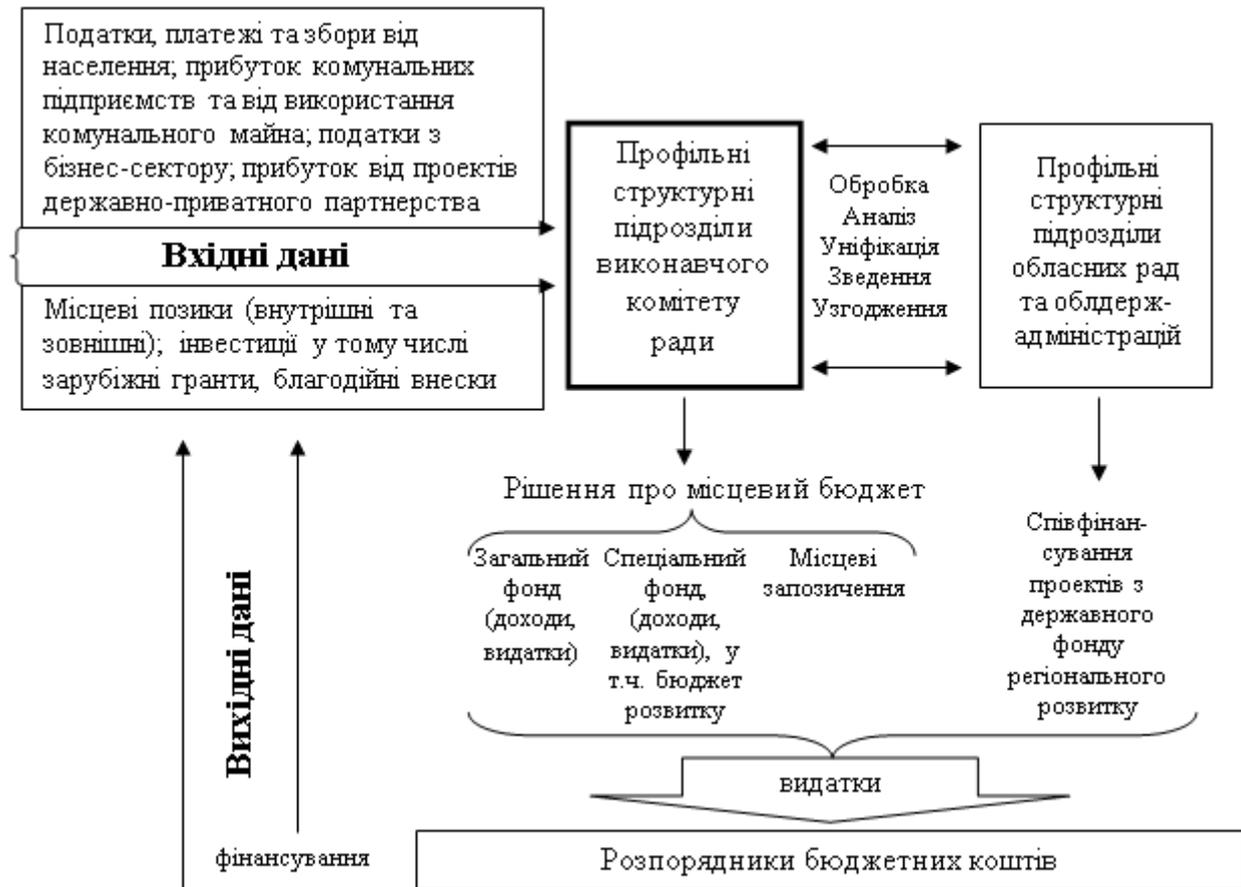


Рис. 7.1. Модель інформаційно-аналітичних потоків

*щодо фінансових ресурсів місцевого самоврядування*

Розподіл місцевих фінансових ресурсів за напрямками та відповідними розпорядниками коштів характерний для програмно-цільового методу бюджетування, який успішно використовується розвиненими країнами світу та закріплений у Бюджетному кодексі України.

Чи не найбільша частина інформаційно-аналітичного циклу припадає на обробку та аналіз даних щодо вхідних фінансових потоків. Саме за результатами цього процесу ухвалюється управлінське рішення щодо розподілу доходів місцевих бюджетів за напрямками фінансування, які по суті є джерелами утворення та нарощування ресурсного потенціалу території для нового циклу управління.

Основні підходи до оцінювання стану місцевих фінансів залежно від об'єкта:

- оцінювання фінансової компетенції органів місцевого самоврядування;
- оцінювання фінансової стійкості місцевого бюджету;
- оцінювання ресурсного та фінансового потенціалу бюджету території;
- оцінювання інвестиційного потенціалу території.

Рівень ресурсної забезпеченості території залежить від обсягів фінансової компетенції органів місцевого самоврядування. Забезпечення фінансової стійкості місцевого бюджету є необхідною передумовою для реалізації політики соціально-економічного розвитку території. Проте ні оцінювання фінансової компетенції органів місцевого самоврядування, ні визначення рівня фінансової стійкості місцевого бюджету не в змозі виявити всі потенційні можливості наповнення ресурсної бази бюджету територіальної громади, що важливо при стратегічному бюджетному плануванні та застосуванні програмно-цільового методу бюджетування.

Ресурсний потенціал території характеризує можливість акумулювання у місцевому бюджеті фінансових ресурсів, які є складниками ресурсів території і зазнають значного факторного впливу з боку учасників реального сектору економіки, домогосподарств, фінансово-кредитних установ, інвесторів та інших зацікавлених сторін, внаслідок взаємодії яких формується ресурсний потенціал. І нарешті, згідно з концепцією оцінювання інвестиційного потенціалу території основою фінансового забезпечення розвитку території у довгостроковій перспективі є його інвестиційна привабливість.

**Попереднє оцінювання наповненості фінансових потоків території здійснюється шляхом аналізу їх характеристик і параметрів, у тому числі:**

– *обсяг потоку* – сума коштів фінансових ресурсів місцевих бюджетів, позабюджетних фондів, інвестиційних чи позикових коштів, спрямованих за їх призначенням на реалізацію того чи іншого проекту (як поточного, так і капітального);

– *вартість потоку* – це грошові витрати на організацію фінансового забезпечення розвитку територіальної громади (вартість залучення ресурсів для генерації потоку);

– *час* – період від «зародження» фінансового потоку до його закінчення (бюджетний період, термін реалізації проекту розвитку, період його окупності);

– *напрямок* – характеризує витoki джерел, потоки напрям і доцільність використання;

– *комунікативність* – відношення фінансового потоку до інших об'єктів системи місцевих фінансів та зв'язків між потоками, що формуються і вказує, хто у межах зв'язків в системі управління місцевими фінансами його організовує та несе відповідальність за їх утворення, рух, використання.

Формування і управління потоками фінансових ресурсів відноситься до багатомірних, багато суб'єктних і складних процесів, який потребує для побудови і реалізації використання усіх підходів починаючи із стадії прогнозування очікуваних джерел, планування видів, обсягів і напрямів використання фінансових ресурсів за окремими напрямками.

*Оцінювання фінансових потоків здійснюється із урахуванням таких їх параметрів, як обсяг, вартість потоку, тривалість та напрямки руху. Кожному із параметрів притаманні певні інструменти аналізу, які застосовуються органами місцевого самоврядування для обробки відповідної вхідної інформації щодо тих чи інших параметрів (табл. 7.1).*

Таблиця 7.1

## Оцінювання параметрів потоку місцевих фінансів

Параметри	Вхідна інформація	Інструмент аналізу	Результат
Обсяг потоку	<ul style="list-style-type: none"> <li>Σ видатків місцевих бюджетів у розрізі кодів;</li> <li>Σ вкладень в реалізацію проектів за джерелами;</li> <li>Σ доходів місцевих бюджетів за видами податків та фондами</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Індекси росту/приросту</li> <li>Структура витрат</li> <li>Ріст/приріст видатків та доходів</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Висновки щодо швидкості темпів нарощування обсягів потоку за певний період часу на досягнення.</li> <li>Висновки щодо результативності фінансових потоків</li> </ul>
Вартість потоку	<ul style="list-style-type: none"> <li>Σ доходів місцевих бюджетів за видами податків та фондами за звітний та попередній рік;</li> <li>Σ вкладень в окремі проекти;</li> <li>фінансовий результат від реалізації проектів (у розрізі проектів)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Абсолютний приріст/зменшення доходів місцевих бюджетів</li> <li>Різниця між вкладенням в проект та фінансовим результатом від реалізації</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Висновки щодо ефективності розподілу видатків та створеного ресурсу</li> <li>Висновки щодо прибутковості проекту</li> </ul>
Час	<ul style="list-style-type: none"> <li>Тривалість бюджетного періоду;</li> <li>термін плину процесів;</li> <li>період окупності витрат</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Створення уяви про періоди обороту місцевих фінансових ресурсів, прогнозування параметрів нового фінансового потоку у часі</li> </ul>	
Напрямок	<ul style="list-style-type: none"> <li>Джерело утворення фінансового ресурсу;</li> <li>спрямування фінансового потоку (у розрізі етапів);</li> <li>інформація про організаторів фінансового потоку</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Логістичний аналіз по ланцюгу: цілі - заходи – фінансові ресурси</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Висновки щодо оптимального руху фінансових потоків.</li> </ul>

На проектно-аналітичному етапі здійснюються такі заходи: визначення складу локальних аналітичних завдань та інформаційно-аналітичних даних для їх послідовного вирішення; уточнення, систематизація і здійснення розрахунків показників стану місцевих фінансів; розробка пропозиції їх розвитку.

Для оцінювання складових фінансових ресурсів територіальної громади за об'єктами і предметом оцінювання, визначено перелік показників фактичного стану місцевих фінансів відповідно до систематизації фінансових ресурсів за походженням (табл. 7.2).

## Оцінювання фінансових ресурсів за їх походженням

Об'єкти	Походження об'єктів оцінювання	Показники оцінювання стану	Цілі оцінювання
<b>1. Власні джерела</b>			
1.1. Необоротні активи	Сформовані на початку господарської діяльності для участі у виробничих процесах основні засоби, за допомогою яких виробляються товари і послуги	Коефіцієнт участі операційних необоротних активів у загальній сумі активів; коефіцієнт зносу необоротних активів; коефіцієнт придатності; рентабельність; прибутковість	Визначення шляхів оновлення активів; визначення потреби у фінансуванні; забезпечення умов ефективного використання; визначення ресурсів, необхідних для відтворювальних процесів
1.2. Оборотні активи	Частина майна комунальних підприємств в матеріально-виробничих запасах, незакінчених розрахунках, залишках грошових коштів	Оборотність активів; коефіцієнт участі грошових коштів в оборотних активах; період обороту; оптимальний їх залишок	Вибір оптимального рівня і раціональної структури оборотних активів; вибір оптимальної форми товарного обігу
1.3. Земля	Земельні ресурси в межах та поза межами територіальної громади	Вартість землі; земельні податки; орендна плата; фінансовий лізинг; продаж землі	
<b>2. Джерела, що передаються з державного бюджету місцевим</b>			
2.1. Субвенції	Підтримка з держбюджету соціальних стандартів	Сума фінансової допомоги (відсоток) у загальній сумі бюджету	Оцінювання можливостей підвищення власної фінансової спроможності
2.2. Дотації	Безповоротна, безвідплатна допомога з бюджету іншого рівня	Сума (відсоток) у загальній сумі бюджету	Обґрунтування і здійснення заходів соціальної політики
2.3. Гранти	Вид трансферту необов'язкового	Сума коштів призначених для	Зростання нематеріальних

<i>Об'єкти</i>	<i>Походження об'єктів оцінювання</i>	<i>Показники оцінювання стану</i>	<i>Цілі оцінювання</i>
	характеру в рамках реалізації проектів розвитку	реалізації проектів	активів, активізація інноваційної діяльності, розробка програм розвитку
<b>3. Джерела фінансового потенціалу, що формуються за рахунок фінансових операцій</b>			
3.1 Облігації місцевих позик	Емісійні цінні папери, що розміщуються на підставі рішення відповідної місцевої ради (емітента)	Рентабельність проекту; дохідність облігації; ступінь ліквідності заставного майна	Оцінювання потенціалу емітента; вибір оптимальних відсоткових ставок, обсягу емісії, терміну погашення.
3.2 Запозичення	Операції зі здійснення місцевих запозичень на умовах повернення, платності та строковості	Частка у доходах місцевого бюджету; ставка та термін погашення; вартість позики; окупність залучених коштів	Розширення можливостей фінансування; підвищення ефективності використання залучених коштів

Аналіз фінансових ресурсів територіальної громади за їх походженням дозволяє спрямувати діяльність органів місцевого самоврядування щодо їх поповнення, зміцнення і відтворення витоків надходжень місцевих бюджетів, обґрунтовувати й приймати управлінські рішення, реалізувати управлінську стратегію збалансування напрямів їх подальшого розвитку.

Результати аналізу дозволяють використовуючи процесний і системний підходи та принципи логістики, побудувати моделі циклу процесів формування, використання і нарощування фінансових ресурсів територіальної громади як системного, інтегрованого і динамічного об'єкта управління (рис. 7.2) під впливом чинників внутрішнього і зовнішнього середовища.

У складі виокремлених джерел формування фінансового потенціалу найбільша питома вага належить активам територіальної громади, які перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування. Їх підтримка і належне використання веде до збільшення економічної вигоди в майбутньому шляхом раціональної організації їх використання і участі у виробничих процесах (необоротні і оборотні). Необоротні активи представлені у вигляді частини майна у межах конкретної території, яке належить громаді, бере участь у господарській діяльності та переносить свою вартість на готову продукцію.

Обсяги, якість і рівень використання активів забезпечують можливості поточної і стратегічної продуктивної діяльності, суспільного розвитку територіальних громад. Відповідно, у органів місцевого самоврядування має бути повна, якісна, своєчасна інформація про їх стан, динаміку змін, темпи оновлення, потужність.

*Аналіз фактичних даних і оцінювання результатів діяльності органів місцевого самоврядування за показниками стану і динаміки місцевих фінансів:*

[1] Аналіз результатів економічної діяльності (аналіз індексів росту (приросту) ВРП та ВРП на душу населення у динаміці не менше, ніж за три роки).

[2] Визначення рівня самостійності місцевих бюджетів (питома вага трансфертів з державного бюджету в загальному обсязі місцевих бюджетів).

[3] Аналіз тенденцій і динаміки процесів формування фінансових ресурсів/дохідної частини місцевих бюджетів (аналіз у розрізі основних джерел надходжень не менше, ніж за три роки, розраховуються індекси

росту (приросту) доходів місцевих бюджетів та питома вага дохідних джерел видатків у загальному обсязі доходів, рівень виконання плану).

[4] Аналіз структури і раціональності розподілу видатків місцевих бюджетів (аналіз згідно з класифікацією видатків не менше, ніж за три роки, динаміки та структури видатків).

[5] Оцінювання ефективності використання активів територіальної громади (аналізується діяльність в комунальному секторі: підприємства комунальної власності, земельні ресурси, нерухоме майно).

[6] Моніторинг альтернативних форм фінансування проєктів розвитку (моніторинг використання цільових фондів розвитку, запозичення, гарантії за окремою системою показників).

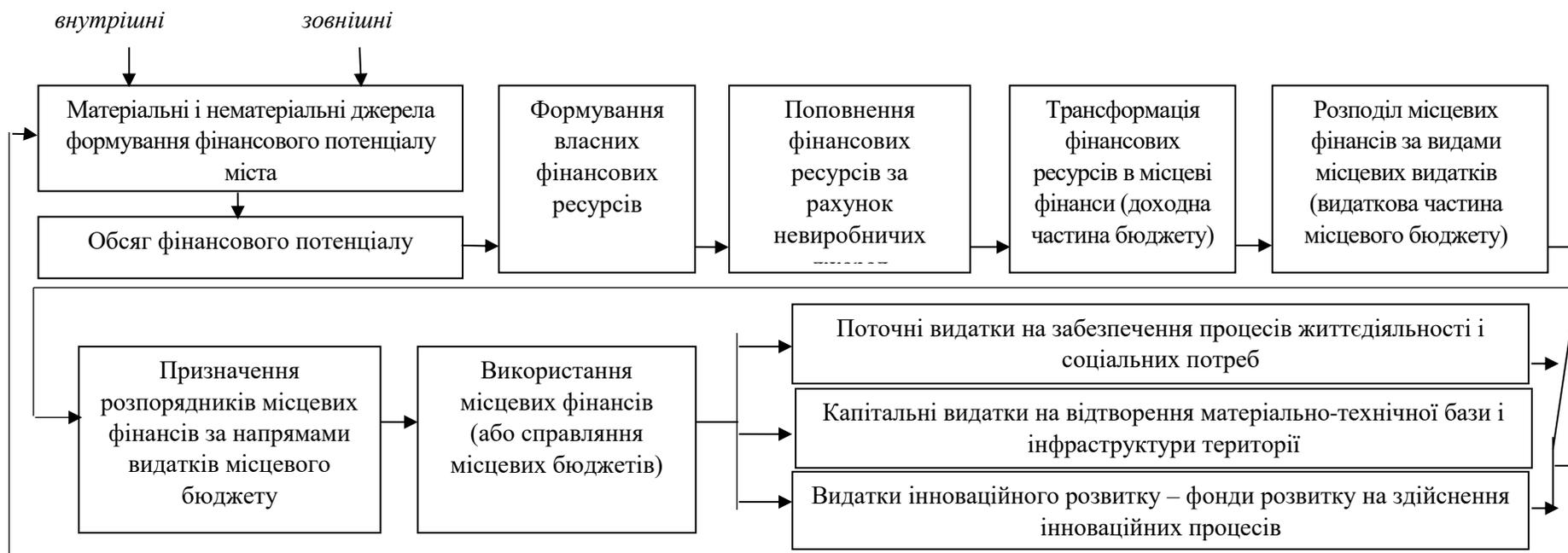


Рис. 7.2. Модель циклу формування, використання і нарощування фінансових ресурсів як об'єкта управління місцевими фінансами

Місцеві фінанси – категорія комплексна. З одного боку, вона є системою управління, що забезпечує належну ефективність та результативність діяльності місцевого самоврядування. З іншого боку, місцеві фінанси не лише складна відкрита система, а й сукупність процесів, які забезпечують її функціонування. Вона поєднує політичні, економічні, управлінські, інноваційні, інвестиційні, екологічні, соціальні, інформаційно-комунікативні та інші процеси.

*Найбільш ефективним є застосування комплексного підходу до інформаційно-аналітичного забезпечення управління місцевими фінансами, що в результаті формує уявлення про ефективність застосованої органами місцевого самоврядування технології управління через такі складники:*

- ефективність системи управління, де оцінюються результати застосування системи з точки зору фактичних витрат та надходжень шляхом порівняння їх із початково затвердженим бюджетом, а також з обсягом та змінами в заборгованості по витратах;
- спільні характеристики системи управління, що охоплюють повноту, та транспарентність системи на всіх стадіях бюджетного циклу;
- через бюджетний процес оцінюється ефективність ключових систем, процедур та інституцій, залучених до всього бюджетного циклу;
- окрім показників ефективності включаються такі компоненти, як донорська практика, куди входять елементи донорської діяльності, які впливають на ефективність системи управління<sup>1</sup>.

Методичні підходи до оцінювання стану місцевих фінансів можуть застосовуватися як для цілей поточного управління, так і для стратегічного управління місцевими фінансами.

Для поточного управління можуть вдало використовуватися методики засновані на оцінюванні фінансової компетенції органів місцевого самоврядування та фінансової стійкості місцевого бюджету.

Для цілей стратегічного управління – оцінювання фінансового потенціалу та оцінка інвестиційного потенціалу території.

При цьому можна використовувати показники, які визначають кількісну констатацію факту чи явища та індикатори, які визначають межі кордонів, в яких система повинна функціонувати й розвиватись, задаючи одночасно і вектор такого розвитку.

---

<sup>1</sup> Статівка Н., Марченко Л. Запровадження програмно-цільового методу планування та виконання місцевих бюджетів в Україні: світовий досвід. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 2(53). С. 148.

## 7.2. Оцінювання місцевих фінансів

Можливості територіальних громад щодо акумулювання та активізації власного фінансового ресурсу розкриваються через дослідження динаміки і структури доходів та відповідних їм видатків, які здійснюються органами місцевого самоврядування. Метою цього є ефективне генерування та використання власних доходів територіальних громад, а також розширення доступу до існуючих ресурсних ринків та відкриття нового потенціалу в межах кожної адміністративно-територіальної одиниці.

**Формалізований вираз показників оцінювання стану місцевих фінансів і методи їх розрахунку** представлено в табл. 7.3. Основні з них розглянемо детальніше.

*Індекс приросту* розраховується для основних видів надходжень (податкових, неподаткових, доходів від операцій щ капіталом); джерел надходжень (податок на доходи фізичних осіб, плата за землю, податок на прибуток підприємств, податок на нерухоме майно, єдиний податок, власні надходження бюджетних установ, екологічний податок); обсягів загального та спеціального (у тому числі бюджет розвитку) фондами.

*Аналіз структури місцевих бюджетів у динаміці* дає змогу визначити, які з частин фінансового потенціалу задіяні максимально, а які практично не використовуються і відповідно мають ще нерозкриті можливості. Для цього розраховується питома вага основних джерел надходжень до місцевих бюджетів; питома вага доходів спеціального фонду в доходах місцевих бюджетів (без трансфертів); питома вага бюджету розвитку в доходах місцевих бюджетів (без трансфертів).

*Оцінювання рівня виконання планових показників* здійснюється і розрізі основних видів та джерел надходжень до місцевих бюджетів у залежності від оперативних цілей аналізу. До системи показників для аналізу тенденцій та динаміки фінансових ресурсів доцільно включити розрахунок податкового навантаження місцевих бюджетів, у тому числі за основними податками:

- базовий індекс податкового навантаження ( $Пн$ ), %;
- базовий індекс податкового навантаження за окремими видами податків ( $Пні$ ), %;
- частка податкового навантаження за окремими податками у його загальному обсязі, %.

## Формалізований вираз показників аналізу місцевих фінансів

Індекс чи назва показника	Розрахункова формула	Назва складових
<b>Аналіз результатів економічної діяльності</b>		
Індекс приросту ВРП ( $I_{ВРП}$ )	$I_{ВРП} = \frac{ВРП_t - ВРП_{t-1}}{ВРП_{t-1}} \cdot 100\%$	ВРП <sub>t</sub> – фактичне значення ВРП у звітному році; ВРП <sub>t-1</sub> – фактичне значення ВРП у попередньому році.
Індекс приросту ВРП на душу населення регіону ( $I_{ВРП/loc}$ )	$I_{ВРП/loc} = \frac{ВРП/loc_t - ВРП/loc_{t-1}}{ВРП/loc_{t-1}} \cdot 100\%$	ВРП/loc <sub>t</sub> – фактичне значення ВРП на душу населення в регіоні у звітному році; ВРП/loc <sub>t-1</sub> – фактичне значення ВРП на душу населення в регіоні у попередньому році.
Питома вага доходів бюджету у ВРП ( $\sigma_{д/ВРП}$ )	$\sigma_{д/ВРП} = \frac{\sum \text{доходів}_t}{ВРП_t} \cdot 100\%,$	$\sum \text{доходів}$ – сума фактичних надходжень до місцевих бюджетів у звітному році (без трансфертів)
Індекс приросту доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) на душу населення в громаді ( $I_{д/loc}$ )	$I_{д/loc} = \frac{д/loc_t - д/loc_{t-1}}{д/loc_{t-1}} \cdot 100\%$	д/loc <sub>t</sub> – фактичне значення обсягу доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) на душу населення у звітному році; д/loc <sub>t-1</sub> – фактичне значення обсягу доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) на душу населення у попередньому році

УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

<i>Індекс чи назва показника</i>	<i>Розрахункова формула</i>	<i>Назва складових</i>
Продуктивність місцевої економіки (ПЕ)	$ПЕ = \frac{ВРП_t}{n_3}$	пз – чисельність зайнятого населення громади
Продуктивність праці в громаді (ПП)	$ПП = \frac{ВРП_t}{n_e}$	пe – чисельність економічно активного населення в громаді
Визначення рівня самостійності місцевих бюджетів здійснюється на основі розрахунку вертикального дисбалансу	$ВД = \frac{\sum \text{трансфертів з державного бюджету}_t}{\sum \text{усіх доходів місцевих бюджетів}_t} \cdot 100\%$	Вертикальний дисбаланс демонструє фактичний рівень фінансової децентралізації в країні та використовується експертами Світового Банку
<b>Аналіз тенденцій і динаміки процесів формування фінансових ресурсів території (дохідної частини місцевих бюджетів)</b>		
Індекс приросту доходів місцевих бюджетів (I <sub>дох</sub> )	$I_{дох} = \frac{\sum \text{доходів}_t - \sum \text{доходів}_{t-1}}{\sum \text{доходів}_{t-1}} \cdot 100\%$	∑ доходів <sub>t-1</sub> – сума фактичних надходжень до місцевих бюджетів у попередньому році (без трансфертів)
Питома вага основних дохідних джерел у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) (σ <sub>i</sub> )	$\sigma_i = \frac{y_{it}}{\sum \text{доходів}_t} \cdot 100\%$	y <sub>it</sub> – фактичні обсяги надходжень окремого дохідного джерела у звітному році.
<b>Аналіз структури і раціональності розподілу видатків місцевих бюджетів</b>		
Індекс приросту видатків місцевих бюджетів (I <sub>вид</sub> )	$I_{вид} = \frac{\sum \text{видатків}_t - \sum \text{видатків}_{t-1}}{\sum \text{видатків}_{t-1}} \cdot 100\%$	∑ видатків <sub>t</sub> – загальна сума фактичних видатків місцевих бюджетів у звітному році; ∑ видатків <sub>t-1</sub> – загальна сума фактичних видатків місцевих бюджетів

Індекс чи назва показника	Розрахункова формула	Назва складових
<p>Питома вага видатків розвитку у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів (<math>\sigma_{розв}</math>)</p>	$\sigma_{розв} = \frac{\sum \text{капітальних видатків місцевих бюджетів}_t}{\sum \text{видатків місцевих бюджетів}_t}$	<p>у попередньому році.</p> <p><math>\sum</math> капітальних видатків місцевих бюджетів t - загальна сума капітальних видатків місцевих бюджетів у звітному році;</p> <p><math>\sum</math> капітальних видатків місцевих бюджетів t-1 - загальна сума капітальних видатків місцевих бюджетів у попередньому році;</p>
<p>Рівень недостатності самофінансування (<math>\Phi</math>)</p>	$\Phi = \frac{\sum \text{трансфертів з державного бюджету}_t}{\sum \text{видатків місцевих бюджетів}_t} \cdot 100\%$	<p><math>\sum</math> трансфертів з державного бюджету t - загальна сума трансфертів з державного бюджету у звітному році;</p> <p><math>\sum</math> видатків місцевих бюджетів t - загальна сума капітальних видатків місцевих бюджетів у звітному році;</p>

*Індекс приросту видатків місцевих бюджетів* розраховується у розрізі основних статей видатків. Наприклад, за функціями «Освіта», «Охорона здоров'я»; обсягами поточних та капітальних видатків.

Для оцінювання ефективності використання активів територіальної громади розраховується *результат комерційної діяльності за фіскальною складовою* як сума надходжень (податкових, неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом) до відповідного місцевого бюджету від використання їх власного майна за трьома станами:

- фактичний (сума надходжень до місцевих бюджетів);
- «заморожений» (обсяги податкового боргу до місцевих бюджетів за джерелами надходжень від комунальної власності);
- використаний (кошти від відчуження майна, що у комунальній власності), що не береться в загальний обрахунок і розглядається окремо.

Фактичний та «заморожений» формують сумарний результат, оцінювання якого може здійснюватися у вартісних (сума) і відносних показниках (% , частка або питома вага).

Використаний результат потребує відокремленого аналізу, оскільки продаж майна територіальної громади у приватну власність має, як правило, короткостроковий економічний ефект, бо вимоги щодо його подальшого використання в Україні ніяк не регламентовані на законодавчому рівні. Тому в більшості випадків – це вже неконтрольований потенціал.

*Оцінювання ефективності використання коштів місцевих фондів розвитку* не обмежується лише структурними аспектами та враховує такі аспекти:

- визначення основних джерел наповнення фондів розвитку;
- аналіз відповідності проектів основним цілям стратегічного розвитку регіонів України, затверджених у відповідних нормативно-правових актах;
- аналіз відповідності проектів регіонального розвитку у контексті євроінтеграційних процесів, зокрема тематичним цілям використання коштів Європейського фонду регіонального розвитку.
- визначення основних трендів динаміки фінансування проектів за рахунок фондів розвитку (цільових фондів);
- оцінювання рівня фінансування та освоєння коштів.

*Має свої особливості і аналіз місцевих запозичень*, який здійснюється в такій послідовності:

- розрахунок індексів приросту обсягів місцевих запозичень;

- аналіз джерел надходжень кредитних коштів (кредитні установи);
- оцінювання зміни відсоткових ставок за користування кредитними коштами та термінів погашення позик;
- розрахунок індексів приросту боргу місцевих бюджетів;
- визначення рівня кредитної залежності місцевих бюджетів (МБз):

$$МБ_з = \frac{\sum \text{кредитних коштів}}{\sum \text{доходів}} \cdot 100\%, \quad (7.1)$$

Також важливо здійснювати аналіз стану залучення безоплатної фінансової допомоги, грантів (зовнішніх, внутрішніх); стан ринку муніципальних облігацій та інших джерел утворення фінансових ресурсів в залежності від поставлених завдань, які планується виконати.

*Завдання щодо оцінювання результатів управління місцевими фінансами виконується за методикою «Організація процесу оцінювання фактичного стану фінансових ресурсів та якості управління ними» у відповідності до вимог ISO 9001:2015 (Додаток 1). Вона встановлює послідовність та порядок виконання процедур, технології методів і інструментів оцінювання, як складової стандартів якості управління. Призначення стандартів виявляється в тому, що стандарти у сфері систем управління якістю спрямовуються на вирішення об'єктивно існуючих економічних проблем<sup>1</sup>. Так, наприклад, стандарт ISO 9001:2015 містить вимоги, а стандарт ISO 9004:2009 орієнтований на управління з метою досягнення сталого успіху організації.*

Вимоги документованої методики обов'язкові для виконання персоналом профільного структурного підрозділу органу місцевого самоврядування та працівників, відповідальних за роботу місцевими фінансами у виконавчих органах місцевої ради (самостійних підрозділах) для забезпечення кваліфікованими кадрами.

*Метою процесу є:*

- забезпечення реалізації системи управління місцевими фінансами;
- здійснення аналітичної та організаційної роботи з фінансового менеджменту в органі місцевого самоврядування;

<sup>1</sup> Маматова Т. В. Міжнародні стандарти на системи управління як складова механізму забезпечення сталого розвитку територій. *Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Дніпропетровськ, 09 жовт. 2015 р.) Дніпропетровськ, 2015. С. 137.

– задоволення потреби у місцевих фінансових ресурсах та їх ефективне використання;

– забезпечення документального оформлення оцінювання стану місцевих стану місцевих фінансів та якості управління ними.

*Виконавцем процесу* є керівник структурного підрозділу виконавчого комітету органу місцевого самоврядування за напрямом місцеві бюджети та фінанси (керівник процесу). *Співвиконавці процесу* – заступники голови місцевої ради, керівники інших виконавчих органів ради.

**Документована методика, побудована на основі процесного підходу, включає такі підпроцеси:**

1. Опрацювання інформаційних потоків та розподіл завдань;
2. Прийом, розгляд завдань та підготовка інформації;
3. Узагальнення отриманих відомостей та підготовка аналітичної довідки;
4. Ухвалення управлінського рішення;
5. Реалізація управлінського рішення.

*Вхідні потоки інформації* формують: структурні підрозділи органу місцевого самоврядування, розпорядників бюджетних коштів, територіальні органи профільних міністерств, структурні підрозділи обласної державної адміністрації, обласної ради. Це: нормативно-правові акти, інформаційно-аналітичні записки, звіти.

*Вихідні потоки* формують: керівник органу місцевого самоврядування та його заступники, керуючий справами виконавчого комітету місцевої ради. Зміст потоку – інформація про прийняття управлінського рішення.

*Показники якості управлінського процесу:* оперативність аналізу (період від фактичного надходження інформації до отримання результату її аналізу) та результативність процесу (ухвалені управлінські рішення на основі аналізу).

*Організація підпроцесу підготовки інформації передбачає такі етапи:*

1. Опрацювання доручення керівництва щодо оцінювання фактичного стану фінансових ресурсів та якості управління ними.
2. Аналіз результатів економічної діяльності регіону. Здійснюється аналіз індексів росту (приросту) ВРП та ВРП на душу населення у динаміці не менше, ніж за три роки.

3. Визначення рівня самостійності місцевих бюджетів. Розраховується вертикальний дисбаланс як питома вага трансфертів з державного бюджету в загальному обсязі місцевих бюджетів.

4. Аналіз тенденцій і динаміки процесів формування фінансових ресурсів (дохідної частини місцевих бюджетів). Здійснюється у розрізі основних джерел надходжень не менше, ніж за три роки. Розраховуються індекси росту (приросту) доходів місцевих бюджетів та питома вага дохідних джерел видатків у загальному обсязі доходів, рівень виконання плану.

5. Аналіз структури і раціональності розподілу видатків місцевих бюджетів здійснюється згідно з функціональною, економічною, програмною класифікацією видатків не менше, ніж за три роки. Вивчаються зміни динаміки та структури видатків за системою показників.

6. Оцінювання ефективності використання власності територіальної громади (підприємства комунальної власності, земельні ресурси, майно).

7. Моніторинг альтернативних форм фінансування проєктів розвитку (використання цільових фондів розвитку, запозичення, гарантії).

*Підпроцес узагальнення отриманих відомостей та підготовка аналітичної довідки передбачає:* узагальнення підготовленої інформації; опрацювання узагальненої інформації та формування висновків; формування аналітичної довідки про стан місцевих фінансів та якості управління ними.

*Кінцевим результатом оцінювання місцевих фінансів є ухвалення управлінського рішення щодо необхідності корегування процесів управління місцевими фінансами як в короткостроковій, так і в середньо- та довгостроковій перспективі.*

### **7.3. Параметри та методика оцінювання стану ресурсного забезпечення місцевих бюджетів**

Параметри оцінювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів за двома категоріями оцінювання бюджету територіальної громади на предмет його відповідності стратегічним цілям і оцінювання бюджетного процесу на предмет ефективності, транспарентності і партисипативності наведено на рис. 7.3.



Рис. 7.3. Параметри оцінювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів

Загалом, стан ресурсного забезпечення місцевих бюджетів визначається на основі комплексної методики розрахунку системи індикаторів у чотирьох основних групах:

- [1] фінансова компетенція органів влади;
- [2] фінансова стійкість місцевих бюджетів;
- [3] фінансовий та інвестиційний потенціал.

**Узагальнена система індикаторів визначення стану і потенційних можливостей ресурсного забезпечення місцевих бюджетів**, що включає чотири групи індикаторів та відповідних їм параметрів (обов'язкових вимог) наведена на рис. 7.4. Систематизація індикаторів дозволяє здійснити ретроспективний аналіз, оцінити релевантний стан ресурсного забезпечення та провести перспективний аналіз з метою забезпечення інформаційних потреб стратегічного управління.



Рис. 7.4. Система індикаторів стану і потенційних можливостей ресурсного забезпечення місцевих бюджетів

У межах першої групи індикаторів – *фінансової компетенції органів влади* – розраховуються: питома вага видатків місцевих бюджетів на реалізацію власних повноважень органів місцевого самоврядування; питома вага видатків місцевих бюджетів на забезпечення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування<sup>1</sup>; коефіцієнт податкоспроможності місцевого бюджету.

<sup>1</sup> Барський Ю. М. Методичні підходи до оцінки рівня фінансового забезпечення соціально орієнтованого розвитку економіки регіону. *Інноваційна економіка*. 2012. № 4 (30). С. 224.

*Показники оцінювання стану ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, які дозволяють врахувати особливості сучасного бюджетного процесу та активного «державного патерналізму», який є і на початкових етапах децентралізації:*

– питома вага власних доходів (без міжбюджетних трансфертів) місцевого бюджету у загальному його обсязі;

– питома вага доходів бюджету розвитку у власних доходах місцевих бюджетів;

– питома вага міжбюджетних трансфертів у загальному обсязі місцевих бюджетів;

– коефіцієнт бюджетного покриття;

– питома вага захищених статей видатків у загальному обсязі видаткової частини;

– питома вага видатків на державні соціальні ініціативи у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів.

У межах другої групи індикаторів розраховується *фінансова стійкість місцевого бюджету* за допомогою таких показників:

– розмір (обсяг) власних доходів місцевих бюджетів;

– розмір регульованих виконавчими органами влади доходів місцевих бюджетів (трансферти з державного бюджету);

– додаткові ресурси, які послаблюють бюджетну напруженість (кошти позабюджетних фондів, позики);

– кредиторська заборгованість та дефіцит бюджету; видатки місцевого бюджету<sup>1</sup>.

– Фінансова стійкість прямо пов'язана з ресурсною забезпеченістю місцевих бюджетів. Відповідно, основними показниками фінансової стійкості є співвідношення власних і регульованих доходів місцевих бюджетів. При цьому в методиках обрахунку рівня фінансової стійкості зосереджується увага безпосередньо на проблемі залежності дохідної частини місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету та виключно внутрішніх факторах впливу на її наповнюваність.

У межах комплексного підходу для визначення стану ресурсного забезпечення місцевих бюджетів використовується така система коефіцієнтів:

– коефіцієнт самостійності – питома вага власних доходів у загальному обсязі доходів місцевого бюджету;

– коефіцієнт вилучення коштів до державного бюджету – співвідношення обсягу вилучення доходів місцевого бюджету до державного бюджету та загального обсягу доходів місцевого бюджету до вилучення;

<sup>1</sup> Там само. С. 225-227.

- питома вага кредитних, залучених ресурсів;
- порівняння загальнодержавних і світових тенденцій щодо рівня надходжень в бюджет на одного мешканця;
- коефіцієнт відносної бюджетної забезпеченості – співвідношення бюджетної забезпеченості конкретного місцевого бюджету та бюджетної забезпеченості в середньому по місцевих бюджетах України чи регіону.

Третя група індикаторів – *фінансовий потенціал* – реально можливий обсяг доходів місцевого бюджету, у тому числі за рахунок податкових надходжень, неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом, офіційних трансфертів, кредитування бюджету, емісії облігацій тощо.

Фінансовий потенціал бюджету території визначається враховуючи величину податкового і неподаткового потенціалу території; обсяг кредитів, які можуть бути залучені місцевим бюджетом та відсотки, отримані за розміщення на депозитах у державних банках тимчасово вільних коштів місцевого бюджету (згідно із законодавством).

Формула для визначення фінансового потенціалу місцевого бюджету (ФПБ) має такий вигляд:

$$\text{ФПБ} = P_{\text{под}} * \sum_{i=1}^m P_i + P_{\text{непод}} * \sum_{j=1}^n НП_j + \sum_{i=1}^k МП_i + \sum_{j=1}^l Z_j * r, \quad (7.2)$$

де:

$P_{\text{под}}$  – потенціал виконання податкових зобов'язань (очікуваний рівень сплати податків до місцевого бюджету (за інформацією територіального управління Державної фіскальної служби України), %;

$P_i$  – податкові надходження місцевого бюджету, грн, де  $i = 1, m$ , де  $m$  – це кількість податків;

$P_{\text{непод}}$  – потенціал виконання неподаткових зобов'язань (очікуваний рівень сплати податків до місцевого бюджету за оцінкою фінансового управління ОМС), %;

$НП_j$  – неподаткові надходження місцевого бюджету, грн, де  $j = 1, n$ , де  $n$  – це кількість видів неподаткових надходжень;

$МП_i$  – місцеві позики, грн, де  $i = 1, k$ , де  $k$  – це кількість залучених кредитів;

$Z_j$  – залишок коштів місцевого бюджету на єдиному казначейському рахунку на кінець місяця, грн, де  $j = 1, l$ , де  $l$  – це кількість місяців у календарному році;

$r$  – облікова ставка Національного банку України станом на 1 січня фінансового року, %.

Обрахунок індикаторів четвертої групи – **інвестиційного**

**потенціалу територій** – здійснюється на основі офіційної статистичної інформації. Для забезпечення поглибленого вивчення інвестиційного потенціалу проводяться експертні опитування. Часто інвестиційну привабливість території оцінюють рейтинговим методом або шляхом визначення інтегральних показників, адже інвестиційна привабливість – це економічна категорія, що не може існувати відокремлено від однієї території, а проявляється в порівнянні з іншими. Для показників, які не можна описати цифровими значеннями застосовується процедура експертного оцінювання з наступним визначенням рейтингів.

*Методика оцінювання інвестиційної привабливості території включає сім послідовних етапів:*

1) встановлення семи критеріїв оцінювання інвестиційної привабливості території (загальноекономічного розвитку, фінансового забезпечення економіки, інноваційного і соціального розвитку, розвитку інфраструктури, ефективності використання ресурсів і ділової активності), формування семи груп показників, що відповідають названим критеріям (п'яти груп абсолютних показників – для характеристики рівня соціально-економічного забезпечення розвитку території і двох груп відносних показників – для виявлення ефективності використання основних видів ресурсів на території);

2) визначення та усереднення фактичного рівня (або нормованих значень) кожного з вихідних показників, за якими оцінюють інвестиційну привабливість території;

3) прогнозування рівня кожного з нормованих індексів (показників інвестиційної привабливості території) з урахуванням динаміки фактичних значень цих індексів за обраний період;

4) побудова рейтингів території досліджуваної сукупності за рівнем їхньої інвестиційної привабливості за кожним з усереднених фактичних і кожним з прогнозних значень нормованих індексів;

5) побудова групових рейтингів територій за кожним з вибраних критеріїв інвестиційної привабливості за результатами розрахованих для кожної території комплексних показників, які усереднюють відповідно фактичний і прогнозний рівні інвестиційної привабливості цієї території за певною групою показників;

6) побудова загальних або інтегральних рейтингів територій (окремо для характеристики рівня соціально-економічного забезпечення розвитку регіону за першими п'ятьма групами показників і для встановлення рівня ефективності використання основних видів ресурсів за наступними двома групами показників) на підставі розрахунку інтегральних показників за підсумковими значеннями групових

(фактичних і прогнозних) показників інвестиційної привабливості, визначених на попередньому етапі оцінювання;

7) побудова комплексного або підсумкового рейтингу областей на основі комплексних показників, визначених за допомогою об'єднання відповідних інтегральних показників інвестиційної привабливості<sup>1</sup>.

*Блоки інтегральних показників, що характеризують інвестиційний потенціал території:* інтегральний індекс фінансового потенціалу території, інтегральний індекс податкової системи території та інтегральний індекс кредитного ринку території. Перший розраховується за допомогою таких первинних показників, як питома вага дебіторської заборгованості території в загальному обсязі дебіторської заборгованості (дестимулятор), питома вага кредиторської заборгованості території в загальному обсязі кредиторської заборгованості (дестимулятор), доходи місцевого бюджету, фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування території, питома вага прибуткових підприємств території, питома вага збиткових підприємств території (дестимулятор)<sup>2</sup>.

*Інтегральний індекс податкової системи території* обчислюється через питому вагу податку на прибуток у загальному обсязі сплати податків на території, питому вагу податку на доходи фізичних осіб в загальному обсязі сплати податків на території, питому вагу плати за землю в загальному обсязі сплати податків по території, питому вагу податку на нерухомість у загальному обсязі сплати податків по території.

При розрахунку інтегрального індексу кредитного ризику враховуються відсоткові ставки банків за наданими кредитами на території в національній валюті, відсоткові ставки банків за наданими кредитами на території в іноземній валюті, відсоткові ставки банків за наданими депозитами на території в національній валюті, відсоткові ставки банків за наданими депозитами на території в іноземній валюті, вимоги банків за кредитами, наданими в економіку території в національній валюті, вимоги банків за кредитами, наданими в економіку території в іноземній валюті<sup>3</sup>.

*Результативний показник – чутливість місцевої економіки* вимірюється еластичністю доходів на душу населення територіальної громади, який визначається як відношення відсоткової зміни обсягу

---

<sup>1</sup> Ішук С., Кулініч Т. Оцінювання інвестиційної привабливості регіону: методичний аспект. *Регіональна економіка*. 2010. № 3. С. 74-75.

<sup>2</sup> Уманець Т. В. Оцінка інвестиційної привабливості регіону за допомогою інтегральних індексів. *Економіка і прогнозування*. 2006. № 4. С. 140.

<sup>3</sup> Там само. С. 141.

доходів (Y2) до темпу зростання валового місцевого продукту (Y1). Числове значення еластичності розраховується рівнянням регресії за формулою 7.3:

$$\log Y2 = a + b \log Y1, \quad (7.3)$$

де  $a$  і  $b$  коефіцієнти регресії.

Коефіцієнт регресії  $b$  визначається як еластичність доходів населення територіальної громади. Рівняння застосовується, як правило, за наявності даних за дев'ятнадцятирічний період, тому що ця формула побудована таким чином, щоб виявити загальний тренд протягом часу спостереження, а значення індексу є постійним протягом усього спостереження. При цьому логарифм застосовується для розрахунку складних відсотків<sup>1</sup>.

Формула може бути використана як на місцевому, так і на регіональному та державному рівнях. Ця інваріантна формула не в змозі відображати критичні короткострокові зміни в місцевій економіці, які можуть виникнути протягом конкретного року. Проте вона дозволяє точніше виміряти циклічний характер місцевої економіки за період дослідження та, таким чином, уникнути упередженості до несподіваних або випадкових флуктуацій, що є проблемою для заходів, які охоплюють лише оди – два роки.

*Інформаційно-аналітична база щодо стану ресурсного забезпечення місцевих бюджетів посідає чільне місце в управлінні місцевими фінансами, адже дає можливість якісно сформулювати передумови ухвалення управлінських рішень, простежити їх реалізацію та оцінити ефективність впровадження на всіх етапах управління, а отже оперативно відкоригувати у разі потреби.*

#### **7.4. Прогнозування доходів і видатків місцевих бюджетів**

Доходи місцевих бюджетів є фінансовою основою економічного, соціального та культурного розвитку територіальних громад. Від правильності формування дохідної частини місцевих бюджетів залежить своєчасність та якість надання бюджетних послуг і рівень життя населення.

---

<sup>1</sup> Wenli Y. Revenue Diversification and State Credit Risk. Municipal Finance Journal. 2011. № 4. P. 50-53.

Наявність відповідного фінансового ресурсу залежить не лише від налагодженості процесу адміністрування органами стягнення податків і зборів, а й від наявності реальних, обґрунтованих прогнозів обсягу надходжень до місцевих бюджетів, від ефективності розроблених на їх основі управлінських рішень, прозорості механізмів формування, розподілу і використання валового регіонального продукту.

Притаманні публічному управлінню в Україні методи прогнозування доходів і видатків бюджету на середньострокову перспективу здійснюються за довільними схемою і показниками, характерні ігнорування отриманих прогнозів при подальшій розробці планових показників, постійні коригування показників доходів для фінансування окремих проектів та внаслідок цього недовиконання планів, серед іншого зумовлені відсутністю стабільного фінансово-економічного законодавства, істотним відсотком коливань прогнозних показників соціально-економічного розвитку, а також відсутністю загальноприйнятої ефективної методики прогнозування доходів.

*Важливо, що з 2019 р. змінами до Бюджетного кодексу України середньострокові прогнози місцевих бюджетів включено до системи бюджетного законодавства.*

Основними вимогами до методів прогнозування доходів місцевих бюджетів є забезпечення точності, вчасності і зрозумілості отриманих результатів. Обраний метод прогнозування, з одного боку, повинен забезпечити функціональну повноту, достовірність і достатню точність прогнозних розрахунків, і з іншого – оптимізувати витрати робочого часу і фінансових ресурсів на процес прогнозування. В дійсності прогнозування доходів місцевих бюджетів залежить передусім від компетентності осіб, що здійснюють прогнозування.

Прогнозування доходів бюджету істотно ускладнює низка факторів, у тому числі такі основні:

– недостатня розробленість методології і методичного забезпечення прогнозування доходів місцевих бюджетів (наявні підходи до прогнозування і планування часто дають достовірного обґрунтування показників майбутніх доходів місцевих бюджетів і здебільшого не орієнтовані на результат);

– низька якість розроблених прогнозів (активно розробляються різні стратегічні програми, затверджуються прогнозні макропоказники, проте їх часто корегують та ігнорують в середньо- чи довгостроковій перспективі);

– значні масштаби тіньової економіки (від 50% ВВП);

– неможливість передбачити поведінку суб'єктів господарювання

в нових умовах оподаткування (перманентні зміни в системі податків, неможливість передбачити поведінку суб'єктів господарювання в нестабільних умовах оподаткування ускладнюють розробку прогнозів доходів місцевих бюджетів і виконання запланованих на поточний бюджетний рік показників, що може спричиняти неодноразовий перегляд бюджетів протягом року);

– інфляція та інфляційні очікування (вплив інфляційних процесів на динаміку доходів бюджету може відбуватися в бік як скорочення, так і збільшення їхніх обсягів);

– нестабільність правового поля й неузгодженість законодавчих норм (результативність прогнозування доходів бюджету досягається лише тоді, коли ці зміни є незначними або можуть бути враховані безпосередньо у процесі моделювання доходів бюджету);

– неточність і часті зміни вхідних прогнозних параметрів;

– «ручне» корегування прогнозів доходів бюджетів усіх рівнів до необхідного фінансового ресурсу.

Синтез принципів економічного та бюджетного прогнозування дозволяє підвищити якість управлінського процесу та досягти вищої точності прогнозів.

Сукупність **принципів науковості, об'єктивності або верифікації, безперервності, цілісності та взаємоузгодження, альтернативності, вибору основних факторів, системності, адекватності, самостійності, рівності, дотримання регіональних інтересів, рентабельності** враховує як загальнонаукові особливості процесу прогнозування, так і стан економіки та специфіку формування фінансового ресурсу.

Визначення цілей соціально-економічного розвитку території, перш за все, лежить у площині наявності потенціалу її економічної інфраструктури, важливим є розробка якісного прогнозу фінансового ресурсу території, зокрема доходів місцевого бюджету.

Прогнозування повинно бути технічним, неупередженим процесом, який забезпечуватиме реалістичні очікування щодо темпів розвитку ресурсного потенціалу території. Припущення та моделі, що використовуються для розроблення прогнозів, повинні враховувати всі особливості розвитку економіки в умовах нестабільності. Підвищення якості прогнозування вимагає постійного удосконалення та супроводження моделей прогнозування, забезпечення повноти та доступності необхідних даних, посилення інституційної спроможності

органів місцевого самоврядування у сфері прогнозування<sup>1</sup>.

Перше, необхідно виявити максимальну кількість факторів соціально-економічного характеру, які можуть вплинути на значення прогнозу. Потім потрібно зрозуміти, як вони будуть змінюватися з плином часу, щоб надалі їх можна було використовувати при прогнозуванні обсягів дохідної частини місцевих бюджетів. Головний акцент – обрахунок прогнозних надходжень податків до місцевих бюджетів обов'язково здійснюється на основі прогнозу показників економічного й соціального розвитку території, що розробляються структурними підрозділами органу місцевого самоврядування.

Система розробки показників соціально-економічного розвитку на місцевому рівні включає такі складові: розмежування обов'язків, повноважень та відповідальності за формування прогнозів; передача частини повноважень на нижчий рівень управління; введення належних регуляторів: визначення сфер компетенції, прозорість процедур прийняття рішень, незалежність та неупередженість; безперервний процес професійного навчання спеціалістів; законодавче закріплення.

**Одним із методів прогнозування доходів місцевих бюджетів є економетричне моделювання.**

Економетричні моделі прогнозування включають таку комбінацію економічних факторів, яка дозволяє максимально сконцентрувати наявні фінансові ресурси та забезпечити оптимальну позицію та напрями діяльності території.

*Сутність такого методу прогнозування бюджетних надходжень полягає в тому, що, застосовуючи статистичні дані щодо соціально-економічного розвитку території та теорію ймовірностей і математичної статистики, можна побудувати модель, яка встановлює кількісну закономірність зміни рівня надходжень до дохідної частини місцевих бюджетів у результаті впливу управлінського рішення. Отримана закономірність поширюється на прогнозований період і використовується для екстраполяції прогнозного значення величини надходжень до дохідної частини місцевих бюджетів. Відповідно до цієї ідеї об'єктом моделювання є прогнозований об'єкт, тобто сума бюджетних надходжень.*

Важлива наявність співставних умов для показників, що використовуються в економетричних моделях.

---

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р.

Об'єктом моделювання є проміжний статистичний показник, який має чіткий аналітичний зв'язок з прогнозованим доходом і, на відміну від нього, забезпечує безперервну спадкоємність статистичних даних у межах усього періоду спостережень.

При оцінюванні впливу різних чинників важливу роль відіграють коефіцієнти регресії – в разі неточного їх визначення встановлення справжнього впливу стає неможливим. У разі повної кореляції середньоквадратичні похибки прямують до нескінченності і коефіцієнти регресії взагалі не можуть бути вираховані. Як наслідок, ускладнюється або навіть унеможливується оцінювання сили індивідуального впливу чинників, а отже, стає проблематичним визначення необхідності внесення або невнесення їх за цією ознакою до рівняння регресії.

При економетричному моделюванні управлінських процесів необхідно дотримуватися таких вимог:

- управлінські завдання повинні характеризуватися показниками, які можна кількісно виміряти, а тому повинні розв'язуватися кількісно;
- функціонування економіки в цілому чи її окремих секторів повинно оцінюватися на основі певного критерію;
- кращий варіант управлінського рішення потрібно обирати за умови обмеженості певних видів ресурсів (матеріальних, фінансових, трудових чи інших)<sup>1</sup>.

На основі такої моделі потрібно проводити розрахунок прогнозних показників у розрізі основних надходжень до місцевих бюджетів та адміністративно-територіальних одиниць для досягнення максимального рівня точності прогнозних обсягів надходжень.

Якість таких розрахунків можлива за умови детального доопрацювання та впровадження системи розробки прогнозних показників соціально-економічного розвитку на регіональному, що є однією із ланок ланцюга заходів щодо підвищення ефективності прогнозування надходжень до місцевих бюджетів. Крім того, в контексті нестабільності економіки України та специфіки «ручного» управління нею важливо врахувати, що іноді чинники можуть змінюватися нерівномірно та порушувати загальну тенденцію.

*Система коригування прогнозних показників* здійснюється на основі наданих місцевими фінансовими органами довідок-коригування, в якій в обов'язковому порядку повинна бути вказана причина зміни тенденції відповідного показника та обсяг її наслідків.

За умови об'єктивного оцінювання причин коригування та

---

<sup>1</sup> Іващук О. Економіко-математичне моделювання: навч. посібник. Тернопіль, 2008. С. 62-68.

врахування цього в процесі прогнозування в обов'язковому та невідкладному порядку якість прогнозних показників надходжень до місцевих бюджетів значно підвищиться, а ризик неефективності фінансування заходів щодо соціально-економічного розвитку території навпаки знизиться.

На етапі оцінювання результатів здійснюється *співставлення прогнозних показників з фактичними результатами* із роз'ясненням усіх суттєвих розбіжностей, що дозволить виявити характер тих чи інших факторів та ступінь їх впливу на виконання дохідної частини бюджету.

У процесі заключного аналізу результатів необхідно виявити не тільки непередбачені зміни в соціально-економічному становищі території, а й технологічні помилки або недопрацьовані деталі механізму прогнозування надходжень до місцевих бюджетів на всіх його рівнях.

*Багатосторонній процес моніторингу результатів прогнозування дозволить удосконалювати механізм формування прогнозів не тільки на кінцевій стадії «Впровадження», а й на початковій – «Підготовка». Це забезпечить безперервне удосконалення процесу прогнозування доходної частини місцевих бюджетів та системи управління місцевими фінансами.*

Динамізм процесів суспільного розвитку створює умови невизначеності майбутнього і потребує аргументованої уяви щодо тенденцій і чинників змінюваності стану місцевих бюджетів у перспективі. Демографічні, економічні та бюджетні тенденції рухаються в однаковому напрямку і без їх спільного розгляду здійснити якісний прогноз неможливо.

*Видатки бюджету розраховуються за таких умов:*

– залежно від потреб окремих категорій населення, соціальних груп, працівників окремих спеціальностей, категорій тощо;

– попередньо здійснюються розрахунки чисельності населення і демографічних процесів та їх прогнозних показників на відповідний період;

– система оплати працівників бюджетної сфери залежить від загального достатку в державі (тарифної системи, соціальних норм і нормативів), тому на рівні бюджетів окремих територіальних громад незалежно від розміру дохідної частини бюджету величина заробітної плати працівників бюджетної сфери не може бути змінена. Це прерогатива держави. Хоча до тарифної системи та чинних у державі

умов оплати праці можуть бути місцеві доповнення.

Моделі прогнозування видатків місцевих бюджетів базуються на використанні:

- даних моделей демографічного прогнозування чисельності жителів;
- даних моделей економічного прогнозування (прогноз загального обсягу виробництва в місті, у тому числі по галузях, рівень зайнятості та заробітної плати, індекси споживчих цін ;
- економічних і демографічних чинників розвитку.

Ієрархічна організація моделі бюджетного прогнозування видатків та її ґрунтування на концепції «знизу – вгору» використовує численні показники і характеристики даних, необхідних для розробки прогнозу змінюваності тенденцій та рівня узагальнюючих індикаторів (рис. 7.5). Останні можна розкласти на локальні оціночні показники і визначити їхній вплив на бюджетну ситуацію.

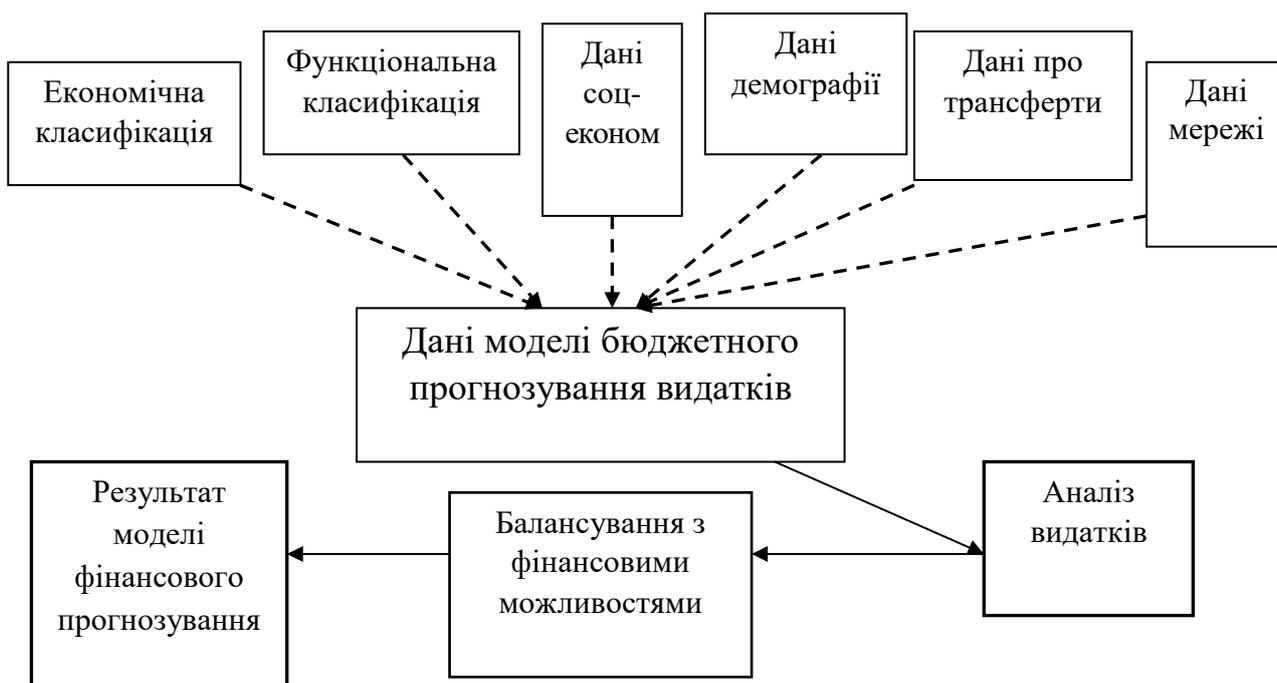


Рис. 7.5. Модель бази даних прогнозування видатків

Основи моделі прогнозування видатків складають вихідні необроблені дані, які інтегруються за дедалі вищими рівнями узагальнення та аналізу, генеруючи на найвищому рівні консолідовані таблиці даних, які відображають загальну картину щодо головних фінансових показників місцевого бюджету.

Для прогнозування бюджетних видатків використовуються:

– звіт про видатки загального та спеціального фондів: статистичні дані щодо бюджетних видатків формуються як за функціональною, так і за економічною класифікацією; функціональна класифікація включає такі категорії як охорона здоров'я, освіта тощо, а економічна – видатки на фонд заробітної плати, капітальні видатки та інші в межах кожної категорії; згідно з класифікаціями встановлюються коди, за якими систематизуються дані;

– демографічні дані, що консолідуються органами державної, регіональної та місцевої статистики;

– узагальнені соціально-економічні дані: за їх розробку відповідають різні структурні підрозділи органів місцевого самоврядування; консолідація інформації покладена насамперед на департаменти економічного розвитку; звіти про соціально-економічне становище України та регіонів публікуються як на веб-сайтах облдержадміністрацій та міністерства, так і Державної служби статистики та її регіональних управлінь;

– консолідований звіт по мережі: штати і контингент розробляється структурними одиницями органів місцевого самоврядування згідно з галузевою специфікою (наприклад, департамент освіти Дніпропетровської міської ради).

Їх покрокове узагальнення здійснюється «знизу – вгору» (рис. 7.6).



Рис. 7.6. Рух інформації при узагальненні даних

Для здійснення прогнозних розрахунків видатків місцевих бюджетів використовуються дані із статистичних звітів окремих територій (дані мережі) – загальний термін, яким позначається інформація, котра щорічно публікується органами місцевого

самоврядування для демонстрації результативності своєї роботи в усіх аспектах надання послуг (наприклад, кількість учнів у системі навчальних закладів або віковій категорії, кількість вчителів, фонд заробітної плати вчителів, кількість сімей, які отримали соціальну допомогу тощо).

**Дані мережі** – це інформація про видатки, здійснені окремими територіями з розподілом на компоненти (наприклад, кількість лікарів, медичних спеціалістів, медсестер, допоміжного персоналу тощо) та загальну суму заробітної плати, сплачену по кожній категорії працівників або фонд заробітної плати. Це дозволяє розрахувати середню заробітну плату для кожного виду професійної діяльності. Показник середньої заробітної плати використовується при аналізі та прогнозуванні видатків місцевого бюджету на оплату праці.

Здійсненню прогнозних розрахунків передують аналіз фактичних даних про відповідні видатки за певний історичний період часу (3 – 5 років). Основу аналізу видатків бюджету території складає інформація про тенденції їх змін.

Через великі обсяги даних файли мережі не концентруються в одному масиві (моделі) у повному обсязі, а містяться у підмоделях з аналогічною назвою, наприклад, «Охорона здоров'я», а дані мережі стосовно функціональної діяльності в освітянській сфері – в підмоделі «Освіта» тощо.

Для кожної підмоделі встановлюються точні коди, згідно наявних кодів світової системи статистики фінансів, що дозволяє користувачеві знаходити інформацію в спеціалізованих файлах, що дозволяє отримати високий ступінь дезінтеграції даних і комбінувати їх.

Реалізація моделі економічного прогнозування передбачає володіння методами «горизонтального» та «вертикального» аналізу (як правило, це структурно-динамічний аналіз) видатків, а також економіко-математичного моделювання та функціонального середовища MS Excel.

Оновлення бази даних здійснюється постійно.

Для підвищення ефективності планування бюджетних видатків додатково застосовуються **мультиплікатори**, що оцінюють вплив екзогенних змін кінцевого попиту (споживання, інвестицій, експорту) на результати виробництва в секторах економіки, додану вартість та отриманий дохід домогосподарствами, зайнятість:

– *мультиплікатор ВВП у базових цінах* (застосовуються статті, які становлять дохід від праці, чисті податки на виробництво та

операційний надлишок підприємства);

– мультиплікатор доходів (оцінює пряме збільшення заробітної плати); мультиплікатор зайнятості (очікуване збільшення кількості робочих місць від нової діяльності);

– мультиплікатор виробництва (виражається у загальній валовій продукції на гривню витрат на виробництво).

У табл. 7.4 наведено результати обрахунків за видами мультиплікаторів, здійснені урядом провінції Альберта (Канада).

Таблиця 7.4

**Мультиплікатори економічної політики  
провінції Альберта (Канада)<sup>1</sup>**

<i>Галузь, сфера</i>	<i>Мульти- плікатор ВВП у базових цінах</i>	<i>Мульти- плікатор доходів від праці</i>	<i>Мульти- плікатор зайнятості</i>	<i>Мульти- плікатор виробництва</i>
Роздрібна торгівля	0,836	0,551	0,125	1,406
Авіаперевезення	0,566	0,375	0,054	1,650
Залізничні перевезення	0,842	0,459	0,045	1,441
Транзитні, наземні пасажирські перевезення	0,843	0,568	0,101	1,470
Освітні послуги (окрім університетів)	0,873	0,754	0,113	1,207
Освітні послуги (університети)	0,885	0,524	0,073	1,171
Охорона здоров'я та соціальний захист	0,860	0,453	0,096	1,222
Лікарні	0,819	0,705	0,076	1,345
Радіо та телебачення	0,656	0,420	0,067	1,258

<sup>1</sup> Alberta Economic Multipliers / Government of Alberta, 2017. P. 15-17.

**Мультиплікатори охоплюють три економічні ефекти:**

- *прямий* (негайний ефект, викликаний зміною кінцевого попиту);
- *непрямий* (наступний ефект, викликаний наслідками змін проміжного попиту);
- *індукований* (пояснюється наслідком зміни оплати праці працівників та інших доходів та може спричинити подальші витрати і зміни кінцевого попиту).

Існують також обмеження щодо використання мультиплікаторів під час планування та прогнозування бюджетних видатків, пов'язані з фіксованими цінами, технологією виробництва та потужністю, юрисдикціями тощо, зокрема:

1. Мультиплікатори характерні для території, тому мультиплікатори призначені для економіки однієї територіальної громади не можуть використовуватися для оцінювання впливу на інші юрисдикції.

2. Розмір та інтерпретація мультиплікатора залежить від того, як він визначений. Є множники, які вимірюють вплив на валовий обсяг виробництва, а інші вимірюють ВВП, що часто є більш бажаним.

3. Мультиплікатори відображають структуру зв'язків економіки та галузі в певний момент часу, тобто розрахунок, здійснений для 2019 р., буде менш достовірним у 2020 р., якщо зв'язки змінилися.

## **7.5. Прозорість та підзвітність в управлінні місцевими фінансами**

Організація ефективного управління місцевими фінансами зумовлює потребу в забезпеченні прозорості та підзвітності процесу. Представникам органів місцевого самоврядування необхідно постійно вдосконалювати навички у сфері представлення усім зацікавленим сторонам результати процесу.

Серед основних способів у напрямі публічності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері місцевих фінансів та бюджетного процесу, її інформаційного забезпечення насамперед увага приділяється **забезпеченню прозорості та публічності формування та ухвалення місцевого бюджету:**

- публічні виступи розпорядники коштів із пропозиціями дід час формування бюджету на наступний рік;
- обговорення з громадськістю проекту бюджету, змін до нього й уточнення;

– електронна система «Відкритий бюджет» (дозволяє ознайомитися із витратами та доходами місцевого бюджету в онлайн форматі);

– громадські ради при управліннях в органі місцевого самоврядування;

– програма бюджетування за участі громадськості («бюджет участі» або «громадський бюджет»), яка передбачає співфінансування мікропроектів громадським організаціям, неприбутковим організаціям та ініціативним групам громадян, які спрямовані на розвиток території у пріоритетних напрямках.

Слід відзначити ефективність проведення форумів як інструменту залучення громади в ухвалення рішень, зокрема форум з розробки стратегії розвитку та її елементів у форматі світового кафе, форум економічного розвитку, форум енергоефективності тощо.

Окрема увага приділяється особистому спілкуванню посадових осіб органу місцевого самоврядування із члена територіальної громади (письмові звернення, електронні звернення, місцеві петиції, особисті прийоми, телеєфіри, гаряча лінія, групи в месенджерах тощо).

Інструментом оприлюднення інформації про фінансові ресурси територіальної громади є **бюджетний профіль** території, змістова структура якого включає сім основних розділів.

**1. Основні характеристики** (фактичні показники, темпи зростання показників щорічні та середньорічні з поправкою на інфляцію, що враховує кумулятивний індекс інфляції на основі даних про індекс споживчих цін Державної служби статистики України):

– загальний обсяг доходів місцевого бюджету, у тому числі на душу населення;

– номінальні доходи на душу населення;

– видатки бюджету, у тому числі на душу населення;

– дефіцит або профіцит бюджету;

– питома вага офіційних трансфертів з державного бюджету у загальному обсязі доходів місцевого бюджету;

– обсяг надходжень бюджету розвитку та питома вага бюджету розвитку у загальному обсязі доходів місцевого бюджету;

– питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків місцевого бюджету;

– «гнуцькі» доходи місцевого бюджету, у тому числі на душу населення та їх питома вага в загальному обсязі надходжень;

– обслуговування боргу та питома вага таких виплат в загальному

обсязі доходів місцевого бюджету.

**2. Профіцит або дефіцит бюджету** в динаміці щонайменше за 5 років.

**3. Доходи бюджету** (структурний та динамічний аналіз за 5 років):

- індекс приросту загального обсягу доходів місцевого бюджету;
- динаміка обсягів та частки офіційних трансфертів;
- абсолютна динаміка номінальних доходів бюджету на душу населення, у тому числі з поправкою на інфляцію;
- абсолютна динаміка загального обсяг доходів бюджету на душу населення збільшився;
- співставлення динаміки номінальних доходів на душу населення з реальними (з поправкою на інфляцію);
- структурний аналіз, зокрема у розрізі податкових надходжень, неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом, цільових фондів та офіційних трансфертів з державного бюджету.

**4. Спеціальний фонд** (охоплює всі доходи, призначені або виділені під певні видатки бюджету, включаючи власні надходження бюджетних установ, що разом із субвенціями становлять його значну частку):

- середньорічний обсяг доходів спеціального фонду;
- питома вага офіційних трансфертів в загальному обсязі доходів спеціального фонду;
- власні надходження бюджетних установ (питома вага, темп росту);
- бюджет розвитку (питома вага, темп росту);
- цільові фонди (питома вага, темп росту);
- податки на власність (питома вага, темп росту);
- інші види доходів спеціального фонду (питома вага, темп росту).

**5. Бюджет розвитку** (у рамках спеціального фонду виділяються доходи, призначені для фінансування капітальних видатків, зокрема на реалізацію інфраструктурних проєктів, інвестиційних проєктів та програм, внесків до статутних капіталів суб'єктів господарювання тощо):

- середньорічний обсяг доходів бюджет розвитку та питома вага в загальному обсягу доходів місцевого бюджету;
- обсяги коштів, переданих із загального фонду бюджету до бюджету розвитку;

- надходження від відчуження майна, що перебуває у комунальній власності (питома вага, темп росту);
- офіційні трансферти, зокрема субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних програм (проектів);
- надходження від продажу землі несільськогосподарського призначення (питома вага, темп росту);
- місцеві позики (питома вага, темп росту).

**6. Гнучкі доходи** (податки та збори, які можуть змінюватися рішеннями органів місцевого самоврядування, у тому числі місцеві податки і збори, плата за землю, єдиний податок та інші):

- питома вага гнучких доходів у загальному обсязі доходів бюджету;
- плати за землю (близько 80 % обсягу гнучких доходів);
- єдиний податок (близько 11 % обсягу гнучких доходів);
- місцеві податки та збори (близько 9 % обсягу гнучких доходів);
- надходження від оренди комунального майна (близько 2 % обсягу гнучких доходів).

**7. Видатки місцевих бюджетів:**

- середньорічний темп росту видатків місцевого бюджету у розрізі загального та спеціального фонду;
- номінальні видатки бюджету на душу населення (абсолютний приріст, середньорічний темп приросту);
- реальні видатки бюджету з поправкою на інфляцію (абсолютний приріст, середньорічний темп приросту);
- аналіз основних категорій видатків: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, будівництво житла, житлово-комунальне господарство, зв'язок, ІТ і телекомунікації, інші видатки;
- поточні та капітальні видатки, питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків.

**8. Показники бюджетної стабільності («здоров'я») території:**

- спроможність до створення профіциту бюджету;
- співвідношення операційних видатків до операційних доходів;
- співвідношення операційного профіциту до податкових надходжень;
- питома вага витрат на обслуговування боргу в загальному обсязі доходів місцевого бюджету;
- співвідношення загального обсягу видатків та доходів;
- питома вага гнучких доходів в загальному обсязі доходів

місцевого бюджету;

– питома вага бюджетних трансфертів в операційних доходах місцевого бюджету;

– співвідношення капітальних видатків та загального обсягу видатків місцевого бюджету.

*Структура та наповнення бюджетного профілю формує повноцінну інформаційну картину про стан бюджету території, а отже й результати управління місцевими фінансами.*

**Ключовим напрямом є розвиток електронного урядування в системі управління місцевими фінансами (принцип опори на сучасні концепції, а саме «Smart city»).**

*Упровадження інструментів е-урядування в управлінні місцевими фінансами дозволить досягти таких результатів:*

– оптимізувати управління місцевими фінансами як платформи поглиблення взаємодії із бенефіціарами та стейкхолдерами;

– збільшити обсяги доходів місцевих бюджетів за рахунок інформатизації систем адміністрування податків;

– посилити довіру стейкхолдерів і жителів територіальних громад до місцевої влади у довгостроковій перспективі шляхом перетворення офіційних сайтів місцевих рад на інтерактивні цифрові платформи, які з'єднують користувачів із додатками та службами третіх сторін;

– зменшити фінансові втрати бюджету внаслідок нецільового використання ресурсів;

– підвищити ефективність видатків бюджету за трьома основними комунальними послугами;

– мінімізувати фіскальні ризики, об'єднавши розрізнені механізми сплати податків в єдину інтегровану систему, пов'язану з одним структурним підрозділом замість фракційної системи, де різні відділи несуть відповідальність за різні податки та збори з різними базами даних і реєстрами;

– прискорити процес надання публічних послуг населенню шляхом перенесення всіх транзакцій в одну централізовану он-лайн платформу і повністю автоматизувати бек-офіси;

– підвищити точність планових і прогнозних показників бюджету шляхом створення інтерактивної системи збалансованих (баланс між потребою у фінансах і ресурсним потенціалом) показників, за розробку яких відповідатимуть представники органи місцевого самоврядування.

У цьому випадку важливим є розробка стратегій взаємодії, які пристосовані до конкретних потреб і можливостей органів місцевого самоврядування та безпосередніх користувачів. Органи місцевого самоврядування повинні обирати поєднання технологій, каналів і мов, що враховують грамотність, доходи, гендерну та мовну динаміку в громаді. Доцільно використовувати вже існуючі платформи, а не повністю нові та складні інструменти (той же Facebook може бути не таким інноваційним, але часто набагато ефективнішим). *Важливо забезпечити не лише доступність і легкість для розуміння даних, а й їх захист.*

Розвиток форм забезпечення прозорості та підзвітності діяльності органів місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами сприяє усвідомленню того, що вибір стратегічних пріоритетів розвитку громади є дискусійним питанням, адже фінансові ресурси є обмеженими, а пріоритети визначаються різноманітними вподобаннями і мотивацією учасників дискурсу.

Вибір з-поміж різноспрямованих цілей потребує від суб'єктів управління компромісу і консенсусу для прийняття рішень. Тому під час прийняття колегіальних рішень, наприклад, вибору проєктів для реалізації при обмежених ресурсах необхідно дотримуватися колегіального обговорення різних точок зору, де орган місцевого самоврядування може виступати як ініціатор ідей.

**Для спрощення комунікації органів місцевого самоврядування з громадою використовуються сучасні інструменти (табл. 7.4).**

Таблиця 7.4

**Інформаційні продукти та форми інформування громадськості про діяльність органу місцевого самоврядування в управлінні місцевими фінансами**

<i>Форми інформаційної роботи</i>	<i>Методи інформаційної роботи</i>	<i>Інформаційні продукти</i>	<i>Аудиторія</i>
Оприлюднення офіційної інформації щодо бюджетного процесу	Публікації у друкованих ЗМІ, бюлетені, інформаційні видання, офіційний веб-сайт, бази даних тощо	Інформація про рішення, розпорядження, офіційні повідомлення, прес-конференції, оголошення, інші документи	Широке коло зацікавлених осіб
Поширення	Зустрічі, публічні	Розсилки,	Активісти

УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

<i>Форми інформаційної роботи</i>	<i>Методи інформаційної роботи</i>	<i>Інформаційні продукти</i>	<i>Аудиторія</i>
поточної інформації	заходи, обговорення, відвідування заходів органів місцевого самоврядування, інтерактивні опитування тощо	інформаційні повідомлення, оголошення тощо	організацій громадянського суспільства, старости, члени громади
Просування (промоція) ідей, проектів, громад	Інформування через мережу Інтернет, адміністрування та поновлення офіційного веб-сайту, робота з іншими веб-сайтами	Інформаційні повідомлення, статистична інформація, конкурсні оголошення тощо	Стейкхолдери, потенційні інвестори, члени громади, користувачі мережі Інтернет тощо
Публічні консультації з наданням обов'язкового зворотного зв'язку	Інтернет-опитування, голосування, місцеві референдуми (щоправда, останнє в Україні законодавчо не визначене) тощо	Інтернет-опитування, електронні петиції, електронне голосування	Широке коло зацікавлених осіб

*Екстраполяція методів забезпечення прозорості та підзвітності діяльності органів місцевого самоврядування на цикли технології управління місцевими фінансами, метою якого є максимізація наповнення місцевого бюджету і збільшення ресурсної бази, формує можливості отримання економічних і соціальних результатів та ефектів в громаді, які з часом будуть тим більші, чим вищими будуть обсяги залучених інвестицій і ресурсів.*

## ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ОБГОВОРЕННЯ

1. Назвіть основні підходи до оцінювання стану місцевих фінансів залежно від об'єкта оцінювання.
2. Шляхом аналізу яких характеристик і параметрів здійснюється попереднє оцінювання наповненості фінансових потоків?
3. Охарактеризуйте особливості оцінювання фінансових ресурсів за їх походженням.
4. Як здійснюється аналіз фактичних даних і оцінювання результатів діяльності органів місцевого самоврядування за показниками стану і динаміки місцевих фінансів?
5. Які особливості індексу приросту в системі оцінювання місцевих фінансів?
6. Для чого здійснюється аналіз структури місцевих бюджетів у динаміці під час оцінювання стану місцевих фінансів?
7. Як розраховується податкове навантаження місцевих бюджетів?
8. Назвіть індекси і показники аналізу місцевих фінансів, а також формули, за якими вони розраховуються.
9. Який показник розраховується для оцінювання ефективності використання активів територіальної громади?
10. Перелічіть та охарактеризуйте підпроцеси, які передбачені документованою методикою «Організація процесу оцінювання фактичного стану фінансових ресурсів та якості управління ними».
11. Охарактеризуйте параметри оцінювання стану ресурсного забезпечення місцевих бюджетів.
12. У чому полягають особливості комплексної методики оцінювання стану ресурсного забезпечення місцевих бюджетів?
13. Що включає в себе система індикаторів стану і потенційних можливостей ресурсного забезпечення місцевих бюджетів?
14. Які принципи бюджетного прогнозування?
15. У чому полягає зміст економетричного моделювання в прогнозуванні доходів місцевих бюджетів?
16. Назвіть особливості прогнозування видатків місцевих бюджетів.
17. Яким чином забезпечується надання інформації про показники бюджетних програм розпорядників бюджетних коштів місцевих бюджетів?
18. Охарактеризуйте механізми взаємодії влади та громади в системі управління місцевими фінансами.
19. Як здійснюється реалізація принципів прозорості та відкритості в бюджетному процесі?
20. Яка структура бюджетного профілю території?
21. Проаналізуйте інструменти забезпечення прозорості бюджетного процесу в Україні та світі. Зробіть висновки щодо позитивних аспектів, які можна впровадити в українську практику.

## Розділ 8 ПРАКТИЧНІ КЕЙСИ

### 8.1. Force Field-аналіз місцевих фінансів в умовах децентралізації влади в Україні

**Метод аналізу силових полів (англ. Force Field analysis)** передбачає, що в стабільній ситуації існування системи сили, які протидіють зміні, врівноважені силами, що діють проти них. При зміні сил рівновага зміщується. Для графічного зображення ліворуч і праворуч від вертикальної осі рівноваги, розміщаються рушійні сили, що діють в сторону бажаної зміни (зазвичай ліворуч від осі, спрямовані направо), і сили протидії, що стримують розвиток (праворуч від осі, справа – наліво)<sup>1</sup>.

*Основна мета аналізу силових полів* – сформулювати таку комбінацію факторів і сил впливу, при якій рушійні сили переважатимуть сили протистояння позитивним змінам<sup>2</sup>.

Р. Маслен розглядає процедуру Force Field – аналізу у вигляді послідовних кроків: визначення проблеми; визначення рушійних і стримуючих (деструктивних) сил; оцінювання їх відносної сили і зображення на діаграмі. Яка відображає, так би мовити, стан квазістаційної рівноваги<sup>3</sup>.

*Force Field-аналіз місцевих фінансів в умовах децентралізації влади в Україні передбачає ключові сили впливу (позитивні та негативні) на стан місцевих фінансів.* Кожна із наведених сил впливу має свою вагу (високий чи низький вплив), рівень якої визначено шляхом експертного оцінювання, тобто включає аспекти суб'єктивного характеру. Рівень впливу показує довжина стрілки.

---

<sup>1</sup> Patterson J. L. Using Force Field Analysis in Negotiation Planning. 90th Annual International Supply Management Conference, 2005.

<sup>2</sup> Thomas J. Force Field Analysis: A New Way to Evaluate Your Strategy. Long Range Planning. 1985. Vol. 18, № 6. P. 54-56.

<sup>3</sup> Maslen R., Platts K. Force Field Analysis: A Technique to Help SMEs Realise their Intended Manufacturing Strategy, in Operations Strategy and Performance. 1st European Operations Management Association Conference, University of Cambridge, 1994. P. 587-588.

**Force Field-аналіз** – це один із методів експертного оцінювання і здійснений нами, базуючись на аналізі чинних нормативних документів, рівні доступності і деталізації інформації щодо формування місцевих бюджетів (наприклад, її відсутністю в частині податкових надходжень у розрізі суб'єктів підприємницької діяльності), власному досвіді у бюджетному процесі, спостереженнях за станом реалізації функцій органів місцевого самоврядування тощо. Тому його результати, зокрема рівень впливу того чи іншого фактору, є експертним баченням (рис. 8.1).



Рис. 8.1. Force Field-аналіз місцевих фінансів в умовах децентралізації влади в Україні

Набуття органами місцевого самоврядування нових функцій і повноважень у бюджетно-податковій сфері має найвищий рівень рушійної сили, оскільки розширені повноваження дозволяють

застосовувати інструментарій для послаблення сил протидії. Власні стабільні та прогнозовані доходи місцевих бюджетів, створення нових точок генерування ресурсного потенціалу, залучення альтернативних джерел до ресурсної бази місцевих бюджетів є потужними рушійними силами розвитку місцевих фінансів, проте вужчими за нові функції.

Величина цих рушійних сил здатна зменшити стримуючий вплив таких факторів, як: брак нормативного, методологічного, методичного забезпечення реалізації нових функцій органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації; недостатня інформаційно-аналітична база; обмежений наявний інструментарій розширення ресурсної бази місцевих бюджетів; неузгодженість потреб у ресурсах з можливостями їх мобілізації. Наявні відповідні стримуючі сили: недостатня комунікація зі стейкхолдерами; недостатній рівень якості й доступності публічних послуг; недостатня кількість вмотивованих та професійних працівників в органах місцевого самоврядування, застосування стратегічного підходу до управління місцевими фінансами.

## **8.2. SWOT-аналіз управління місцевими фінансами в Україні в умовах децентралізації влади**

*Для визначення переваг і недоліків системи управління місцевими фінансами в умовах децентралізації часто застосовується SWOT-аналіз.*

У 1963 р. в Гарварді професор К. Ендрюс вперше публічно озвучив акронім SWOT як метод структуризації й оцінювання інформації на попередній стадії розробки програми, що дозволяє виділити її основні сильні і слабкі сторони, а також можливі «побічні ефекти»<sup>1</sup>.

**Основна мета SWOT-аналізу** управління місцевими фінансами України в умовах децентралізації влади – це підвищення рівня ефективності управління, розширення шляхів залучення ресурсів за рахунок використання отриманих органами місцевого самоврядування у процесі децентралізації можливостей, у тому числі в довгостроковій перспективі.

---

<sup>1</sup> Шевченко О. М. Використання методики SWOT - аналізу для розробки стратегії державного управління міграційними процесами. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2. С. 211-219.

Інформаційним підґрунтям для виявлення внутрішніх і зовнішніх факторів, які, з огляду на особливості системи публічного управління, характеризують її найбільш значні сильні та слабкі сторони, можливості і загрози, є такі:

- теоретико-прикладні інноваційні напрацювання в галузі державного управління, інших сферах знань, що опубліковані в науково-дослідних і статистичних звітах, монографіях, дисертаціях, статтях і матеріалах науково-комунікативних заходів;
- організаційно-правові й економічні засади наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, їх пріоритетних напрямів;
- державні цільові програми щодо реформування державного управління і державної служби;
- концепції та стратегії інноваційного розвитку України, національної інноваційної системи;
- особливості інноваційної культури українського суспільства та функціонування системи державного управління під час впровадження нововведень<sup>1</sup>.

Під час здійснення SWOT-аналізу керуються такими правилами:

- реалістичність та об'єктивність під час визначення сильних і слабких сторін ресурсного забезпечення;
- чітке розмежування фактичного стану ресурсного забезпечення на момент аналізу і майбутні очікування;
- коректне формулювання положень та відсутність неоднозначного трактування їх змісту, простота й лаконічність елементів аналізу;
- уникнення складного та великого за обсягом аналізу;
- урахування суб'єктивного характеру формулювання сильних і слабких сторін, загроз та можливостей.

**Результати SWOT-аналізу включають основні аспекти і фактори впливу на управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади в Україні.**

#### **МОЖЛИВОСТІ:**

- розширення ресурсної бази місцевих бюджетів шляхом впровадження альтернативних інструментів стратегічного управління місцевими фінансами фіскального і нефіскального характеру;

---

<sup>1</sup> Попов С., Сенча І. SWOT-аналіз як інструмент із визначення стратегічних орієнтирів інноваційного розвитку системи державного управління. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 37. С. 115-116.

- наявність державних, регіональних та місцевих цільових програм розвитку територій;
- залучення висококваліфікованих працівників у сфері управління місцевими фінансами, підготовка кваліфікованих кадрів;
- міжмуніципальне співробітництво (партнерство);
- державно-приватне партнерство;
- співробітництво органів місцевого самоврядування з державними органами влади та їх територіальними структурними підрозділами;
- мінімізація бюрократії шляхом впровадження управління за результатами та децентралізації;
- інноваційна орієнтація інструментів управління;
- співпраця з органами місцевого самоврядування інших країн з високим рівнем децентралізації влади, міжнародними донорськими організаціями, фінансовими установами тощо.

### **ЗАГРОЗИ:**

- недостатнє фінансування всіх галузей;
- брак часу, ресурсів для вирішення проблем організаційного характеру;
- зниження престижу служби в органах місцевого самоврядування;
- зниження ефективності діяльності органів місцевого самоврядування;
- поглиблення диспропорцій економічного та соціального розвитку територій у разі скорочення субвенцій з державного бюджету;
- порушення параметрів бюджету через необґрунтоване підвищення його соціального складника;
- відсутність можливостей аналізу ефекту політичних дій, обмеженість технократичним горизонтом;
- відсутність чіткого механізму розподілу субвенцій на соціально-економічний розвиток територій, суб'єктивний підхід до ухвалення рішення про фінансування;
- поступовий спад реформаторського ентузіазму через відсутність суттєвих та показових для населення результатів.

### **СИЛЬНІ СТОРОНИ:**

- реформа місцевого самоврядування на засадах децентралізації

влади;

– удосконалення бюджетного та податкового законодавства в частині децентралізації міжбюджетних відносин;

– розширення дохідних джерел (податків та зборів) місцевих бюджетів;

– розширення податкової бази окремих місцевих податків, зокрема податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;

– законодавчо закріплене право органів місцевого самоврядування диференціювати ставки місцевих податків і зборів у межах, визначених Податковим кодексом України (єдиний податок, земельний податок, орендна плата за землю, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки);

– адміністративно-територіальна реформа шляхом укрупнення територіальних громад на засадах їх добровільного об'єднання;

– лібералізація системи здійснення місцевих запозичень;

– перетворення фіксованих вимог до управлінського рішення органів місцевого самоврядування у систему гнучких бюджетних завдань;

– наявність державного фонду регіонального розвитку та субвенцій на соціально-економічний та інфраструктурний розвиток територій.

### **СЛАБКІ СТОРОНИ:**

– недостатня кваліфікація кадрів органів місцевого самоврядування, на що вказує їх середній рівень освіти, а саме: частка посадових осіб органів місцевого самоврядування, які мають вищу освіту, традиційно становить близько 2/3, а в деяких, переважно аграрних областях – лише дещо більше за половину;

– накладання нових можливостей щодо розвитку системи управління місцевими фінансами на старі управлінські моделі;

– недосконалість нормативно-правової бази;

– низький рівень контролю за ефективним використанням коштів місцевих бюджетів правомочних органів влади з боку громадськості;

– неефективність розподілу повноважень в органах державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, дублювання повноважень;

– низька зацікавленість працівників органів місцевого

самоврядування у перейманні успішного досвіду, у тому числі зарубіжного;

– нечітке розмежування функцій, цілей, завдань органів влади, нечіткість їх формулювання;

– відсутність системи зовнішнього оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами;

– оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування ініційовані в основному державними органами влади та окремими грантовими громадськими організаціями, а результати оцінювання використовуються переважно для внутрішнього використання;

– відсутність єдиної системи індикаторів для порівняння ресурсного забезпечення бюджетів різних територіальних громад.

*Результати SWOT-аналізу дозволили визначити сильні та слабкі сторони. Водночас, вони засвідчили і наявність широкого спектру можливостей, які можуть бути використані органами місцевого самоврядування для подолання загроз, пов'язаних із послабленням стану місцевих фінансів України.*

### **8.3. Підвищення ефективності управління місцевими бюджетами (досвід м. Хмельницького)<sup>1</sup>**

**Перше на чим почали працювати – це збільшення надходжень до міського бюджету та спрямування більшої частини коштів для фінансування проектів розвитку громади, тобто нарощування обсягів бюджету розвитку.**

Запровадили **оперативне управління фінансами** шляхом розміщення тимчасово вільних коштів бюджету на депозитах в державних банках. Відбір банків здійснюється утвореною комісією, до складу якої в тому числі включено представника Служби безпеки України в області з метою мінімізації корупційних ризиків. У результаті міський бюджет отримує близько 20 млн грн щороку. Для порівняння обсяг надходжень в 2017 році був еквівалентний сплаті податку з заробітної плати майже 3,5 тисяч осіб.

Іншим напрямом стала **легалізація «тіньової» зайнятості** та

---

<sup>1</sup> Бондаренко А. Є., заступник Хмельницького міського голови.

відповідно збільшення обсягів надходжень податку на доходи фізичних осіб. Для цього створили робочу групу зі сприяння легалізації «тіньової» зайнятості, завдяки діяльності якої вдалося легалізувати діяльність понад 2000 осіб щороку. Зокрема представники робочої групи проводять серед роботодавців інформаційно-роз'яснювальну роботу. Реалізація таких заходів передбачає розповсюдження серед роботодавців пам'яток про відповідальність за порушення трудового законодавства, а серед працівників – пам'яток щодо важливості та переваг офіційного працевлаштування.

Міська влада Хмельницького щоденно працює над легалізацією трудових відносин, а це призводить до збільшення надходження податків у міський бюджет й сприяє таким чином розвитку Хмельницького. Розглядаються усі можливості співпраці з підприємствами щодо підготовки якісних кадрів міськими закладами професійно-технічної освіти.

Виважена позиція міської ради щодо зменшення **податкової ставки для II групи платників єдиного податку з 20 % до 15 %** (на 160,0 грн або на 25 %) дозволила збільшити кількість платників податку на понад 2000. Зниження податкового тиску на малий бізнес стимулював його вихід з «тіні» та став додатковою мотивацією для розвитку.

Додаткові доходи міський бюджет отримав і завдяки активізації роботи **комісії для визначення збитків, заподіяних внаслідок використання земельних ділянок без правовстановлюючих документів.**

Також значну увагу звернули на удосконалення механізмів залучення **коштів пайової участі у розвитку інфраструктури міста від забудовників.** На жаль, передбачається скасування цього виду доходу місцевих бюджетів.

У місті припинили недобросовісну практику зі схемами суперфіцію і підтримки неконкурентних умов на ринку землі. Завдяки прозорій **процедурі торгів** вартість річної оренди однієї з ділянок зросла більш ніж удесятеро. Аукціони із продажу права оренди земельних ділянок стали нормою.

**Щодо організації бюджетного процесу, то слід відзначити підвищення його прозорості.**

При формуванні бюджету на наступний рік *розпорядники коштів публічно виступають із пропозиціями.* Проект бюджету, зміни до нього

та уточнення обговорюються з громадськістю.

Запроваджено також публічний звіт про виконання бюджету.

Працює система «Відкритий бюджет», яка дозволяє ознайомитися із витратами та доходами міської казни.

Діє *бюджетний регламент*, що містить:

- порядок підготовчих робіт щодо складання проекту міського бюджету;
- порядок розгляду та затвердження проекту міського бюджету;
- порядок виконання міського бюджету;
- порядок внесення змін до рішення про міський бюджет;
- порядок звітування про виконання міського бюджету.

Окремою частиною бюджетного регламенту є *Бюджетний календар*, основною метою якого є забезпечення ефективного використання бюджетних коштів та недопущення кредиторської заборгованості по захищених статтях бюджету міста.

**Підсумовуючи, напрями підвищення ефективності управління місцевим бюджетом, які застосували у м. Хмельницький, – це:**

- *оперативне управління фінансами шляхом розміщення тимчасово вільних коштів на депозитах у державних банках;*
- *збільшення кількості платників єдиного податку завдяки зменшенню податкового тиску;*
- *легалізація «тіньової зайнятості» за результатами діяльності відповідної робочої групи;*
- *активізація роботи комісії для визначення збитків, заподіяних внаслідок використання земельних ділянок без правовстановлюючих документів;*
- *удосконалення механізмів залучення коштів пайової участі у розвитку інфраструктури міста;*
- *запровадження прозорих аукціонів продажу права оренди земельних ділянок;*
- *підвищення прозорості бюджетного процесу.*

**8.4. Документована методика «Організація процесу оцінювання стану місцевих фінансів та якості управління ними»**

<b>ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН</b>								
		<b>РАДИ</b>						
_____								
(назва місцевої ради)								
<b>СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ</b>								
ISO 9001:2015								
<b>ДОКУМЕНТОВАНА МЕТОДИКА</b>								
<b>ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ ОЦІНЮВАННЯ ФАКТИЧНОГО СТАНУ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ТА ЯКОСТІ УПРАВЛІННЯ НИМИ</b>								
<table border="1" style="margin: auto; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 70%;">Номер примірника</td> <td style="width: 30%;"></td> </tr> <tr> <td>Користувач</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Місце зберігання</td> <td></td> </tr> </table>			Номер примірника		Користувач		Місце зберігання	
Номер примірника								
Користувач								
Місце зберігання								
<b>(назва адміністративно-територіальної одиниці)</b>								
2021 р.								
<b>ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН</b>		<b>РАДИ</b>						
_____								
<b>СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ</b>								
ISO 9001:2015								
(логотип ОМС або адміністратив но- територіально ї одиниці)	<b>ДОКУМЕНТОВАНА МЕТОДИКА</b>	2021						
	<b>ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ ОЦІНЮВАННЯ ФАКТИЧНОГО СТАНУ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ТА ЯКОСТІ УПРАВЛІННЯ НИМИ</b>	Редакція № —						

**Аркуш ідентифікації статусу документа**

Розроблено:

Аспірант кафедри економіки та  
регіональної економічної політики  
ДРІДУ НАДУ при Президентові  
України

\_\_\_\_\_ А.Ю. Мунько \_\_\_\_\_  
(дата) (підпис)

Узгоджено:

Заступник \_\_\_\_\_ голови –  
керуючий справами виконкому,  
уповноважений представник  
керівництва з питань системи  
управління якістю

\_\_\_\_\_ (П.І.Б.) \_\_\_\_\_  
(дата) (підпис)

Начальник відділу доходів  
\_\_\_\_\_ ради

\_\_\_\_\_ (П.І.Б.) \_\_\_\_\_  
(дата) (підпис)

Перевірено:

Завідувач сектора якості  
відділу доходів \_\_\_\_\_ ради

\_\_\_\_\_ (П.І.Б.) \_\_\_\_\_  
(дата) (підпис)

**Поточний статус документа:**

Переглянуто				Актуалізовано			
<i>Дата</i>	<i>Відповідальний</i>	<i>ПІБ</i>	<i>Підпис</i>	<i>Дія</i>	<i>Дата виконання</i>	<i>Відповідальний ПІБ</i>	<i>Підпис</i>

Зміна

Документована методика СУЯ не підлягає тиражуванню і розповсюдженню без дозволу уповноваженого представника керівництва \_\_\_\_\_ ради з питань СУЯ

## ЗМІСТ

Розділ	Назва розділу	№ стор.
	Лист ідентифікації статусу документа	
	Зміст	
Част.1	Вступ	
1.1	Мета та сфера застосування	
1.2	Нормативні посилання	
1.3	Терміни та визначення	
1.4	Прийняті скорочення	
Част. 2	Опис процедур по виконанню процесу „Оцінювання стану фінансових ресурсів та якості управління ними”	
2.1	Інформація про процес «Оцінювання стану фінансових ресурсів та якості управління ними»	
2.2	Характеристика процесу «Оцінювання стану фінансових ресурсів та якості управління ними»	
2.2.1	Опис вхідних та вихідних потоків	
2.2.2	Показник якості процесу «Оцінювання стану фінансових ресурсів та якості управління ними»	
2.3	Алгоритм виконання повноваження та відповідальність за процес	
Част.3	Протоколи процесу «Оцінювання стану фінансових ресурсів та якості управління ними»	
	Лист реєстрації змін	
	Лист ознайомлення персоналу	

## Частина 1. Вступ

### 1.1. Мета та сфера застосування

Ця методика встановлює послідовність та порядок виконання процедур при функціонуванні процесу «Оцінювання стану фінансових ресурсів та якості управління ними» у відповідності до вимог ISO 9001:2015.

Вимоги цієї методики обов'язкові для виконання персоналом відділу \_\_\_\_\_ ради та працівників, відповідальних за роботу місцевими фінансами у виконавчих органах \_\_\_\_\_ ради (самостійних підрозділах) для забезпечення кваліфікованими кадрами \_\_\_\_\_ ради.

### 1.2 Нормативні посилання

- ДСТУ ISO 9001:2007 «Системи управління якістю. Основні положення та словник»;
- ДСТУ ISO 9001:2009 «Системи управління якістю. Вимоги»;
- ISO 9001:2015 «Системи управління якістю. Вимоги»;
- ДСТУ 2732:2004 «Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення понять»;
- ДСТУ 4163:2003 «Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги оформлення документів»;
- - ДСТУ – П IWA 4:2009 «Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001 : 2000 в суб'єктах місцевого самоврядування»;
- Конституція України;
- Закон України від 21.05.1997р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- Закон України від 07.06.2001р. № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування»;
- Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI;
- Податковий кодекс України від;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 196 «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку»;
- Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII «Про засади державної регіональної політики»;

– Наказ Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 року № 11 «Про бюджетну класифікацію».

– Спеціалізовані.

Рішення \_\_\_\_\_ ради від \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_

### 1.3. Терміни та визначення, що використовуються в цій документованій методиці

Посадова особа місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Рішення – це розпорядчі документи, які приймаються місцевими органами державної влади і державного управління – міська рада та її виконавчий комітет.

### 1.4. Прийняті скорочення

Скорочення	Пояснення
Виконком	Виконавчий комітет _____ ради
ВОМР	Виконавчі органи міської ради
ПОМС	Посадові особи місцевого самоврядування
Нач. УД	Начальник управління доходів
ВД	Відділ доходів
Нач.ВД	Начальник відділу доходів
Заст.Нач.ВД	Заступник начальника відділу доходів
ГЕ ВД	Головний економіст відділу доходів
ПЕ ВД	Провідний економіст відділу доходів
ЕІк. ВД	Економіст I категорії відділу доходів
ДСТУ	Державний стандарт України
СУЯ	Система управління якістю
ДМ	Документована методика системи управління якістю
ПН	Паперовий носій
ЕН	Електронний носій

## Частина 2. Опис процедур виконання процесу

### 2.1. Інформація про процес

<b>Мета процесу:</b>	Забезпечення реалізації системи управління місцевими фінансами. Здійснення аналітичної та організаційної роботи з муніципального фінансового менеджменту. Задоволення потреби у місцевих фінансових ресурсах та їх ефективне використання. Забезпечення документального оформлення оцінювання стану місцевих стану місцевих фінансів та якості управління ними.
<b>Виконавець процесу:</b>	Керівник процесу – начальник відділу доходів _____ ради. Співвиконавці процесу - заступники _____ голови, керівники виконавчих органів _____ ради.
<b>Підпроцеси:</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Опрацювання інформаційних потоків та розподіл завдань</li> <li>2. Прийом, розгляд завдань та підготовка інформації</li> <li>3. Узагальнення отриманих відомостей та підготовка довідки</li> <li>4. Ухвалення управлінського рішення</li> <li>5. Реалізація управлінського рішення</li> </ol>

## 2.2. Характеристики та опис процесу «Оцінювання стану фінансових ресурсів та якості правління ними»

### 2.2.1. Опис вхідних та вихідних потоків

	Виконавець	Зміст вхідного потоку	Форма надання інформації	Отримувач
<b>Вхідні потоки:</b>	Розпорядники бюджетних коштів, територіальні органи профільних міністерств, структурні підрозділи ОДА, обласної ради	Нормативно-правові акти, інформаційно-аналітичні записки, звіти	ПН та ЕН	ВД
<b>Вихідні потоки:</b>	_____ голова, заступники _____ голови, керуючий справами виконкому _____ ради	Інформація про прийняття управлінського рішення	ПН та ЕН	Виконавчі органи _____ ради, юридичні та фізичні особи

### 2.2.2. Показники якості процесу

КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ПРОЦЕСУ			
	Показники	Метод вимірювання	Періодичність
1. Оперативність аналізу	1. Період від фактичного надходження інформації до отримання результату її аналізу	1. Щоквартально, щомісячно, щорічно.	1. Не рідше щомісяця
2. Результативність процесу	2. Висновки та ухвалені управлінські рішення на основі аналізу	2. Щоквартально, щомісячно, щорічно.	2. Не рідше щомісяця

**2.3. Алгоритм виконання, повноваження та відповідальні за процес.**

Етапи процесу	Назва етапу	Виконавець/ (співвиконавець)	Форма реєстрації даних
1	2	3	4
Початок ↓ 1 ↓ 2 ↓ 3 ↓ 4 ↓ 5 ↓ 6 ↓ 7 ↓ Кінець	1. Опрацювання інформаційних потоків  2. Розподіл завдань  3. Прийом та розгляд завдань  4. Підготовка інформації  5. Узагальнення отриманих відомостей та підготовка довідки  6. Ухвалення управлінського рішення  7. Реалізація управлінського рішення	Нач. ВД  Нач. ВД  ГЕ ВД + ПЕ ВД + Е1к. ВД ГЕ ВД + ПЕ ВД + Е1к. ВД Нач. ВД  Нач. УД  ПОМС	ПН  ПН+ЕН  ПН+ЕН  ЕН  ПН  ПН  -

**Коментарі**

№	Коментарі до елементів блок-схеми «Опрацювання інформаційних потоків та розподіл завдань»
1	Ознайомлення з вхідними даними
2	Підготовка завдань працівникам відділу доходів відповідно до їх функціональних обов'язків та компетенцій
3	Підготовка та направлення розпорядчих документів працівникам відділу доходів відповідно до їх функціональних обов'язків та компетенцій

### 2.3.1. Організація підпроцесу підготовки інформації

Етапи процесу	Назва етапу	Виконавець/ (співвиконавець)	Форма реєстрації даних
1	2	3	4
<p>Початок</p> <p>↓</p> <p>1</p> <p>↓</p> <p>2</p> <p>↓</p> <p>3</p> <p>↓</p> <p>4</p> <p>↓</p> <p>5</p> <p>↓</p> <p>6</p> <p>↓</p> <p>7</p> <p>↓</p> <p>Кінець</p>	<p>1. Опрацювання доручення керівництва щодо оцінювання фактичного стану фінансових ресурсів та якості управління ними</p> <p>2. Аналіз результатів економічної діяльності регіону</p> <p>3. Визначення рівня самостійності місцевих бюджетів</p> <p>4. Аналіз тенденцій і динаміки процесів формування фінансових ресурсів (дохідної частини місцевих бюджетів)</p> <p>5. Аналіз структури і раціональності розподілу видатків місцевих бюджетів</p> <p>6. Оцінювання ефективності використання муніципальної власності</p> <p>7. Моніторинг альтернативних форм фінансування проектів розвитку</p>	<p>ГЕ ВД + ПЕ ВД + Е1к. ВД</p>	<p>ПН+ЕН</p> <p>ПН+ЕН</p> <p>ПН+ЕН</p> <p>ПН+ЕН</p> <p>ПН+ЕН</p> <p>ПН+ЕН</p> <p>ПН+ЕН</p>

**Коментарі**

<i>№</i>	<i>Коментарі до елементів блок схеми «Підготовка інформації»</i>
<b>1</b>	Опрацьовується доручення керівництва щодо оцінювання фактичного стану фінансових ресурсів та якості управління ними
<b>2</b>	Здійснюється аналіз індексів росту (приросту) ВРП та ВРП на душу населення у динаміці не менше, ніж за три роки
<b>3</b>	Розраховується вертикальний дисбаланс як питома вага трансфертів з державного бюджету в загальному обсязі місцевих бюджетів
<b>4</b>	Аналіз здійснюється у розрізі основних джерел надходжень не менше, ніж за три роки. Розраховуються індекси росту (приросту) доходів місцевих бюджетів та питома вага дохідних джерел видатків у загальному обсязі доходів, рівень виконання плану
<b>5</b>	Аналіз здійснюється згідно з функціональною, економічною, програмною класифікацією видатків не менше, ніж за три роки. Вивчаються зміни динаміки та структури видатків за системою показників
<b>6</b>	Аналізується діяльність в муніципальному секторі (підприємства комунальної власності, земельні ресурси, нерухоме майно) згідно із запропонованою системою показників результату комерційної діяльності в муніципальному секторі за фіскальною складовою
<b>7</b>	Здійснюється моніторинг використання цільових фондів розвитку, запозичення, гарантії за окремою системою показників

### 2.3.2. Узагальнення отриманих відомостей та підготовка довідки

Етапи процесу	Назва етапу	Виконавець/ (співвиконавець)	Форма реєстрації даних
1	2	3	4
<pre> graph TD     Start([Початок]) --&gt; Step1[1]     Step1 --&gt; Step2[2]     Step2 --&gt; Step3[3]     Step3 --&gt; End([Кінець])           </pre>	<p>1. Узагальнення підготовленої економістами інформації</p> <p>2. Опрацювання узагальненої інформації та формування висновків</p> <p>3. Формування аналітичної довідки про стан місцевих фінансів та якості управління ними</p>	Нач. ВД	ЕН  ЕН  ПН

### 2.4. Протоколи

Назва протоколу	Відповідає-ний за оформлення	Зберігання			Вимоги до оформлення
		Носій	Місце	Термін	
1	2	3	4	5	6
Аналітична довідка	НВ	ПН	ВКР	Не менше 3 років	Рішення _____ ради

**Аркуш реєстрації змін**

Зміни		Номери аркушів				Всього аркушів	Номер повідомлення	Підпис	Дата внесення
Номер	Дата введення	Змінених	Замінених	Нових	Анульованих				

**Аркуш ознайомлення персоналу**

№ п/п	Дата ознайомлення	Посада	П.І.Б.	Підпис
1		Начальник управління доходів		
2		Заступник начальника управління доходів		
3		Начальник відділу доходів		
4		Заступник начальника відділу доходів		
5		Головний економіст відділу доходів		
6		Провідний відділу доходів		
7		Економіст 1 категорії відділу доходів		

## ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ

1. У чому сутність гендерного аналізу бюджетної програми?

- а) у підрахунку кількості жінок і чоловіків, які проживають у громаді;
- б) у тому, щоб довести, що жінки перебувають у гіршому становищі, ніж чоловіки;
- в) у повному розкритті наслідків програм, законодавства та державного політичного курсу для обох статей;
- г) усе вище перелічене вірно.

2. Гендерний аналіз бюджетної програми дозволяє:

- а) продемонструвати гендерні розриви;
- б) вивчити причини та наслідки гендерної нерівності;
- в) допомогти встановити завдання і заходи, що можуть сприяти усуненню такої нерівності;
- г) усе вище перелічене вірно.

3. Що із наведеного відноситься до інструментів гендерно орієнтованого бюджетування?

- а) гендерна оцінка політики;
- б) оцінка гендерного впливу;
- в) гендерний аналіз бенефіціарів;
- г) усе вище перелічене вірно.

4. Що є результатом гендерного бюджетного аналізу?

- а) рекомендації за результатами аналізу;
- б) прийняття нового закону;
- в) розробка нового бюджету;
- г) повторний аналіз.

5. Чи можуть гендерно чутливі мета, завдання та заходи погіршувати існуюче становище жінок і чоловіків у суспільні?

- а) так, можуть – і жінок і чоловіків;
- б) так, можуть – тільки жінок;
- в) ні, за жодних обставин не можуть;
- г) є виключення.

6. До аналізу яких складових бюджету можна застосовувати гендерний бюджетний аналіз?

- а) доходів і видатків бюджету;
- б) виключно доходів бюджету;
- в) не можна застосовувати до жодної із складових;
- г) виключно, видатків бюджету.

7. Чи можливо за допомогою тендерного бюджетного аналізу визначити видатки орієнтовані на конкретні групи жінок та чоловіків (дівчат/хлопців)?

- а) так, можливо;
- б) ні, неможливо;
- в) можливо лише на етапі оцінки ефективності виконання бюджету;
- г) можливо лише на етапі планування доходів бюджету.

8. Оберіть правильне твердження.

- а) бюджети розробляє Міністерство фінансів;
- б) розробку бюджету розпочинають з різних документів: для державного бюджету – це Бюджетна декларація, для місцевих бюджетів – прогноз місцевого бюджету;
- в) бюджети затверджує Верховна Рада України;
- г) розробка бюджетів розпочинається одночасно для державного та місцевих бюджетів.

9. Оберіть правильне твердження:

- а) орієнтовний план щодо складання державного та місцевих бюджетів затверджується одним наказом Міністерства фінансів;
- б) орієнтовний план щодо складання державного та місцевих бюджетів затверджується різними наказами Міністерства фінансів;
- в) орієнтовний план щодо складання державного бюджетів та Методичні рекомендації щодо складання місцевих бюджетів на середньостроковий період затверджуються різними наказами Міністерства фінансів;
- г) орієнтовний план щодо складання державного та місцевих бюджетів затверджується окремим законом.

10. Коли зазвичай затверджують План заходів з підготовки проекту бюджету на відповідний рік?

- а) січень;
- б) березень;
- в) червень;
- г) вересень.

11. Який документ не затверджують під час виконання місцевих бюджетів?

- а) кошторис;
- б) план асигнувань;
- в) план надання місцевих гарантій;
- г) лімітну довідку про бюджетні асигнування та кредитування.

12. Хто складає та подає відповідним місцевим фінансовим органам звітність про виконання місцевих бюджетів за встановленими формами?

- а) департамент фінансів обласної державної адміністрації;
- б) комісія з питань фінансів відповідної місцевої ради;
- в) Державна казначейська служба;
- г) Міністерство фінансів.

13. Чи визначені орієнтовні терміни виконання окремих завдань підготовки та затвердження документів під час розробки місцевих бюджетів в наказі Міністерства фінансів «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки та затвердження Бюджетного регламенту проходження бюджетного процесу на місцевому рівні» від 31.05.2019 року №228?

- а) так;
- б) ні;
- в) на перше півріччя;
- г) в окремих випадках.

14. Кому Кабінет Міністрів України НЕ забезпечує доведення розрахунків прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення, організаційно-методологічних вимог та інших показників щодо складання проектів місцевих бюджетів, а також пропозицій щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет?

- а) Раді міністрів Автономної Республіки Крим;
- б) місцевим державним адміністраціям;
- в) виконавчим органам відповідних місцевих рад;
- г) об'єднаним територіальним громадам.

15. *Що визначає основи бюджетного устрою?*

- а) державний устрій;
- б) наявність посади Президент;
- в) Конституція країни;
- г) постанова Кабінету Міністрів України.

16. *Місцеві бюджети затверджують рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим або відповідної місцевої ради до:*

- а) 1 грудня;
- б) 15 грудня;
- в) 25 грудня;
- г) 31 грудня.

17. *Який документ першим затверджують під час підготовки проекту Державного бюджету України?*

- а) наказ Міністерства фінансів про розробку Бюджетної декларації та проекту Державного бюджету;
- б) наказ Міністерства фінансів про розробку проекту Державного бюджету;
- в) Бюджетну декларацію;
- г) Бюджетні пріоритети.

18. *Який орган влади затверджує місцевий бюджет?*

- а) орган місцевого самоврядування;
- б) Кабінет Міністрів;
- в) Верховна Рада;
- г) Президент України.

19. *Бюджет яких органів влади затверджується в законі про Державний бюджет України?*

- а) міністерств;
- б) органів місцевого самоврядування;
- в) бюджетних установ і організацій;
- г) об'єднаних територіальних громад.

20. *У якому році Кабінет Міністрів України вперше схвалив Основні напрями бюджетної політики?*

- а) 2002 році;
- б) 2007 році;

- в) 2012 році;
- г) 2017 році.

21. У якому році Кабінет Міністрів України вперше схвалив Основні напрями бюджетної політики на три роки?

- а) 2002 році;
- б) 2007 році;
- в) 2012 році;
- г) 2017 році.

22. У якому році Кабінет Міністрів України вперше схвалив Бюджетну декларацію?

- а) 2002 році;
- б) 2007 році;
- в) 2012 році;
- г) 2019 році.

23. На який період затверджують Бюджетну декларацію?

- а) один рік;
- б) два роки;
- в) три роки;
- г) чотири роки.

24. Основні напрями бюджетної політики затверджували на:

- а) один рік;
- б) два роки;
- в) три роки;
- г) чотири роки.

25. Який орган державної влади складає Бюджетну декларацію?

- а) Міністерство економічного розвитку і торгівлі;
- б) Кабінет Міністрів;
- в) Міністерство фінансів;
- г) Комітет ВРУ з питань бюджету.

26. З якого документа починається розробка проекту Державного бюджету України?

- а) наказу Міністерства фінансів про розробку Бюджетної декларації та проекту Державного бюджету;
- б) наказу Міністерства фінансів про розробку проекту Державного бюджету;

- в) Бюджетної декларації;
- г) Щорічного послання Президента України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України».

27. Кабінет Міністрів України подає проект Державного бюджету України до Верховної Ради України до:

- а) 15 вересня;
- б) 1 жовтня;
- в) 20 жовтня;
- г) 3 листопада.

28. В Україні бюджетний період починається:

- а) після прийняття Державного бюджету і триває один рік
- б) 1 січня;
- в) 1 березня;
- г) 1 травня.

29. Хто здійснює представлення проекту Державного бюджету на пленарному засіданні Верховної Ради?

- а) Голова Верховної Ради;
- б) Прем'єр-міністр;
- в) Міністр фінансів;
- г) Голова комітету ВРУ з питань бюджету.

30. Який документ регламентує порядок представлення проекту Державного бюджету на пленарному засіданні Верховної Ради України?

- а) Бюджетний Кодекс;
- б) Закон «Про регламент Верховної Ради України»;
- в) Розпорядження Голови Верховної Ради;
- г) Наказ Міністерства фінансів.

31. Комітет Верховної Ради України з питань бюджету розглядає пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України та готує висновки та пропозиції до нього до:

- а) 15 вересня;
- б) 15 жовтня;
- в) 20 жовтня;
- г) 3 листопада.

32. Верховна Рада розглядає проект закону про Державний бюджет України на наступний рік у третьому читанні до:

- а) 20 листопада;
- б) 25 листопада;
- в) 1 грудня;
- г) 31 грудня.

33. Комітети Верховної Ради України подають свої пропозиції до проекту Державного бюджету України до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету до:

- а) 15 вересня;
- б) 1 жовтня;
- в) 20 жовтня;
- г) 3 листопада.

34. Порядок використання коштів затверджується для:

- а) всіх бюджетних програм;
- б) бюджетних програм, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів;
- в) бюджетних програм визначених Міністерством фінансів;
- г) бюджетних програм визначених Кабінетом Міністрів України.

35. Кількість результативних показників бюджетного запиту за кожним напрямом, як правило, не повинна перевищувати:

- а) трьох;
- б) чотирьох;
- в) п'яти;
- г) десяти.

36. Хто подає до Верховної Ради України висновки про виконання закону про Державний бюджет України з оцінкою ефективності управління коштами державного бюджету?

- а) Державна казначейська служба;
- б) Міністерство фінансів;
- в) Кабінет Міністрів України;
- г) Рахункова Палата.

37. На сайті якого державного органу представлена статистична звітність про виконання Державного бюджету?

- а) Державної казначейської служби;
- б) Міністерства фінансів;
- в) Кабінету Міністрів України;
- г) Верховної Ради України.

38. За скількома формами розробляють бюджетні запити для місцевих бюджетів?

- а) двома (загальний – Форма 1; індивідуальний – Форма 2);
- б) трьома (загальний – Форма 1; індивідуальний – Форма 2; додатковий – Форма 3);
- в) чотирма (загальний – Форма 1; індивідуальний – Форма 2; додатковий – Форма 3; капітальні видатки – Форма 4);
- г) п'ятьма (загальний – Форма 1; індивідуальний – Форма 2; додатковий – Форма 3; капітальні видатки – Форма 4; прогнозний на середньострокову перспективу – Форма 5).

39. В який період часу відбувається аналіз бюджетних запитів і проведення робочих зустрічей з головними розпорядниками та іншими учасниками бюджетного процесу з метою узгодження пропозицій включення до проекту бюджету на рівні місцевого бюджету?

- а) липень – серпень;
- б) серпень – вересень;
- в) вересень – жовтень;
- г) жовтень – листопад.

40. Де відбувається основна робота над проектом місцевого бюджету після його передачі в місцеву раду?

- а) в комітеті ВРУ з питань бюджету;
- б) в постійні комісії місцевої ради з питань бюджету;
- в) в структурному підрозділі (департамент, управління, сектор, відділ), який відповідає за фінанси в обласній, районній, сільській або селищній адміністрації;
- г) в Міністерстві фінансів.

41. Чи можна вносити зміни або затверджувати новий штатний розпис протягом року?

- а) так;

- б) ні;
- в) тільки в окремих випадках;
- г) тільки в першому півріччі.

42. *Лімітна довідка про бюджетні асигнування та кредитування містить інформацію про:*

- а) загальну суму затверджених бюджетних призначень;
- б) поквартальний розподіл загальної суми витрат без деталізації;
- в) помісячний розподіл загальної суми витрат з її деталізацією;
- г) поквартальний розподіл загальної суми витрат з її деталізацією;

43. *Коли відбувається оприлюднення інформації про виконання міського бюджету за рік?*

- а) до 1 березня;
- б) до 20 березня;
- в) до 1 квітня;
- г) до 20 квітня.

44. *У чому полягає принцип повноти бюджетної системи України?*

а) розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально го наближення надання публічних послуг до безпосереднього;

б) бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями;

в) бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил;

г) до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування.

45. *За рівнем впливу фіскальні ризики розділяють на:*

- а) внутрішні та зовнішні;
- б) безперервні та дискретні;
- в) незалежні та залежні;
- г) вартісні та невартісні.

46. *Ендогенні фіскальні ризики генеруються:*

- а) в результаті дій або подій за межами діяльності органів влади;
- б) в результаті діяльності органів влади;
- в) не підконтрольні органами влади;
- г) в результаті діяльності підприємств приватної власності.

47. *Як часто виникають дискретні фіскальні ризики?*

- а) постійно;
- б) нерегулярно або ж взагалі не виникають;
- в) часто;
- г) систематично.

48. *Які методи є найбільш ефективними для подолання ризиків ендогенного характеру?*

- а) прямий контроль, обмеження та запобіжники;
- б) правила, стимули та інші непрямі заходи;
- в) перенесення ризику, страхові механізми;
- г) резервування бюджетних ресурсів.

49. *До основних ознак стратегічних рішень відносяться:*

- а) планування «від поточного до майбутнього»;
- б) обов'язково довготривалий часовий горизонт планування;
- в) складність і комплексність рішень;
- г) розв'язання актуальних проблем сьогодення.

50. *Розбіжність між існуючим та бажаним станом – це:*

- а) пріоритет;
- б) стратегія;
- в) проблема;
- г) тактика.

51. *Відмітьте вірне твердження:*

- а) стратегічне планування орієнтоване на розв'язання проблем і не пов'язане з пошуком нових можливостей;
- б) стратегічне планування – це процес балансування цілей, внутрішнього потенціалу, шансів зовнішнього середовища;
- в) проблеми і можливості витікають одне з одного;
- г) криза – це зовнішній вплив, який призводить до втрат.

52. *Що є головним завданням аналізу зовнішнього середовища організації?*

- а) виявлення сильних сторін, можливостей та загроз;
- б) виявлення сильних та слабких сторін організації;
- в) виявлення можливостей та загроз організації;
- г) виявлення впливу зовнішніх факторів на організацію.

53. *Відмітьте вірне твердження:*

- а) функціонування – це набуття нової якості діяльності;
- б) розвиток є тотожним функціонуванню та зростанню;
- в) стратегічне планування спрямоване на розвиток, а не на функціонування;
- г) функціонування має метою розвиток.

54. *До SWOT-аналізу відносяться:*

- а) аналіз загроз, можливостей, слабких та сильних сторін організації;
- б) аналіз стейкхолдерів, місії та мандатів організації;
- в) аналіз кваліфікації зовнішніх експертів;
- г) аналіз внутрішнього і зовнішнього середовища організації.

55. *Відмітьте вірне твердження:*

- а) перспективне планування здійснюється за умов прогнозованого середовища, коли можна екстраполювати тенденції;
- б) стратегічне і перспективне планування можна ототожнювати;
- в) стратегічне планування передує перспективному, є одним з його етапів;
- г) стратегічне планування включає в себе перспективне планування, яке виступає його етапом.

56. *За допомогою бенчмаркінгу здійснюється:*

- а) визначення стейкхолдерів та виявлення зовнішніх загроз;
- б) формулювання місії та визначення альтернатив розвитку;
- в) запозичення передового досвіду;
- г) визначення стейкхолдерів та виявлення внутрішніх загроз.

57. *Результативність діяльності – це:*

- а) ступінь реалізації встановлених цілей;
- б) співвідношення між продуктом (результатом) та обсягом ресурсів на його досягнення;

в) обсяг ресурсів, необхідних для досягнення результатів, з огляду на відповідну якість;

г) параметри досягнення визначених цілей.

58. *Ефективність діяльності – це:*

а) співвідношення між продуктом (результатом) та ресурсами, що витрачені на його досягнення;

б) обсяг і вартість необхідних ресурсів з огляду на відповідну якість;

в) ступінь реалізації встановлених цілей;

г) ефект від вжиття організаційних заходів.

59. *Стратегія – це:*

а) сукупність результатів поточного та перспективного планування діяльності організації;

б) інтеграція результатів аналізу макро- та мікросередовищ організації;

в) узагальнююча модель програмування діяльності з досягнення цілей організації;

г) програма дій для вирішення стратегічних завдань.

60. *Стейкхолдери організації – це:*

а) споживачі продукту організації, що можуть диктувати вимоги до якості та ціни;

б) організації чи особи, що зацікавлені у діяльності організації і можуть вчиняти на неї різноманітний вплив;

в) ринкові структури, діяльність яких пов'язана з діяльністю організації, і які можуть оцінювати, контролювати, корегувати її роботу;

г) особи зацікавлені в провадженні діяльності організації.

61. *Що є головним завданням аналізу внутрішнього середовища організації?*

а) виявлення сильних та слабких сторін організації;

б) виявлення слабких сторін та загроз організації;

в) виявлення можливостей та загроз організації;

г) виявлення впливу внутрішніх факторів на організацію.

62. *Визначте вірне твердження:*

а) стратегічне управління є функцією стратегічного планування;

б) стратегічне управління скероване на розвиток, а поточне – на функціонування;

- в) поточне управління орієнтовано на пошук нових можливостей, а стратегічне – на найкраще використання існуючих можливостей;
- г) поточне управління є функцією поточного планування.

63. *Операційні цілі мають відповідати таким SMART-вимогам:*

- а) вимірюваність, прив'язаність до часу, узгодженість з місією, конкретність, досяжність;
- б) прозорість, гласність, прив'язаність до часу, узгодженість з місією, конкретність;
- в) стабільність у часі, неризикованість, вимірюваність, проблемо-орієнтованість;
- г) вимірюваність, гласність, прив'язаність до часу.

64. *Під час аналізу внутрішнього потенціалу розвитку організації виявляються:*

- а) місія та стейкхолдери організації;
- б) слабкі та сильні сторони організації;
- в) можливості, що можуть сприяти реалізації стратегії;
- г) стейкхолдери, місія і мета діяльності організації.

65. *Під час аналізу зовнішнього середовища організації виявляються:*

- а) загрози реалізації стратегії та можливості, що можуть сприяти стратегії;
- б) фінансовий потенціал організації та проблеми глобалізації;
- в) досконалість системи інформаційного забезпечення діяльності організації;
- г) вплив стейкхолдерів на місію організації.

66. *Дайте визначення категорії «результативність».*

- а) характеристика дійовості, досягнень, ступеню реалізації встановлених цілей;
- б) порівняння результату з витратами на його досягнення;
- в) оцінка вартості ресурсів, витрачених на досягнення результату;
- г) оцінка часу, який витрачено на досягнення результату.

67. *Зовнішні загрози – це:*

- а) недостатня якість чи відсутність необхідних для ефективної діяльності організації ресурсів;
- б) фактори оточення, які можуть заважати діяльності чи розвитку

організації в потрібному напрямку;

в) фактори, обставини чи ситуації, на які спрямоване використання внутрішнього потенціалу організації;

г) фактори впливу зовнішнього середовища на організацію.

*68. Відмітьте вірне твердження:*

а) до стратегічних відносяться рішення, які обов'язково мають довготривалий часовий горизонт здійснення;

б) довгостроковий часовий горизонт планування і реалізуються у стабільному зовнішньому середовищі;

в) рішення, які мають високу місійну значущість і реалізуються у мінливому зовнішньому середовищі відносяться до стратегічних рішень;

г) рішення, які мають на меті досягнення мети діяльності організації відносяться до стратегічних рішень.

*69. Відмітьте вірне твердження:*

а) у місцевому самоврядуванні стратегію доцільно розробляти на довготривалий часовий горизонт (10-15 років);

б) у місцевому самоврядуванні стратегію доцільно розробляти на термін чергової каденції органу місцевого самоврядування;

в) у місцевому самоврядуванні стратегію доцільно розробляти на короткотерміновий часовий горизонт (1 рік);

г) у місцевому самоврядуванні стратегію доцільно розробляти на середньострокову перспективу (5-7 років).

*70. Укажіть, які з наведених ознак характеризують категорію «ефективність».*

а) співвідношення між результатом та витраченими ресурсами;

б) зміцнення стратегічних функцій управління для забезпечення конкурентних переваг;

в) мінімізація вартості необхідних ресурсів з огляду на відповідну якість;

г) досягнення мети за мінімальних термін з найменшими витратами ресурсів.

*71. Місія території – це:*

а) ключовий замисел розвитку території на досить віддалену перспективу;

б) призначення і провідні функції, виконувані територією у

системі суспільного розподілу праці;

- в) генеральна мета діяльності місцевого органу влади;
- г) формування спроможності території забезпечувати населення якісними і доступними суспільними послугами.

*72. Стратегічне планування – це:*

- а) процес виявлення сильних та слабких сторін організації з метою їх подальшого подолання;
- б) процес розробки заходів щодо використання зовнішніх можливостей та запобігання зовнішнім загрозам;
- в) процес координації цілей, нових ринкових можливостей та внутрішнього потенціалу організації;
- г) процес визначення заходів, яких необхідно вжити для досягнення мети визначеної в стратегії розвитку організації.

*73. Стратегічне бачення розвитку території – це:*

- а) ключовий замисел розвитку території на віддалену перспективу;
- б) призначення і провідні функції, виконувані територією у системі суспільного розподілу праці;
- в) комплекс обмежень, що супроводжують досягнення цілей розвитку території;
- г) генеральна мета діяльності місцевого органу влади.

*74. Визначте логічно правильний порядок побудови дерева цілей:*

- а) формування стратегічного бачення; уточнення місії; розробка комплексу стратегічних цілей; визначення стратегічних пріоритетів; розробка операційних цілей;
- б) уточнення місії; формування стратегічного бачення; визначення стратегічних пріоритетів; розробка комплексу стратегічних цілей; розробка операційних цілей;
- в) визначення стратегічних пріоритетів; формування стратегічного бачення; уточнення місії; розробка комплексу стратегічних цілей; розробка операційних цілей;
- г) уточнення місії; формування стратегічного бачення; визначення стратегічних пріоритетів; розробка операційних цілей.

*75. Відмітьте вірне твердження стосовно формування робочої групи:*

- а) розробка стратегії власними силами із залученням зовнішніх експертів є найбільш конструктивною, тому що інтегрує хороше знання

ситуації, добре володіння методологією стратегічної діяльності та високу незалежність прийняття рішень;

б) найкращим шляхом розробки стратегії є доручення цієї роботи зовнішнім експертам, які досконало володіють методологією стратегічної діяльності;

в) перевагою розробки стратегії власними силами є висока залежність від думки керівництва;

г) розробка стратегії на умовах аутсорсингу під керівництвом внутрішніх експертів є найбільш ефективною, оскільки інтегрує зовнішню оцінку ситуації та високу незалежність прийняття рішень.

*76. Відмітьте вірне твердження:*

а) стратегічне бачення розвитку території розробляється на більш тривалій термін, ніж місія;

б) місія і стратегічне бачення розвитку території розробляються паралельно;

в) стратегічне бачення є описом бажаного стану території на певному етапі реалізації місії;

г) стратегічне бачення розвитку території розробляється з метою досягнення місії території.

*77. Відмітьте вірне твердження:*

а) стратегічне і перспективне планування можна ототожнювати;

б) стратегічне планування здійснюється на коротко- і середньостроковий термін, а перспективне – на довгий;

в) стратегічне планування здійснюється у мінливому середовищі на сценарній основі;

г) стратегічне планування здійснюється на довгостроковий термін, а перспективне – на середньостроковий.

*78. На підготовчому етапі розробки стратегії здійснюється:*

а) формування робочої групи, залучення зовнішніх експертів, видання розпорядження місцевого голови про розробку стратегії, оголошення про розробку стратегії;

б) аналіз заінтересованих сторін, SWOT-аналіз, обробка результатів опитування мешканців та підприємців, залучення громадськості;

в) аналіз проблем, опитування мешканців та підприємців, оголошення про розробку стратегії, підбір виконавців;

г) формування робочої групи, залучення зовнішніх експертів, опитування мешканців та підприємців, залучення громадськості.

79. Відмітьте вірне твердження стосовно стратегічного і проєктного підходів у сфері реалізації портфелю проєктів стратегії розвитку територіальної громади:

а) стратегічний підхід є локальним, не забезпечує комплексність у відборі проєктів до портфелю;

б) проєктний підхід забезпечує комплексність у відборі проєктів і стосується відбору проєктів до портфелю;

в) стратегічний підхід є комплексним і збалансовує розподіл проєктів за цілями стратегії;

г) проєктний підхід забезпечує необхідні умови для досягнення стратегічних цілей.

80. Відмітьте вірне твердження стосовно управління реалізацією стратегії:

а) управління стратегією здійснюється за принципом першого керівника;

б) очолює управління реалізацією стратегії особа, спеціально призначена наказом місцевого голови;

в) рекомендується визначити єдину відповідальну особу за реалізацію проєктів стратегії;

д) управління реалізацією стратегії здійснюється керівником кожного структурного підрозділу в межах наданих йому повноважень.

81. Проєктним підходом до реалізації стратегічних пріоритетів забезпечується:

а) концентрація відповідальності за результат та орієнтація на виконання встановлених ресурсних обмежень;

б) повна гарантія досягнення запланованого результату;

в) відсутність ризиків та конфліктів у запланованій діяльності;

г) комплексність у відборі проєктів і стосується відбору проєктів до портфелю.

82. До принципів управління процесом реалізації стратегії не входить:

а) несуперечність із стратегіями більш високого рівня та з іншими плановими документами щодо поточної та перспективної діяльності з розвитку території;

б) персональна відповідальність, своєчасність та попередження, відкритість та прозорість для громадськості;

в) налагодження партнерства між владою, бізнесом, громадою;

г) досягнення мети з найменшими витратами наявних на залучених ресурсів.

83. *План реалізації стратегії є:*

- а) одним із важливих джерел інформації для складання щорічної програми соціально-економічного розвитку громади;
- б) документом, на основі якого здійснюється планування ресурсів на задоволення потреб цільової групи населення;
- в) джерелом отримання доходів на території громади;
- г) покроковою інструкцією з реалізації позитивних змін.

84. *Між орієнтирами, цілями і стратегіями:*

- а) існує проміжний взаємозв'язок і взаємозалежність;
- б) не існує взаємозв'язку і взаємозалежності;
- в) існує тісний взаємозв'язок і взаємозалежність;
- г) існує слабкий взаємозв'язок і взаємозалежність.

85. *За фактором часу цілі поділяють на:*

- а) оперативні, короткострокові, середньострокові, довгострокові;
- б) оперативні, невідкладні, середньострокові, довгострокові;
- в) короткострокові, невідкладні, довгострокові;
- г) короткострокові, середньострокові, довгострокові.

86. *Регулярне спостереження з метою виявлення відхилень фактичного стану виконання елементів стратегії від запланованого – це:*

- а) SWOT-аналіз;
- б) моніторинг ходу реалізації стратегії;
- в) контроль виконання заходів по кожному проекту;
- г) бенчмаркінг.

87. *Стратегія, розроблена для одної цілі:*

- а) може бути застосовна для досягнення інших цілей;
- б) не може бути застосовна для досягнення інших цілей;
- в) може бути застосовна для досягнення інших цілей при певних обставинах;
- г) не може бути застосовна для досягнення проміжних цілей.

88. *Прогноз – це:*

- а) стан об'єкту, визначений розрахунковим методом;

- б) стан об'єкту, визначений методом опитувань;
- в) стан об'єкту, визначений відповідними державними чи приватними структурами;
- г) науково обґрунтована думка про можливий стан об'єкту в майбутньому.

*89. Управління ризиками – це:*

- а) управлінська діяльність, спрямована на протидію ризикам, які впливають на діяльність органу влади;
- б) управлінська діяльність щодо визначення ризиків органу влади;
- в) управлінська діяльність щодо визначення ризиків бізнесу органу влади;
- г) управлінська діяльність, направлена на класифікацію ризиків, ідентифікацію, їх аналіз і оцінку, розробку шляхів захисту від ризику.

*90. Антикризове управління – це:*

- а) управління, яке застосовується для створення передумов стабільного зростання організації;
- б) система управлінських заходів з діагностики, попередження, нейтралізації та подолання ризиків на всіх рівнях економіки;
- в) механізм забезпечення розвитку організації в умовах несприятливих зовнішніх чинників;
- г) система управлінських заходів з діагностики, попередження, нейтралізації та подолання кризових явищ на всіх рівнях економіки.

*91. Публічна сфера – це система:*

- а) соціальних взаємозв'язків, що об'єднує всі елементи суспільного життя;
- б) основних напрямів економічного та соціального розвитку країни;
- в) взаємовідносин публічної влади та органів місцевого самоврядування;
- г) сфера діяльності.

*92. Яка функція управління охоплює проблеми створення організаційних структур, налагодження раціональних організаційних відносин?*

- а) організації;
- б) планування;
- в) координації;
- г) контролю.

93. *Організаційні відносини в органі публічної влади – це відносини:*

- а) планування й контролю;
- б) координації й субординації;
- в) між організацією та замовниками послуг;
- г) між посадовими особами.

94. *Галузь – це:*

- а) сукупність виробничих одиниць, які здійснюють переважно однакові або подібні види виробничої діяльності;
- б) широкий комплекс ідей, поглядів, уявлень, тобто весь спектр формування свідомості;
- в) реальний процес людської життєдіяльності;
- г) процеси матеріального виробництва, розподілу, обміну, споживання.

95. *Принцип комплексності стратегічного планування розвитку територіальної громади означає:*

- а) спираючись на попередні досягнення, досвід та об'єктивну інформацію, зібрану під час розроблення стратегії;
- б) створення диверсифікованої та інноваційної економічної структури, базованої на соціальному консенсусі;
- в) опрацювання альтернативних варіантів стратегії;
- г) виявлення, оцінка, врахування впливу внутрішніх чинників.

96. *Принцип ситуаційності стратегічного планування розвитку територіальної громади означає:*

- а) спираючись на попередні досягнення, досвід та об'єктивну інформацію, зібрану під час розроблення стратегії;
- б) створення диверсифікованої та інноваційної економічної структури, базованої на соціальному консенсусі;
- в) опрацювання альтернативних варіантів стратегії;
- г) виявлення, оцінка, врахування впливу внутрішніх чинників та зовнішнього середовища, можливих варіантів розвитку залежно від їх комбінації.

97. *Централізація і децентралізація є характеристиками відносин між:*

- а) державою і громадянським суспільством;

- б) органами влади;
- в) суб'єктом і об'єктом;
- г) керівником і підлеглими.

98. *Принцип альтернативності стратегічного планування розвитку територіальної громади означає:*

- а) спирання на попередні досягнення, досвід та об'єктивну інформацію, зібрану під час розроблення стратегії;
- б) створення диверсифікованої та інноваційної економічної структури, базованої на соціальному консенсусі;
- в) опрацювання альтернативних варіантів стратегії;
- г) виявлення, оцінка, врахування впливу внутрішніх чинників.

99. *Принцип ефективності стратегічного планування розвитку територіальної громади означає:*

- а) спирання на попередні досягнення, досвід та об'єктивну інформацію, зібрану під час розроблення стратегії;
- б) створення диверсифікованої та інноваційної економічної структури, базованої на соціальному консенсусі;
- в) визначення кількісного виразу співвідношення витрат і результатів поліпшення економічного та соціального стану території;
- г) виявлення, оцінка, врахування впливу внутрішніх чинників.

100. *Суспільна державна влада, що дає можливість громадянам брати участь в ухваленні політичних рішень і обирати своїх представників в органи державної влади та органи місцевого самоврядування, тобто реалізовувати принцип народовладдя – це:*

- а) публічна влада;
- б) місцева влада;
- в) державне управління;
- г) регіональне управління.

101. *Функції державного управління поділяються на:*

- а) загальні та спеціальні;
- б) аналіз та прогнозування;
- в) суспільні та політичні;
- г) суспільні та економічні.

## РЕКОМЕНДОВАНІ ДЖЕРЕЛА

### Основні нормативно-правові акти

1. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010. *Відомості Верховної Ради України*, 2010, № 50-51, ст. 572.
2. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування 15.10.1985. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text).
4. Земельний кодекс України від 25.10.2001. *Відомості Верховної Ради України*, 2002, № 3-4, ст. 27.
5. Конституція України : прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*, 20021996, № 30, ст. 141.
6. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text>
7. Податковий кодекс України від 02.12.2010. *Відомості Верховної Ради України*, 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст. 112.
8. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012. *Відомості Верховної Ради України*, 2013, № 32, ст. 409.
9. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000. *Відомості Верховної Ради України*, 2000, № 25, ст. 195.
10. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010. *Відомості Верховної Ради України*, 2010, № 40, ст. 524.
11. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015. *Відомості Верховної Ради України*, 2016, № 4, ст. 43.
12. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII.
13. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014. *Відомості Верховної Ради України*, 2014, № 49, ст. 2056.
14. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015. *Відомості Верховної Ради України*, 2015, № 13, ст. 90.

15. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

16. Про затвердження Методичних рекомендації по моніторингу податкових ризиків : наказ Державної податкової адміністрації України від 23.10.2001 № 428. URL : <http://www.gnau.gov.ua>.

17. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг : наказ Мінекономіки від 12.07.2007 № 219. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0219665-07#Text>

18. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.07.2014 № 591-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80#Text>.

19. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю : наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2017 № 684. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1021-15#Text>.

20. Про затвердження Порядку обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків державного сектору : постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 № 378. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/378-2015-%D0%BF#Text>.

21. Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках : постанова Кабінету Міністрів України від 12.01.2011 № 6. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-2011-%D0%BF#Text>.

22. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF#Text>.

23. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991. *Відомості Верховної Ради України*, 1991, № 47, ст. 646.

24. Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002. *Відомості Верховної Ради України*, 2002, № 36, ст. 266.

25. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997. *Відомості Верховної Ради України*, 1997, № 24, ст. 170/

26. Про оренду землі : Закон України від 06.10.1998. *Відомості Верховної Ради України*, 1998, № 46-47, ст. 280.

27. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014. *Відомості Верховної Ради України*, 2014, № 40, ст. 2021.

28. Про Рахункову палату України : Закон України від 07.07.2015. *Відомості Верховної Ради України*, 2015, № 36, ст. 360.

29. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001. *Відомості Верховної Ради України*, 2001, № 33, ст. 175.

30. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014. *Відомості Верховної Ради України*, 2014, № 34, ст. 1167.

31. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80#Text>.

32. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80#Text>.

33. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80#Text>.

34. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.

35. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#Text>.

36. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.

### Спеціалізована література

1. Бобровська О. Ю., Мунько А. Ю. Фінансово-економічне забезпечення територій в умовах децентралізації. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4 (18). С. 84-92.

2. Берданова О. Ресурсне забезпечення регіонального та місцевого розвитку : навч. матеріали / Всеукраїнська мережа фахівців і практиків з регіонального та місцевого розвитку. Київ, 2014. 37 с.

3. Берданова О., Вакуленко В., Тертичка В. Стратегічне планування : навч. посібник. Львів : ЗУКЦ, 2008. 138 с.

4. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку : практич. посібник. Київ : ТОВ «Софія-А». 2012. 88 с.

5. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Київ : Вид-во «Либідь», 2000. 654 с.
6. Бобровська О. Ю., Крушельницька Т. А., Мунько А. Ю. Розробка методики оцінювання впливу децентралізації влади на формування інвестиційного профілю територій. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 6. С. 47-57.
7. Бобровська О. Ю., Мунько А. Ю. Науково-прикладні засади інформаційно-аналітичної підтримки процесів управління фінансовою децентралізацією. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 2 (48). С. 7-17.
8. Бюджетна система : підруч. ; за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ : Центр учбової літератури ; Тернопіль : Економічна думка, 2012. 871 с.
9. Бюджетно-податкова політика України в умовах децентралізації : монограф. / О. Ю. Бобровська, Т. А. Крушельницька, С. М. Серьогін та ін. ; за заг. ред. О. Ю. Бобровської, Т. А. Крушельницької. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 164 с.
10. Василик О. Д. Теорія фінансів: підруч. Київ : НІОС, 2008. 416 с.
11. Галузеве управління / наук.-ред. кол. : М. М. Їжа (співгол.), В. Г. Бодров (співгол.) та ін. Київ : НАДУ, 2011. 648 с.
12. Ганущак Ю. І. Місцеві бюджети : практич. посібник. Київ : ТОВ «Софія». 2012. 30 с.
13. Ганущак Ю. І. Реформа територіальної організації. Київ : ТОВ «Софія-А». 2013. 160 с.
14. Денисенко Н. О. Фінансова децентралізація та розвиток території. *Сучасні проблеми архітектури та містобудування*. 2017. Вип. 47. С. 270-280.
15. Державна економічна політика регіонального розвитку : навчальний посібник / М. А. Латинін, О. Ю. Бобровська, Г. О. Дорошенко та ін. ; за заг. ред. проф. М. А. Латиніна, проф. В. Б. Родченка. Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2016. 420 с.
16. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження : метод. рекомендації / уклад. : О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. Київ : НАДУ, 2009. 88 с.
17. Державне та регіональне управління : навч. посібник / С. І. Архієреєв та ін. ; ред. С. І. Архієреєв. Харків : Іванченко І. С., 2018. 127 с.
18. Державне управління : основи теорії, історія і практика : навч. посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Їжа, Г. І. Арабаджи ; за заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.
19. Державне управління : підруч. : у 2- т. ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (гол.), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. Т. 2. 324 с.

20. Казюк Я. М. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : кол. монограф. / кол. авт. ; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. С. 545-593.
21. Казюк Я. М. Громадівська модель самоврядування в Україні : кол. монограф. / кол. авт. ; за заг. ред. проф. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського, Р. М. Плюща. Херсон : ФОП Вишемирський В. С., 2019. С. 222-273.
22. Казюк Я. М. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : кол. монограф. / кол. авт.; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. С. 545-593.
23. Казюк Я. М. Модель державного управління бюджетною системою та міжбюджетними відносинами в Україні. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 40. С. 217-224.
24. Колтун В. С. Закономірності та тенденції розвитку місцевого самоврядування: комплементарний підхід : монограф. Київ : НАДУ, вид-во «Фенікс», 2015. 360 с.
25. Колтун В. С. Реалізація прогностичної та планувальної функцій органів місцевого самоврядування в умовах складної динамічної циклічності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 2015. № 2. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=813>
26. Колтун В. С. Теоретико-методологічні підходи до розвитку територіальних громад. *Вісник НАДУ*. 2010. Вип. 2. С. 162 – 169.
27. Кравченко О. О. Місцеві фінанси: навч. посібник. Київ : ДЕТУТ, 2009. 157 с.
28. Круш П. В., Кожемяченко О. О. Національна економіка: регіональний та муніципальний рівень : підруч. Київ : Центр учбової л-ри, 2011. 320 с.
29. Крушельницька Т. А., Мунько А. Ю. Методологічні основи дослідження системи місцевих фінансів в умовах децентралізації влади в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*, 2019. № 3 (Part 1). С. 146-151.
30. Крушельницька Т. А., Матвеева О. Ю. Формування бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2015. № 2. С. 160-168.
31. Крушельницька Т. А., Трещов М. М. Стратегічне управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів і базові положення його методології. *Eurasian Academic Research Journal*. Yerevan : ESSA, 2018. Nr. 10 (28). С. 6-13.
32. Крушельницька Т. Трансформація підходів до формування місцевих бюджетів в Україні в умовах прогнозованої економічної невизначеності. *Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету*. 2014. Вип. 36 (2.1). С. 31-37.

33. Крушельницька Т. А. Передумови створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4/18. С. 129-140.
34. Крушельницька Т. А. Стратегічні підходи до реформування системи державного управління України в умовах економічної невизначеності. *Збірник наукових праць Донецького державного університету управління*. 2014. Т. 15. Вип. 291. С. 152-161.
35. Крушельницька Т. А. Управління податковою системою України в умовах міжнародної економічної інтеграції : монограф.. Донецьк : Юго-Восток, 2012. 412 с.
36. Крушельницька Т. А., Матвеєва О.Ю. Формування бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2015. № 2. С. 160-168.
37. Крушельницька Т. А., Трещов М. М. Стратегічне управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів і базові положення його методології. *Academic Research Journal*. 2019. № 1. С. 6-13.
38. Лахижа М. І. Розвиток правової спроможності територіальних громад в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 1(7). URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patr\\_2017\\_1\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patr_2017_1_17).
39. Мамонова В. В. Методологія управління територіальним розвитком : монограф. Харків : ХарРІНАДУ, «Магістр», 2006. 196 с.
40. Мамонова В., Василега О. Збалансування місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 1(49). С. 68-73.
41. Мамонова В., Горбатенко О. Місцеві фінанси в умовах децентралізації влади: шляхи вдосконалення управління. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 1(52). С. 154 – 159.
42. Матвеєва О. Ю., Мунько А. Ю. Розширення можливостей органів місцевого самоврядування щодо фінансового забезпечення розвитку регіонів. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4. С. 138-145.
43. Методологія державного управління / наук.-ред. кол. : Ю. П. Сурмін (співгол.), П. І. Надолішній (співгол.) та ін. Київ : НАДУ, 2011. 692 с.
44. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій : монограф. ; за ред. О. П. Кириленко. Тернопіль : ТНЕУ, «Економічна думка», 2008. 376 с.
45. Молдован О. О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ : монограф. Київ : НІСД, 2011. 380 с.
46. Молдован О. О. Стратегічні пріоритети реформування податкової системи України. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 1. С. 32-40.
47. Молдован О., Постула М. Модернізація системи публічних фінансів та запровадження нової моделі управління. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 2. С. 35-42.

48. Молодожен Ю., Левицький А. Економічна самодостатність територіальних громад: стан розроблення проблеми та визначення напрямів досліджень. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. Вип. 1. С. 27-31.

49. Молоканова В. Методологічні засади портфельного управління стратегічним розвитком регіонів. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2 (29). С. 105-111.

50. Молоканова В. Методологічні основи програмного управління стратегічним розвитком регіонів України. *Підприємництво, господарство і право*. № 3. 2017. С. 139-144.

51. Мордвінов О. Г. Зміцнення ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2012. № 2(38). С. 169-173.

52. Муніципальні фінанси : навч. посібник ; за ред. д.е.н., проф. О.П. Кириленко. Тернопіль : Астон, 2015. 360 с.

53. Мунько А. Ю. Делегування повноважень між органами публічної влади: новітні інструменти. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2021. №5. URL : <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2021-5-7640>.

54. Мунько А. Ю. Децентралізація та стандартизація системи публічних послуг (на прикладі сфери охорони здоров'я). *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 8. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1714>.

55. Мунько А. Ю. Місцеві фінанси: розвиток теоретичних основ. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 1/2 (46/47). Ч. 2. С. 84-91.

56. Мунько А. Ю. Зміни ціннісних орієнтирів у політичній сфері в контексті постіндустріального суспільства. *Теорія та практика державного управління*. 2020. Вип. 1. С. 42-47.

57. Мунько А. Ю. Концептуальні засади побудови системи управління місцевими фінансами в Україні в умовах децентралізації. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 2 (42). С. 125-130.

58. Мунько А. Ю. Процедура дефолту органу місцевого самоврядування: досвід для України. *Ефективність державного управління*. 2020. Вип. 1. С. 173-183.

59. Мунько А. Ю. Регіональні фонди розвитку як складова системи управління місцевими фінансами. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 1 (28). С. 150-156.

60. Мунько А. Ю. Удосконалення інструментів управління складовими місцевих фінансів в умовах децентралізації. *Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права*. 2016. № 1 (57). С. 281-288.

61. Мунько А. Ю. Удосконалення системи формування та розподілу Державного фонду регіонального розвитку на основі досвіду ЄС. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 40. С. 362-370.

62. Мунько А. Ю. Функции и принципы деятельности органов местного самоуправления по управлению местными финансами. *Leges et Viata*. 2016. № 5. С. 44-49.
63. Ольшанський О. В. Ресурсне забезпечення розвитку територій: двовимірний підхід. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 4. С. 220-225.
64. Ольшанський О. В. Спроможність громад в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 4 (55). С. 162-167.
65. Осадчук С. В. Фінансування видатків бюджету області: проблеми та напрями вдосконалення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2015. Вип. 17. С. 134-147.
66. Оутс В. Фіскальний федералізм ; пер. з англ. Нью-Йорк, 1972. 180 с.
67. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : навч. посібник / І. Ф. Щербина, В. В. Зубенко та ін. ; за ред. І.Ф. Щербини. 3-є вид., випр. та доп. Київ : Нора-друк, 2012. 100 с.
68. Практичні рекомендації з питань формування спроможних територіальних громад / авт. кол.: С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, В. М. Дрешпак та ін.. Вип. 1. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. 32 с.
69. Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (гол.), С. О. Телешун (співгол.) та ін.. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
70. Публічне управління інвестиціями в умовах ринкових трансформацій : навч. посібник / О. Ю.Бобровська, Т. О.Савостенко, А. Б. Кондрашихін. 2-е вид., доп. Дніпро : ГРАНІ, 2018. 238 с.
71. Семяновський В. М. Територіальні громади як гетерархічні системи і проблеми ефективного управління ними. *Світове господарство і міжнародні економічні відносини*. 2016. № 3. С. 104-108.
72. Сидор І. П. Бюджетні ризики в умовах дефіциту фінансових ресурсів держави. *Другі наукові читання пам'яті С. І. Юрія (м. Тернопіль, 28 листоп. 2016 р.)*. Тернопіль : ТНЕУ, 2016. С. 119-123.
73. Сиченко В., Мареніченко В. Механізми реалізації державно-приватного партнерства у сфері малого та середнього бізнесу. *Вісник Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету*. 2015. № 1. С. 162-165.
74. Сімак С. В. Інституційний розвиток публічно-приватного партнерства : теорія, методологія, механізми державного управління : монограф. Київ : АМУ, 2016. 392 с.
75. Сментина Н. В. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку на мезорівні: теорія, методологія, практика : монограф. / Н. В. Сментина. Одеса : Атлант, 2015. 365 с.
76. Статівка Н., Марченко Л. Запровадження програмно-цільового методу планування та виконання місцевих бюджетів в Україні: світовий

досвід. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 2 (53). С. 148-154.

77. Сунцова О. О. Бюджетний федералізм : навч. посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 488 с.

78. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: навч. посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 488 с.

79. Теорія державного управління / наук.-ред. кол.: В. М. Князєв (співгол.), І. В. Розпутенко (співгол.) та ін. Київ : НАДУ, 2011. 748 с.

80. Теорія фінансів : підруч. ; за ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 576 с.

81. Територіальне управління / наук.-ред. кол.: О. Ю. Амосов, О. С. Ігнатенко (співгол.) та ін. Харків : Магістр, 2011. 408 с.

82. Тимошук М. Р. Індикативне планування як інструмент управління соціально-економічним розвитком муніципальних підприємств. *Науковий вісник НЛТУ України. Серія економічна*. 2017. Вип. 27. № 2. С. 150-154.

83. Трещов М. М. Еволюція ролі органів місцевого самоврядування в ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів України: нормативно-правовий аспект. *Visegrad Journal on Human Rights*. Bratislava : Pan-European University Faculty of Law, 2017. Vol. 2, Nr. 4. С. 159-164.

84. Трещов М. М. Моделювання процесів стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. *Держава та регіони*. 2017. № 3 (59). С. 180-187.

85. Трещов М. М., Мунько А. Ю. Місцеві фінанси та місцеві бюджети: точки дотику та відмінності понять. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 183-190.

86. Трещов М. Управление фискальными рисками в системе ресурсного обеспечения местных бюджетов. *Leges si viata*. Chişinău : Tipocart print, 2017. Nr. 7/2 (307). С. 104-110.

87. Трещов М. М. Удосконалення оперативного управління місцевими бюджетами в умовах децентралізації влади в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2021. Вип. 1 (28). С. 83-87.

88. Трещов М. М. Вплив плати за землю на формування фінансової незалежності місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Дніпропетровського державного аграрного університету*, 2013. № 2. С. 194-197.

89. Трещов М. М. Дефініція поняття «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів». *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 1(65). С. 25-30.

90. Трещов М. М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип.2 (25). С. 60-69.

91. Трещов М. М. Концептуальні засади стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів : монограф. Дніпро : Моноліт, 2018. 338 с.

92. Трещов М. М. Концептуальні засади стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 4(33). С. 67-75.

93. Трещов М. М. Моделювання процесів стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2017. № 3. С. 180-187.

94. Трещов М. М. Муніципальні контракти як елемент модернізації системи міжбюджетних трансфертів в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 3(71). С. 124-128.

95. Трещов М. М. Напрями та інструменти державного регулювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2(21). С. 213-222.

96. Трещов М. М. Основи оптимізації локального ресурсного забезпечення в контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. № 3(59). С. 140-143.

97. Трещов М. М. Особливості формування видаткової частини місцевих бюджетів України у світлі нових реформ. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. Вип. 2 (62). С. 123-126.

98. Трещов М. М. Перспективи впровадження бюджетного федералізму в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1 (47). С. 159-167.

99. Трещов М. М. Ресурсне забезпечення місцевих бюджетів України в контексті адміністративно-територіальної реформи. *Вісник Академії митної служби України*. 2015. № 1(12). С. 119 -125.

100. Трещов М. М. Система управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів: концептуальні засади побудови. *Університетські наукові записки ХУВП*. 2016. № 1(57). С. 289-299.

101. Трещов М. М. Тенденції розвитку дохідної бази місцевих бюджетів України в умовах децентралізації. *Ефективність державного управління*. 2015. № 41. С. 195-202.

102. Трещов М. М. Удосконалення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів: податкові аспекти. *Jurnalul juridicnational: teorie si practica*. 2017. № 6(28). С. 36-40.

103. Трещов М. М. Упровадження інноваційних інструментів управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 1(28). С. 157-163.

104. Трещов М. М. Фонди регіонального розвитку: європейський досвід та необхідність його впровадження в Україні. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 39. С. 420-426.

105. Уманський І. І. Стійкість державних фінансів в умовах євроінтеграційних процесів. *Фінанси України*. 2015. № 1. С. 9-28.
106. Управління місцевими фінансами / І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко. Київ : ЦНЛ, 2006. 264 с.
107. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монограф. / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін та ін. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
108. Управління фінансовими ресурсами місцевого бюджету : монограф. / Л. Ф. Кондусова, І. І. Нескородева, І. І. Алексеєнко та ін. Харків : Вид-во ХНЕУ, 2011. 289 с.
109. Управління фінансовими ресурсами та бюджетом територіальних громад : практич. посібник / О. Ю. Бобровська, Т. А. Крушельницька, О. Ю. Матвеева та ін. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро : ГРАНІ, 2018. 128 с.
110. Фінанси : підруч. / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. 2-е вид. перероб. і доп. Київ : Знання, 2012. 687 с.
111. Фінансові механізми та інструменти подолання дисбалансів соціально-економічного розвитку України : монограф. ; за ред. д.е.н., проф. Т. Г. Васильціва. Львів : ТзОВ «Ліга-Прес», 2016. 596 с.
112. Формування та реалізація інноваційної соціально орієнтованої моделі розвитку територій в Україні / О. Ю. Бобровська, Т. О. Савостенко, О. В. Каховська та ін. ; за заг. ред. О. Ю. Бобровської, Т. О. Савостенко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 124 с.
113. Чикаренко І. Інтегрована модель системи управління інноваційним розвитком територіальних громад. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9(23). С. 81-90.
114. Чикаренко І. А., Чикаренко О. О. Досвід стратегічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 10. С. 54-61.
115. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті. Концептуальні аспекти : монограф. Київ : УАДУ, 2001. 302 с.
116. Шаров Ю. П. Стратегічне планування та реалізація політики на центральному, регіональному та місцевому рівнях : навч. посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2004. 56 с.
117. Шаров Ю. П. Укрупнення територіальних громад та їх співробітництво: виклики для стратегічного планування. *Державне управління: теорія та практика*. 2015. № 2. С. 54-61.
118. Шаров Ю. П., Чикаренко І. А. Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. № 1(4). С. 295-304.

119. Шевченко С. О., Трещов М.М. Розвиток управлінських навичок керівників органів державної влади. *Наукові перспективи*. 2021. № 5 (11). С. 204-216.

120. Aronson J. R., Hilley J. L. Financing State and Local Governments. *Brookings Institution Press*, 2010. 265 p.

121. Blankart C. B. Federal Transfer Programs in Germany: Federalism and Fiscal Transfers : Essays on Australia, Germany, Switzerland, and the United States. Humboldt-University of Berlin, 2013. P. 55-66.

122. Hryhorash O., Korneyev M., Leheza Yu et al. The development of small business as a source of formation of local budget revenues in Ukraine. *Investment management and financial innovations*. 2018. Vol. 15, Issue 1. P. 132-140.

123. Korepanov O., Mekhovich S., Karpenko N. et al. Modelling Decision Making under Uncertainty for Strategic Forecasting. *International Journal of Recent Technology and Engineering*, 2019. Vol.-8 (3). P. 7251-7255.

124. Kryshchanovych, S., Treshchov, M., Durman, M. et al. Gender parity in public administration in the context of the development of european values in the management system. *Financial and Credit Activity: Problems of Theory and Practice*, 2021. No 4(39). P. 475-481.

125. Latynin M., Pastukh K, Tarasenko D. et al. Public administration in the economic sphere of Ukraine: strategic approach. *Studies of applied economics*, 2021. Vol. 39. №5. DOI: 10.25115/eea.v39i5.4967.

126. Treshchov M. World experience of local finances management. *Visegrad Journal on Human Rights*. Bratislava : Pan-European University Faculty of Law, 2018. Vol. 2, Nr. 1. P. 157-161.

127. Treshchov M., Munko A. Reshoring as a way of industrial breakthrough of Ukraine for sustainable development. Sustainable development of territories: challenges and opportunities: monograph / Bobrovska O. Yu., Krushelnyska T. A, Prokopenko L. L. [etc.]; ed. by O. Yu. Bobrovska. – Published by International Center for Research, Education and Training. MTÜ. Tallinn, Estonia, 2021. С. 97-106.

Для нотаток

---

Навчальне видання

**Шевченко Сергій Олексійович**  
**Трещов Мирослав Миколайович**  
**Мунько Анна Юрївна**

УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ  
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

*Навчальний посібник*

Редактори, оригінал-макет:  
*Є. В. Коваленко-Марченкова, А. В. Самотуга,*

Редактор *Н. В. Леонова*

---

Підп. до друку 15.12.2022. Формат 60x84/16. Гарнітура – Times.  
Друк трафаретний (RISO), цифровий. Папір офісний. Ум.-друк. арк. 22,86.  
Обл.-вид. арк. 24,50. Тираж 40 прим. Зам. № 25/22-нп.

---

Надруковано у Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ  
49000, м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26, rrv\_vonr@dduvs.in.ua  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6054 від 28.02.2018