

УДК 352/354:336.1:005.591.4(477)
DOI: <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2023/18-7/14>

Світлана ДЯЧЕНКО, д-р наук з держ. упр.
ORCID ID: 0000-0002-5905-4607
e-mail: svitlana_diachenko@knu.ua
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

Вступ. Зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування набуло архіважливого значення, ураховуючи економічні обставини воєнного часу та післявоєнного відновлення територій України. Децентралізація державного управління є важливим трендом сучасних реформ, що проводились до повномасштабної російсько-української війни та будуть впроваджуватись у всіх сферах суспільних відносин після перемоги України. Водночас існує потреба в удосконаленні системи управління місцевими фінансами та розвитку її інституційного забезпечення, що певним чином виступає гарантом досягнення визначених цільових орієнтирів ключових реформ.

Методи. Методи системного аналізу, синтезу та порівнянь використано під час дослідження організації місцевих фінансів, моделей управління міжбюджетними відносинами, системи фінансування суспільних благ із місцевих бюджетів України, джерел фінансування видатків місцевих бюджетів. Пропозиції щодо шляхів та інституційних механізмів подальшого реформування фінансових відносин органів місцевого самоврядування і системи публічного управління місцевими фінансами в Україні розроблено із застосуванням історичного, логічного, дедуктивного методів та моделювання. Використано положення теорії суспільного вибору, суспільних благ та структурно-функціональний підхід для удосконалення управління бюджетними коштами в умовах децентралізації.

Результати. Обґрунтовано потребу в удосконаленні системи управління місцевими фінансами України та розвитку її інституційного забезпечення у частині фінансової децентралізації. Стверджується, що довоєнний досвід активного впровадження в Україні децентралізаційної реформи дав позитивні результати, від яких потрібно відштовхуватись і надалі розвивати та вдосконалювати цей вектор. Визначено, що інституційні перетворення мають відбуватися у межах структурних елементів системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування – бюджетів різних рівнів. Розглянуто проблеми та перспективи забезпечення процесів фінансової децентралізації, запропоновано механізми необхідних інституційних трансформацій у системі місцевих фінансів України та інструменти їх реалізації. Зокрема, пропонується такий спосіб удосконалення системи місцевих фінансів, як бюджетне співробітництво. Проаналізовано норми Закону України "Про співробітництво територіальних громад" та надано пропозиції щодо розширення регульовального впливу вказаного Закону стосовно процедур бюджетного співробітництва. Акцентовано увагу на важливості підготування сучасних кадрів органів місцевого самоврядування, які реалізують політику у сфері бюджету, фінансів та цін. Також підкреслюється важливість розвитку інституту громадянського суспільства. Наголошується на необхідності розширення моделей та форм співробітництва органів самоорганізації населення у процесах контролю і нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування у сфері місцевих фінансів України.

Висновки. Мета інституційних трансформацій системи місцевих фінансів України в контексті децентралізації полягає в суттєвому розширенні можливостей органів місцевого самоврядування самостійного управління усіма без винятку соціально-економічними процесами на рівні територіальних громад, налагодженні зв'язків між регіонами, симбіоз яких, у свою чергу, здатен принести бажаний ефект для економіки всієї країни. І зрозуміло, що такі зміни мають бути синхронізовані зі змінами, передбаченими планом набуття Україною статусу країни-члена ЄС. Підсумовано, що всі зміни мають бути синхронізовані зі змінами, передбаченими планом набуття Україною статусу країни-члена ЄС.

Ключові слова: бюджетне співробітництво, громадський контроль, децентралізація, інституційні трансформації, консолідація, органи місцевого самоврядування, система місцевих фінансів.

Вступ

Актуальність дослідження. Децентралізація державного управління є важливим трендом сучасних реформ, що проводились до повномасштабної війни РФ проти нашої держави та будуть впроваджуватись у всіх сферах суспільних відносин після перемоги України. Фінансова децентралізація, перерозподіл податкових надходжень між бюджетами різних рівнів, зміна структури видатків місцевих бюджетів, розширення повноважень у сфері податків – усе це було зроблено в межах реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (Про схвалення Концепції..., 2014) і реформування системи міжбюджетних відносин (Бюджетний кодекс..., 2010; Податковий кодекс..., 2010).

Безперечно, децентралізаційний процес сприяв зміцненню фінансової основи територіальних громад України: дохідна спроможність місцевих бюджетів зростає, відзначається планомірне збільшення частки власних ресурсів у структурі доходів місцевих бюджетів, збільшено інвестиційні ресурси місцевих бюджетів, розширено коло місцевих бюджетів, що мають прямі

міжбюджетні відносини з державним бюджетом тощо. Водночас існує потреба вдосконалення системи управління місцевими фінансами та розвитку її інституційного забезпечення, що певним чином виступає гарантом досягнення визначених цільових орієнтирів ключових реформ (Соколова, 2021, с. 46). У цьому контексті пропонується теоретичне обґрунтування інституціоналізації такої системи з урахуванням нових викликів та умов суспільно-політичного розвитку в Україні.

Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування інституційних трансформацій системи місцевих фінансів України та розроблення практичних рекомендацій щодо механізмів її розвитку в контексті децентралізації державного управління. Поставлена мета зумовила необхідність виконати низку завдань: розглянути наявні проблеми та окреслити перспективи забезпечення процесів фінансової децентралізації, запропонувати механізми необхідних інституційних трансформацій у системі місцевих фінансів України та інструменти їх реалізації.

Проблематика місцевих фінансів як складової частини публічних фінансів завжди була в центрі уваги вітчизняних і закордонних дослідників. Теоретичні та практичні аспекти управління у сфері місцевих фінансів, міжбюджетних відносин, фінансових відносин органів місцевого самоврядування в контексті децентралізації розглядаються в роботах вітчизняних учених: В. Бодрова, В. Вакуленка, З. Варналія, І. Волохової, Н. Гончарук, В. Горника, А. Дегтяра, Н. Діденко, Г. Дмитренка, Л. Івашової, Ю. Ковбасюка, В. Кравченка, І. Лютого, О. Рожка, С. Романюка, О. Сунцової, В. Удовиченка та ін. Проведення фінансової децентралізації, управління місцевими фінансами аналізується такими закордонними науковцями, як: Дж. Б'юкенен, А. Вагнер, Р. Масгрейв, У. Оутс, П. Самуельсон, Дж. Стігліц, Х. Циммерман, Ф. Фукуяма, Й. Шумпетер та інші. Віддаючи належне фундаментальним і теоретико-прикладним здобуткам науковців, аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить, що доцільним є пошук інституційних механізмів подальшого реформування фінансових відносин органів місцевого самоврядування, моделей управління міжбюджетними відносинами, джерел фінансування видатків місцевих бюджетів, розширення механізмів контролю з боку громадськості в процесі управління місцевими фінансами за умов децентралізації.

Основою дослідження стали праці багатьох учених і дослідників, серед яких вагому роль відіграли публікації, присвячені зміцненню фінансової основи місцевого самоврядування в процесі післявоєнного відновлення економіки України: Т. Васильціва, Р. Лулака, О. Рудковського, Я. Жаліла, О. Соколовой, О. Матвеевої, С. Серьогіної, М. Кошелюка, І. Озимок, У. Томанна, І. Верстюка. Також було проаналізовано низку нормативно-правових актів, серед яких: Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, закони України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про співробітництво територіальних громад", Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні".

Методи

Дослідження було здійснено за допомогою сучасних теоретико-пізнавальних методів, діалектики процесів публічного управління і місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації та реформування місцевих фінансів. Методи системного аналізу, синтезу та порівнянь використано під час дослідження організації місцевих фінансів, моделей управління міжбюджетними відносинами, системи фінансування суспільних благ із місцевих бюджетів України, джерел фінансування видатків місцевих бюджетів. Розроблена пропозиція щодо шляхів та інституційних механізмів подальшого реформування фінансових відносин органів місцевого самоврядування і системи публічного управління місцевими фінансами в Україні здійснено із застосуванням історичного, логічного, дедуктивного методів та моделювання. У дослідженні було використано положення теорії суспільного вибору, суспільних благ та структурно-функціональний підхід для удосконалення управління бюджетними коштами в умовах децентралізації.

Результати

Розширення у фінансово-економічному аспекті можливостей територіальних громад є результатом активної децентралізації попередніх років і надалі лишатиметься необхідною вимогою післявоєнного відновлення економіки України. Децентралізаційний вектор підви-

щив залученість громадян до справ місцевого розвитку: набули поширення практика громадських бюджетів, обов'язковість громадського обговорення для низки документів місцевого розвитку, створення мережі органів самоорганізації населення тощо. Багато факторів указують на позитивний результат переформатування системи міжбюджетних трансфертів та зрушення у напрямі становлення фінансової автономії органів місцевого самоврядування в Україні (Дяченко, 2018, с. 269).

В умовах російської агресії органи місцевого самоврядування України здобули неоціненний досвід розв'язання інфраструктурних, соціальних, економічних проблем, пов'язаних із відновленням життєдіяльності міст після руйнувань, розміщення й адаптації вимушених переселенців, релокації підприємств тощо. Волонтерські організації і громадські ініціативи швидко зреагували на виклики воєнного часу, і суспільна довіра до них постійно зростає. У багатьох містах сформувалися ефективні альянси між органами місцевого самоврядування та неурядовими організаціями.

Водночас війна змінить чимало демографічних, економічних, соціальних та інших вихідних параметрів розвитку територіальних громад, і це треба буде врахувати. Прагнення просто відновити зруйноване, без переосмислення потреб громади, створює ризик неефективного використання частини публічних інвестицій (Кошелюк та ін., 2022). Тому, звісно, важливе значення за таких умов має "...інституціоналізація економічної безпеки, яка здатна: 1) сформувати єдині і прозорі, визнані всіма суб'єктами нормативно-правові, а також статусні (формальні та неформальні) правила й умови поведінки; 2) забезпечити якісне планування розвитку ситуації, упровадження запланованих змін, а також гарантувати незворотність цих процесів; 3) збалансовувати поступ елементів державної, публічної та приватної інфраструктури в економічній сфері; 4) підсилити дію не лише законодавчих, а й інших інститутів; 5) сформувати систему з елементів інституціоналізації, яка, і це закономірно, більш стійка до впливу внутрішніх і зовнішніх загроз, характеризується високим рівнем природності та резистентності до загальної політико-економічної ситуації в країні та її регіонах, дії чинників глобалізації" (Васильціва та ін., 2019).

Визначальним кроком на шляху інституційної модернізації місцевого самоврядування є впорядкування системи та структури органів місцевої влади за функціональним принципом. Досвід високорозвинених демократичних країн свідчить, що зволікання з оптимізацією управління на місцевому рівні призводить до суттєвого збільшення собівартості адміністративно-територіального реформування в майбутньому (Серьогіна, 2014, с. 108). Необхідно відштовхуватися не від критеріїв відповідності територіальних громад установленим законодавцем стандартам управління місцевими фінансами, а від потреб територіальної громади та спроможності органів місцевого самоврядування їх задовольнити.

Інституційні трансформації мають відбуватися і в напрямі зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, тобто в межах структурних елементів системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування – бюджетів різних рівнів (Матвеева, 2012, с. 11–12). Оскільки важлива роль у реалізації економічного відновлення покладається на територіальні громади, це потребує налагодження основ управлінської спроможності в умовах специфічних наслідків війни, поширення міжмуніципальної та міжрегіональної співпраці (Жаліло, 2022). У цьому контексті прогресивним за своїм сутнісно-

доктринальним задумом є такий спосіб удосконалення системи місцевих фінансів, як бюджетне співробітництво. Він ґрунтується на засадах та принципах, що закріплені в Законі України "Про співробітництво територіальних громад" (2014), у якому, зокрема, визначаються організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва тощо.

Водночас аналіз положень розд. III "Форми співробітництва" цього Закону (Про співробітництво..., 2014) дає підстави зробити певні зауваження. По-перше, усі вони стосуються відносин з приводу управління наявними активами територіальних громад, ресурсами та інфраструктурними об'єктами. Тобто передбачається, що будь-яка з форм співробітництва означає здійснення спільного управління майном територіальних громад або спільного фінансування функціонування об'єктів соціальної інфраструктури, комунальних підприємств тощо. По-друге, наведені в аналізованому законі форми співробітництва стосуються раціонального використання майна територіальної громади. Закон не передбачає можливості для розкриття економічного потенціалу територіальної громади шляхом її співробітництва з іншою територіальною громадою. Іншими словами, Закон України "Про співробітництво територіальних громад" (2014) відштовхується від наявного рівня матеріально-фінансового забезпечення територіальної громади, надаючи можливість покрити нестачу власних коштів та ресурсів за рахунок іншої територіальної громади шляхом кооперації.

Очевидно є необхідність суттєвого розширення регульовального впливу вказаного Закону за рахунок запровадження функціонального підходу до управління місцевими фінансами. Тому доцільним є бюджетне співробітництво, що полягає в можливості формування спільного (окремого від власних) бюджету територіальних громад, які уклали відповідний договір про співробітництво. Формування такого бюджету має відбуватися виключно за рахунок заздалегідь визначеного обсягу місцевих податків та зборів, які направляються безпосередньо в такий бюджет. Тобто місцева рада визначає для кожного бюджетного року певний розмір тих чи інших місцевих податків і зборів, які повинні перераховуватися в спільний бюджет. Такий бюджет матиме всі ознаки місцевого бюджету щодо розподілу видатків, моніторингу та контролю законності його діяльності, цільового призначення коштів, але в ньому не буде механізмів адміністрування податків і зборів, оскільки останні перераховуватимуться не від платників податку, а з місцевих бюджетів.

Цільове призначення таких коштів має спрямовуватися на фінансування спільних для кількох територіальних громад суспільних потреб. Причому таке фінансування не має визначених у часі меж, як, наприклад, така форма співробітництва, як реалізація спільних проєктів (Про співробітництво..., 2014, ст. 11); не стосується об'єднання комунального майна чи фінансування комунальних підприємств (ст. 12, 13); не стосується створення органу управління (ст. 14). На нашу думку, створення спільного бюджету дасть змогу органам місцевого самоврядування суттєво розширити власні повноваження у контексті політики децентралізації, а кошти з таких бюджетів спрямовуватимуться на задоволення потреб територіальних громад, які частково фінансуються з державного бюджету, а частково з бюджетів відповідних управлінських інститутів.

За рахунок спільних бюджетів може здійснюватися фінансування потреб, пов'язаних зі сталим розвитком економічної підсистеми території, а саме: потреби територіальної (регіональної) безпеки, зокрема й економічної, фінансової, екологічної; потреби відновлення екосистем (відновлення та рекультивация земель сільськогосподарського призначення, розвиток лісових, водних ресурсів тощо); потреби соціального характеру (фінансування будівництва та утримання соціального житла, об'єктів соціальної інфраструктури). А управління спільними бюджетами має здійснюватися спеціально створеною комісією з представників органів місцевого самоврядування, що цей бюджет фінансують, на паритетних засадах.

Звісно, мають бути закріплені на законодавчому рівні можливості акумуляції коштів у такому спільному бюджеті з метою інвестування акумульованих коштів у фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування. Також потрібно виключити можливість рефінансування місцевих бюджетів за рахунок коштів спільного бюджету, але передбачити можливість такого рефінансування за рахунок заздалегідь визначеної частини прибутку, отриманого від використання тимчасово вільних коштів спільного бюджету.

Ураховуючи наведене, цілком логічним убачається необхідність утворення нових і трансформації наявних організаційно-правових, управлінських та фінансових структур, що впливає з еволюційної сутності інституту місцевого самоврядування. Інституціоналізація системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування убачається не в утворенні нових державно-управлінських інститутів, а в модернізації інституту місцевих фінансів відповідно до децентралізаційних засад (Матвеева, 2012, с. 11–12), а отже, виникає потреба в запровадженні нових механізмів управління місцевими фінансами, одним із яких є бюджетне співробітництво.

З погляду інституціоналізації основне завдання розвитку системи місцевих фінансів полягає в тому, щоб розробити таку просторову модель органів, наділених законодавством повноваженнями у сфері місцевих фінансів, та побудувати такий рівень взаємодії між цими органами, які максимально розкрили би наявний фінансовий потенціал територіальних громад, а також забезпечив високий рівень якості контролю за дотриманням законності в цій сфері.

Це завдання передбачає орієнтацію на майбутній стан системи місцевих фінансів, змодельований з урахуванням особливостей розвитку територіальних громад з метою розв'язання проблем подолання корупційних ризиків та пошуку шляхів реалізації органами місцевого самоврядування власних компетенцій у сфері управління територіальним розвитком, що закладено в суті децентралізації державного управління. У цьому контексті найбільш дієвим способом виконання завдань є активізація ініціатив, зокрема й за рахунок розвитку інституту громадянського суспільства, безпосередньої участі громадськості в процесах фінансового планування та контролю дотримання законності під час перерозподілу коштів місцевих бюджетів.

Важливим є розширення моделі співробітництва органів самоорганізації населення в процесах контролю, нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування у сфері місцевих фінансів та співробітництва з відповідними органами під час формування місцевих бюджетів, розроблення бюджетних програм, вибору напрямів фінансування суспільних потреб територіальних громад. Сутність такого інклюзивного співробіт-

ництва між представницькими органами місцевого самоврядування та органами самоорганізації населення полягає в тому, що: реалізується громадський контроль фінансової сфери місцевого самоврядування; відбувається соціальний діалог між громадою та відповідними органами місцевого самоврядування (як представницького рівня, так і виконавчими органами місцевих рад) з метою раціоналізації використання місцевих фінансів на забезпечення нагальних потреб територіальної громади; відбувається постійний моніторинг законності використання місцевих фінансів, що дає змогу розвантажити контрольні державні органи, діяльність яких за таких умов зводиться до контрольних заходів та практичної реалізації правоохоронної функції у випадках порушення фінансової дисципліни з боку органів місцевого самоврядування.

Зрозуміло, що питання раціонального використання місцевих фінансів стосується насамперед населення відповідної територіальної громади (платників податків і бенефіціарів), а тому зацікавленість органів самоорганізації населення є цілком логічною та обґрунтованою і не може розцінюватися органами місцевого самоврядування як упереджена чи провокаційна діяльність цих акторів політичного процесу. Представники органів самоорганізації населення є виборцями суб'єктів публічного управління відповідної територіальної громади, а тому їхня участь у контролі використання місцевих фінансів вбачається формою громадського контролю (у фінансовій сфері, зокрема, та у сфері публічного управління загалом).

Таким чином, важливим є наділення на законодавчому рівні органів самоорганізації населення повноваженнями у сфері моніторингу та громадського контролю процесу управління місцевими фінансами, зокрема щодо повноти наповнення місцевих бюджетів, та напрямів видатків місцевих бюджетів. Відповідні повноваження не передбачають жорстких форм контролю, але передбачають наявність системи моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування, що здійснюють повноваження у галузі бюджету, фінансів і цін, зокрема відповідних структурних підрозділів виконавчих органів місцевих рад.

Сутність та зміст діяльності з контролю органів самоорганізації населення найбільш повно розкривається через здатність оперативно виявляти диспропорції в процесі управління фінансовою підсистемою місцевого самоврядування та реагувати належним чином, коригуючи напрями фіскальної, бюджетної чи цінової політики органів місцевого самоврядування. Звісно, що про імперативний контроль із втручанням органів самоорганізації населення у сферу компетенції органів місцевого самоврядування не йдеться. Проте доцільним є створення можливостей для розширеної участі громадськості (жителів конкретної територіальної громади) у процесах її соціально-економічного розвитку.

Децентралізація передбачає не лише передання повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування, а відбувається наділення можливостями останніх реалізовувати свої повноваження у сфері територіального розвитку засобами, які, можливо, не передбачені в законодавстві, але й не заборонені законом (Бюджетний кодекс..., 2010; Податковий кодекс..., 2010; Про місцеве..., 1997; Про схвалення Концепції..., 2014). При цьому головним критерієм прийнятності тих чи інших засобів є їх ефективність у контексті реалізації органами місцевого

самоврядування повноважень, зокрема в галузі бюджету, фінансів і цін.

Таким чином, процес фінансової децентралізації та подальшого забезпечення функціонування системи місцевих фінансів має відбуватись разом з активним залученням територіальної громади та розширенням функцій органів місцевого самоврядування. Варто зауважити, що ці органи можуть реалізовувати повноваження у сфері управління місцевими фінансами як одноосібно, так і шляхом формування спеціальних виконавчих органів співробітництва територіальних громад.

Нами відстоюється ідея розширення моделей та форм співробітництва органів місцевого самоврядування й органів самоорганізації населення, а також інших інститутів громадянського суспільства в процесі реалізації повноважень у галузі бюджету, фінансів і цін. Щодо місця таких органів у загальній системі управління місцевими фінансами, то їхня діяльність має спрямовуватись на контроль процесів практичної реалізації функцій органів місцевого самоврядування, тобто вони позбавлені впливу на формування місцевих бюджетів, але здійснюють моніторинг повноти та ефективності їх наповнення, а також напрямів використання бюджетних коштів. Представники інституту громадянського суспільства формують пропозиції щодо вдосконалення окремих аспектів управління фінансовими ресурсами територіальних громад, і такі рекомендації є наслідком аналізу практичного вже наявного стану суб'єктно-об'єктних відносин у галузі бюджету, фінансів і цін. Необхідною є мінімізація імперативного впливу органів державної влади на процесі формування місцевих бюджетів, використання місцевих фінансів та здійснення видатків на задоволення потреб розвитку територіальних громад. Водночас у процесі моніторингу законності використання місцевих фінансів їхня роль лишається вагомим та перманентною.

Крім бюджетного співробітництва, у процесі реалізації завдань щодо задоволення суспільних потреб двох та більше суміжних територіальних громад окреслюються такі напрями вдосконалення системи місцевих фінансів у контексті децентралізації державного управління: розширення можливостей органів місцевого самоврядування у сфері встановлення місцевих податків та зборів як інструменту стимулювання мультиплікативного ефекту реалізації економічного потенціалу територіальних громад; підвищення рівня компетентності сучасних кадрів органів місцевого самоврядування, що реалізують політику в галузі бюджету, фінансів і цін.

Важливим аспектом реалізації податкової політики є наділення органів місцевого самоврядування новими можливостями, щоб розкрити економічний потенціал територіальних громад. Основний акцент треба робити на стимулювальному впливі цих органів на суб'єктів господарювання, що формують систему економічних відносин у відповідних територіальних громадах. Функція стимулювання розкривається через перерозподіл обсягів податкових надходжень, наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями щодо встановлення та коригування ставок місцевих податків і зборів, а також із запровадження нового збору нерегулярного характеру. Йдеться про реалізацію стратегічного управління розвитком територій через сукупність механізмів довгострокового планування економічного розвитку та моделювання стану фінансового забезпечення потреб територіальних громад. За рахунок нерегулярного збору пропонується тимчасові фінансові розриви, а строк його запровадження не повинен перевищувати три

роки. Запровадження такого інструменту одночасно може супроводжуватися зміною ставок інших місцевих податків і зборів, що, звісно, має бути задекларовано шляхом внесення змін до низки законодавчих актів.

Отже, авторами запропоновано можливість тимчасового запровадження консолідованого нерегулярного місцевого податку. Сутність пропозиції полягає в тому, що базою оподаткування є майно, придбане суб'єктами господарювання за останні три роки, тобто передбачається, що вони є платоспроможними. Запровадження такого виду податку суттєво збільшує можливості для наповнення місцевих бюджетів та мінімізує ризики уникнення суб'єктами господарювання оподаткування в обсягах, які відповідають реальному стану їхньої господарської діяльності.

Головна проблема запровадження консолідованого нерегулярного місцевого податку полягає в тому, що методологічно його складно обґрунтувати виключно в межах науки публічного управління. Існує потреба комплексного підходу з використанням суто економічного інструментарію, і особливо методу економічного моделювання. Тому пропонується концептуальне бачення сутності такого податку як елементу фінансової децентралізації та наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями у сфері самостійного управління місцевими фінансами, зокрема й шляхом визначення обсягів податкових надходжень, ставок оподаткування та можливості коригування сукупності місцевих податків (Дяченко, 2018, с. 323). Водночас слід акцентувати необхідність удосконалення системи підготовки посадових осіб місцевого самоврядування, які реалізовуватимуть їхні повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін.

Дискусія і висновки

Післявоєнне відновлення української економіки нарешті стане її реальною децентралізацією, яка має всі шанси не лише запрацювати, а й виправити критичні помилки в самому дизайні політики децентралізації – не робити ставки насамперед на перерозподіл грошових потоків із державної фінансової системи. Децентралізаційні перетворення відбуватимуться через зміни в географічній структурі ринку праці, адже важливим є створення робочих місць для стимулювання економіки (Верстюк, 2022). Ключовим є у максимально стислі строки, спираючись на здобуту на шляху до перемоги консолідованість української нації та потужну підтримку міжнародної спільноти, відновити інституційну спроможність органів місцевого самоврядування забезпечувати гідне, якісне життя громад на основі ефективного реалізації людського, природно-ресурсного, фінансово-економічного потенціалу (Жаліло, 2022).

Запропоновані інституційні зміни управління місцевими фінансами спрямовані на: розвиток взаємовідносин між органами місцевого самоврядування одного рівня по горизонталі (бюджетне співробітництво); удосконалення нормативно-правового забезпечення розвитку місцевих фінансів (з метою реалізації бюджетного співробітництва доповнити Закон України "Про співробітництво територіальних громад" відповідною статтею); дворівневу структуру міжбюджетних відносин; різноманітні моделі й форми співпраці органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, інших інститутів громадянського суспільства у процесі реалізації повноважень щодо управління місцевими фінансами тощо. Напрямами вдосконалення управління розвитком системи місцевих фінансів окреслено розширення можливостей органів місцевого само-

врядування у сфері встановлення місцевих податків та зборів, а також підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, які реалізують політику у сфері бюджету, фінансів та цін.

Отже, мета інституційних трансформацій системи місцевих фінансів України в контексті децентралізації полягає в суттєвому розширенні можливостей органів місцевого самоврядування самостійного управління всіма без винятку соціально-економічними процесами на рівні територіальних громад, налагодженні зв'язків між регіонами, симбіоз яких, у свою чергу, здатен принести бажаний ефект для економіки всієї країни. І зрозуміло, що такі зміни мають бути синхронізовані зі змінами, передбаченими планом набуття Україною статусу країни-члена ЄС.

Таким чином, наші пропозиції покликані покращити якість місцевого самоврядування та спонукають до подальших наукових розвідок у сфері управління місцевими фінансами в Україні, якими можуть бути: пошук механізмів запровадження новітніх методик управління бюджетними коштами та алгоритмів фінансового вирівнювання міжтериторіальних диспропорцій у розподілі бюджетних ресурсів.

Список використаних джерел

- Бюджетний кодекс України, Закон України № 2456-VI (2010, 8 липня) (Україна). *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 50-51. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
- Васильців, Т. Г., Лупак, Р. Л., & Рудковський, О. В. (2019). Формування моделі модернізації соціальної сфери в системі сталого ендегенного зростання регіонів України. *Бізнесінформ*, 4. <https://doi.org/10.32983/12222-4459-2019-4-163-169>
- Верстюк, І. (2022, 18 квітня). *Відбудова України. Коли ми знову почнемо багатішати*. NV. <https://nv.ua/ukr/opinion/maybutnye-ukrajini-kolijrajinci-znovu-pochnut-bagatishati-prognoz-novini-ukrajini-50234811.html>
- Дяченко, С. А. (2018). *Місцеві фінанси України в умовах децентралізації державного управління: Стан, тенденції та механізми розвитку*. Гельветика.
- Жаліло, Я. (2022, 21 квітня). *Якою має бути ідеологія повсюдного економічного відновлення*. PG Погляди. <https://thepage.ua/ua/experts/yakoou-maye-butideologiya-povoyennogo-ekonomichnogo-vidnovlennya>
- Кошелюк, М., Озимок, І., & Томанн, У. (2022, 13 травня). *Сім уроків із минулого для міст у майбутньому*. Дзеркало тижня. <https://zn.ua/ukr/internal/sim-urokiv-iz-minuloho-dlja-mist-u-majbutnomu.html>
- Матвеева, О. Ю. (2012). Інституціоналізація фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах децентралізації управління. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*, 2, 10-16.
- Податковий кодекс України, Закон України № 2755-VI (2010, 2 грудня) (Україна). *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 13-17. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
- Про співробітництво територіальних громад, Закон України № 1508-VII (2014, 12 червня) (Україна). *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 34. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
- Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Розпорядження № 333-р (2014) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r#Text>
- Серьогіна, С. Г. (2014). Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства. *Право України*, 4, 107-115.
- Соколова, О. М. (2021). Аналіз інституційного забезпечення структурної трансформації економіки України. *Інтелект XXI*, 5, 45-49. http://www.intellect21.nuft.org.ua/journal/2021/2021_5/2.pdf

References

- Budget code of Ukraine, Zakon Ukrainy No. 2456-VI (2010, July 8) (Ukraine). *The Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (BVR)*, 50-51 [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
- Diachenko, S. A. (2018). *Local finances of Ukraine in conditions of decentralization of state administration: State, trends and mechanisms of development*. Helvetyka [in Ukrainian].
- Kosheliuk, M., Ozymok, I., & Tomann, U. (2022, May 13). Seven lessons from the past for cities of the future. *Mirror of the week* [in Ukrainian]. <https://zn.ua/ukr/internal/sim-urokiv-iz-minuloho-dlja-mist-u-majbutnomu.html>
- Matveeva, O. Yu. (2012). Institutionalization of financial support of local self-government in conditions of decentralization of management. *State and regions. Series: Public Management and Administration*, 2, 10-16 [in Ukrainian].

On cooperation of territorial communities, Law of Ukraine No. 1508-VII (2014, June 12) (Ukraine). *The Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (BVR)*, 34 [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

On the approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine, Order No. 333-r (2014) (Ukraine) [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>

Serohina, S. H. (2014). Improvement of local self-government in Ukraine in conditions of democratization and consolidation of society. *Law of Ukraine*, 4, 107–115 [in Ukrainian].

Sokolova, O. M. (2021). Analysis of institutional support for the structural transformation of the economy of Ukraine. *Intelekt XXI*, 5, 45–49 [in Ukrainian]. http://www.intellect21.nuft.org.ua/journal/2021/2021_5/2.pdf

Tax Code of Ukraine, Law of Ukraine No. 2755-VI (2010, December 2) (Ukraine). *The Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (BVR)*, 13–17 [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

Vasylytsiv, T. G., Lupak, R. L., & Rudkovsky, O. V. (2019). Formation of a model of modernization of the social sphere in the system of sustainable endogenous growth of the regions of Ukraine. *Businessinform*, 4 [in Ukrainian]. <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2019-4-163-169>

Verstuiuk, I. (2022, April 18). *Reconstruction of Ukraine. When we start getting rich again*. NV [in Ukrainian]. <https://nv.ua/ukr/opinion/maybutnyie-ukrajini-koli-ukrajinci-znovu-pochnut-bagatishati-prognoz-novini-ukrajini-50234811.html>

Zhalilo, Ya. (2022, April 21). *What should be the ideology of post-war economic recovery*. PG Pohliady [in Ukrainian]. <https://thepage.ua/ua/experts/yakoyu-maye-buti-ideologiya-povoyennogo-ekonomichnogo-vidnovlennya>

Отримано редакцією журналу / Received: 06.05.23

Прорецензовано / Revised: 13.06.23

Схвалено до друку / Accepted: 22.06.23

Svitlana DIACHENKO, DSc (Public Adm.)

ORCID ID: 0000-0002-5905-4607

e-mail: svitlana_diachenko@knu.ua

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

PUBLIC ADMINISTRATION DECENTRALIZATION AND INSTITUTIONAL TRANSFORMATIONS OF LOCAL FINANCE SYSTEM IN UKRAINE

Background. *Strengthening the financial basis of local self-government takes on archival importance, considering the economic circumstances of the wartime and post-war reconstruction of the territories of Ukraine. In this regard there is a need to improve the local finance management system and develop its institutional support in conditions of financial decentralization. Theoretical and practical aspects of management in the field of local finances, inter-budgetary relations, financial relations of local self-government bodies in the context of decentralization are considered in the works of domestic scientists: V. Bodrov, V. Vakulenko, I. Volokhova, N. Honcharuk, V. Gornyk, A. Degtyar. The strengthening of the financial basis of local self-government in the process of the post-war recovery of the economy of Ukraine is studied in the works of Z. Varnalij, I. Vertsiuk, Ya. Zhalilo, M. Kosheliuk, I. Ozymok, O. Sokolova, U. Thomann and others. Implementation of financial decentralization, management of local finances is considered by such foreign scientists as: J. Buchanan, A. Wagner, R. Musgrave, W. Oates, P. Samuelson, J. Stiglitz, H. Zimmerman, F. Fukuyama, J. Schumpeter and others. It remains expedient to search for institutional mechanisms for further reforming the financial relations of local self-government bodies, models for managing inter-budgetary relations, sources of financing local budget expenditures, and expanding public control mechanisms in the process of managing local finances under conditions of decentralization. The purpose of the article is the scientific and theoretical justification of the institutional transformations of the local finance system of Ukraine and the development of practical recommendations regarding the mechanisms of its development in the context of the decentralization of state administration. The tasks of the article are to consider the existing problems and outline the prospects for ensuring the processes of financial decentralization, to propose mechanisms for the necessary institutional transformations in the system of local finance of Ukraine and tools for their implementation.*

Methods. *The article was carried out with the help of modern theoretical and cognitive methods, the dialectics of the processes of public administration and local self-government in the conditions of financial decentralization and reforming of local finances. Methods of system analysis, synthesis and comparisons, historical, logical, deductive methods and modeling were also used. The research used the theory of public choice, public goods and the structural-functional approach to improve the management of budget funds in conditions of decentralization.*

Results. *It is claimed that the pre-war experience of active implementation of the decentralization reform in Ukraine gave positive results, from which it is necessary to move on, and further develop and improve this vector. It was determined that institutional transformations should take place within the framework of financial support system structural elements of local self-government – budgets of different levels. The mechanisms of the necessary institutional transformations in the local finances system in Ukraine and the tools for their implementation are proposed. In particular, such a method of improving the local finances system as budget cooperation is proposed. The Law of Ukraine norms "On Cooperation of Territorial Communities" have been analyzed and proposals have been made to expand the regulatory influence of the specified law regarding budget cooperation procedures. Attention was focused on the importance of training modern personnel of local self-government bodies that implement policies in the sphere of budget, finance and prices. The importance of the development of the institution of civil society is also emphasized. Emphasis is placed on the expansion of models and forms of self-organization bodies cooperation of the population in the processes of control and supervision of the local self-government bodies activities in the local finances field in Ukraine.*

Conclusions. *Therefore, the goal of institutional transformations of the local finance system of Ukraine in the context of decentralization is to significantly expand the capabilities of local self-government bodies to independently manage all socio-economic processes at the level of territorial communities and to establish connections between regions, the symbiosis of which can bring the desired effect for the economy of the entire country. Such changes should be synchronized with the changes envisaged by the plan for Ukraine to acquire the status of an EU member state. Our proposals are designed to improve the quality of local self-government and encourage further scientific research in the field of local finance management in Ukraine.*

Keywords: *budget cooperation, public control, decentralization, institutional transformations, consolidation, local self-government bodies, local finances system.*

Автор заявляє про відсутність конфлікту інтересів. Спонсори не брали участі в розробленні дослідження; у зборі, аналізі чи інтерпретації даних; у написанні рукопису; в рішенні про публікацію результатів.

The author declares no conflicts of interest. The funders had no role in the design of the study; in the collection, analyses or interpretation of data; in the writing of the manuscript; in the decision to publish the results.