

Міністерство освіти і науки України
Київський національний торговельно-економічний університет
Кафедра публічного управління та адміністрування

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на тему:

Фіскальна децентралізація в Україні

Студентки 2 курсу, 13м групи,
спеціальності 281 «Публічне
управління та
адміністрування»
спеціалізації «Публічне
управління та
адміністрування»

«Публічне

підпис студента

Плакущої Маргарити
Юріївни

Науковий керівник
кандидат економічних наук,
доцент

підпис керівника

Соколовська Ірина
Петрівна

Гарант освітньої програми
доктор наук з державного
управління, професор

підпис гаранта

Орлова Наталія
Сергіївна

Київ 2018

ЗМІСТ

ВСТУП.....	2
Розділ 1. Теоретичні засади аналізу фіскальної децентралізації.	5
1.1. Об’єктивна необхідність та сутність фіскальної децентралізації.....	5
1.2. Світовий досвід реформ децентралізації фінансових систем.....	17
Висновки розділу 1.....	29
Розділ 2. Сучасний стан фіскальної децентралізації в Україні.	31
2.1. Оцінка рівня фіскальної децентралізації в Україні.....	31
2.2. Вплив реформи фіскальної децентралізації на місцеві бюджети в Україні.....	40
Висновки розділу 2.....	50
Розділ 3. Перспективи підвищення ефективності фіскальної децентралізації національної економіки.	51
3.1. Бюджетна децентралізація як чинник розвитку місцевого самоврядування.....	51
3.2. Напрямки удосконалення системи формування місцевих бюджетів.....	60
Висновки розділу 3.....	70
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	73
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	77
ДОДАТКИ.....	87

ВСТУП

Актуальність теми. Сьогодні перехід до децентралізованого управління є характерною ознакою для великої кількості як розвинених держав, так і тих, що розвиваються. Даний процес обумовлений прагненням країн до підвищення ефективності надання державних послуг, усунення макроекономічної нестабільності і прискорення процесу економічного зростання. В наш час Україна намагається знайти єдиний дієвий підхід до вирішення ключових питань з приводу фіскальної децентралізації. Не добре сформований процес децентралізації може призвести до занепаду економіки держави. Відповідно все залежить від якісного планування, продуманих ризиків та перспектив, аналізу світового досвіду. Щоб робити певні зрушення в даному напрямку ми маємо повністю дослідити всі етапи формування фіскальної децентралізації. Крім цього, йдучи до Європейської інтеграції, де децентралізація вважається головним стержнем економічного розвитку та демократії, ми маємо не просто здійснити зміни в економіці України, а й розв'язати всі економічні проблеми, котрі з'являтимуться на нашому шляху.

«Фіскальна децентралізація - це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і місцевим рівнями управління. Основоположником ідеї фіскальної децентралізації був американський економіст Ч. Тібу» [2, с. 38]. На його думку, саме фіскальна децентралізація дозволяє субнаціональним органам управління отримувати автономію по фінансуванню і забезпечення населення суспільними товарами і послугами.

Аналіз останніх досліджень, публікацій та літератури свідчить про значний інтерес науковців до даної теми. Після основоположника Ч. Тібу дану тематику підхопив У. Оутс, котрий розробив теорему децентралізації. Загальні принципи функціонування ефективних моделей фінансової децентралізації і бюджетного федералізму були запропоновані

представниками неокласичної і ліберальної школи: Дж. Бьюкененом, П. Самуельсоном, Дж. Стігліцем.

В різних аспектах, теоріях, твердженнях постає поняття децентралізація в сучасних українських і зарубіжних вчених. Так, Г. Арікан запровадив теоретичну модель фінансової децентралізації; Р. Баль в співпраці з Дж. Мартінес-Васкес зафіксували взаємозв'язок проведення реформи фінансової децентралізації та інституційного дизайну країни; Н. Бікадорова, О. Дроздовська досліджували головну сутність фінансової децентралізації; К. Кайзер розглядав її види; В. Бодров разом з С. Дяченко аналізували децентралізацію як необхідний елемент для зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування.

Дослідження Ю. Ковбасюка та С. Серьогіна присвячені проблемам взаємодії органів публічної влади в контексті реалізації політики децентралізації в Україні. Р. Фісман, К. Журавська розглядали вплив фінансової децентралізації на різні аспекти суспільного життя: економічне зростання, якість уряду, ефективність надання адміністративних послуг, рівень корупції тощо. У той же час розкриття сутності, переваг і загроз фінансової децентралізації в процесі реформування системи державного управління не отримало достатнього освітлення і вимагають подальшого поглибленого дослідження.

Об'єкт дослідження – процес фіскальної децентралізації.

Предмет дослідження – особливості фіскальної децентралізації та її вплив на забезпечення сталого розвитку економіки країни.

Мета дослідження: Аналіз основних закономірностей фіскальної децентралізації та розробка напрямів її удосконалення в економіці України.

Для досягнення зазначеної мети ставилися та розв'язувалися такі **завдання:**

- ✓ розкрити сутність фіскальної децентралізації;
- ✓ проаналізувати і порівняти між собою досвід різних країн та України в реформах децентралізації фінансових систем;

- ✓ дослідити сучасний стан фіскальної децентралізації в Україні;
- ✓ обґрунтувати можливі перспективи розвитку фіскальної децентралізації в Україні;
- ✓ сформулювати напрямки удосконалення системи формування місцевих бюджетів у національній економіці.

Наукова новизна полягає: в комплексному дослідженні фіскальної децентралізації України, співставленні сучасних проблем в даній сфері з світовими, пошуку та шляхів їх вирішення.

Практичне значення магістерської роботи полягає в тому, що фактичний матеріал і теоретичні висновки можуть бути використанні при підготовці й написанні лекційних курсів та іншої методичної літератури по економіці, в подальшій науково-дослідній роботі та в законодавчій справі для розроблення програм сталого розвитку в економіці держави.

Методи дослідження. Головною теоретичною і методологічною основою дипломної роботи є праці як вітчизняних, так і зарубіжних учених, а також нормативно-правові документи (міжнародні та національні). Відповідно до поставлених задач застосовано такі методи емпіричного та теоретичного дослідження: аналіз, історичний метод, вимірювання, системний підхід, порівняння. Інформаційна база роботи – на основі статистичних даних.

Структура дипломної роботи підпорядкована меті та основним завданням дослідження. Загальний обсяг з додатками становить – 88 сторінки, з них основного тексту – 71 сторінки. Робота складається з вступу, трьох розділів, 6 підрозділів, висновків, списку використаної літератури, додатків. Основні положення випускної кваліфікаційної роботи ввдображені у статті: «Необхідність фіскальної децентралізації в Україні». Збірник – Управління і адміністрування: зб. наук. ст. студ. ден. форми навч. / відп. ред. С. І. Бай. – Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т., 2018. – Ч. 2. – С. 399-405.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АНАЛІЗУ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

1.1. Об'єктивна необхідність та сутність фінансової децентралізації

Згідно із загальним визначенням, «децентралізація - це процес розширення і зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчестоящих органів і організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів» [9, с. 7].

В словнику іншомовних слів поняття децентралізація (від лат. «de» - заперечення, «centralize» - середній, центральний) означає зменшення централізації і збільшення прав низових органів управління. Цікаво, що в тлумачному словнику української мови, децентралізація постає, як система управління при якій частина певних функцій центральної влади делегується до місцевих органів самоврядування. В навчальній літературі наголошується, що дане поняття має свою теорію, яка в системі державного управління виникла під назвою «decentralization». Саме вона передбачає поділ усіх адміністративних прав, при цьому відносить їх або до компетенції держави, або до локальних територіальних громад» [11, с. 61].

Потрібно наголосити, що загальне поняття фінансової децентралізації включає в себе політичні, економічні та інституційні аспекти організації міжбюджетних відносин. Вона складається з багатьох сфер діяльності, які поєднуються для ефективного функціонування державних інститутів від розвитку стабільної фінансової інфраструктури до вдосконалення механізмів фінансових трансфертів та підтримки системи соціального страхування.

Фінансова децентралізація постає перед нами, як: демократичність і компетентність публічної адміністрації; довіра до місцевих органів влади і рівня сприйняття владою потреб суспільства в цілому і окремих громадян

зокрема; система, котра враховує соціально-психологічні, ментальні і культурні особливості країни.

У європейській правовій літературі зміст фіскальної децентралізації розкривають через такі три аспекти:

«1) децентралізація витрат - тобто надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій;

2) децентралізація доходів - закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного та якісного виконання встановлених для відповідного рівня місцевого самоврядування задач і функцій, і право самостійно встановлювати їх розміри;

3) процесуальна і організаційна самостійність - право самостійно, під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, стверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль тощо» [5].

Як зазначає відомий американський вчений М. Белл децентралізація - це спосіб вимірювання основного проміжку між переходом від адміністративно - командної до ринкової економіки. Український економіст В. Зайчикова стверджує, що саме децентралізація демократичного уряду справляє позитивний вплив на якість та ефективність управління. На її погляд, так забезпечується контроль надання громадських і державних послуг усіма рівнями державного управління. Тому, завдяки впровадженню децентралізації збільшується ефективність, з'являється відповідальність та контроль в державі. Отже, в результаті реалізації політики децентралізації влади відбувається заміна відповідної системи управління по монополюно-ієрархічній на партнерсько-горизонтальну, а основна частина повноважень і фінансових ресурсів поступово передається від органів державної влади до органів місцевого самоврядування.

Розглядаючи в цілому фіскальну децентралізацію звернемо увагу на її історичні етапи розвитку. Вважають, що перші ознаки децентралізаційних процесів спостерігалися в Європі ще в XI-XII ст. Так, ще «Річард I (1157-1199

пр.), потребуючи грошей для фінансування хрестових походів, почав активно використовувати швидкий і ефективний засіб поповнення державної скарбниці - продаж в містах хартій, які гарантували їм певні привілеї. Зокрема, міста за згодою Корони отримали права самоврядування, судочинства, зведення укріплень, створення збройних загонів для підтримки правопорядку. Але найголовніше, змінився їх податковий статус. Після дарування хартій певні адміністративно-територіальні утворення в майновому і правовому аспектах отримали такі сили і значення, що король не зміг без згоди стягувати з них ніяких податків, за винятком откупного збору з міста» [4, с. 549].

Більш чітких рис процес децентралізації в Європі набув в XVIII-XIX ст., коли вперше це поняття було закріплено у французькому законодавстві. Так, у Франції децентралізаційна теорія («decentralisation») виникла напередодні Великої французької революції 1789 року, як своєрідна реакція на наполеонівські реформи, встановила міцний централізований бюрократичний апарат влади і в значній мірі нівелювала принципи місцевого самоврядування. Головним ідейним постулатом децентралізаційної теорії стало положення про обґрунтування чіткого розподілу адміністративних справ на ті, які є результатом місцевого самоврядування, і на загальнодержавні, які відповідним чином передаються громадам.

В кінці XX ст. питання децентралізації стало провідними в політиці більшості європейських країн. Основна і головна ідея децентралізації полягає в передачі органам місцевого самоврядування компетенції для вирішення питань, пов'язаних з місцевими потребами. В Україні вперше децентралізація згадується в «ст. 5 Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 року: “Не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації”» [6]. Після здобуття незалежності наша держава зіткнулася зі значними труднощами: проблемами нерівномірного розвитку територій, значною різницею в розвитку економічних районів,

підпорядкованого, а не взаємного співпрацювання у взаєминах між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Рішення цих та інших проблем поставило актуальним питання про необхідність реформування системи державного управління, впровадження політики децентралізації, її складової - фінансової децентралізації з метою забезпечення сталого розвитку країни.

Децентралізація характеризується як «основний компонент концепції “good governance” і запорука сталого розвитку. Фінансова децентралізація, як складова реформи системи державного управління, визнається українським урядом як пріоритетний напрямок, який дозволяє зміцнити фінансову спроможність місцевих громад, впровадження місцевої демократії, розподілу повноважень, об'єднання територіальних громад» [14]. «Якщо в 1995-2005 роках політика децентралізації була домінуючою передумовою надання Світовим банком фінансової допомоги країнам в розрізі політики розвитку (Development Policy Operations), то в 2008 умовою для надання країні кредиту була вимога запровадження політики фінансової децентралізації, а в 2014 - здійснення фіскальної реформи» [8, с. 15].

Сьогодні вчені виділяють кілька видів децентралізації, які мають певні характерні ознаки, наслідки і умови реалізації. Вони можуть впроваджуватися, як самостійно, так і у взаємозв'язку один з одним. Економісти стверджують, що дане проявлення може бути в різних формах і поєднаннях як всередині будь-якої країни, так і в окремих галузях держави.

Так, С. Волохова зауважує, що в економіці можна виділити більше, ніж три види: «політична (демократична), адміністративна (бюрократична), економічна (ринкова або фінансова), територіально-просторова» [12, с. 282]. Часткову схожу позицію тримає Н. Камінська, яка в наслідок довгої роботи над аналізом досвіду забезпечення децентралізації в різних європейських державах впевнено виділяє: політичну, просторову, ринкову та адміністративну децентралізацію.

Сьогодні децентралізація передбачає наявність двох основних, на наш погляд, процесів як децентралізація влади і фінансова децентралізація (фіскальна децентралізація). Для досягнення більш ефективного результату в реформуванні економіки потрібно сформувати чіткий план дій у сфері децентралізації державних органів управління і фінансів. Він повинен працювати за єдиними принципами відповідно до поставленої мети, а саме зростання життєдіяльності населення і зміцнення соціально-економічного становища держави.

Не розуміючи суті процесів, що стосуються децентралізації, можна легко заплутатись у всіх поняттях та термінах. Тому, необхідно чітко розрізняти поняття децентралізації влади і федералізації країни. Часто у сфері фінансів дані два поняття схожі між собою за змістом. В економічному словнику федералізація (від лат. «foederatio» - об'єднання, союз, спілка) постає, як адміністративно-політичний процес і конституційна реформа, котра налаштована на перехід від унітарної системи до федеративної.

Постійно під бюджетним федералізмом розуміють «перенесення надходження доходів або здійснення витрат на більш низький рівень уряду в разі збереження фінансової відповідальності» [15]. В свою чергу вже фіскальна децентралізація відповідно відображає фінансові повноваження органів регіонального рівня і «є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади в розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню громадськими послугами шляхом ретельного узгодження видатків органів влади з найнеобхіднішими місцевими потребами» [13]. В даному випадку обов'язковою умовою існування дієвого інституту самоврядування є формування більшої частини доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів. Якщо уважно придивитись, то всі ці твердження мають лише єдину спільну ознаку, наділяють місцеві органи влади головними обов'язками, які дозволяють в свою чергу автономно

здійснювати соціальні та економічні програми, а також самостійно формувати необхідний для такої реалізації фінансовий ресурс.

Всі сьогоденні дослідження фіскальної децентралізації націлені на аналіз її особливостей і, відповідно, недоліків. Все це відбувається для врахування даних умов та впровадження ефективного економічного розвитку як в окремих регіонах, так і в країні в цілому. Так, на думку вітчизняних дослідників «фіскальна децентралізація визначається рівнем демократичності та компетентності державних органів влади і управління, а також рівнем довіри суспільства до органів місцевого самоврядування, сприйняття державною владою потреб народу в цілому і окремих громадян зокрема, згідно з їхнім очікуванням». [19]

Однак існує незначна проблема теорії та практики громадських фінансів - визначення ступеня децентралізації при виконанні різними рівнями державної влади їх завдань. «За попередньою оцінкою, всі функції держави як простого інституту повинні розподілятися між цими рівнями з урахуванням їх можливостей. Все це залежить від наступних факторів:

- наявність технічних засобів та інформаційних ресурсів для вирішення тієї чи іншої проблеми;
- ймовірність інтернаціоналізації позитивних зовнішніх ефектів;
- здатність до адекватного формулювання завдання.

Якщо при теоретичному поділі функцій питання вирішується досить легко, то набагато складнішою є проблема оптимального розподілу ресурсів, які витрачаються на зазначені цілі». [16, с. 4]

Вміло систематизувала та запропонувала свій план роботи, що до впливу фіскальної децентралізації на державну економіку Т. Кваша. Вона проаналізувала вже існуючі моделі впливу фіскальної децентралізації на економічний розвиток. Однак, для побудови таких моделей є необхідною виробнича функція Кобба-Дугласа, в якій «залежною змінною найчастіше є темп зростання валового внутрішнього продукту на душу населення,

обов'язковими незалежними змінними виступають функції капіталу і децентралізації» [15, с.73].

Не забуваймо, що країни з федеративним державним устроєм проводять політику фіскального федералізму – вищої форми фінансової децентралізації, про яку ми вже згадували. Він означає поділ основних повноважень між центральною владою і владою територіальних одиниць у економічній сфері, заснованої на законодавчо закріплених нормах. Однак зазначимо, що принципи фіскального федералізму останнім часом все ширше застосовують саме унітарні держави. Російський вчений Л. Якобсон вважає, що «бюджетний федералізм передбачає хоча б деяку частку самостійності не тільки у визначенні потреб в суспільних благах, а й у вишукуванні ресурсів для їх задоволення. Вже тоді можна говорити про відносну незалежність бюджетної політики». [18]

На думку Л. Якобсона, бюджетний федералізм сприяє проведенню бюджетної децентралізації, основною цілю якої є покращення якості громадських послуг за рахунок коштів державних і місцевих бюджетів. З основних моделей бюджетного федералізму (американської, німецької, радянської, китайської, канадської), які застосовуються в процесі децентралізації в унітарних держав, для України можна було б використати кілька рис цих моделей:

- поділ діяльності і законодавче закріплення повноважень між центральною і місцевою владою за видатками;
- надання владі можливостей достатніх для виконання повноважень дохідних джерел і діяльності місцевим органам влади;
- вертикальна і горизонтальна бюджетна стабільність;
- відповідальність за прийняття рішень економічного характеру і їх виконання.

С. Мацук продовжує розглядати вчення Т. Кваша. Вчений наголошує, що федералізм, це як мінімум, передача влади центрального уряду органам

місцевого самоврядування [24]. Сьогодні він стає все поширеним в різних частинах світу і має такі переваги:

- «- процес децентралізації дозволяє передавати обов'язки з надання суспільних благ на місцевий рівень;
- місцеві органи влади мають більш достовірну інформацію про місцеві потреб, що допомагає при прийнятті і вирішенні різних питань;
- фіскальна децентралізація передбачає виникнення коректної конкуренції;
- фіскальний федералізм сприяє не втручання в справи один одного різних рівнів державної влади» [17, с.84-85].

Твердження попередніх вчених продовжив М. Деркач. Ним було проведено «класифікацію моделей фіскальної децентралізації на основі виділення таких класифікаційних ознак:

- 1) обсяг і зміст повноважень місцевої влади:
 - конкурентна;
 - кооперативна;
- 2) ступінь концентрації доходів центральної влади:
 - з високим ступенем;
 - з невисоким ступенем;
- 3) еволюційно-територіальні особливості бюджетної системи:
 - традиційні (американська, канадська, німецька, радянська, китайська)
 - нетрадиційні (юридична автономія з фінансовою залежністю і асиметрична)
 - інтеграційні;
- 4) підхід до регулювання міжбюджетних відносин:
 - з високим ступенем самостійності місцевої влади;
 - з високою часткою місцевої влади у фінансуванні соціальних витрат;
 - з істотним ступенем автономності бюджетів різного рівня в поєднанні з розвиненою системою їх співробітництва;

- зі значним фінансовою залежністю регіонів від центрального бюджету;

5) спосіб організації бюджетної системи:

- централізована;
- децентралізована;
- комбінована;

6) підхід до розподілу допомоги місцевої влади:

- консерваторська;
- квазі-реформаторська;
- радикальна» [20].

Як ми бачимо, сьогодні не існує єдиного твердження для розуміння сутності та змісту поняття «фінансова децентралізація». Вчені намагаються у справ праці з іншими виділити те, що до цього часу було забутих або не вивчених. Так, О. Дроздовська і Н. Бікадорова розглядають фінансову децентралізацію як «процес поділу всіх економічних функцій між центральними і місцевими рівнями управління» [19, с. 146]. Дане твердження підводить до того, що між центральним і місцевим управлінням є багаторівневі фінансові відносини, однак кожна з сторін не порушує права один одного і несе відповідальність за свої дії.

Цікаво, що у зарубіжній літературі поняття «фінансова децентралізація» є схожими з «фіскальною децентралізацією». Засновники теорії бюджетного федералізму роблять прив'язку бюджетних витрат до теорій суспільного вибору, чистої теорії державних витрат, теорії публічних фінансів. В даному випадку держава постає як головний інститут національної економіки [22].

Дж. Бьюкененен, підтримуючи думки Ч. Тібу (американського економіста, про якого ми вже згадували на початку), наголошує, що центральний уряд несе фіскальну відповідальність за дії місцевої влади, поєднуючи все це з «теорією суспільного вибору «fiscal equalization» - фінансове вирівнювання як вирівнювання фіскального навантаження між

різними адміністративно-територіальними одиницями. Подібна теорія основоположника фіскальної децентралізації «spillover or neighborhood effects» - виділення основних національних суспільних благ, які впливають на можливості різних громад» [23, с. 176-177].

Однак, П. Самуельсон підкреслює, що «оподаткування відповідно до ідентичної теорії («benefit theory of taxation») не дає можливості для прийняття швидких децентралізованих рішень для вирішення нагальних проблем» [28, с. 388]. Вчений робить припущення, що всі податки і збори за певні послуги, що надаються державою, повинні стягуватися відповідно до одержуваної бенефіціаром вигоди. За даним принципом виходить, що оподаткування було б більш прогресивним, якби держава надавала багато послуг для людей з невисоким рівнем доходів.

Дж. Стігліц стверджує, що постійні обговорення теорії фіскального федералізму (як поділу діяльності між центральними і місцевими рівнями влади) є нескінченні. Сам вчений підтримує теорію розвитку економіки публічного сектора. Він впевнений, що «діапазон цього поняття є надеекономічним. Все це пояснюється на прикладі періодів 1960-х, 70-х, навіть 80-х рр., коли позиція центральних урядів багатьох країн була набагато активніше, ніж зараз» [29, с. 727]. Нагадаємо, що теорія яку підтримує Дж. Стігліц має загальний характер і включає в себе як теорії отриманої вигоди, так і теорію суспільного вибору.

Розглядаючи фінансову децентралізацію, неможливо не згадати У. Оутса - автора теореми децентралізації, який, поряд з іншими американськими вченими - економістами, є засновником теорії фіскального федералізму як похідної теорії економіки публічного сектора. На думку дослідника, поняття децентралізація постає як гарант законного права для прийняття рішень децентралізованими одиницями. Отже, вчений вбачав, що продуктивний розвиток держави залежить від швидкої реакції на прийняття рішень з фінансових питань саме на місцях. Завдяки своїй теоремі У. Оутс ще раз підкреслює, що, крім суспільних благ, існують локальні громадські блага.

В свою чергу громадські блага споживаються всім суспільством, а от локальні – споживаються лише тією групою населення, що проживає на певній території (місці).

Дана теорема У. Оутса «побудована на таких твердженнях: блага, котрі пов'язані з децентралізацією суспільних послуг, просто просторово обмежені; ставлення споживачів до різних суспільних послуг та благ не однакове; різне реагування споживачів на “фактори бюджетної локації”» [27, с. 1122]. В даному випадку, рівень влади є більш ближчим до споживачів послуг, може найбільш ефективно забезпечити використання бюджетних засобів для задоволення місцевих потреб. Саме тому на регіональному рівні досягається парето-ефективний рівень виробництва, адже тільки при таких умовах органи влади враховують конкретні потреби місцевої громади.

Розглядаючи роботи представників неокласичної і ліберальної школи (про яких ми вже говорили), можна зробити припущення, що поняття «фінансова децентралізація» та «фіскально-бюджетний федералізм» як в зарубіжних вчених, так і «фінансова децентралізація» в вітчизняних стають більш розмитими у твердженнях[25].

Нагадаймо, що фіскально-бюджетний федералізм є найбільшим проявом сутності фінансової децентралізації і може бути властивий не тільки федеративним, але і унітарним державам. В даному випадку, ступінь фінансової децентралізації піддається кількісним і якісним оцінкам. Головними критеріями є: співвідношення показників місцевих і публічних видатків; обсяг видатків місцевих бюджетів у ВВП; частка власних доходів в структурі доходів місцевих бюджетів; обсяг міжбюджетних трансфертів, зокрема дотацій вирівнювання в структурі доходів місцевих бюджетів тощо [30].

С. Романюк впевнений, що показник рівня дотаційності місцевого бюджету характеризується певною штучністю, оскільки його можна як підняти, завищивши обсяг вилучень з бюджетів, так і зменшити зворотними заходами. «Даний “метод” використаний урядом при прийнятті Державного

бюджету Україна на 2015 рік, яким визначено субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфовидобувної промисловості, і зміст водовідливних комплексів в безпечному режимі на умовах спів фінансування (50 %) в обсязі 353, 4млн грн. При безумовній зацікавленості місцевих бюджетів в ліквідації на їх територіях негативних екологічних та інших наслідків діяльності вугільних і торфодобувних підприємств, вони не мають ніякого ставлення до їх ліквідації» [21, с. 315].

В свою чергу інший вчений К. Кайзер наголошує, що процес децентралізації в різних країнах різний і повністю залежить від цілей та завдань, які ставить уряд держави. На його думку, «всі ці завдання головним чином впливають на політику і проекти прийнятих як державою, так і міжнародними організаціями-донорами (наприклад, Світовим банком). Цікаво, що вчений в даному випадку розглядає зміст децентралізації з трьох сторін:

1. деконцентрація - етап, за допомогою якого центральний уряд розосередження відповідальності за надання тієї чи іншої послуги на регіональному рівні без делегування повноважень. Як приклад вчений відносить сюди грантові можливості для децентралізованих інститутів;
2. делегування - становище, при якій центральний уряд передає відповідальність за прийняття рішень і виконання функцій держави місцевій владі. В даному випадку місцева влада не може бути повністю підконтрольною центральною владою, але вона підзвітна їй;
3. деволюція - передача центральною владою повноважень в прийнятті владних рішень, у фінансовій сфері, публічному управлінню місцевої влади» [26, с. 317-318].

На наш погляд, етап деконцентрації можна розглядати не як характеристику децентралізації, а як встановлення центральною владою

периферійних підрозділів. Натомість, деволюція найбільш повно розкриває головний зміст і основну мету децентралізації. Розглядаючи зміст децентралізації, К. Кайзер як і інші вчені виділяє три її види: фінансову, адміністративну та політичну. На його думку ці види децентралізації знаходяться в тісній взаємодії, адже при відсутності одного з них не можна отримати необхідного результату в економіці держави.

Зрозуміло, що ідея взаємозв'язку фінансової, адміністративної та політичної децентралізації була сформована для більш ефективного надання і максимальної локалізації адміністративних послуг для місцевого населення. Ця концепція покликана не просто розглядати, а вирішувати місцеві питання, забезпечувати фінансову самостійність місцевих громад.

Як будь-яка теорія, так і теорія фінансової децентралізації має позитивний і негативний вплив на державу. Позитивним чинником є більш краще забезпечення потреб місцевого населення органами місцевого самоврядування на регіональному рівні. Однак, не забуваймо, щоб проводити політику децентралізації, необхідно чітко поділити дії та завдання між різними рівнями управління.

Отже, аналізуючи наукові джерела, літературу та законодавчі чинники можна відзначити, що думки вчених про сутність фінансової децентралізації є неоднозначними. Фінансова децентралізація постає як процес поділу функцій, фінансових ресурсів та відповідальності за їх використання між центральною владою і місцевими органами управління. Центральна влада не може ефективно вирішувати проблеми місцевого характеру. Це є доказом того, що децентралізація є важливою для публічного управління.

1.2. Світовий досвід реформ децентралізації фінансових систем

Сьогодні майже в багатьох країнах здійснюється поступова зміна системи державного управління в напрямок посилення децентралізації. Запуск такої децентралізованої системи управління створює демократичні принципи поділу влади, зокрема, виникає нове покоління лідерів за

інноваційним мисленням регіонального розвитку, з'являється бажання громадян долучитися до процесу управління місцевими ресурсами.

Згадаймо, що з розпадом СРСР східноєвропейські країни поступово почали переходити від країн з плановою економікою до країн з ринковою економікою з децентралізованою системою управління. Етапи розвитку реформ в різних країнах був неоднаковий. Все залежало від історичних, політичних, етнічних, географічних і демографічних чинників країн. Наприклад, великі країни по території або за кількістю населення вимагали поглибленої децентралізації, тобто здійснити передачу великого обсягу державних послуг на субнаціональний рівень управління, ніж малі країни (як приклад, Естонія, Латвія, Молдова).

Бюджетна система в унітарних країнах являє собою сукупність бюджетів усіх територіально-адміністративних одиниць і має дві основні ланки: державний бюджет і бюджети місцевих органів самоврядування. В даному випадку «ключову роль відіграє державний бюджет, за допомогою якого центральна влада акумулює основну частину національного доходу, що поступово передається через фінансову систему. Розподіл доходів і витрат між окремими видами бюджету закріплено законодавчо. Наприклад, бюджетна система Японії охоплює державний бюджет, бюджети 47 префектур і 3255 муніципалітетів. У Франції така ж система складається з центрального бюджету і бюджетів 95 департаментів і близько 37 тис. комун» [35].

Звернемо увагу на якісні параметри кожного інструменту міжбюджетних трансфертів, які «використовуються для фінансування певних повноважень органів місцевого самоврядування. Такі трансферти надаються з метою:

- коригування вертикальних фіскальних дисбалансів (покриття фіскального розриву між потребами у видатках і плановими обсягами закріплених доходів місцевих бюджетів);

- фінансування, компенсації витрат (втрат) місцевих бюджетів з реалізацією загальнодержавної політики;
- коригування горизонтальних фіскальних розривів (фінансового вирівнювання);
- виправлення зовнішніх ефектів, що виникають при наданні громадських послуг;
- координації, гармонізації витрат місцевих бюджетів, пов'язаних з реалізацією державних цільових програм, для непрямого стимулювання органів місцевого самоврядування до участі в реалізації заходів у пріоритетних галузях державної політики;
- забезпечення ефективності справляння місцевих податків і зборів, фінансового управління на місцевому рівні;
- сприяння гнучкості реалізації макроекономічної та соціальної політики центрального уряду» [31].

Цікаво, що в таких унітарних державах, як Нідерланди та Італія частка бюджетних трансфертів набагато більша, ніж у федеративних країнах як США та Німеччина. Як ми бачимо, в перших вищий рівень перерозподілу фінансових ресурсів між регіонами, ніж у інших. «З огляду на вихідні дані класифікації міжбюджетних трансфертів за їхніми джерелами, механізмом розподілу та ступенем свободи використання, важливо з'ясувати загальні особливості їх системи» [35].

Згідно даній теорії, така «система міжбюджетних трансфертів повинна забезпечувати:

- 1) економічну ефективність - заохочувати органи влади нижчого рівня краще надавати бюджетні послуги;
- 2) територіальну справедливість - забезпечувати доступ населення до всіх суспільних послуг по території всієї країни;
- 3) відповідальне управління суспільними фінансами - стимулювати проведення раціональної і підзвітної бюджетної політики на субцентральному рівні» [33].

«Сучасна теорія суспільних фінансів виділяє кілька основних моделей фінансового вирівнювання:

- вирівнювання дохідного потенціалу місцевих бюджетів;
- вирівнювання рівня надання бюджетних послуг (видаткових потреб);
- вирівнювання дохідних можливостей регіонів з урахуванням територіальної диференціації видаткових потреб» [31].

При використанні фонду фінансового вирівнювання джерелами його формування можуть бути: приватні відрахування від одного або кількох податків, що надходять до державного бюджету, щорічні асигнування останнього, витрати місцевих громад (*Таблиця 1.1*). Взагалі вважають, що великими частками бюджетних трансфертів є ті, джерело яких прив'язане до доходів бюджету. Серед всіх перерахованих країн, враховуючи фінансові джерела, виступає на передній план Франція з своїми дотаціями.

Таблиця 1.1

Порівняння джерел фінансового вирівнювання Німеччини, Росії, Франції, Швеції та Польщі [35]

Країна	Види бюджетних трансфертів	Джерела бюджетних трансфертів
Німеччина	Додаткові дотації, допомога на інвестиції, дотації на виконання спільних завдань, структурний фонд	2 % ПДВ, сплачується з федеральної частки залежно від місцевих видатків
Росія	Бюджетна дотація, бюджетні субсидії, федеральний трансферт, чисті взаєморозрахунки	Бюджетні асигнування – 15%. Надходження до державного бюджету залежно від рівня місцевих видатків
Франція	Глобальна дотація на фінансування дотації на компенсацію податкових пільг, глобальна дотація на устаткування, відшкодування ПДВ, спеціальні субвенції	Щорічна індексована частка ПДВ. Бюджетні асигнування, частка податку на прибуток залежно від місця видатків. Бюджетні асигнування відповідно до місцевих видатків
Швеція	Незв'язані субвенції, цільові дотації	Бюджетні асигнування залежно від місцевих

		видатків
Польща	Загальні субвенції, цільові дотації	Частка бюджетних видатків держави. Бюджетні асигнування залежно від місцевих видатків

Цікаво, що такі моделі фінансового вирівнювання різні по країнам за ступенем децентралізації бюджетно-податкової системи, обсягом повноважень місцевих органів влади, вибором між економічною ефективністю і соціальною справедливістю і формою державного управління - унітарна або федеративна. Проте головним в міжбюджетних відносинах є те, що органи державної влади не контролюють діяльність органів місцевого самоврядування. В даному випадку фінансова підтримка регіонів здійснюється за допомогою нецільових, переданих коштів, які орган місцевого самоврядування використовує на свій розсуд, і цільових фінансових ресурсів, що направлені на задоволення конкретних, визначених законодавчо потреб. Такі бюджетні дотації (нецільові трансферти) застосовуються в таких країнах, як Швеція і Німеччина.

Зрозуміло, крім всіх моделей та теорій ми маємо мати стержень для роботи, а саме вдосконалену нормативно-правову базу регулювання міжбюджетних відносин, котра безпосередньо впливає на функціонування місцевих бюджетів. Така нормативна база є у таких країнах, як Франція, Німеччина та Швеція. Виділимо, що у Франції основні види міжбюджетних трансфертів визначаються спеціальними законами, зведеними до Адміністративного кодексу місцевого самоврядування, Кодексу комун тощо. У Німеччині такі види закріплені в Основному законі (Фінансовій конституції), а механізм їх надання - в спеціальних нормативно-правових актах, зокрема законах «Про вирівнювання різної економічної сили земель», про окремі види грошових виплат, віднесених до спеціальної компетенції.

Сьогодні Італія є прикладом врегулювання питань зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів на основі перерозподілу ресурсів. Її

бюджетна система, як і України, жорстко централізована. В Італії прийнято низку законів фіскального федералізму. Все це зроблено для підняття економічної самостійності місцевих бюджетів. «Наприклад, трансфери місцевих бюджетів були «заморожені», а місцевим органам влади було запропоновано ввести нові місцеві податки або покращити старі. До так званого економічного плану розвитку країни включено положення про подальший розподіл функцій між центральними, місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування з метою забезпечення населення якісними послугами. Однак, в наслідок глобальної фінансової кризи майже в усіх країнах виникла необхідність в проведенні або принаймні плануванні структурних реформ фіскальних відносин між етапами державного управління з метою пошуку нових інструментів забезпечення ефективності системи суспільних фінансів» [32]. До них відносяться:

Реформи системи фінансового вирівнювання. Необхідність в таких реформах виникає в зв'язку з неоднозначним впливом кризи на регіональну економічну продуктивність. У 2009 році в Естонії проведено реформу системи фінансового вирівнювання. Однак у Франції таку систему вдосконалено лише в 2011 році, а в 2012 році забезпечено фінансову підтримку фонду столиці. В грудні 2011 році інституційна угода про реформу публічних фінансів на принципах фіскального федералізму була створена в Бельгії (так звана Шоста реформа держави). Саме вона передбачала значну децентралізацію фіскальних повноважень, котрі будуть визначені в очікуваному Спеціальному законі про фінанси. Потрібно розуміти, що дана реформа покликана усунути негативні наслідки фіскальної консолідації і зменшити податковий тягар. На початку 2013 року в Чехії внесено зміни в закон «Про розподіл фіскальних джерел між бюджетами» з метою покращення фінансового стану муніципалітетів з низьким рівнем доходів на 1-го жителя.

Реформи системи міжбюджетних трансфертів. Нагадаймо, що в Чехії був збільшений обсяг фінансування повноважень, делегованих органам

місцевого самоврядування, для того щоб зменшити фінансовий диспаритет між величиною витрат на реалізацію делегованих цим органам повноважень і розміром трансфертів, що надаються центральним урядом для цих цілей. В свою чергу в 2012 році уряд Фінляндії оголосив про намір реформувати систему міжбюджетних трансфертів, але відповідної програми так і не було розроблено. Великобританія провела скорочення бюджетних витрат, в наслідок чого місцева влада отримала широкі повноваження, а саме можливість швидко їх реалізувати і сформувати більший контроль над бюджетними ресурсами. Зрозуміло, що в даному випадку використання цільових трансфертів було обмежено, крім трансфертів в сфері базової середньої освіти і охорони здоров'я.

Реформи системи місцевих податків і зборів. На початку посткризового періоду в 2009 році у Франції була проведена реформа системи фінансового забезпечення базового і проміжного рівнів державного управління. В Ірландії в 2012 році було розглянуто можливість введення місцевого податку на нерухоме майно (для того, щоб посилити фінансову автономію органів місцевого самоврядування). Введення в дію даного податку вимагало тривалого періоду, тому було прийнято рішення про тимчасове запровадження збору з домогосподарств з фіксованою ставкою. В свою чергу реформа публічних фінансів, котра мала забезпечити надання громадам додаткових компетенцій і фіскальних повноважень, була застосована в Бельгії. Що до Італії, то в 2009 році було проведено перший етап реформи фіскальних відносин між рівнями державного управління.

Реформи бюджетних правил і процедур. В 2009 році до Конституції Німеччини було введено інструмент боргового стримування. Даний процес був створений для забезпечення менш ризикових умов формування бюджетів земель і громад. За планом, з 2020 року передбачено подолання структурного дефіциту для всіх місцевих бюджетів, а також незначний його обсяг (0,35% ВВП) для федерального бюджету. Було запроваджено Раду стабілізації. Такий інститут був створений для моніторингу бюджетів всіх рівнів на

щорічній основі з використанням загальних критеріїв, контролю державних запозичень та координації середньострокового фінансового планування за рівнями влади. Щодо Іспанії, то в 2011 році було прийнято поправку до Конституції з метою підтримки фінансальних цілей консолідації для всіх державних адміністрацій відповідно до вимог Євросоюзу. Однак, всі ці законодавчі обмеження почнуть діяти лише в 2020 році. Хороший варіант для вирішення поставлених питань запропонувала у своєму випадку Ісландія. У вересні 2011 року було прийнято закон про місцеве самоврядування, де наявно лише два основних фінансальних правила для місцевих фінансів: перше зобов'язує органи місцевого самоврядування збалансувати поточні доходи і витрати протягом 3-х років, друге визначає, що розмір загального боргу і зобов'язань таких органів не може перевищувати 150% обсягу поточних доходів відповідного місцевого бюджету.

Організаційні реформи, зокрема перерозподіл повноважень і функцій. Робота над новим законодавчим актом з питань місцевого самоврядування розпочалась в Угорщині. Основна його мета розподіл повноважень і компетенцій між центральним урядом і органами місцевого самоврядування. В свою чергу Греція ще в 2011 році провела реформу фінансальних відносин, за якою було передбачено передачу органам місцевого самоврядування додаткових повноважень.

Об'єднання муніципальних утворень і реформи територіальної організації влади запроваджені в Фінляндії, Франції, Греції, Ірландії та Великобританії. В 2010 році Греція вирішила скоротила кількість органів місцевого самоврядування - з 1038 до 325. Вважається, що таке розширення територіальних громад збільшить адміністративний потенціал і одночасно зменшить витрати на державне управління. В цьому ж році Франція ввела реформу своєї територіальної організації. 2014 рік в Ірландії знаменується великою кількістю об'єднань територіальних громад. Такий процес знаменував не лише розподіл повноважень і виконання адміністративних

функцій, а розглядався як спосіб підвищення ефективності субцентрального сектора державного управління.

Отже, для економного витрачання фінансових ресурсів, збереження виробничого потенціалу тощо, для цього всього необхідно вжити додаткових заходів з боку як державної, так і місцевої влади. Запорукою таких процесів є тісна співпраця органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. В свою чергу місцева влада повинна свідомо взяти на себе всю відповідальність за виконання бюджетів, виконувати свої зобов'язання не лише на словах, а й на діях. Дієвими можуть бути такі заходи:

1. запровадження системи контролю та моніторингу бюджетних витрат;
2. введення в дію енергозберігаючих технологій, скорочення наявної і недопущення виникнення нової податкової заборгованості;
3. створення надійного управління комунальним майном і нерухомістю;
4. допомога малому бізнесу шляхом пошуку нових реальних форм розвитку підприємництва;
5. визначення найважливіших для країни напрямків інвестування і введення системи місцевих пільг для інвесторів.

Хороший досвід з усіх розвинених країн має Німеччина, котра нормативи податкових надходжень розподіляє від місцевого бюджету до центрального. Корисним досвідом для України є податок на доходи фізичних осіб. Прикладом для нашої держави може бути Італія (як серед унітарних). Дана країна збільшила самостійність місцевих органів влади, що в свою чергу сприяло активізації їх діяльності в напрямку пошуку нових джерел надходжень до бюджету. (див. *Додаток А*)

В ході дослідження фінансової децентралізації, на прикладі досвіду різних країн, було вирішено порівняти Україну з Польщею. Дана країна продемонструвала успішний досвід впровадження реформи децентралізації. І

на наш погляд, розгляд такого досвіду потрібен для наближення нашої держави до вимог ЄС, здійснюючи якісні і ефективні економічні реформи. Польща не лише говорила про свої дії, а активно впроваджувала і вводила в життя всі реформи фіскальної децентралізації. Вона прагнула приєднатися до європейської спільноти і в результаті успішного реформування 1 травня 2004 року отримала членство в ЄС. Ми маємо розуміти, які перешкоди стоять перед Україною на шляху в Європейський Союз. Польща частково схожа з Україною, адже після розпаду СРСР дві держави були практично на однаковому соціально-економічному рівні розвитку.

Як і всі постсоціалістичні країни Польща в 1989 почала впроваджувати адміністративно-територіальну реформу. Курс було взято в напрямку децентралізації. Дана реформа забезпечила децентралізацію і надала право територіальним громадам на самостійне рішення місцевих справ. «В ст. 15 чинної Конституції Республіки Польща наголошено, що територіальний устрій держави забезпечує децентралізацію публічної влади, а відповідно до ст. 16 Конституції, населення кожної територіальної одиниці країни становить територіальний колектив, місцеве самоврядування бере участь в здійсненні публічної влади; публічні завдання, належать місцевому самоврядуванню, воно виконує всі справи від власного імені і під свою відповідальність» [8]. З 1 січня 1999 року реформа почала діяти. Було впроваджено трирівневу системи територіальних одиниць (гміна, повіт, воєводство) замість дворівневої (гміна, воєводство).

Польща поділена на «16 воєводств, 379 повітів і 2478 гмін» [34]. Нагадаймо, що раніше в країні було воєводств 49 од. і незначна частка гмін. Зрозуміло, що в процесі реформи було не тільки проведено процес укрупнення воєводств з 49 до 16, а й одночасно зменшено вплив воєводств. З вступом Польщі до ЄС (2004 рік) всі реформи вдосконалювались відповідно до вимог Європейського Союзу.

З часом в системі фінансового забезпечення здійснюється відратування певної частки доходів державного бюджету. Його основними компонентами

постають - базова загальна субвенція, освітня субвенція, субвенції на компенсацію втрачених в результаті рішень центральних урядів доходів. Було вирішено віднести інвестиційні субвенції до категорії цільових, які в свою чергу розподіляються між воєводствами, а воєводи здійснюють їх розподіл між гмін. Цікаво, що в Польщі «обсяг загальної субвенції для повітів і воєводств не фіксується, а визначається законами про бюджет і складається з трьох частин: на освіту, дорожнє господарство і вирівнювання» [37, с. 6]. Доходи місцевого самоврядування формуються за допомогою частки надходжень від податку на доходи фізичних осіб та податку на доходи юридичних осіб.

Потрібно сказати, що джерелами власних доходів, властивих для всіх рівнів місцевого самоврядування, є:

- доходи від комунального майна;
- надходження від бюджетних установ, комунальних підприємств, допоміжних господарств тощо;
- надходження від штрафів за порушення існуючих правил;
- п'ять відсотків доходів, що стягуються до державного бюджету в зв'язку з реалізацією завдань державної компетенції;
- інші доходи, що належать місцевому самоврядуванню згідно з окремими приписами.

В Польщі власні доходи конкретного рівня місцевого самоврядування складаються з податкових і неподаткових надходжень. Зрозуміло, що обсяг цієї частини субвенції для конкретних гмін і повітів залежить від обсягу перерахованих і базових доходів. В свою чергу регіональна частка субвенції для окремих воєводств залежить від таких чинників:

- ВВП воєводства на жителя (10% суми);
- рівень безробіття (20% суми);
- обсяг зазначених і базових доходів (30% суми);
- дорожнє покриття і населення (40% суми).

Ми знаємо, що розподіл державних доходів в будь-якій країні є одним з основних елементів у формуванні системи державних фінансів. Процес децентралізації є важким як з політичної, так і з економічної точок зору. Не можливо створити ідеальний розподіл, адже в будь-якому випадку буде більший або менший фіскальний дисбаланс.

Зрозуміло, що з поглибленням децентралізації роль цільових дотацій з державного бюджету зменшилася, оскільки змінився спосіб фінансування. «В структурі місцевих витрат переважають витрати на виконання власних повноважень (91,8%). Досить добре це видно в гмінах - 93%, тоді як в повітах - 79,4%. Витрати на реалізацію делегованих повноважень досягають 8% витрат. Самостійність гміни є досить значною - 85% коштів бюджету можна використовувати без узгодження з центральною владою, а 20% місцева влада заробляє самостійно» [38]. Однак, потрібно зауважити, що польські гміни все ще залежать від коштів центрального уряду, оскільки «доходи місцевих органів управління складають лише 17% загального обсягу державних доходів. Місцеві податки надто обмежені, і місцева влада відмовила в наданні права на ведення економічної діяльності в таких сферах, як спекулятивна купівля-продаж земельних ділянок» [39].

Після всіх процесів реформування в Польщі було сформовано змішану (кооперативну) модель фіскальної децентралізації. Основними принципами якої є:

- активна політика центральної влади в питаннях подолання фіскальних дисбалансів;
- фінансова залежність регіонів від центрального бюджету;
- до місцевих податків відносяться: податок на нерухомість, на автомобілі, на собак, на продуктові і промислові базари;
- регіональна влада може займатися тільки внутрішніми запозиченнями;
- всі види податків затверджуються лише парламентом.

Як ми бачимо, модель децентралізації Польщі створювалася в надто складних умовах, адже «питання децентралізації влади включало в себе, крім суто теоретичного, ще і політико-культурний аспект. Минуле правління комуністичної влади сформувало стійку громадську думку, яка не бажала розуміти користь розпорошення влади. На їх думку соціалізм, як командно-адміністративна система управління, тримався на жорсткій централізації влади і мав в планах створити всі умови для централізації самої держави» [39]. Наголосимо, що польська модель децентралізації базується на демократичній системі сталого рівня. В такому випадку соціальний клімат в суспільстві не залежить від зміни політичного лідера чи партії.

Позитивний результат Польщі, в процесі реформування, продемонстрував нам, що децентралізація є важливим і невід'ємним інструментом економічного зростання держави і протидії корупції.

Висновки до розділу 1

Погляди вчених про фінансову децентралізацію різняться між собою. Фінансова децентралізація постає як процес поділу функцій, фінансових ресурсів та відповідальності за їх використання між центральною владою і місцевими органами управління. Дослідники стверджують, що саме центральна влада найбільш всього не може ефективно вирішувати локальні проблеми, своєчасно реагувати на потреби місцевих громад. Це в свою чергу наштовхує на необхідність чіткого визначення і законодавчого закріплення повноважень, можливостей і відповідальності між різними рівнями публічного управління.

В державах з історично сформованою децентралізованою фінансовою системою процес фіскальної децентралізації систематизує вже сформовану практику, а в країнах з централізованим порядком впроваджуються нові правила і механізми організації державних фінансів. Головну роль в досягненні успіху фіскальної децентралізації в Польщі зіграла реформа децентралізації публічної влади. Досвід цієї країни підтверджує необхідність

зростання частки доходів органів місцевого самоврядування в доходах державного бюджету, фінансування витрат субнаціональних органів на виконання делегованих функцій.

Проаналізувавши досвід нашої західної сусідки можемо впевнено запропонувати Україні конкретні дії для ефективної діяльності фіскальної децентралізації:

- дана реформа має здійснюватися одночасно з впровадженням адміністративно-територіальної реформи;
- польський досвід свідчить, що не має оптимального рівня фіскальної децентралізації, адже рівень децентралізації, в першу чергу, створюється під впливом політичних, історичних та етнічних факторів і її якість та ефективність залежить від інституційної структури, потенціалу різних рівнів влади і територіальних структур;
- стратегічною метою має бути перетворення держави в конкурентоспроможну;
- дотримуватись принципу, що найвищою цінністю є людина, а не політичні інтереси влади;
- однією з основних функцій органів місцевого самоврядування має бути захист добробуту своїх жителів при будь-яких питаннях;
- розширити можливості місцевого самоврядування в сфері місцевого оподаткування, розробити та впровадити систему фінансового вирівнювання, створити нову систему трансфертів.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1. Оцінка рівня фінансової децентралізації в Україні

З процесу проголошення в Україні курсу на фінансову децентралізацію питання її функціонування займає сьогодні дуже важливе місце в дослідженнях теорії і практики громадських фінансів. Потрібно сказати, що така увага зумовлена тим, що «як більшість інституційних структур в економіці, фінансові структури різних рівнів влади впливають на економічні події, що відбуваються як на центральному, так і на місцевому рівнях через відмінності в оподаткуванні і надання громадських послуг, а отже і на довгостроковий розвиток країни в цілому. Данні останніх років показують, що фінансова децентралізація є найбільш реалізованим і оптимальним інструментом фінансової і бюджетної політики на місцевому рівні для багатьох країн» [82, с. 1].

Сьогодні основні передумови реалізації процесу децентралізації в Україні пов'язані з здійсненням всіх вимог, яким повинні відповідати країни-кандидати на вступ до Європейського Союзу і подіями на Сході України, вирішення яких вимагає дотримання Мінських угод. Зрозуміло, що внаслідок таких подій мають бути врегульовані питання децентралізації в Конституції України. Адже саме з децентралізацією влади пов'язані надії українського народу на підвищення рівня і якості життя населення, покращення суспільних послуг, максимальне наближення їх до споживача і отримання в найкоротший термін. Потрібно сказати, що фінансова децентралізація створює певні умови для соціально-економічного розвитку територій. В свою чергу, державна фінансова підтримка об'єднаних територіальних громад сприяє створенню соціальної інфраструктури і формування нових робочих місць для населення. «В більш ніж 6 тис. громад чисельність жителів становить менше 3 тис. чоловік, з них в 4809 громадах - менше 1 тис. чоловік, а в 1129 громадах – менш 500 людей, в деяких з них не створено

виконавчі органи відповідних сільських рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету» [27]. Таким чином можна сказати, що в Україні існує велика кількість громад, котрі в свою чергу можуть самостійно вирішувати соціальні проблеми, а держава, надаючи їм постійні дотації, стримує розвиток інших громад. Наведені мною статистичні дані характеризують нерівномірність регіонального економічного розвитку, негативно впливають на економіку країни в цілому. Отже, потреба в децентралізації виникає під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх факторів.

Розглядаючи процес фінансової децентралізації ми побачили, що вона має як певні переваги, так і недоліки, на які потрібно звертати увагу при її застосуванні. Головними перевагами є хороше забезпечення всіх необхідних потреб місцевого населення відповідно органами місцевого самоврядування на локальному рівні. Крім цього, «сприяння розвитку здорової конкуренції між органами місцевого самоврядування (в унітарних країнах або федеративних, та між регіональним і місцевим рівнями управління), надає можливість громадянам самостійно обирати для своєї діяльності адміністративні одиниці з хорошим та якісним рівнем забезпечення послуг» [48].

Розглядаючи фіскальну децентралізацію в цілому як позитивний і прогресивний процес, «необхідно звернути увагу на можливі проблеми, які вона може під час своєї роботи створити, а саме:

по-перше, частково ускладнюється процес розподілу коштів через бюджет і управління бюджетним процесом в цілому, так як на центральному рівні простіше децентралізувати відповідальність за витрати місцевих бюджетів, ніж за джерелами оподаткування;

по-друге, в умовах децентралізації важче погоджувати локальні вимоги окремих територіальних громад з макроекономічними потребами цілої

країни. Через це було б доцільно звернути увагу на те, що кожна країна вибирає певний ступінь децентралізації» [24].

Саме в період незалежності України створено передумови для розвитку основних етапів децентралізму, введення так званого бюджетного федералізму. Адже конституційні положення передбачають розмежування і самостійність державного і місцевих бюджетів, а також визначення фінансової та матеріальної бази органів місцевого самоврядування. В статті 132 Конституції України закріплено поняття «децентралізація як один з принципів здійснення державної влади» [25].

Проте ці положення залишилися лише декларованими. «Бюджетна система України залишилася організованою за старою і централізованою схемою, функції та витратні повноваження залишилися не розділені між рівнями бюджетної системи. Зрозуміло, що місцеві бюджети фактично не мали власної доходної бази, адже велика частина їх доходів створювалася за рахунок відрахувань від загальнодержавних податків. Не було визначено чіткого механізму перерахування дотацій, субвенцій, джерел їх виплат і напрямків використання. В свою чергу трансферти не стали якісним та ефективним інструментом міжбюджетних відносин» [83, с. 178-179]. Саме тому в цей період процес фінансової децентралізації в нашій країні не набув рис стійкості і витримки, він вимагав подальших вдосконалень і напрацювань.

В 2001 році було прийнято Бюджетний кодекс України. Творці кодексу вважають, що саме за нього місцеві бюджети стануть більш самостійними і отримають хороший дохід, а органи місцевого самоврядування будуть зацікавлені в тому, щоб покращувати економіку своїх територій і регіонів, розширювати податкову базу місцевих бюджетів. Проте такі спроби бюджетної децентралізації не забезпечили очікуваних результатів. Як ми вже говорили, не було чіткого розуміння самої теорії бюджетної децентралізації, не було враховано можливість виникнення різної кількості проблем.

Економісти протягом усього часу незалежності наголошують про «необхідність передачі певних повноважень з центрального на регіональний рівень. Так у грудні 2005 року Верховна Рада України провела парламентські слухання по темі «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування». В Рекомендаціях йшлося про нагальну необхідність впровадження децентралізованої моделі організації державної влади, перераховувалися основні чинники, обмежувались можливості місцевого самоврядування, і пропонувався певний перелік заходів по ослабленню їх дії» [50].

В одній з відомих аналітичних доповідей «Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості економічного зростання Національного інституту стратегічних досліджень 2010 року» розповідається про те, що етап децентралізації дійсно є важливим завданням для України. Визначено ряд значних «недоліків бюджетної системи, а саме: низька зацікавленість органів місцевої влади у створенні сприятливого інвестиційного клімату в регіоні та активізації економічної діяльності; надто низька зацікавленість органів місцевої влади в реалізації фіскального потенціалу відповідної адміністративно-територіальної одиниці; байдужість місцевої влади в питаннях соціально-економічного розвитку регіону. Причина того, що місцева влада має занадто обмежений перелік повноважень і фінансових ресурсів, є те, що центральна влада не зацікавлена в процесі децентралізації бюджетно-податкової системи, адже це автоматично призведе до обмеження її повноважень та ресурсної бази» [36].

Сьогодні майже кожна децентралізована країна розробила свої кроки до децентралізації влади, враховуючи різні ризики. В свою чергу наша держава також визначила «п'ять основних кроків:

1. розглянути потребу в кількості ресурсів на кожному рівні;
2. зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і самою державою;

3. розмежувати діяльність між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади;
4. розподілити повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів;
5. визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади» [49].

Зрозуміло, що відповідно до «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» всі ці етапи (кроки) включають в себе також «максимальне залучення населення, сприяння формуванню основних форм прямого народовладдя; удосконалення процесу координації діяльності місцевих органів виконавчої влади. Щоб всі дані кроки відбулись якісно, потрібно надати відповідне забезпечення: законодавче, організаційне і суспільне» [29].

Так, в 2014 році було прийнято зміни в законодавство, що регулювали бюджетні та податкові відносини в частині фіскальної децентралізації. Крім цього Верховна Рада швидко прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо стабілізації фінансового стану держави та удосконалення окремих положень соціальної політики)». Так було прийнято зміни щодо вдосконалення Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (про бюджетну децентралізацію)» і в Податковий кодекс України (в частині зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування), які в свою чергу суттєво впливають на якість бюджетного забезпечення територіальних громад вже починаючи з 2016 року.

Відповідно на державному сайті «decentralization.gov.ua» наголошено, що зміни за всі роки визначили новий етап створення фінансової основи органів місцевого самоврядування. «Додано новий розділ загальнодержавних податків, введено нові місцеві податки і систему бюджетного вирівнювання. Зрозуміло, що з поетапним внесенням змін до податкового і бюджетного законодавства, основними податками, які поповнювали місцеві бюджети став

податок на доходи фізичних осіб - 60%, акцизний податок з реалізації підакцизних товарів -5%, податок на майно, плата за землю та за надання адміністративних послуг - 100% і, звичайно, екологічний податок - 25%» [11].

В свою чергу фінансування медичної та освітньої сфери передано на районний рівень і рівень міста обласного значення. Зрозуміло, що за фінансування відповідають Міністерство освіти і Міністерство охорони здоров'я. Однак потрібно сказати, що залишки коштів державної субвенції в кінці року не вилучаються, а залишаються в місцевих бюджетах і, звичайно, їх можна використовувати для покращення основної бази навчальних і медичних установ. Крім цього, зменшено пільги зі сплати податку на нерухомість в залежності від розміру площі об'єкта.

Також надано основні права органам місцевого самоврядування щодо встановлення ставок і пільг по місцевих податках і зборах. Потрібно сказати, що «при загальній відсутності державних пільг економія місцевих бюджетів склала приблизно 1 мільярд грн. Так органи місцевого самоврядування одержали право самостійно обслуговувати власні надходження і не залежати від Державного казначейства. Головною ознакою в цьому процесі стала заміна системи бюджетного вирівнювання місцевих бюджетів за видатками на систему вирівнювання по доходах. Як результат, з бюджетів адміністративно-територіальних одиниць вилучено лише - 50% додатково отриманого доходу (при умові, що індекс податкоспроможності дорівнює 1,1)» [11].

Однак сьогодні в нашій державі й досі немає чіткого розуміння ефективного рівня децентралізації, який повинен бути в країні. В економічній літературі іноземних держав часто можна знайти таке поняття як «індекс децентралізації, котрий характеризується співвідношення доходів місцевих властей з загальними доходами влади і через співвідношення витрат місцевої влади з загальними витратами влади. Відповідно в Україні рівень фінансової децентралізації може вимірюватися такими показниками:

- показник фінансової децентралізації доходів;
- показник фінансової децентралізації видатків;
- узагальнюючий показник фінансової децентралізації» [51].

Наголосимо, що рівень децентралізації також можна вимірювати як частку валового внутрішнього продукту, яка розподіляється через місцеві бюджети

Дані показників фінансової децентралізації за 1992-2015 роки надано в *Таблиці. 2.1.*

Таблиця 2.1

Показники фінансової децентралізації в Україні з 1992-2017 роки

[49]

Рік	Показник децентралізації бюджетних доходів	Показник децентралізації бюджетних видатків	Узагальнюючий показник децентралізації (гр.2+гр.3)/2
1992	47,6	36,8	42,2
1993	47,8	39,4	43,6
1994	42,0	35,3	38,7
1995	52,4	47,3	49,9
1996	47,6	34,4	41
1997	43,2	39,9	41,6
1998	45,7	47,2	46,5
1999	40,0	25,1	42,6
2000	29,1	35,3	32,2
2001	32,3	40,4	36,4
2002	31,4	41,1	36,3
2003	30,0	41,6	35,8
2004	24,9	38,2	31,6
2005	22,6	36,8	29,7
2006	23,2	41,1	32,2
2007	26,5	42,7	34,6
2008	24,8	41,0	32,9
2009	24,6	41,4	33,0
2010	25,6	40,2	32,9
2011	21,7	42,8	32,2
2012	22,6	44,9	33,8
2013	23,7	43,4	33,6
2014	22,1	43,1	32,6
2015	18,4	41,2	29,8

2016	34,2	40,0	37,1
2017	34,9	45,2	40,5

Розглядаючи представлені дані, можна чітко побачити процес зменшення рівня децентралізації бюджетної системи України. Якщо в 1992 році показник фінансової децентралізації доходів місцевих бюджетів складав 47,6%, то в 2017 він становив лише 34,9%, тобто фінансова самостійність місцевих бюджетів України значно зменшилася. Однак, 2015 рік має найменший показник. Такий стан свідчить про посилення тенденцій до централізації бюджетних ресурсів в нашій країні. Показник рівня фінансово-бюджетної децентралізації видатків в 2017 року дорівнює 45,2%, а це є більшим його значенням після 2012 року. Тобто можна сказати, що в Україні громадські доходи є більш централізованими, ніж витрати. Максимальне значення узагальнюючого показника фінансової децентралізації була досягнутий в 1995 році - 49,9%. Однак, показник 2017 року – 40,5% є кращим, в порівнянні з іншими роками.

Досвід іноземних країн і реальність сьогодення нашої держави свідчать про те, що уряд України має зробити ще кілька головних процесів:

- «1. зробити найбільш адекватну адміністративну організацію території країни (тобто організація має бути спрямована на створення послідовних і стійких місцевих органів влади);
2. сформувати доходи місцевих органів влади за рахунок місцевих податків і впровадження ефективної системи трансфертів з центрального уряду;
3. створити якісне фінансове управління (при вирішенні нагальних питань місцеве самоврядування має спиратися на компетентну адміністрацію);
4. децентралізація має супроводжуватися відповідною реформою центрального уряду (вона не може бути обмежена лише передачею повноважень і ресурсів в місцеві органи влади);

5. зробити підвищення якості субнаціонального моніторингу бюджетного контролю і фінансової стійкості (в даному випадку система звітності має ґрунтуватися на 3-х головних принципах: прозорість, контроль і відповідність)» [20].

Не забуваймо, що процес фіскальної децентралізації сьогодні перебуває під впливом внутрішніх (історичних, політичних, законодавчо-інституційних та соціально-економічних) і зовнішніх (вплив міжнародних організацій та іноземних урядів, так званий «ефект демонстрації» або «навчання дією») факторів, які мають бути включені для створення концепції фіскальної децентралізації і стратегічних планів сталого розвитку міст, показували б сучасні процеси розвитку державного управління. Так, основним напрямком піднесення потенціалу місцевих органів влади є реалізація стратегічних планів сталого розвитку міст, які потрібно чітко формувати в залежності від потреб та цінностей місцевого суспільства. Головною метою в процесі розробки таких планів є створення всіх умов для покращення життя в місті і збільшення життєвого потенціалу його мешканців.

Для перетворення місцевих органів на реально діючі суб'єкти необхідно покращити процес створення в Україні фінансово-бюджетної децентралізації. На нашу думку для здійснення таких дій слід вжити декілька основних заходів:

- 1) якнайшвидше змінити методику оцінки бюджетної децентралізації;
- 2) переглянути податкову систему;
- 4) внести зміни в механізм надання централізованої підтримки регіонам;
- 5) позбавити район функцій перерозподільної ланки трансфертів державного бюджету між бюджетами місцевого самоврядування.

Отже, можемо впевнено сказати, що в Україні процес фіскальної децентралізації відбувається досить повільно, це проявляється через:

- відсутність у місцевих органів влади податкової автономії;

- все більше переважання в структурі бюджетних доходів при їх формуванні частки трансфертів та закріплених доходів;
- тенденція до зниження частки місцевих бюджетів в зведеному бюджеті країни.

Взагалі всі етапи децентралізації мають здійснюватися поступово шляхом перерозподілу як повноважень між центральними і місцевими органами влади, так і фінансових ресурсів, спрямованих на їх виконання в напрямку поступового посилення місцевих органів влади. На нашу думку, головними практичними механізмами для підвищення рівня фіскальної децентралізації в Україні можуть бути такі процеси:

1. посилення відповідальності профільних міністерств по реалізації державної політики у відповідних галузях;
2. децентралізація витратних повноважень і чіткий розподіл функцій, сформований за принципом субсидіарності;
3. закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів і розширення дохідної бази місцевих бюджетів;
4. забезпечення бюджетної автономії і фінансової самостійності місцевих бюджетів.

2.2. Вплив реформи фіскальної децентралізації на місцеві бюджети в Україні

В сьогоденнішніх умовах економічного розвитку поступово посилюється роль фінансів місцевого самоврядування. Першочерговим завданням постає зміцнення фінансової бази місцевих органів влади, котрі працюють за основними документами - законодавствами України. Саме тут основним і головним джерелом фінансового процесу є місцеві бюджети. Це так звана активна форма акумуляції певної частини фонду фінансових ресурсів, адже тут зібрано майже 70% загального обсягу фінансів місцевого самоврядування. Таким чином вони постають головним стержнем бюджетної системи держави, при цьому утворюючи процес фінансових відносин, котрий

зароджується між місцевими і державними бюджетами та, відповідно, в середині між самими місцевими бюджетами.

Зрозуміло, що сучасні трансформації в середині нашої держави створюють нові підходи до здійснення так званих взаємовідносин у системі державного та місцевих бюджетів. «Сьогоднішні зміни, котрі проходять у фінансовому плані в Україні, мають в собі процес демократизації суспільного життя і нагальну потребу у створенні якісної реформи фінансової політики, яка б стала щасливим білетом для виходу держави з фінансової кризи. В свою чергу це потребує зміни певного обсягу здійснених витрат на рівень адміністративно-територіальних одиниць, крім цього передбачає наявність стабільних доходів місцевих бюджетів. Відповідно, наука, котра вивчає всі ці економічні процеси перебуває сьогодні в досить важких умовах. Не підтримання фінансової самостійності місцевого самоврядування, а саме постійна недостача фінансових ресурсів та часте коливання дохідних джерел, створили головні перепони в процесі формування реформи фіскальної децентралізації» [35].

Низький рівень фіскальної децентралізації в дотаційних областях України показав негативний макроекономічний ефект, котрий проявився перш за все на рівні найбільших міст, зокрема, в обласних центрах. Нагадаймо, що обласні центри є головними осередками поступового збільшення державної економіки (що, відповідно, є типовим для етапу економічної трансформації, котрий долає нині Україна). Проте такий надмірний рівень фіскальної централізації може мати інший ефект. Централізація схематично знищує всі економічні процеси місцевих органів влади для створення нових робочих місць. Відбувається процес розширення меж економічної диверсифікації та допомога в зростанні продуктивності праці, адже фінансові ресурси, могли б бути задіяні для вирішення всіх цих завдань [57]. Вони спрямовуються до державного бюджету для фінансування загальнодержавних потреб.

Розглянемо різні думки як вітчизняних, так і іноземних експертів в реформах фіскальної децентралізації. Український економіст Ю. Ганущак вважає, що найпершим і найголовнішим досягненням такої реформи децентралізації в Україні є те, що вона почала рухатись з своєї початкової точки, другим - те, що в неї всі повірили, третім - вона дала поштовх на реформаційні зміни в різних галузях (як приклад, в медицині, освіті, наданні адміністративних послуг тощо). «З початком дії з'явилися початкові зміни і віра в швидке та якісне реформування. Серед основних труднощів є не прийняття змін до Конституції України, недостатня координація діяльності органів влади і політичних сил, невпевненість в доцільності власних дій представників влади, котрі весь час коливаються: а чи правильно ми робимо чи ні, а то завтра вибори. Експерти мають працювати над реформою децентралізації, тільки тоді вона матиме 100% успіх. Однак, сьогодні показує, що реформа децентралізації - це перетрушування бюрократії» [16].

На думку Г. Маркович всі економічні зміни, прийняті в грудні 2014 року були не стійкими та не добре продуманими. «Вони потребують нову фінансову підтримку місцевих бюджетів, а також створення кардинальних змін у роботі державного і місцевого бюджетів. З формуванням більш вдосконаленої системи фінансового забезпечення доходи місцевих бюджетів, без урахування трансфертів, у 2015 році надто збільшились до 120 - 500 000 000 грн, а всього надходження з врахуванням міжбюджетних трансфертів становили 294 - 400 000 000 грн, що на 40% вище показника 2014 року» [55].

Сьогоднішня реформа фіскальної децентралізації працює лише в практичному руслі. «Створено часткові зміни в кількості податків - їх зменшено з 22 до 11. Можна сказати, що відбувся процес зміни місця їх адміністрування. Як приклад, акцизний податок може оформлюватися на місці - за фактом реалізації підакцизних товарів» [52].

Німецький економіст Андреас фон Шуманн наголошує, що «Україні потрібна розумна концепція для фінансування управління і бюджетування територій. Головний фактор реформи децентралізації – це наявність в

громадах стратегічного бачення розвитку своїх територій і сильна підтримка цих планів місцевим населенням, що відповідно і сприятиме залученню інвестицій в регіон» [10].

В Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» від 26 травня 1997 року наголошується, що «самостійність місцевих бюджетів підтверджується власними та закріпленими за ними постійних загальнодержавних доходів, а також правом незалежно від інших визначати напрями використання та виділення коштів місцевих бюджетів» [15]. А уже з 28 грудня 2014 року здійснено перші впевненні кроки фіскальної децентралізації - прийняті Закони України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» і «Про внесення змін до Податкового кодексу та деяких інших законів України щодо податкової реформи», котрі в свою чергу надають органам місцевого самоврядування певних додаткових бюджетних повноважень і закріплюють стабільні джерела доходів для їх реалізації. «Основними інноваціями є розширення прав місцевих органів влади у прийнятті рішень і наданні їм загальної бюджетної самостійності в формуванні статей доходів і витрат бюджету. Створено більш нову, вдосконалену форму бюджетного врегулювання, тобто систему тотального збалансування майже всіх місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій в залежності від рівня надходжень на одного жителя. Однак не забуваймо, що вирівнювання відбувається тільки з податку на доходи фізичних осіб» [55].

Такі зроблені зміни в обох кодексах дали можливість розширити дохідну базу етапом збереження за місцевими бюджетами стабільних джерел (податку на доходи фізичних осіб, податку на прибуток); розподілу екологічного та єдиного податку, державного мита, плати за надання адміністративних послуг та податку на майно, збільшивши його основу за допомогою комерційної нерухомості і автомобілів з значним об'ємом двигуна; створення акцизного податку з кінцевих продажів (див. *Додаток Б*). Завдяки всім цим змінам в законах визначено збільшення бази місцевого

самоврядування; розглянуто підвищення бюджетної і фінансової самостійності місцевих бюджетів і висвітлено головні процеси стимулювання територіальних громад до добровільного об'єднання; створено основні етапи для розширення фінансової основи місцевого самоврядування. Не забуваймо, що до прийняття змін «головним і основним джерелом, що забезпечував мобілізацію доходів місцевих бюджетів, були податкові надходження, до яких відносились загальнодержавні податки і збори та місцеві податки і збори. Багато науковці критикують всі економічні процеси, адже майже 10 років в країні тривала імітація проведення бюджетної децентралізації. Підтвердженням цього є дані за 2008-2013 роки, де рівень централізації не тільки не зменшився, але і збільшився з 75,19% до 76,6%. Це в свою чергу дало поштовх на зменшення рівня децентралізації бюджетних ресурсів з 24,81% до 23,4%» [58, с. 222].

Протягом січня-вересня 2017 року надходження до загального фонду всіх місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) склали 134,9 млрд грн. У порівнянні з аналогічним періодом 2016 року надходження зросли на 31,1 млрд грн або на +29,8%. У доходах місцевих бюджетів найбільшу питому вагу займають надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб – 77,8 млрд грн або 57,7% від загальної суми доходів місцевих бюджетів. У порівнянні з січнем-вереснем минулого року, надходження цього податку збільшилися на 22,2 млрд грн або на 40,0%.

«Вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів є плата за землю, що відноситься до податку на майно і є складовою місцевих податків. У звітному періоді до місцевих бюджетів надійшло 19,9 млрд грн плати за землю. Це на 14,2% (на 2,5 млрд грн) більше від надходжень за аналогічний період минулого року. У структурі доходів місцевих бюджетів плата за землю займає 14,8%. Серед рівнів місцевих бюджетів найвищий показник приросту доходів від плати за землю, по відношенню до минулого року, спостерігається по бюджетах ОТГ - +20,2%. Для порівняння, середній показник приросту надходжень від плати за землю в цілому по Україні

складає 14,2%. На думку експерта, це говорить про те, що громади наводять лад в сфері земельних відносин» [11].

Значний приріст надходжень до місцевих бюджетів зафіксовано по єдиному податку. «Його сума 15,9 млрд грн, що на 4,5 млрд грн або на 39,3% перевищує надходження минулого року. Цьому сприяли зміни до податкового законодавства та розвиток підприємницької діяльності. Знову ж таки, серед рівнів місцевих бюджетів по єдиному податку найвищий показник приросту доходів спостерігається в бюджетах ОТГ – 42,3%, в той час, як по бюджетах міст обласного значення цей показник становить 40,1%. Динамічне зростання доходів від сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Упродовж січня-вересня надходження склали 1,8 млрд грн, що перевищує минулорічний показник в 1,7 рази (на 69,3%). Високий приріст надходжень свідчить про зацікавленість органів місцевого самоврядування у мобілізації коштів до своїх бюджетів та наявність резервів для подальшого зміцнення фінансової спроможності громад. До місцевих бюджетів надійшло 2,1 млрд грн плати за надання адміністративних послуг, що на 631,1 млн грн більше (+42,0%) від обсягу таких надходжень за минулий рік. По бюджетах міст обласного значення доходи за надання адмінпослуг зросли на 78,6%» [11].

Для прикладу розглянемо зміни бюджету міста Києва за 2016 - 2017 роки. Впродовж даного року «До бюджету міста Києва надійшло 38 687 164,4 тис. грн податків, зборів та інших платежів (102,8% до річного плану), у тому числі – до загального фонду 24 709 480,6 тис. грн (103,8% до плану), до спеціального фонду – 4 558 751,9 тис. грн (105,9% до плану). У загальному обсязі надходжень трансферти з державного бюджету (субвенції та дотації) становили 9 418 931,8 тис. грн, їх питома вага у структурі надходжень – 24,3%. Надходження до бюджету м. Києва збільшились у порівнянні з 2015 та 2014 роками на 7 033 202,6 тис. грн або на 22,2%» [59]. (Рис. 2.1)



Рис. 2.1 Динаміка доходів бюджету м. Києва за 2016-2017 років (млн грн).
[65]

У структурі надходжень загального фонду «податкові надходження становлять 24 090 087,4тис. грн, або 97,5% обсягу надходжень загального фонду бюджету міста Києва, що на 54,2% більше відповідного показника 2016 року. Базовим джерелом наповнення загального фонду бюджету міста Києва залишався податок та збір на доходи фізичних осіб, питома вага якого склала 44,9% до обсягу доходів загального фонду бюджету міста Києва» [59].
(Рис. 2.2)

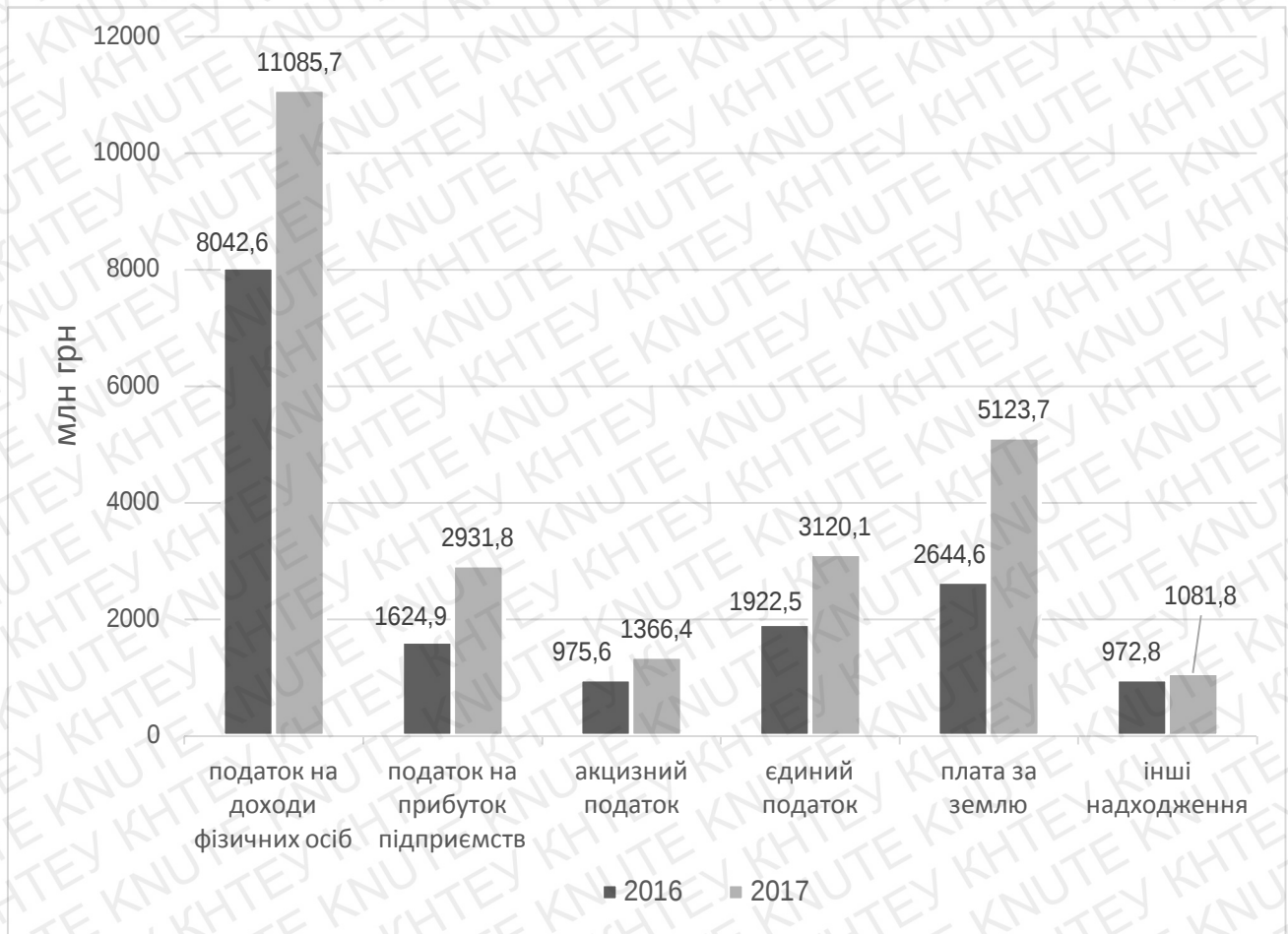


Рис. 2.2 Структура доходів загального фонду бюджету м. Києва за 2016 - 2017 років (млн грн) [59]

Базовим джерелом наповнення загального фонду бюджету міста Києва залишався податок та збір на доходи фізичних осіб, питома вага якого склала 44,9% до обсягу доходів загального фонду бюджету міста Києва. Після законодавчих змін друге місце за обсягом надходжень загального фонду бюджету міста Києва належить місцевим податкам і зборам, питома вага яких становить – 35,0%.

«Інших неподаткових надходжень (без врахування власних надходжень бюджетних установ) до бюджету міста Києва надійшло 1 687 133,1 тис. грн, що на 718 837,9 тис. грн більше ніж у аналогічному періоді 2016 року, внаслідок збільшення за звітний період таких джерел, як дивідендів (доходу), нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність в сумі 45 281,5 тис. грн, (в тому числі у січні місяці 2017 року перераховано підприємством ПАТ «КХ

«Київміськбуд» дивіденди за результатами господарської діяльності товариства за 2016 рік в сумі 23 646,8 тис. грн). Доходів від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності, надійшло до спеціального фонду бюджету міста Києва 92 425,7 тис. грн, що є менше, ніж у 2016 році, або на 34,0 % (станом на 01.01.2017 року надходження доходів від операцій з капіталом становили 272 356,6 тис. грн, за рахунок продажу пакету акції ПАТ НВЦ «Борщагівський ХФЗ»») [59].

Виконання річного планового показника надходження коштів від продажу землі забезпечено на 73,7 %, або 46,5 % до надходжень за 2016 рік. «Одночасно станом на 01.01.2017, на розрахункові рахунки Головного управління Державного казначейства України в місті Києві від продажу земельних ділянок у 2017 році надійшло 51,2 млн грн, в тому числі до державного бюджету 0,1 млн грн. З вказаної суми, було повернуто організаціям коштів на загальну суму 15,9 млн грн. За 2017 рік до цільових фондів, утворених Київською міською радою, надійшло коштів в сумі – 299 937,5 тис. грн, що становить 120,3% до запланованих показників та більше на 37 400,5 тис. грн аналогічних надходжень 2015 року, або на 14,2 %» [59].

Основною причиною створення незалежної демократичної країни є фінансова самостійність органів місцевого самоврядування. Тому потрібно враховувати при подальшому реформуванні процесу децентралізації такі рекомендації:

- створення цілісного формування особистих доходів місцевих бюджетів в обсягах, піднімають ефективність соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці етапом заміни нормативів щодо частки доходів місцевих бюджетів без врахування трансферів в зведеному бюджеті на рівні не меншому 30%;
- покращення системи адміністрування майнового податку за рахунок здійснення інвентаризації та грошової оцінки (переоцінки) земель з урахуванням ринкового чинника, створення державного реєстру прав на нерухоме майно, використання податкових пільг у вигляді податку на

нерухоме майно через рахунок зобов'язань з податку на доходи та на прибуток з метою ухилення подвійного оподаткування;

- збільшення результативності користування бюджетних коштів місцевими органами влади, формуючи на місцевих рівнях системи моніторингу, оцінки ефективності виконання бюджетних коштів та звітність перед громадянами за допомогою інформаційних технологій;

- стимулювання органів місцевого самоврядування до створення ефективної бюджетної політики, котра б гарантувала публічний доступ громадян до суспільних благ за рахунок покращення нормативно-правового регулювання системи міжбюджетних трансфертів в контексті усунення негативного впливу соціально-економічних чинників (рівня безробіття, рівня інфляції);

- зростання якості соціальної політики, формування передумов для ринку соціальних послуг шляхом реформування системи соціального захисту, створення системи соціального планування на місцевому рівні, залучення до надання бюджетних соціальних послуг недержавних установ на конкурсній основі;

- створення розрахунків фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, зокрема, стандартів надання суспільних послуг в якості основи для позначення обсягів медичної, освітньої субвенції та інших джерел фінансування суспільних потреб;

- зростання якості фінансової політики органів місцевої влади всіх рівнів за рахунок стимулювання розвитку фондового ринку муніципальних цінних паперів, сприяння формуванню на місцевому рівні страхового ринку, здійснення кредитних спілок, надання якісних лізингових і факторингових послуг.

На нашу думку, виконання таких рекомендацій сприятиме формуванню фіскальної децентралізації як одного з дієвих інструментів державного управління бюджетними відносинами, зростання ефективності надання

громадських послуг шляхом делегування повноважень, створення економічної спроможності місцевих органів влади.

Отже, основа фіскальної децентралізації закладена в результаті прийняття змін до Податкового і Бюджетного кодексів. Відповідно серед головних інструментів фіскальної децентралізації є: норматив податку на доходи фізичних осіб (60, 15, 40, 0%); 10% податку на прибуток підприємств приватного сектора; екологічний податок (80%); збір з роздрібного продажу підакцизних товарів (від 2 до 5% від реалізації); місцеві податки (нерухоме майно, плата за землю, транспортний податок); нові види трансфертів. Проте, створення нових і поділ існуючих податків не забезпечить в повній мірі органам місцевої влади створення додаткового ресурсу, яким можна буде діяти на свій розсуд, тому паралельно на місця передаються деякі функції і державні програми (наприклад, фінансування спеціалізованих медико-санітарних частин, реструктуризація шахт, витрати на соціальний захист чорнобильців, учасників АТО і т.д.

Податок на доходи фізичних осіб є головним джерелом зростання місцевих бюджетів за умови, що структура поділу буде стабільною. Все це залежати від динаміки реальних доходів населення, фактичний вплив реформи фіскальної децентралізації буде проявлятися протягом майбутніх років зі стабілізацією інфляційних процесів в державі і зі зростанням податкової бази. Наслідком цього є вивчення зарубіжної практики для реалізації позитивних процесів фіскальної децентралізації в Україні.

Висновки до розділу 2

Сьогодні на шляху до процесу децентралізації і економічного зростання Україна поступово робить перші не сміливі кроки, порушуючи при цьому плановані терміни реалізації її етапів. Розподіл повноважень між органами влади і самоврядування ускладнюються надто повільним процесом формування громад і основними змінами адміністративно-територіального устрою нашої держави. Відповідно наявні зрушення в напрямку

децентралізації, котрі мають регіональну специфіку, а також свої першочергові вдалі і невдалі приклади самоврядування.

Розглянувши і проаналізувавши реформи фіскальної децентралізації з впевненістю можна сказати, що крім негативу наявні значні позитивні результати, про що свідчать як загальнодержавні показники, так і регіональні та місцеві. Щоб подолати проблеми потрібно звертати увагу на такі критерії, як економія масштабу, вторинні вигоди, витрати на адміністрування податків, податкова ефективність і справедливість. Крім цього фіскальна децентралізація повинна бути частково незалежною від політичної та економічної децентралізації. Зрозуміло, що перспективами подальшого дослідження та аналізу є показ можливих ризиків реформи фіскальної децентралізації, її взаємозв'язку з іншими реформами в нашій державі.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

3.1. Бюджетна децентралізація як чинник розвитку місцевого самоврядування

На сьогоднішній день, коли українська державність знаходиться в кризовій ситуації, проблема бюджетної децентралізації є найважливішим аспектом, однією з головних умов самостійної і якісної роботи органів місцевого самоврядування. Так, за бюджетної децентралізації зростає можливість участі органів місцевого самоврядування у діяльності підконтрольної території; створює комфортні умови для ефективного забезпечення громадськими послугами шляхом ретельного узгодження видатків органів влади з місцевими пріоритетами і потребами.

Такі зміни визначають основні процеси формування державної політики і модернізації системи публічної влади, базовими елементами якої є інститути державного керування та місцевого самоврядування. Також наявна потреба в вдосконаленні відповідних механізмів регулювання економічних і соціальних процесів. Знову ж таки, наприкінці 2014 року зміни в бюджетному та податковому законодавствах України знаменували початок бюджетної реформи і продовження роботи у реформуванні місцевого самоврядування.

Сьогодні отримані найперші позитивні результати, проте практика використання нових процесів бюджетно-податкового регулювання в 2015-2016 роках показала, що їм потрібне ще вдосконалення і узгодження для створення якісної реформи і реалізація її цілей. Однак, і досі залишаються актуальними питання формування стабільності джерел створення доходів місцевих бюджетів, відповідності фінансового ресурсу та якісної діяльності органів місцевого самоврядування, результативності механізму міжбюджетних відносин.

Зараз система державних фінансів діє під високим тиском комплексу внутрішніх проблем, зв'язаних з політичною та економічною дестабілізацією в державі. «В даному випадку дисбаланс державного бюджету постає головною загрозою щодо забезпечення органами місцевого самоврядування хороших громадських послуг мешканцям громади і покращення рівня життя. Не беручи в увагу діалектичність процесів організації міжбюджетних відносин і діяльність моделей бюджетного фінансування, слід зазначити залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, рівень якого постійно кожного року збільшується. Так, у 2010 році частина трансфертів з державного бюджету в доходах місцевих бюджетів дорівнювала 49,1%, а в 2011 році - 52,3%, 2012 році - 53,6%, в 2013 році - 53,7%» [60].

Потрібно сказати, що органи місцевого самоврядування не отримують необхідні фінансові ресурси для здійснення делегованих повноважень. Так аналітики «Асоціації міст України» наголошують, що за минулі 4 роки держава на 20% не добавляє фінансів місцевому самоврядуванню на передану йому діяльність. І зрозуміло, як результат органи місцевого самоврядування для формування стабільної роботи делегованих державою повноважень вимушені кожного року відволікати все більшу частку своїх, і без того малих, ресурсів. Відповідно, питома вага обсягу власних доходів місцевих бюджетів, направлених на формування делегованих повноважень, в 2010 році становила 25,6%, в 2011 році - 33,4%, в 2012 році - 37,4%, в 2013 році - 38,7%.

Не забуваймо про те, що саме частка видатків місцевих бюджетів на формування власних повноважень органів самоврядування є мізерною серед європейських країн. Як приклад, «в Латвії цей показник дорівнює 34,2%, в Словаччині - 31,6, в Угорщині - 27,2, в Польщі - 26,6, а в Україні - 9,2%. Рівень бюджетної забезпеченості на підтримку і діяльність місцевої інфраструктури на 1-го жителя в нашій державі є 28 євро, в Словаччині - 192, Угорщині - 213, Латвії - 231, Польщі - 305 євро» [60].

Останні роки в Україні показують одні з головних проблем нестачі фінансових ресурсів в органах місцевого самоврядування та постійні коливання їх дохідних джерел. На нашу думку, саме при таких процесах основним фактором економічної стабільності в Україні має стати якісне формування місцевих бюджетів, котрі в свою чергу можуть змінити територіальні громади з дотаційних на суб'єкти, які автономно, завдяки власних доходів, можуть вирішувати будь-які соціально-економічні проблеми. Потрібно сказати, що територіальні громади в розвинених країнах, котрі повністю залежать від власних фінансів, є стабілізатором соціально-політичного ладу та фінансово-економічної ситуації в середині держави. Однак, ще однією з причин обмеження в забезпеченні економічними ресурсами місцевих органів самоврядування є надто велика централізація бюджетних коштів в Державному бюджеті України в наслідок чого значна частина коштів підлягає щорічному поділу між державними і місцевими бюджетами.

Відповідно, «сьогодні адміністративно-територіальні одиниці нагально потребують фінансових ресурсів. Такий розподіл ресурсів формується на користь менш забезпечених територій за рахунок самодостатніх, це призводить до залежності і зменшення рівня сил органами місцевого самоврядування з самовідтворення ресурсної бази, до якості керування власними засобами, а також суперечить розумінню “справедливості”» [9].

В свою чергу, для рішення цих поставлених проблем «постає необхідність в формуванні перспективних умов для оптимальної економічної автономності регіонів, прийняття організаційних, правових і економічних заходів для створення відповідного регулювання процесів регіонального розвитку держави і координації міжрегіональних зв'язків, точніше оброблення основ продуманої регіональної бюджетної політики. В її основі мають бути особисті повноваження місцевих органів самоврядування, котрі б забезпечувалися відповідними фінансовими ресурсами, стосовно норм міжнародного права і світового досвіду організації місцевого

самоврядування» [22]. Так, з року в рік місцеві бюджети отримують все більшу вагу за обсягом по рішенню соціально-економічних проблем регіонів, де мешкає значна частина українського населення. «Вважається, що кількість місцевих бюджетів у нашій державі є чи не найбільшою в Європі (в 2001 році їх існувало майже 12 тис.). З таким показником Україна поступається лише Франції» [8, с. 320].

Розглядаючи економічну проблематику не забуваймо і про місцеві бюджети. Саме вони є «фондами фінансових ресурсів, назначеними для здійснення всіх поставлених завдань і функцій, котрі відносяться до органів місцевого самоврядування. Склад місцевих бюджетів нашої держави, як і в інших європейських країнах, показує особливості адміністративно поділу та можливості функціонування місцевого самоврядування» [61, с. 115].

На наш погляд, місцеві бюджети є головним каналом донесення до суспільства результатів загального виробництва, які направляють на споживання громадськістю. Крім цього, через місцеві бюджети громадські фонди споживання поділяються в територіальному і соціальному розрізах. Порівнюючи з іншими частинами бюджетної системи місцеві бюджети є 1-им з основних інструментів здійснення на практиці програми економічного і соціального розвитку як регіонів, так і країни в цілому.

Однак, слід зазначити ризики даного процесу. «Для бюджетної системи держави ризики можуть бути пов'язані з можливістю підриву фінансування роботи органів місцевого самоврядування (якщо гроші на фінансування розширених повноважень передбачатимуться завдяки зменшенню дотацій вирівнювання). Схожа ситуація може скластися з фінансуванням інвестиційних проектів (програм), що фінансуються коштами державного фонду регіонального розвитку, об'єктів і заходів по соціально-економічному розвитку окремих територій, фінансування яких відбувається за допомогою субвенції з державного бюджету. Крім цього, наявний ризик розбалансування системи бюджетоутворення в наслідок ймовірного планування органами місцевого самоврядування неможливих (нереальних) витрат» [32].

Дані ризики ґрунтуються на основних проблемних питаннях, котрі поступово виникали в європейських державах при формуванні політики регіоналізації системи влади. «Так, у Польщі відбувався опір через процес проведення адміністративно-територіального устрою (Укрупнення воєводств). В Болгарії пройшов процес реконструкції дореформеного рівня валового внутрішнього продукту (формування макроекономічного середовища), котрий сприяв належному забезпеченню фінансової та матеріальної основи місцевого самоврядування. Нагальною проблемою в проведенні адміністративно-територіальної реформи в Республіці Молдова та Румунії були постійні мітинги етнічних меншин. Щодо Іспанії, Італії та Великобританії децентралізація призвела до поступового збільшення спектра політичних партій і рухів за етнічною, націоналістичною, регіональною ознакою і т.д.» [32].

Такі дані свідчать про те, що в європейських державах відношення суспільства до формування реформи місцевого самоврядування є неоднозначними. Через це пошук нових форм взаємозв'язку органів державного управління та місцевого самоврядування постає основною рисою для України. Відповідно, з іноземного досвіду, ми маємо запозичити схему створення нової моделі бюджетного федералізму, яка б забезпечила єдність інтересів держави і територіальної громади.

Серед основних форм бюджетного федералізму (американської, радянської, німецької, канадської та китайської), які використовуються в процесі децентралізації в бюджетних системах унітарних держав (для нашої держави доцільними постають окремі фактори таких форм), мають бути:

- поділені і законодавче закріплені права та повноваження між центральною і місцевою владою за видатками (такий розподіл потрібно здійснити так, щоб не було між ними пересікання на різних рівнях влади);
- формування відповідного рівня влади достатнього для здійснення повноважень дохідних джерел і певні можливості місцевим органам влади,

котрі відповідали б за створення програм розвитку територіальних громад та за встановлення місцевих податків і зборів;

- вертикальне і горизонтальне бюджетне вирівнювання з використанням механізму бюджетних відносин;

- ліквідація ситуацій, котрі б дозволяли переносити відповідальність за прийняття рішень один на одного і створення мінімальної взаємної відповідальності за здійснення завдань.

На нашу думку, реалізація таких умов сприятиме занесенню відповідних норм до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів щодо формування на всій території держави єдиних умов життєдіяльності суспільства і надання органам місцевого самоврядування певних повноважень органів державної влади.

Так, аналіз європейського досвіду децентралізації влади в процесі проведення адміністративно-територіальної реформи показав ряд факторів, в результаті яких держави змінили свій територіальний устрій. Відповідно, шотландський професор Дослідницького центру європейської політики Стратклайдського університету Д. Юїллом відзначає, що «проблеми зайнятості, схематичні зміни в економіці та процес урбанізації постійно підштовхували до проведення реформ в Австрії, Данії, Великобританії, Франції та країнах Бенілюксу. Невідповідність у формуванні окремих територій призвела до реформування в Німеччині і Італії. Поштовхом до проведення реформи в Швеції, Норвегії та Фінляндії стала мала кількість населення. Значне відставання в соціально-економічному розвитку постало головною причиною реформації в Греції, Ірландії, Іспанії, Португалії» [33].

На нашу думку, головними факторами здійснення змін територіального устрою України є значне підвищення рівня життя суспільства, якості послуг, що надаються, ступінь довіри населення до державних структур та створення прозорості їх роботи, вдосконалення етапів демократії тощо. Результатом територіального поділу буде справжня заміна об'єктів комунальної власності,

що в свою чергу вимагатиме в підпорядкуванні прав і відповідальності уже існуючих і майбутніх власників. Відповідно, це стосуватиметься сфери житлово-комунального господарства в частині децентралізації джерел теплопостачання та водопостачання. Через це методологія районування територій повинна враховувати ситуаційні підходи до різних варіантів адміністративно-територіальних змін. Їх головною метою виступатиме процес формування економічного потенціалу і розвиненої інфраструктури на відповідній території громади.

Більшого дослідження потребує питання демографічної ситуації певної місцевості, головним стержнем якого є вік, відсоток доходів населення та рівень зайнятості. «Дослідження працездатного населення дає можливість визначити центри економічного збільшення при здійсненні адміністративно-територіальної реформи. Необхідно створити новий підхід до змісту об'єктів основного використання. В статті 104 Бюджетного кодексу України наголошено, що зміст вимог таких об'єктів визначається лише на договірній основі, фінансування відбувається процесом надання субвенції з 1-го місцевого бюджету іншому для компенсації певних витрат» [62].

Постійне бажання місцевих бюджетів до автономності, до подальшого розвитку і зміцнення місцевого самоврядування потребує високої фінансової самостійності та конкретної дієвості органів місцевої влади. «Рівень розвитку держави і добробуту суспільства повністю є залежним від росту міцної місцевої влади, котра може забезпечити певне фінансування навчальних закладів, будинків культури, охорони здоров'я, розглядати проблеми і відстоювати інтереси суспільства. Дію інституту місцевого самоврядування є процесом демократичного розвитку країни, що в свою чергу передбачає широку самостійність суспільства у розгляді питань самоврядного розвитку. Відповідно, все це є фундаментальною основою для децентралізації бюджетних коштів, як 1-ї з моделей дії міжбюджетних процесів» [63, с. 180].

Головними етапами зміни місцевих бюджетів в ефективний важіль соціально-економічного розвитку міста має відбутися процес вдосконалення та реалізація таких етапів, поділ і використання:

- збільшення, зміцнення і розширення фінансової основи місцевого самоврядування за рахунок вдосконалення податкового законодавства, ідентифікації нових інструментів залучення грошових засобів і здійснення інноваційно-інвестиційних програм на території міста, використання нових процесів створення видаткової частини місцевих бюджетів та збільшення якості процесу децентралізації управління фінансовими ресурсами в акумульованих бюджетах;
- збільшення якості системи врегулювання міжбюджетних відносин і оперативності надання міжбюджетних трансфертів;
- введення в дію середнього і довгострокового планування місцевих бюджетів;
- розгляд кількісної та якісної оцінки реалізації місцевого бюджету на всіх стадіях його виконання;
- збільшення превентивних заходів і встановлення чіткого контролю щодо порушення бюджетного законодавства і окреслення відповідальних осіб в процесі створення бюджетної політики на місцевому рівні.

Відповідно, щоб «місцеві бюджети стали головним стержнем фінансової автономності місцевих властей, необхідно зробити кілька етапів:

- необхідно чітко і ясно поділити компетенції між органами центральної влади, регіональної і місцевого самоврядування та поетапно йти до децентралізації державних фінансів;
- джерела податкових надходжень потрібно поділити між центральною і місцевою владою в ефективності здійснення ними функцій, відповідно все це має бути відтвореним в законодавстві про місцеве самоврядування;
- потрібно надати органам місцевого самоврядування можливість автономно встановлювати перелік місцевих податків і зборів та їх ставки [64, с. 8].

Розподіл функцій між рівнями управління є головним завданням, з яким часто стикаються майже всі багаторівневі країни. Основним принципом є зона використання публічної функції, котра і визначається доступністю зовнішніх користувачів до послуг і уже потім практичним використанням послуг. Потрібно враховувати ефективність пов'язаних з певними послугами заходів на різних рівнях публічної влади (економія на масштабах). В наслідок цього, функції можуть бути поділені стосовно їх корисності на центральному та регіональних рівнях. Так, цей процес є рівним принципу субсидіарності, який є 1-ним з основних у вітчизняній бюджетній системі. Принцип субсидіарність – це процес, згідно з котрим поділ повноважень між різними рівнями влади відбувається так, коли нижній рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може зробити більш краще.

Здійснення такого процесу дозволяє, з одного боку, максимально приблизити процес прийняття рішення до суспільства, з іншого - цей рівень може володіти організаційними, матеріальними і фінансовими ресурсами, котрі забезпечують обсяг і ефективність публічних послуг суспільству стосовно загальнодержавних стандартів. Однак потрібно сказати, що пріоритет нижнього рівня при поділі повноважень має перешкоджати будь-яким процесам централізації в системі територіальної організації влади. Проте, рівень децентралізації в публічному секторі має відповідати співвідношенню 2-х якостей:

- 1) незалежність органів місцевої влади в прийнятті рішень;
- 2) чітка відповідальність місцевих органів влади за реалізацію цих рішень.

З прийняттям Бюджетного кодексу України (про який ми вже говорили) відбулися фундаментальні зміни всієї бюджетної системи. Проте на сьогодні реформа не є завершеною, адже не було процесу поділу повноважень і відповідальності між центральними та місцевими органами влади. Потреба в зміцненні фінансової основи місцевого самоврядування

була прописана в Концепції реформування місцевих бюджетів, котру схвалив Кабінет Міністрів України від 23 травня 2007 року № 308-р.

Згодом через 7 років, 1 квітня 2014 року Кабінет Міністрів України підтримав Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Зрозуміло, що Концепція 2007 року була налаштована лише на формування умов для збільшення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх стабільного розвитку, якісної продуктивності виробництва і зайнятості населення. Однак, Концепція 2014 року була «визначенням напрямків, механізмів і термінів формування місцевого самоврядування і територіальної організації влади для створення і підтримки реального життєвого середовища для суспільства, забезпечення доступними і якісними публічними послугами, реалізація інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів народу в усіх сферах життя на певній території, підтримання інтересів держави і територіальних громад» [65].

Отже, здійснення процесу децентралізації влади має співвідноситись з інноваційною моделлю подальшого реформування державних фінансів та адміністративно-територіального устрою. Відповідно, для здійснення якісної та ефективної бюджетної децентралізації необхідно встановити відповідальність за бюджет і поділ надходжень стосовно поділу завдань. Для здійснення якісної та ефективної бюджетної децентралізації необхідно встановити відповідальність за бюджет і поділ надходжень стосовно поділу завдань.

3.2. Напрямки удосконалення системи формування місцевих бюджетів

На сьогодні, коли відбуваються кардинальні зміни у роботі місцевих бюджетів, критично постає питання створення нової програми державної, регіональної, фінансової політики, котра відповідала б забезпеченню фінансової автономності місцевих органів влади та їх можливості

здійснювати різні необхідні функції. Крім вище зазначеного, ще потрібно сформувати нові етапи взаємозв'язку в системі державного і місцевих бюджетів, котрі беруть до уваги зміни в аспектах територіальних і фінансових законодавчих актах. Вони в свою чергу показують процес правильного створення дохідної частини місцевих бюджетів («Податковий кодекс України») і ще демонструють діяльність самої бюджетної системи («Бюджетний кодекс»). Відповідно, це впливатиме на підтримку фінансової сталості регіонів, їх діяльності і ефективності міжбюджетних відносин.

Одним з головних завдань нашої державі на сьогодні - є реалізація якісної бюджетної системи. Саме їй надана завжди велика увага. Розглянемо, що означає дане поняття. «Бюджет – це категорія економіки, котра відтворює фінансові взаємини, що відбуваються з 1-го боку, між державою, а з 2-го - між юридичними і фізичними особами, з іншого боку формування централізованого фонду фінансових коштів держави і його реалізації на розширене відтворення, вдоволення суспільних потреб, здійснення державою своїх основних функцій і завдань» [7].

Місцеві бюджети грають головну роль в економічному і соціальному розвитку. Цікаво те, що проблема місцевих фінансів починає захоплювати вчених лише з II половини XIX століття після формування в кількох державах інституту місцевого самоврядування, самостійності регіонів, департаментів, штатів, земель та інших територіальних одиниць. Що ж вони означають? «Місцеві бюджети - це система створення, поділу і реалізації фінансових ресурсів для підтримання місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як особистих, так і делегованих. Так, через державний і місцевий бюджети та інші етапи бюджетної системи країна створює свою соціальну політику, здійснює вплив на соціально-економічні відносини, сприяє фінансуванню освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту населення, а також житлово-комунального господарства» [21].

Наголошуємо, що місцеві бюджети є фундаментом соціально-економічного розвитку територій та є процесом зростання матеріальної життєдіяльності населення. В сьогоденних умовах реформи бюджетної системи «створюється певне розуміння суті місцевих бюджетів, котре в свою чергу налаштоване на перенесення акценту з їх створення за формою утримання бюджетних установ на результативність їх функціонування, приближення до самого споживача. Зміцнення економічної стабільності місцевих бюджетів на фундаменті використання сучасних економічних механізмів розглядається як якісний інструмент впливу на соціально-економічний розвиток адміністративних одиниць. Сьогодні такий механізм фінансового утримання органів місцевого самоврядування в певній мірі детермінований завданнями державного регулювання і постає головним зв'язним елементом соціально-економічних передумов і пріоритетів реформації місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин» [31, с. 29].

Відповідно, розширення функцій і можливостей органів місцевого самоврядування, котре проходило протягом останніх років, відбувалося недостатнім зростанням обсягів фінансових ресурсів, що доходять до їх розпорядження. В свою чергу, залишаються незначними власні доходи. Проте, головним завданням постає процес вдосконалення системи планування місцевих бюджетів налаштованої на отримання стратегічних цілей соціально-економічного розвитку територій. Через це актуалізуються теоретичні і практичні питання системи створення місцевих бюджетів. Не забуваймо про те, що «здійснення завдань економічного і соціального блоків бюджетної політики неможливе без подальшого покращення сучасної бюджетної системи в напрямку отримання якісного поділу доходів і витрат між певними рівнями бюджетів, створення децентралізації бюджетних ресурсів, зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, вдосконалення бюджетного регулювання стосовно цілей державної політики» [66, с. 97].

На нашу думку, процес реалізації бюджетної децентралізації дозволить показати перелік власних і делегованих повноважень, через що, державні

органи влади будуть якісно виконувати свою роботу і мати особисту фінансову підтримку та не спихатимуть частину своїх обов'язків на місцеві органи влади. Відповідно, регіональні органи самоврядування матимуть більш широкі можливості і особисту фінансову підтримку, яка буде незалежною від центральної влади, а це в свою чергу впливатиме на покращення реалізації суспільних послуг. Отже, більш актуальним постає питання покращення процесу створення дохідної частини місцевих бюджетів та пошук шляхів їх зростання.

«В Україні наявні певні риси для діючої системи створення доходів місцевих бюджетів:

- великий рівень бюджетних грошей;
- низький рівень особистих доходів місцевих бюджетів;
- значна частина трансфертних платежів в дохідній частці місцевих бюджетів» [2].

Однак, сьогоднішні хороші результати реформації місцевих бюджетів ще не створюють підстав для висновку про нереальні, якісні зміни у фінансово-бюджетній сфері, в котрій і досі наявні певні невирішені питання. Відповідно, така бюджетна політика (в процесі міжбюджетних відносин) неповністю добре впливає на соціальний розвиток і економічне збільшення територій, як передумови зростання життєдіяльності та добробуту населення. Нагадаймо, про малий рівень фінансового утримання місцевих бюджетів, великий рівень їх дотаційності, широкий перелік задекларованих державою соціальних зобов'язань; неоднаковість процесів соціально-економічного розвитку територій. В загальному система створення місцевих бюджетів ще не повністю відповідає вимогам стратегічних завдань соціально-економічного розвитку територій та самої держави.

Ми впевнені, що необхідно здійснити процес перетворення місцевих бюджетів в якісний механізм соціально-економічної діяльності територій, котрий передбачатиме роботу структурно-функціональної моделі системи міжбюджетного регулювання, ґрунтуватиметься на інтеграції фінансових

механізмів у процесі дохідної та видаткової частки місцевих бюджетів, міжбюджетних відносин, комунального кредиту з врахуванням динаміки соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. На думку вітчизняних економістів, «подальша реалізація місцевих бюджетів має відбуватися на фундаменті покращення бюджету та його інституалізації на загальнодержавному рівні, через впровадження певних концептуальних змін в організації бюджетного розвитку. Головні зусилля бюджетної політики з реформації місцевих бюджетів в нашій державі мають бути налаштовані на вдосконалення системи створення місцевих бюджетів, контроль фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, отримання збалансованої, стабільної бюджетної системи» [2].

Досвід європейських держав показує, що всі системи місцевих бюджетів, котрі сформувалися історично, схильні до впливу світових інтеграційних процесів. Разом з цим розкривається деяка уніфікація національних принципів їх створення та реалізації в напрямку збільшення ролі органів місцевого самоврядування в формуванні соціально-економічного розвитку територій та покращення життєдіяльності суспільства. «В більшості іноземних країн наявна тенденція до зростання питомої ваги доходів та витрат місцевих бюджетів у валовому внутрішньому продукті (ВВП), збільшення ролі власних доходів і зменшення питомої ваги трансфертів. Головними податками, котрі створюють доходи місцевих бюджетів європейських держав є податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств, податок на зростання ринкової вартості капіталу та податок на майно. Великими витрати є на освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення, охорону здоров'я, житлово-комунальне господарство» [14].

Фінансова допомога територій в державах з перехідною економікою налаштована на зростання їх конкурентоспроможності та раціональної просторової організації економічного потенціалу. Процес створення і реалізації місцевих бюджетів сформований на індикаторах якості та

результатів, а також річна оцінка ефективності роботи органів місцевого самоврядування, дозволяє показати рівень досягнення стратегічних цілей і завдань.

Зрозуміло, що сьогоднішній день акумуляція грошей в доходах місцевих бюджетів відбувається на умовах покриття витрат. Тому, важливо, щоб бюджетна децентралізація пророкувала не лише нові джерела надходжень до місцевих бюджетів, але і нові механізми впливу місцевих громад на фінансове зростання адміністративно-регіональної одиниці і на збільшення бази доходів. Відповідно, це сприяти зростанню якості здійснення управлінських рішень місцевих органів влади, зацікавленості в збільшенні особистих економічних надходжень, враховувати інтереси суспільства, які мешкають на певних територіях, і об'єднань в територіальні громади.

Так, бюджетна децентралізація передбачає певні «етапи зростання надходжень до місцевих бюджетів:

1. зростання відрахувань до держбюджету по рентній платі за використання надрами (це лише окрім нафти і природного газу) з 50% до 75%;
2. перенесення до місцевих бюджетів акцизного податку від реалізації через роздрібні мережі алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів, біопалива і скрапленого газу, надходжень від ліцензій на право експорту, імпорту і оптової торгівлі алкогольною та тютюновою продукцією;
3. зростання % зарахування екологічного податку з 35% до 80%, звідси 55% направляється в обласні бюджети, а 25% - до районних і бюджетів міст обласного значення;
4. збільшення з 2015 року фонду податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (тобто нежитлового) майна» [67].

Слід зазначити, що об'єднані громади отримають відповідно всі повноваження і фінансові ресурси, котрі вже мають міста обласного

значення. Відповідно, ми відносимо сюди зарахування 60% податку на доходи фізичних осіб на особисту діяльність, прямі міжбюджетні взаємозв'язки з державним бюджетом (сьогодні прямі відносини мають лише області, райони, міста обласного значення), державні субвенції. «З 2015 року в Україні до доходів місцевих бюджетів відносять 100% плати за надання адміністративних послуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств, збір в розмірі 5% від вартості реалізованого товару по роздрібних продажах підакцизних товарів, 80% екологічного податку, 25% плати за надра, податку на автомобілі з великим об'ємом двигуна і податку на нерухомість, який включає як житлове, так і комерційне (нежитлове) майно» [7]. На нашу думку, такі процеси сприяють зростанню рівня економічної незалежності органів місцевого самоврядування, налаштовують на пошук додаткових фінансових ресурсів та розширюють права місцевих органів влади.

Зростання бюджетної децентралізації сприятиме стабільності соціально-економічного становища і наступному фінансовому збільшенню, посиленню коефіцієнту координації взаємозв'язку між органами державної влади і місцевого самоврядування, покращення життєдіяльності громадян. Головним є формування певних умов для зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, зростання ефективності інструментів бюджетного передбачення та планування, створення середньострокових прогнозів реалізації адміністративно-територіальних одиниць. Економічну підтримку територіальних громад можливо збільшити за умови забезпечення відповідності між завданнями органів місцевого самоврядування та ресурсами, потрібними для їх реалізації, зростанням питомої ваги особистих бюджетних надходжень в повному обсязі доходів місцевих бюджетів.

«Система економічного забезпечення місцевого самоврядування потребує постійної реалізації, пристосування до внутрішніх і зовнішніх фінансово-економічних факторів, нестабільності економічних процесів. Все це в свою чергу, дозволяє досягти поставленої мети соціально-економічного

розвитку адміністративно-одниць і держави загалом. Важливість таких змін місцевих фінансів визначається формуванням принципу справедливості та рівності створення місцевих бюджетів. Сюди ми відносимо і процес розподілу бюджетних повноважень між органами влади різного рівня шляхом раціонального і ґрунтового поділу доходів бюджету, і підтримку економічних ресурсів бюджетних витрат стосовно деяких повноважень» [2].

Проте, в період економічної кризи в Україні є багато нарікань від суспільства про можливе надмірне податкове навантаження. Під час аналізу податкової системи нашої країни та іноземних держав, котрі пройшли етап ринкової трансформації економіки, ми побачили, що це зовсім не так. Відповідно, в нашій державі коефіцієнт податкового одержавлення валового внутрішнього продукту (ВВП) відповідає його середньому показнику в світі і Європі. Крім цього, податкові ставки істотно не формують надмірного навантаження. За кордоном вони в загальному більші, ніж в нас, а по прибуткових податках, користується лише прогресивна шкала оподаткування. Винятком є єдиний соціальний внесок, ставка якого справді вдвічі більша за прийнятий в світі коефіцієнт. Однак на це є аргументовані причини, зв'язані зі збереженням солідарної пенсійної системи. Постійні спроби зменшити її без створення реальної, а не декларативної пенсійної реформи приречені на крах або сформують кризу системи пенсійного забезпечення.

«За період 2001-2017 років питома вага податкових надходжень дорівнювала - 45,10 %, однак, за 2001-2007 роки вона становила 49,19 %, за 2008-2017 роки - 40,99 %; неподаткових надходжень - 6,20 %, при цьому за 2001-2007 роки - 6,80%; за 2008- 2017 роки - 5,60 %; доходів від операцій з капіталом - 2,24 %, при цьому за 2001-2007 роки - 3,07 %, по 2008-2017 роки - 1,40 %; цільових фондів - 1,28 %, при цьому за 2001-2007 роки -1,86 %, по 2008-2017 роки - 0,70 %; офіційних трансфертів від органів державного управління - 47,11 %, при цьому за 2001-2007 роки - 43,61 %, за 2008-2017 роки - 50,61%» [2].

Відповідно, в нашій державі потреба в зменшенні податкового навантаження кожного разу пояснюється необхідністю активізації підприємницької роботи і детінізації фінансів. Наголошується, що все це неодмінно приведе до зростання надходжень до бюджету. Проте, ні помітної активізації і детінізації фінансів, ні реального приєднання податкових надходжень не відбувається. В нас наявні постійні проблеми з збалансування бюджету, збільшення боргового ярма і загальний провал регіональної політики. «Тому Україні потрібно відмовитися від декларативних підходів до податкової політики і почати враховувати економічні реалії, а саме: податки необхідно збирати в такому обсязі, в якому потребують його для повноцінного забезпечення роботи функцій держави; платити податки мають всі відповідно до власних доходів (в тому числі і бізнесу)» [25].

Питань, які потрібно вирішити у сфері оподаткування ще надто багато, але відносяться вони до не податкового навантаження, а податкового тиску. Відбувається процес відхилення основоположних принципів оподаткування - загальності, зручності, зрозумілості і простоти. Однак, є ще проблеми, що виникають в процесі діяльності місцевих бюджетів: недороблена законодавча база створення місцевих бюджетів, яка потребує значних змін як в податковому, так і в Бюджетному кодексах України. Відповідно, правова діяльність місцевих бюджетів має бути спрямована на стимулювання зацікавленості місцевих органів влади щодо зростання місцевих доходів. Має відбутися процес заміни і реформування міжбюджетних відносин. Реформа має стати стимулом для місцевих громад більш якісно та ефективно наповнювати доходи своїх бюджетів; формувати фінансове самозабезпечення і планувати свої витрати з врахуванням економії коштів.

«Наділення таких повноважень місцевих органів влади з боку держави на сьогодні не відповідає нормам Конституції України. В законодавстві наголошено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів та інші кошти. Виходить, що з боку держави над фінансами місцевих органів влади відбувається нагляд для

забезпечення відповідності фінансової політики місцевої влади загальній політиці держави. Через це внесені зміни до Конституції будуть допомагати місцевим органам влади в самостійному формуванні матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування» [67].

«Фінансова криза та дефіцит коштів формують ґрунт для реалізації бюджетної децентралізації в нашій державі. Її головними напрямками є:

- вплив місцевих органів влади на ставки по податковим, так і неподатковим надходженням, котрі створюються на певній адміністративно-територіальній одиниці;
- збереження бюджетних послуг за тим рівнем влади, котрий є більш наближеним до кінцевого споживача і який зможе постійно корегувати стан надання таких послуг;
- надання місцевим органам влади права виходу на національний фінансовий ринок з метою залучення додаткових фінансових ресурсів;
- низькі витрати на адміністрування місцевих податків і зборів, головними платниками яких мають бути всі користувачі громадських послуг на певній території;
- відміна обов'язковості забирання коштів з місцевих бюджетів через перевиконання дохідної частини;
- самостійні прийняття місцевих бюджетів від державного бюджету без врахування обсягів трансфертів, мають визначатися виходячи з балансу доходів і витрат місцевих бюджетів для їх збалансування;
- зростання ролі територіальної громади під час реалізації бюджетних витрат» [38, с. 45].

Результатом децентралізації місцевих бюджетів має стати така їх модель, яка б відповідала критеріям федералізму і містила в собі законодавчу основу; підтримувала б фінансовий розвиток регіону та їх економічних суб'єктів, за участю яких сплачуються податки і збори, з одного боку. З іншого - тих, хто управляє місцевими бюджетами, приймає самостійні рішення в поділі та реалізації суспільних благ – це органи виконавчої влади

або органи місцевого самоврядування, що є представниками і захисниками інтересів економічних суб'єктів як мешканців окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Підбиваючи підсумок, можна сказати, що від ефективності прийняття рішень по видатковій частині місцевих бюджетів залежить збалансованість бюджетної системи та результативність бюджетного регулювання. Зростання рівня життя суспільства вимагає збільшення результативності використання бюджетних коштів.

Головним завданням при веденні політики бюджетної та фінансової децентралізації є створення інституційних умов для формування місцевих бюджетів, визнання концептуальних основ, тактичних цілей та завдань їх створення стосовно стратегії соціально-економічного розвитку держави. Реалізація інституту місцевого самоврядування має грати головну роль в ініціюванні змін в системі місцевих фінансів.

Висновки до розділу 3

Отже, здійснення процесу децентралізації влади має відповідати наміченому курсу на подальше реформування державної політики. Чітка структуризація делегованих і власних повноважень органів місцевого має відбуватися поетапним переходом від бюджетного забезпечення до бюджетного регулювання, налаштованим на збільшення автономності місцевих органів в сфері податкової та кредитної політики.

Для здійснення якісної та ефективної бюджетної децентралізації необхідно встановити відповідальність за бюджет і поділ надходжень стосовно поділу завдань. Для бюджетів нижчого рівня необхідно, щоб їх завдання могли вирішуватися незалежно від бюджетних постанов вищих рівнів. Доречно було б розподілити на законодавчому рівні видатки на виконання делегованих державою і власних повноважень органами місцевого самоврядування, як це наявно в Бюджетному кодексі. Стосовно делегованих функцій місцевого самоврядування могло б бути формування державних

соціальних стандартів, які б гарантували якісні послуги (професійні стандарти) і в той же час працювали б в якості стержня для розрахунків фінансових потреб регіонів і їх місцевих бюджетів. Звичайно, це дозволить чітко визначити відповідальність держави за прийняті рішення по делегованих повноваженнях та їх фінансовому забезпеченню. Однак, рівень фінансової підтримки з боку держави має відповідати можливості місцевого самоврядування забезпечувати дотримання вказаних соціальних стандартів.

Стосовно власних повноважень держава може здійснити загальні вимоги для місцевого самоврядування щодо ефективності надання суспільних послуг. В свою чергу, такі стандарти не мають бути надто специфічні. Однак, місцевому самоврядуванню мають бути надані важливі фінансові важелі для забезпечення роботи цих повноважень. Ці інструменти мають включати в себе право формування, регулювання ставок і адміністрування місцевих податкових доходів, а також здійснювати правовий захист рішень органів місцевого самоврядування під час стягнення місцевих податків і зборів. Що ж до країни, то вона має надати ефективну схему фінансової допомоги для реалізації власних повноважень, що в свою чергу дозволить заохочувати ініціативу місцевих рад до ефективного використання бюджетних коштів.

Отже, місцеві бюджети є головною складовою системи державних фінансів, їх збалансованість є 1-єю з умов фінансового розвитку адміністративно-територіальних одиниць; коефіцієнт фінансової підтримки місцевих бюджетів значно впливає на структурні зміни в галузях економіки і соціальній сфері. Від ефективності прийняття рішень по видатковій частині місцевих бюджетів залежить збалансованість бюджетної системи та результативність бюджетного регулювання. Зростання рівня життя суспільства вимагає збільшення результативності використання бюджетних коштів.

Головним завданням постає створення інституційних умов для формування місцевих бюджетів, визнання концептуальних основ, тактичних

цілей та завдань їх створення стосовно стратегії соціально-економічного розвитку держави. Реалізація інституту місцевого самоврядування має грати головну роль в ініціюванні змін в системі місцевих фінансів.

Тому, на нашу думку, для забезпечення успіху функціонування місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації потрібно:

- здійснити реформу міжбюджетних відносин на законодавчому рівні, яка дозволить ефективно визначити повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування;
- на підставі поділу повноважень по наданні суспільних послуг зробити поділ об'єктів комунальної власності та покращити порядок їх управління;
- зробити реформацію місцевих бюджетів, в основі яких має бути соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць з врахуванням покращення міжбюджетних відносин;
- внести прозорість у використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування.

Поділ повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування, поділ джерел фінансових ресурсів між бюджетами сприятиме збільшенню відповідальності місцевих органів влади щодо створення і реалізації місцевих засобів з метою покращення та зростання коефіцієнту добробуту населення.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Сьогодні питання децентралізації в Україні звучить гостро. Воно зародилося в 2014 році після Революції гідності. В цей період було прийнято Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних взаємозв'язків)». Відповідно, нововведення стосувалися бюджетної децентралізації. В документі наголошувалося про зростання бюджетної і фінансової автономності місцевих бюджетів. Причинами здійснення фіскальної децентралізації в Україні є: надання місцевим бюджетам різних ступенів більш ширші можливості, економічний розвиток територій, збільшення ефективності використання державних грошей на різних етапах економічної системи і т.д.

Більш доцільно питання фіскальної децентралізації почали вивчати в сер. ХХ ст. Даним завданням займалися такі видатні зарубіжні вчені, як Ч. Тібу, Р. Масгрейв (два засновника теорії фіскальної децентралізації. На думку Ч. Тібу, саме фіскальна децентралізація дозволяє субнаціональним органам управління отримувати автономію по фінансуванню і забезпечення населення суспільними товарами і послугами. Предметом фіскальної децентралізації виступає єдина система державних фінансів і єдині правила оподаткування, розробки і виконання бюджету. Децентралізація сприяє ефективному розміщенню ресурсів. В собі вона містить принципи відповідності, централізованого поділу, фінансового вирівнювання, національних бажаних благ. Децентралізація є гарантом законного права для прийняття рішень децентралізованими одиницями. Незважаючи на велику кількість напрацювань у сучасній економічній науці, виділення проблем в сфері фіскальної децентралізації в умовах нестабільності є недостатніми і вимагають ще подальшого дослідження.

Досвід запровадження фіскальної децентралізації в зарубіжних країнах свідчить, що даний процес грає головну роль в демократизації і в зміні суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі і відповідальності окремої людини і суспільства в цілому. Дослідження

децентралізації різних країн свідчить, що їх досвід є унікальним і, відповідно, відображає специфіку розвитку окремої країни. Щодо досвіду Польщі (країна з якою ми порівнювали Україну), то позитивний результат в процесі реформування, продемонстрував нам, що децентралізація є важливим і невід'ємним інструментом економічного зростання держави і протидії корупції.

На основі аналізу реформи в різних країнах можна виділити кілька основних шляхів здійснення децентралізації в Україні:

- поділ повноважень, прав і обов'язків різних рівнів влади;
- створення і реалізація якісної регіональної політики, спрямованої на підтримку рівномірного місцевого і регіонального розвитку;
- забезпечення реалізації принципу субсидіарності як основного способу вирішення конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування;
- здійснення бюджетної реформи з врахуванням загальнонаціональних і місцевих інтересів та потреб;
- стратегічною метою має бути перетворення держави в конкурентоспроможну;
- дотримуватись принципу, що найвищою цінністю є людина, а не політичні інтереси влади.

Сьогодні процес фіскальної децентралізації в Україні відбувається досить повільно. Розподіл повноважень між органами влади і самоврядування ускладнюються повільним процесом формування громад і основними змінами адміністративно-територіального устрою нашої держави.

Вплив фіскальної децентралізації на місцеві бюджети має як позитивні, так і негативні наслідки. До позитивних можна віднести: зростання рівня дохідності бюджетів міст - обласних центрів, їх профіцит; досягнення фінансової автономності частиною об'єднаних територіальних громад; поява

на місцевому рівні можливості поділу фінансів на фінансування першочергових потреб.

Негативними рисами на сучасному етапі є: зменшення рівня прибутковості бюджетів сіл і селищ; втрата місцевими бюджетами традиційних джерел доходів за їх поділ на користь державного бюджету; втрата сільськими бюджетами доходів у формі дотацій та субвенцій; передача на місцевий рівень фіскальної системи додаткових обов'язків без належного фінансування їх виконання; субвенції місцевим бюджетам повністю не покривають витрати місцевих бюджетів (зокрема, на освіту і охорону здоров'я).

Для здійснення якісної та ефективної бюджетної децентралізації необхідно встановити відповідальність за бюджет і поділ надходжень стосовно поділу завдань. Для бюджетів нижчого рівня необхідно, щоб їх завдання могли вирішуватися незалежно від бюджетних постанов вищих рівнів. Доречно було б розподілити на законодавчому рівні видатки на виконання делегованих державою і власних повноважень органами місцевого самоврядування, як це наявно в Бюджетному кодексі. Стосовно делегованих функцій місцевого самоврядування, могло б бути формування державних соціальних стандартів, які б гарантували якісні послуги (професійні стандарти) і в той же час працювали б в якості стержня для розрахунків фінансових потреб регіонів і їх місцевих бюджетів. Звичайно, це дозволить чітко визначити відповідальність держави за прийняті рішення по делегованих повноваженнях та їх фінансовому забезпеченню. Однак, рівень фінансової підтримки з боку держави має відповідати можливості місцевого самоврядування забезпечувати дотримання вказаних соціальних стандартів.

Сьогодні місцеві бюджети є головною складовою системи державних фінансів, їх збалансованість є 1-єю з умов фінансового розвитку адміністративно-територіальних одиниць; коефіцієнт фінансової підтримки місцевих бюджетів значно впливає на структурні зміни в галузях економіки і соціальній сфері. Від ефективності прийняття рішень по видатковій частині

місцевих бюджетів залежить збалансованість бюджетної системи та результативність бюджетного регулювання. Зростання рівня життя суспільства вимагає збільшення результативності використання бюджетних коштів. Головним завданням постає створення інституційних умов для формування місцевих бюджетів, визнання концептуальних основ, тактичних цілей та завдань їх створення стосовно стратегії соціально-економічного розвитку держави. Реалізація інституту місцевого самоврядування має грати головну роль в ініціюванні змін в системі місцевих фінансів.

Підсумок вище сказаного, можна викласти у вигляді переваг і недоліків щодо процесу фіскальної децентралізації в Україні. Переваги:

- взаємозв'язок органів місцевого самоврядування з населенням;
- формування поділу фінансових ресурсів між окремими територіальними утвореннями, а також фінансування в повному обсязі соціальних та інвестиційних проектів і програм на підвідомчій території;
- створення макроекономічної стабільності на місцевому рівні і фінансової автономності місцевих органів влади;
- зростання компетенції і кваліфікації місцевих органів влади в процесі вирішення різних завдань на регіональному рівні;
- підзвітність перед населенням.

Наявні певні недоліки :

- відсутність необхідної бази, що могло б забезпечувати гарантії виконання органами місцевого самоврядування як делегованих так і власних повноважень;
- підпорядкованість і несамостійність органів місцевої влади;
- відсутність дієвих стимулів для місцевих органів влади до збільшення обсягу доходів місцевих бюджетів;
- недостатньо обґрунтовані принципи розподілу повноважень, функцій і бюджетних ресурсів між ланками фінансової системи, що призводить до дублювання і конкуренції повноважень.

Список використаних джерел

1. Буряк М.І. Адміністративно-фінансова децентралізація як фактор розвитку субрегіональних територіальних громад / М.І. Буряк // Вісник ДДФА. Економічні науки. – 2014. – № 1. – С. 58–65.
2. Бедь В. В., Когут Ю. М.. Фінанси: Навч.-метод. посіб. для самостійного вивчення дисципліни. — К.: МАУП; Ужгород: ЗІ ім. А. Волошина, 2004. — 168 с.. 2004
3. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н. О. Бикадорова // Екон. вісн. Донбасу. – 2010. – № 2. – С. 145–151.
4. Бодров В.Г., Дяченко С. А. Бюджетна та фінансова децентралізація як інструмент зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування: навчально-методичні матеріали. Київ: НАДУ, 2015. – 101с.
5. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки / Ш. Бланкарт ; за ред. В. М. Федосова ; пер. з нім.— К. : Либідь, 2000.— 654 с.
6. Булеца Н.В. Фіскальна децентралізація та соціально-економічний розвиток регіонів [Електронний ресурс] / Н.В. Булеца // Ефективна економіка. – 2015. - №12. Режим доступу:
http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/12_2015/55.pdf.
7. Василик О. Д. Державні фінанси України : навч. посіб. – К. : Вища школа, 2000. – 383 с.
8. Василик О. Д. Бюджетна система України: підручник для студ. вищ. навч. закладів / О.Д. Василик, К.В. Павлюк; Київський національний університет ім. Т. Шевченка . – К.: Центр навч. Літератури, 2004. – 539 с.
9. Григоренко В. О. Значення фінансових ресурсів у формуванні фінансового потенціалу території / В.О. Григоренко // Інтернет-конференція Буковинського державного фінансово-економічного університету [„Роль

- фінансово-кредитного механізму в економічному розвитку країн Східної Європи»], (Чернівці, 20 грудня 2012 року). – Чернівці. – С. 150-153.
10. Досягнення України у сфері децентралізації за останні два роки вражають, – німецький експерт Андреас фон Шуманн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kp.org.ua/dosyagnennya-ukra%D1%97ni-u-sferi-decentralizaci%D1%97-za-ostanni-dvaroki-vrazhayut-nimeckij-ekspert-andreas-fon-shumann/>.
 11. Децентралізація в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/1453>
 12. Децентралізація влади: польські уроки для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://antikor.com.ua/articles/38326detsentralizatsija_vladi_poljsjki_uroki_dlja_ukrajini.
 13. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив: матеріали інформаційного семінару // Український інститут міжнародної політики. – 2015. – 22 с.
 14. Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн / В.В. Зайчикова. – К. : НДФІ, 2007. – 299 с.
 15. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 26 травня 1997 р. // ВР України. - 1997. - №24.- Ст.170
 16. Експерт з децентралізації : «Ця реформа приречена на успіх!» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://persha.kr.ua/news/life/79731-ekspert-z-detsentralizatsiyi-tsya-reforma-pryrechena-nauspikh.html>.
 17. Волохова І. С. Фінансова децентралізація, її недоліки та переваги / І. С. Волохова // Прометей. – 2011. - №3 (36). – С. 281–285
 18. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: [навч. посіб. для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування]. – К.: ПРООН/ МПВСР. – 2007. – 269 с.

- 19.Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінансової децентралізації / О. С. Дроздовська // Фінанси України : наук.-теорет. та інформ.-практ. журн. – 2002 . – № 8. – С. 19–25 .
- 20.Конституція Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>.
- 21.Кириленко О. П. Місцеві бюджети України. Історія, теорія, практика / О. П. Кириленко. – К. : НІРС, 2000. – С. 151.
- 22.Клівіденко Л. М. Місцеві фінансові ресурси – основа самостійності місцевих органів влади / Л. М. Клівіденко // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону.
- 23.Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навч. посібн. [Текст] / В.І. Кравченко. – К.: Київ, 2010. – 487 с
- 24.Крайник О.П. Децентралізація управління фінансовими ресурсами регіону /О.П.Крайник// Ефективність державного управління [Текст] :зб. наук. пр. —Вип. 21.— Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. —С. 373—378.
- 25.Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254К/96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
- 26.Конституція Республіки Польща [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.
- 27.Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
- 28.Кваша Т.К. Фіскальна децентралізація: моделі її впливу на економічний розвиток / Т.К. Кваша // Технологический аудит и резервы производства. – 2015. - №5/5(25). – С. 70-74
- 29.Кузькін Є. Ю. Теоретичні аспекти фіскальної децентралізації / Є. Ю. Кузькін // Наукові праці НДФІ. - 2014. - Вип. 4. - С. 3-12.

- 30.Лахижа М. Фінансове забезпечення органів територіального самоврядування: досвід Республіки Польща / М. Лахижа // Теорія та практика державного управління. – 2011. – № 4 (35). – С. 394–398.
- 31.Макогон В.Д. Напрями розбудови системи місцевих фінансів / В.Д. Макогон // Ринок цінних паперів України. – 2013. – № 3–4. – С. 27–32.
- 32.Макаров Г. В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] / Г. В. Макаров // НІСД. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>
- 33.Матеріали Громадських обговорень законопроектів “Про територіальний устрій України”, “Про місцеве самоврядування громади”, “Про самоврядування району”, “Про самоврядування області”, “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, 26 липня 2005 року. – Х. : НТУ “ХП”, 2005. – 200 с.
- 34.Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.minfin.gov.ua/news/view/vikonannja-dohodiv-miscevih-bjudzhetiv-za-n-2015- rik?category=bjudzhet&subcategory=local-budg](http://www.minfin.gov.ua/news/view/vikonannja-dohodiv-miscevih-bjudzhetiv-za-n-2015-rik?category=bjudzhet&subcategory=local-budg).
- 35.Матеріали фінансово-економічного форуму “Фіскальна політика: перспективи розвитку місцевого самоврядування”, проведеного Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень 9 жовт. 2007 р. (Київ). – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua> .
- 36.Молдован О.О. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання [Текст] / О.О. Молдован, Я.А. Жаліло, О.В.Шевченко.—К.:НІСД, 2010.—35с.
- 37.Мацук З.А. Фіскальний федералізм як децентралізована модель формування бюджетного регулювання в Україні / З.А. Мацук // Фінанси, облік і аудит. – 2014. - №1(23). – С. 81-94.
- 38.Субботович Ю.Л. Бюджетна децентралізація та зміцнення фінансів органів місцевого самоврядування / Ю.Л. Субботович // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. – 2013. – № 13. – С. 44–46.

- 39.Серьогін С. М. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2015. – № 2. – С. 1–17.
- 40.Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. – М.: Наука, 1992. – 572 с
41. Холлис Г. На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе / Г. Холлис, К. Плоккер / Европ. Экспертн. служба по программе Тасис. – Брюссель, 1995. – 328 с.
- 42.Юрій С. І. Бюджетна система України : [навч. посіб.] / С. І. Юрій, Й. М. Бескид. – К. : НІОС, 2000. – 400 с.
- 43.Словник іншомовних слів / Уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарлупа. – К.: Наукова думка, 2000. – 680 с.
- 44.Хамініч С. Ю., Климова В. М. Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України // Вісник Дніпропетровського університету : науковий журнал. – Випуск 5/2, 2011, № 10/1, Том 19.
- 45.Якобсон Л.И. Бюджетная реформа: федерализм или управление по результатам? [Электронный ресурс] / Л.И. Якобсон // Препринт WP8/2006/03. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – 20 с. – Режим доступа: https://www.hse.ru/data/2010/05/05/1216436430/WP8_2006_03.pdf
- 46.Романюк С. А. Політекономічні аспекти децентралізації державного управління територіальним розвитком України / С. А. Романюк // Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2015 р.) / за заг. ред. Ю. А. Ковбасюка, А. І. Семенченка, С. В. Загороднюка. – Київ : НАДУ, 2015. – С. 315–317.

- 47.Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : монографія / К. В. Павлюк ; Н.-д. фін. ін-т.— К., 2006.— 584 с.
- 48.Хамініч С.Ю. Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України / С.Ю. Хамініч, В.М.Климова// Вісник Дніпропетровського університету — 2011.—Вип. 5(2). — С.143—148.—(Серія “Економіка”).
49. Осипенко С.О. Фінансова децентралізація: ефективність реалізації на місцевому рівні / С.О. Осипенко // Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки). – 2013. – № 4 (24). – С. 176–181.
- 50.Про Рекомендації парламентських слухань “Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування” [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України.— Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3227-15>.
- 51.Пилипів В. В. Децентралізація управління соціально-економічним розвитком України / В. В. Пилипів, Л. М. Макаренко // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону [Електронний ресурс]: зб. наук. пр.—Вип.4(2).—2008.—Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_gum/aprer/2008_4_2/103.pdf
- 52.Позитивні результати бюджетної децентралізації вже помітні, – урядові експерти під час круглого столу у Львові [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/225>.
- 53.Плакуща М. «Необхідність фіскальної децентралізації в Україні». Збірник – Управління і адміністрування: зб. наук. ст. студ. ден. форми навч. / відп. ред. С. І. Бай. – Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т., 2018. – Ч. 2. – С. 399-405.
- 54.Польський експерт здивований підходом у питанні децентралізації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zik.ua/news/2015/09/03/polskyuy_ekspert_zdyvovanyy_pidhodom_u_pytanni_detsentralizatsii_v_ukraini_621532.

55. Русін В.М. Вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні./ Збірн. тез доповідей Першої Інтернет-конф./ Управління фінансами держави, регіону, підприємства та домогосподарства: погляди науковців і практиків. - Тернопіль, 2015
56. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
57. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28.12.2014 р. № 71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.
58. Проць Н.В. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації / Н.В. Проць // Фінансовий простір. – 2015. – № 1(17). – С. 221–227.
59. Про виконання бюджету міста Києва у 2016 - 2017 роках [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://old.kyivcity.gov.ua/news/?c=469>
<https://old.kyivcity.gov.ua/news/?c=497>
60. Слобожан О. Зміни до бюджетного та податкового законодавства щодо бюджетної децентралізації [Електронний ресурс] / О. Слобожан // Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні (проект діалог). – Режим доступу : <http://auc.org.ua>.
61. Трачук П. А. Державне будівництво та місцеве самоврядування: навч. посібник / П.А Трачук – Чернівці: Наша книга, 2007. – 280 с.
62. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / кол. авт. ; [заг. ред., передм. Ф. О. Ярошенка]. – К. : Зовнішня торгівля ; УДУФМТ, 2010. – 592 с.
63. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: Навчальний посібник / О.О. Синцова. – К.: Центр навч. літератури, – 2005 – 560 с.

- 64.Сеньків Т. В. Самостійність місцевих бюджетів: стан, проблеми та шляхи зміцнення / Т.В. Сеньків //Економічний форум. – 2012. – №1. – С. 8
- 65.Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р // Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
- 66.Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку / За ред. І.Я.Чугунова. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 848с.
- 67.Чи бути в Бюджеті-2015 децентралізації? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slovoidilo.ua/articles/6675/2014-12-30/byt-li-v-byudzhete-2015-decentralizacii.html>.
- 68.The World Bank Group [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу:<http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization/political.htm>
- 69.The World Bank (2014) “Report No. 86951-UA. Program Document on a Proposed Development Policy Loan in the Amount of US\$ 750 Million to Ukraine for the First Development Policy Loan” available at: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2014/05/14/000442464_20140514094828/Rendered/PDF/869510PGD0P150010Box385211B00OUO090.pdf. (Accessed 17 April 2016).
- 70.Arkan, G. Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption? / G. Arkan // International Tax and Public Financ. – 2004. – №11. – С. 175–195.
- 71.Bahl, R. and Martinez-Vazquez, J. (2006) “Sequencing Fiscal Decentralization”, The World Bank Poverty Reduction and Economic Management Network, [Online], available at: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/decentralizationcourse2006/OtherReadings/BahlMartinez-Vazquez.pdf>. (Accessed 17 April 2016).
- 72.Buchanan, J. (1957) “Federal expenditures and state functions”, Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability, Joint Economic

- Committee, [Online], available at: https://fraser.stlouisfed.org/docs/historical/jec/19571105jec_fedexpenditure_buchanan.pdf (Accessed 17 April 2016).
73. Fisman, R. and Gatti, R. (2000) "Decentralization and Corruption: Evidence across Countries", World Bank Policy Research Working Paper, vol. 2290, pp. 1–18.
74. Kaiser, K. (2006) "Decentralization Reforms", Analyzing the Distributional Impact of Reforms, [Online], vol. 6, available at: http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120845825946/3622-06_Ch06.pdf. (Accessed 17 April 2016).
75. Oates, W. (1999) "An Essay on Fiscal Federalism", Journal of Economic Literature, vol. 37, pp. 1120–1149.
76. Samuelson, P. (1954) "The Pure Theory of Public Expenditure", The Review of Economics and Statistics, [Online], vol. 36, available at: http://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Samuelson.pdf. (Accessed 15 April 2016).
77. Stiglitz, J. (1999) Economics of the public sector. 3rd ed., New York/London.
78. Tanzi, V. (2001) "Pitfalls On the Road To Fiscal Decentralization", Working papers, [Online], vol. 19, available at: <http://carnegieendowment.org/files/19Tanzi.pdf>. (Accessed 12 April 2016).
79. Vammalle C. Sub-national Finances and Fiscal Consolidation: Walking on Thin Ice / C. Vammalle, C. Hulbert // OECD Regional Development Working Papers.— 2013.— Febr. [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1787/5k49m8cqkcf3-en>.
80. Olson M., Jr. The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government / M. Olson, Jr. // The American Economic Review.— 1969.— No 59 (2).— P. 479—487 [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://www.jstor.org/stable/1823700>.
81. Ter-Minassian T. Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline? / T. Ter-Minassian // OECD Journal on

Budgeting.—2007.—Vol. 6, No 3 [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/43469443.pdf>.

82.Martinez-Vazquez J. The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey / J. Martinez-Vazquez, S. Lago-Pecas, A. Sacchi // International Center for Public Policy, 2015.—(Working Paper 15-02). [Online]. — Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2633869>.

83.Technical Assistance Report – Implementing Fiscal Decentralization: report of International Monetary Fund October 2015 № 15/287 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15287.pdf>.

Додаток А

Показники рівня фінансової децентралізації в окремих країнах

Країна/показник FD	Фінансова автономія (FA)	Фінансова відповідальність (FR)	Композитний індекс фінансової децентралізації	Середнє значення CIFD за 1993- 2000	Середнє значення CIFD 2001- 2016
Білорусь	75,4	48,9	60,6	н\д	60,6
Болгарія	52,1	25,4	33,9	38,7	30,1
Вірменія	46,4	6,9	17,7	н\д	17,7
Естонія	72,4	49,4	56,6	58,7	46,5
Латвія	68,5	38,8	51,2	57,2	48,2
Литва	70,8	77,9	55,9	55,9	н\д
Македонія	52,3	14,1	26,5	н\д	26,5
Молдова	60,6	38,0	47,6	49,1	46,7
Польща	61,8	41,1	49,7	49,7	н\д
Румунія	62,8	19,3	37,8	35,8	54,3
Сербія	64,2	18,9	34,8	н\д	34,8
Словаччина	64,9	12,6	27,9	28,6	26,3
Словенія	63,2	26,7	40,4	40,0	40,7
Угорщина	33,4	39,1	37,6	37,6	35,3
Україна	59,9	41,8	16,5	14,7	15,2
Хорватія	86,0	15,2	36,0	40,5	32,8
Чехія	62,0	27,1	40,8	40,9	40,8
Мінімальне значення	33,4	6,9	16,5	14,7	15,2
Максимальне значення	86,0	77,9	60,6	58,7	60,6
Середнє значення	62,2	31,8	39,5	42,1	37,1

Додаток Б

Порівняння розміру податків чинних до і після 2015 р.

Ланка бюджету Норматив	Чинні до 2015 року			Чинні з 2015 року		
	Бюджет міста обласн ого значенн я	Обласний бюджет	Державни й бюджет	Бюджет об'єднано ї громади, району, міста обласного значення	Обласний бюджет	Державни й бюджет
Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО)	75	25	0	60	15	25
Податок на прибуток			100		10	90
Екологічний податок	Зараховується до доходів спецфонду (бюджет розвитку)			Зараховується до доходів загального фонду		
	35		65	25	55	20
Акцизний податок з реалізації підакцизних товарів (2-5)				100		
Плата за надання адміністратив них послуг			100	100		
Державне мито			100	100		
Єдиний податок	Зараховується до доходів спецфонду (бюджет розвитку)			100		
Податок на майно (плата за землю, транспортний податок, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки)	100			100		

