

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНА НАВЧАЛЬНО-НАУКОВА УСТАНОВА «АКАДЕМІЯ
ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ»

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНА НАВЧАЛЬНО-НАУКОВА УСТАНОВА «АКАДЕМІЯ
ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ»

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ПАЛІЙЧУК ТЕТЯНА ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 336.1: 336.2: 336.5

ДИСЕРТАЦІЯ
ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА МЕХАНІЗМИ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ В
УКРАЇНІ

08.00.08 – «Гроші, фінанси і кредит»

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.


_____ Т.В. Палійчук

Науковий керівник:

Кудряшов Василь Павлович,
доктор економічних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України

Київ – 2019

АНОТАЦІЯ

Палійчук Т.В. Фіскальна децентралізація та механізми її реалізації в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук (доктора філософії) за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит. – ДННУ «Академія фінансового управління», Київ, 2019.

У дисертаційній роботі здійснено комплексне дослідження теорії та практики впровадження і подальшого розвитку фіскальної децентралізації. Запропоновано напрями розв'язання важливої науково-практичної задачі щодо визначення ефективних механізмів досягнення встановлення оптимального розподілу дохідних джерел формування бюджетів, фіскальних і видаткових повноважень між органами влади різних рівнів державного управління.

Грунтуючись на результатах дослідження теоретичних основ фіскальної децентралізації, вивчені та виокремлені кращі європейської практики реформування системи управління державними фінансами на засадах децентралізації, а також зважаючи на підсумки аналізу сучасного стану розподілу дохідних та видаткових функцій і повноважень між різними рівнями бюджетної системи, запропоновано та обґрунтовано рекомендації щодо формування і розвитку оптимальної моделі фіскальної децентралізації в Україні та представлено пропозиції щодо подальшого удосконалення децентралізації у сфері оподаткування і досягнення раціонального рівня децентралізації видаткових повноважень між субсекторами державного управління України.

У розділі 1 *«Теоретичні засади дослідження фіскальної децентралізації та механізмів її реалізації»* розглянуто та поглиблено теоретико-методологічні підходи до визначення сутності фіскальної децентралізації та її складових, розкрито критерії та принципи розмежування дохідних і видаткових повноважень між рівнями державного управління.

Розглянуто та проаналізовано представлені вітчизняними та зарубіжними вченими і практиками розуміння понять «фіскальна децентралізація», «фінансова децентралізація», «бюджетна децентралізація», «бюджетний федералізм», «податкова децентралізація» і запропоновано та обгрунтовано авторське бачення вищезазначених понять. Узагальнено, систематизовано та запропоновано оновлену систему показників, що дають змогу визначити рівень фіскальної децентралізації в певній країні та здійснити міжнародне порівняння. Представлено класифікацію та надано характеристику моделей фіскальної децентралізації (*пункт 1.1, стор.32-58*).

Запропоновано теоретико-практичні механізми переходу до децентралізованої системи управління державними фінансами. Розкрито сутність поняття «механізми реалізації фіскальної децентралізації» та представлено основні їх складові. Визначено комплекс умов та факторів ефективного впровадження фіскальної децентралізації (*пункт 1.2, стор.59-84*).

Здійснено дослідження досвіду реформування системи управління державними фінансами шляхом впровадження фіскальної децентралізації у країнах-членах ЄС, зокрема щодо використання моделей фіскальної децентралізації. Розглянуто шляхи та способи впровадження фіскальної та податкової децентралізації у європейських країнах (*пункт 1.3, стор.85-107*).

У розділі 2 «Аналіз стану фіскальної децентралізації в Україні» проаналізовано співвідношення фіскальної централізації та децентралізації в Україні та здійснено порівняння із показниками рівня децентралізації системи управління державними фінансами в країнах-членах ЄС. Здійснено поглиблений статистичний та економіко-математичний аналіз розподілу дохідних та видаткових повноважень між різними рівнями бюджетної системи України за допомогою запропонованої системи показників фіскальної децентралізації. Проаналізовано структуру доходів і видатків субнаціональних органів влади у європейських країнах та досліджено систему розподілу податкових надходжень між різними рівнями державного

управління. Проранжовано окремі країни-члени ЄС за рівнем податкової автономії місцевої влади. Визначено рівень фіскальної децентралізації в країнах-членах ЄС із використанням системи показників, які враховують дохідний та видатковий аспекти (*пункт 2.1, стор.109–134*).

Проаналізовано зміни у формуванні місцевих бюджетів України, що запровадженні у зв'язку із реалізацією реформи фіскальної децентралізації. Визначено особливості розмежування податкових джерел між різними рівнями влади. Проведено оцінку щодо достатності фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування для забезпечення розвитку територій. На основні дослідження виокремлено поточні проблеми та сформульовано рекомендації щодо вирішення проблеми питань з метою забезпечення подальшої успішної реалізації фіскальної децентралізації в Україні (*пункт 2.2, стор.135–160*).

Здійснено оцінювання децентралізації видаткових повноважень між органами влади різних рівнів адміністративно-територіального устрою України на основі чого визначено основні недоліки функціонування бюджетної системи в частині розподілу повноважень, компетенції та фінансових ресурсів між центральним та місцевими рівнями державного управління України. Висвітлено зарубіжний досвід реформування системи взаємодії органів влади різних рівнів, зокрема щодо перерозподілу сфер компетенції та відповідальності. Здійснено порівняння децентралізації видаткових повноважень в Україні і в країнах-членах ЄС на основі аналізу структури видатків місцевих бюджетів України та субнаціональних органів влади європейських країн (*пункт 2.3, стор.161–188*).

У розділі 3 *«Пропозиції щодо поглиблення фіскальної децентралізації та запровадження механізмів її реалізації в Україні»* обґрунтовано концептуальні засади формування оптимальної моделі фіскальної децентралізації та запропоновано напрями впровадження цієї моделі в Україні. Здійснено обґрунтування шляхів удосконалення системи міжбюджетних відносин, способів розв'язання суперечностей між суб'єктами

державного управління з приводу фінансування надання суспільних послуг органами влади різного рівня бюджетної системи.

Запропоновано та обгрунтовано точкові рекомендації для органів центрального та субнаціонального рівнів управління щодо розвитку їх інституційної спроможності відповідно до імплементації Плану заходів реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами України на 2017–2020 роки в частині підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики (система заходів з міжбюджетних відносин та фіскальної децентралізації) (*пункт 3.1, стор.190 -209*).

Визначено механізми поглиблення децентралізації у сфері оподаткування України і запропоновано заходи щодо удосконалення податкової децентралізації на основі результатів економіко-математичного аналізу впливу динаміки податкових підходжень органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток регіонів, покращення якості надання суспільних послуг та підвищення рівня добробуту громадян в адміністративно-територіальних одиницях (*пункт 3.2, стор.210–233*).

Представлено напрямки досягнення оптимального рівня децентралізації видаткових повноважень між субсекторами державного управління України. З метою підвищення показників фінансової забезпеченості субнаціональних органів влади запропоновано шляхи удосконалення розмежування видаткових повноважень між різними рівнями бюджетної системи України (*пункт 3.3, стор.234–259*).

Ключові слова: фіскальна децентралізація, фінансова децентралізація, бюджетна децентралізація, податкова децентралізація, система управління державними фінансами, податкова реформа, місцеві бюджети, податкові надходження, місцеві податки та збори, міжбюджетні трансферти, механізми фіскальної децентралізації, модель фіскальної децентралізації, фіскальна автономія, децентралізація витрат.

ABSTRACT

Paliichuk T. V. Fiscal decentralization and mechanisms for its implementation in Ukraine. – Qualifying scientific work on the rights of manuscripts.

Dissertation for an academic Candidate's Degree of Economic Science by specialty 08.00.08 – money, finance and credit. – State Education and Scientific Institution “Academy of Financial Management”, Kyiv, 2019.

In the dissertation the complex research of the theory and practice of introduction and further development of fiscal decentralization is carried out. The directions of solving an important scientific and practical task of determining the effective mechanisms for achieving the establishment of optimal distribution, revenue sources for the formation of budgets, fiscal and expenditure powers between the authorities of different levels of public administration are proposed.

Based on the results of the study of the theoretical foundations of fiscal decentralization, the study and allocation of a better European practice of reforming the public finance management system on the basis of decentralization, and also on the basis of the analysis of the current state of distribution of income and expense functions and powers between different levels of the budget system, recommendations have been proposed and substantiated, the formation and development of an optimal model of fiscal decentralization in Ukraine and suggestions for further development year of improvement in tax decentralization and achievement of rational decentralization of spending authority subsector between public administration of Ukraine.

In Part 1 “Theoretical principles of the study of fiscal decentralization and mechanisms for its realization” theoretical and methodological approaches to the definition of the essence of fiscal decentralization and its constituents are considered, and the criteria and principles of distribution of income and expense powers between levels of public administration are revealed.

The concepts of “fiscal decentralization”, “financial decentralization”, “fiscal decentralization”, “fiscal federalism”, “tax decentralization”, and the

author's vision of the above concepts are suggested and substantiated by domestic and foreign scholars and practitioners. It is generalized, systematized and offered an updated system of indicators that can determine the level of fiscal decentralization in a particular country and make an international comparison. The classification and characteristics of fiscal decentralization models are presented (*paragraph 1.1, pages 32–58*).

The theoretical and practical mechanisms of transition to a decentralized system of public finance management are proposed. The essence of the concept “mechanisms of realization of fiscal decentralization” is revealed and the main components of them are presented. A set of conditions and factors for the effective implementation of fiscal decentralization has been identified (*paragraph 1.2, pages 59–84*).

The experience of reforming the public finance management system through the implementation of fiscal decentralization in EU member states, in particular the use of fiscal decentralization models, has been researched. The ways and means of introduction of fiscal and tax decentralization in European countries are considered (*paragraph 1.3, pages 85–107*).

Part 2 “Analysis of the state of fiscal decentralization in Ukraine” analyzes the relation between fiscal centralization and decentralization in Ukraine, and compares with the indicators of the level of decentralization of the public finance management system in the EU member states. An in-depth statistical and economic-mathematical analysis of the distribution of income and expense powers between different levels of the budgetary system of Ukraine with the help of the proposed system of indicators of fiscal decentralization is carried out. The structure of incomes and expenditures of subnational authorities in European countries is analyzed and the system of distribution of tax revenues between different levels of public administration is explored. Some member states of the EU are analyzed on the level of tax autonomy of local authorities. The level of fiscal decentralization in the EU member states has been determined using indicator systems that take into account income and expense aspects (*paragraph 2.1, pages 109–134*).

The changes in the formation of local budgets of Ukraine that were introduced in connection with the implementation of the reform of fiscal decentralization have been analyzed. The features of differentiation of tax sources between different levels of power are determined. An assessment is made as to the sufficiency of financial resources of local self-government bodies for the development of territories. The main research identifies the current problems and formulates recommendations for addressing the issues in order to ensure further successful implementation of fiscal decentralization in Ukraine (*paragraph 2.2, pages 135–160*).

The evaluation of decentralization of spending powers between the authorities of different levels of administrative-territorial structure of Ukraine was carried out on the basis of which the main disadvantages of functioning of the budget system in terms of division of powers, competence and financial resources between the central and local levels of state administration of Ukraine were determined. The foreign experience of reforming the system of interaction between government bodies of different levels, in particular regarding the redistribution of competences and responsibilities, is highlighted. A comparison was made between decentralization of spending powers in Ukraine and EU member states on the basis of an analysis of the structure of expenditures of local budgets of Ukraine and subnational authorities of European countries (*paragraph 2.3, pages 161–188*).

Part 3 “Proposals to deepen fiscal decentralization and implementation of mechanisms for its implementation in Ukraine” substantiates the conceptual framework for the formation of an optimal model of fiscal decentralization and proposes directions for the implementation of this model in Ukraine. Substantiation of ways to improve the system of intergovernmental fiscal relations, ways of resolving contradictions between the subjects of public administration regarding the financing of the provision of public services by the authorities of different levels of the budget system is grounded.

The point recommendations and recommendations for central and subnational levels of government regarding the development of their institutional

capacity are proposed and justified in accordance with the implementation of the Implementation Plan of the Strategy for the Reform of the Public Finances Management System of Ukraine for 2017-2020 in order to increase the efficiency of resource allocation at the level of state policy formation (system of measures intergovernmental fiscal relations and fiscal decentralization) (*paragraph 3.1, pages 190–209*).

The mechanisms of deepening of the decentralization in the sphere of taxation of Ukraine are determined and measures are proposed to improve tax decentralization on the basis of the results of the economic and mathematical analysis of the influence of the dynamics of tax revenues of local governments on the socio-economic development of regions, improvement of the quality of provision of public services and raising the level of welfare of citizens in the administrative-territorial units (*paragraph 3.2, pages 210–233*).

The directions of achievement of an optimal level of decentralization of spending powers between sub-sectors of the state administration of Ukraine are presented. In order to increase the financial security of subnational authorities, ways have been proposed to improve the separation of spending powers between different levels of the budgetary system of Ukraine (*paragraph 3.3, pages 234–259*).

Keywords: fiscal decentralization, finance decentralization, budget decentralization, tax decentralization, public finance management system, tax reform, local budgets, tax revenues, local taxes and fees, intergovernmental fiscal transfers, fiscal decentralization mechanisms, models of fiscal decentralization, fiscal autonomy, decentralization of expenditures.

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

Підрозділи у колективних монографіях:

1. Палійчук Т. В. Теоретичні основи фіскальної децентралізації (підрозділ 1.3). *Фінансове забезпечення аграрного сектору: вітчизняний та зарубіжний досвід* [колективна монографія]. Національний університет біоресурсів і природокористування України. 2017. С.36–53. (0,98 д.а.).

2. Палійчук Т. В., Петруха С. В. Децентралізація та розвиток сільських територій. *Проблеми та перспективи фінансового забезпечення аграрного сектору: вітчизняний та зарубіжний досвід* [колективна монографія]. Національний університет біоресурсів і природокористування України. 2018. С.34–70. (1,72 друк. арк.). *Особистий внесок: визначено роль фіскальної децентралізації як однієї із складових системи забезпечення стійкого розвитку сільських територій і сільського господарства* (1,20 д.а.).

3. Paliichuk T. V., Petrukha S. V. Tax Decentralization: Theory, Methodology and Practice. *Mechanisms of management and development strategies of economic entities in the conditions institutional transformations of the global environment* [collective monograph]. ISMA University. Riga (Latvia): “Landmark” SIA. 2019. pp.288–304. (0,99 д.а.). *Особистий внесок: визначено шляхи досягнення оптимального рівня розподілу податкових джерел та фіскальних повноважень між рівнями системи управління державними фінансами* (0,74 д.а.).

Статті в наукових фахових виданнях та виданнях, внесених до наукометричних баз даних:

4. Палійчук Т. В. Вплив реформи фіскальної децентралізації на місцеві бюджети України. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. Вип. 8. С.1056–1061. URL: <http://global-national.in.ua/archive/8-2015/221.pdf>. (електронне наукове фахове видання України, включено до міжнародної наукометричної бази *Index Copernicus*). (0,55 д.а.).

5. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація: досвід Польщі та можливості його використання в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Вип. 18. С.134–138. (наукове фахове видання України, включено до міжнародної наукометричної бази *Index Copernicus*). (0,67 д.а.).

6. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація: податковий аспект. *Вісник Одеського національного університету. Економіка*. 2016. Вип. 7 (49). С. 159–163. (наукове фахове видання України, включено до міжнародної наукометричної бази *Index Copernicus*). (0,47 д.а.).

7. Палійчук Т. В. Механізми підвищення рівня фіскальної децентралізації в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Економіка і менеджмент»*. 2016. Вип. 19. С.130–133. (0,46 д.а.).

8. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація у Франції. *Приоритетні економічні студії*. 2016. Вип. 6. С.154–158. (наукове фахове видання України). (0,48 д.а.).

9. Палійчук Т. В. Перерозподіл видаткових повноважень між різними рівнями бюджетної системи України у контексті впровадження фіскальної децентралізації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Економіка і менеджмент»*. 2017. Вип. 24. С.74–77. (0,50 друк. арк.).

10. Палійчук Т. В., Куницький К. С. Актуальні питання теорії та практики фіскальної децентралізації. *Економіка. Фінанси. Право*. ТОВ «Міжнародний бізнес центр». 2017. Вип. 9. С. 30–36. (наукове фахове видання України, включено до міжнародної наукометричної бази *Index Copernicus*). (0,69 друк. арк.). *Особистий внесок: у частині визначення теоретичних і практичних засад, основних тенденцій та подальшого розвитку фіскальної децентралізації; формулювання точкових рекомендацій щодо підвищення ефективності розподілу бюджетних ресурсів між органами влади різного рівня управління*. (0,52 д.а.).

11. Палійчук Т. В. Моделі фіскальної децентралізації у реформуванні системи управління державними фінансами. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Економіка»*. 2017. Вип. 50. С. 273–279. (наукове фахове видання України, включено до міжнародних наукометричних баз: *Index Copernicus, ResearchBib; PIIЦ; Google Scholar*). (0,91 д.а.).

12. Палійчук Т. В., Петруха Н. М. Концептуальні засади фіскальної децентралізації в країнах-членах ЄС. *Облік і фінанси*. 2017. Вип. 2 (76) С.99–106. (наукове фахове видання України, включено до міжнародних наукометричних баз: *EBSCOhost, Index Copernicus, RePEc, ProQuest, PIIЦ, Ulrich's Periodicals Directory, Research Bible, Google Scholar*). (0,60 друк. арк.). *Особистий внесок: у частині визначення концептуальних засад фіскальної децентралізації в європейських країнах та розробки рекомендацій щодо подальшої імплементації в Україні кращої практики фіскальної децентралізації країн-членів ЄС.* (0,50 д.а.).

13. Палійчук Т. В. Механізми підвищення рівня податкової децентралізації. *Академічний огляд*. 2017. Вип. 1 (46).С. 35–43. (наукове фахове видання України, включено до міжнародних наукометричних баз: *Ulrich's Periodicals Directory, Google Scholar*). (0,77 д.а.).

14. Paliichuk T. V. The Theory and Practice of Assessment of Fiscal Decentralization Level. *Економічний дискурс*. 2017. Вип. 3 С. 152–160. (наукове фахове видання України, включено до міжнародних наукометричних баз: *The Cite Factor, The Journals Impact Factor, The General Impact Factor, Directory of Research Journals Indexing DRJI, ResearchBib, Directory of Abstract Indexing for Journals, Academia.edu, Scribd, The Electronic Journals Library, Universal Impact Factor*). (0,94 д.а.).

Статті у наукових періодичних видань інших держав:

15. Палійчук Т. В. Особливості фіскальної децентралізації в країнах-членах ЄС. *International Academy Journal "Web of Scholar"*. 2017. Вип. 7 (16). С.21–25. (включено до міжнародних наукометричних баз: *PIIЦ, Google Scholar*). (0,48 д.а.).

16. Палійчук Т. В. Децентралізація расходних повноважень між різними рівнями бюджетної системи. *The European Journal of Humanities and Social Sciences*. 2017. Вип. 5. С. 67–70. (включено до міжнародних наукометричних баз: *Ulrichsweb Global Serials Directory, Research Papers in Economics, Index Copernicus, BASE, OpenAIRE, WorldCat, Google Scholar, Cyberleninka, EBSCO, RePEc, Registry Open Access Repositories, Socionet*). (0,26 д.а.).

17. Палійчук Т. В. Механізми реалізації фінансової децентралізації. *The European Journal of Economics and Management Sciences*. 2017. Вип. 4. С. 156–159. (включено до міжнародних наукометричних баз: *Ulrichsweb Global Serials Directory, Research Papers in Economics, Index Copernicus, BASE, OpenAIRE, WorldCat, Google Scholar, Cyberleninka, EBSCO, RePEc, Registry Open Access Repositories, Socionet*). (0,25 д.а.).

Публікації за матеріалами конференцій:

18. Палійчук Т. В. Фінансова децентралізація та задачі реформування фінансової системи України. *Економіка в сучасних умовах: стан, проблеми та пошук їх подолання: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Львів, 26–27 червня 2015 р.). У 2-х частинах. Львів.: ГО «Львівська економічна фундація», 2015. Ч. 2. С.92–94. (0,19 д.а.).

19. Палійчук Т. В. Фінансова децентралізація та основні критерії її оцінювання. *Науково-економічний розвиток: менеджмент, фінанси та аудит: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 24–25 липня 2015 р.). У 2-х частинах К.: ГО «Київський економічний науковий центр», 2015. Ч.2 С.85–88. (0,22 друк. арк.).

20. Палійчук Т. В. Принцип субсидіарності та фінансова децентралізація: історичний аспект. *Розвиток економічної системи в контексті міжнародного співробітництва: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції для студентів, аспірантів та молодих*

учених (м. Київ, 21–22 серпня 2015 р.). К: Аналітичний центр «Нова Економіка», 2015. С.113–116. (0,23 друк. арк.).

21. Палійчук Т. В. Моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. *Перспективи економічного розвитку країни: теорія, методологія та практика: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Одеса, 21–22 серпня 2015 р.). О.: ГО «Центр економічних досліджень та розвитку», 2015. С. 96–99. (0,20 друк. арк.).

22. Палійчук Т. В. Поняття та сутність дефініції «фіскальна децентралізація»: вітчизняна парадигма. *Актуальні проблеми використання потенціалу економіки країни: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 28–29 серпня 2015 р.), К.: ГО «Київський економічний науковий центр», 2015. С.88–92. (0,22 друк. арк.).

23. Палійчук Т. В. Фундаментальний індекс фіскальної децентралізації. *Тенденції сталого розвитку економіки країни: прогнози та пропозиції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Львів 28–29 серпня 2015 р.). Львів.: ГО «Львівська економічна фундація», 2015. С. 115–119. (0,21 друк. арк.).

24. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація та доходи місцевих бюджетів. *Розвиток фінансово-економічного становища на різних рівнях управління: підприємство, регіон, держава: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Дніпропетровськ, 6–7 листопада 2015 р.). У 2-х частинах. Дніпропетровськ: НО «Перспектива» 2015. Ч.4 С. 109–111. (0,17 д.а.).

25. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація та економічне зростання. *Фінансово-економічний розвиток України в умовах трансформаційних перетворень: матеріали V Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Львів, 20 листопада 2015 р.). Львів: ЛКА, 2015. С. 228–231. (0,21 друк. арк.).

26. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація в країнах-членах ЄС. *Сучасні тенденції в економіці та управлінні: новий погляд: матеріали IX*

Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 13–14 листопада 2015 р.). У 3-х частинах. Запоріжжя: ГО «СІЕУ» 2015. Ч.2. С. 58–61. (0,23 друк. арк.).

27. Палійчук Т. В. Моделі фіскальної децентралізації. *Економічна безпека країни: загрози та виклики в умовах глобалізації: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції для студентів, аспірантів та молодих учених* (м. Київ, 20–21 листопада 2015 р.). У 2-х частинах – К.: Аналітичний центр «Нова Економіка», 2015. Ч.2. С. 61–63. (0,15 друк. арк.).

28. Палійчук Т. В. Польський досвід реформи фіскальної децентралізації та можливості його використання в Україні. *Теоретична та практична концептуалізація розвитку фінансово-кредитних механізмів в умовах нової соціально-економічної реальності: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Ірпінь, 25 березня 2016 р.). Ірпінь: Видавництво Національного університету ДПС України, 2016. С. 145–147. (0,18 д.а.).

29. Палійчук Т. В. Децентралізація у сфері оподаткування України. *Шевченківська весна: економіка: матеріали XIV Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених* (м. Київ, 5–8 квітня 2016 р.). К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2016. С.272-273. (0,17 д.а.).

30. Палійчук Т. В. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів в контексті фіскальної децентралізації. *Забезпечення стійкого економічного розвитку країни: можливості та перспективи: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Львів, 21–22 жовтня 2016 р.). Львів: ГО «Львівська економічна фундація». С.117–118. (0,16 друк. арк.).

31. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація як інструмент досягнення фінансової автономії органів місцевого самоврядування. *Становлення та особливості регулювання міжнародних економічних відносин: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Дніпро, 21–22 жовтня 2016 р.). Дніпро: НО «Перспектива». С.84–85. (0,14 друк. арк.).

32. Палійчук Т. В., Ковальчук В. В. Європейський досвід фіскальної децентралізації та можливості його імплементації в Україні. *Трансформація фінансових відносин в умовах економічної глобалізації: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції молодих вчених та студентів* (м. Харків, 20 квітня 2017 р.). Харків: Харківський інститут фінансів КНТЕУ. С. 146–148. (0,17 д.а.). *Особистий внесок: у частині формулювання рекомендацій щодо досягнення збалансованої моделі фіскальної децентралізації в Україні на основі дослідження європейського досвіду.* (0,10 д.а.).

33. Палійчук Т. В. Оптимальний рівень децентралізації видаткових повноважень у сучасних соціально-економічних умовах України. *Сучасні наукові підходи до вдосконалення політики економічного зростання: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Ужгород, 5–6 травня 2017 р.). Ужгород: Ужгородський національний університет. С.126–129. (0,22 д.а.).

34. Палійчук Т. В. Фінансова автономія місцевого самоврядування у контексті впровадження фіскальної децентралізації. *Сучасні можливості забезпечення соціально-економічного розвитку країн: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Ужгород, 16 вересня 2017 р.). Ужгород: Ужгородський національний університет С.167–169. (0,18 д.а.).

35. Палійчук Т. В. Перерозподіл видатків між рівнями бюджетної системи у контексті впровадження фіскальної децентралізації. *Модернізація економіки та фінансової системи країни: актуальні проблеми та перспективи: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Дніпро, 29-30 вересня 2017 р.). Дніпро: Придніпровська державна академія будівництва та архітектури. С. 96–99. (0,17 д.а.).

36. Палійчук Т. В. Фіскальна політика в умовах реформування системи управління державними фінансами. *Перспективні напрями та сучасні тенденції сталого розвитку економіки країни: матеріали Всеукраїнської*

науково-практичної конференції (13-14 жовтня 2017 р.). Одеса: ГО «Центр економічних досліджень та розвитку». С. 97–99. (0,15 друк. арк.).

37. Палійчук Т. В. Впровадження фіскальної децентралізації в Україні в умовах європейської інтеграції. *Національна економіка України в умовах європейської інтеграції: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції* (19-20 жовтня 2017 р.). Дніпро: НМетАУ. С. 135–138. (0,19 д.а.).

38. Палійчук Т. В., Петруха Н. М. Фінансове забезпечення сільських територій у контексті впровадження фіскальної децентралізації. *Актуальні проблеми управління соціально-економічними системами: матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції* (07 грудня 2017 р.). Луцьк: РВВ Луцького НТУ. С. 328–330. (0,14 друк. арк.). *Особистий внесок: у частині визначення основних напрямків підвищення рівня фінансового забезпечення розвитку сільських територій України в контексті впровадження фіскальної децентралізації* (0,10 д.а.).

39. Палійчук Т. В., Петруха Н. М. Фіскальна децентралізація та місцевий розвиток в Україні. *Економіка, фінанси, облік та управління: оцінка та перспективи розвитку в Україні та світі: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (22 грудня 2017 р.). Полтава: Центр фінансово-економічних досліджень. С. 36–38. (0,14 д.а.). *Особистий внесок: у частині визначення взаємозв'язку фіскальної децентралізації та місцевого розвитку в Україні* (0,10 д.а.).

40. Палійчук Т. В., Петруха Н. М. Розвиток сільських територій України в контексті реалізації фіскальної децентралізації. *Проблеми та перспективи розвитку фінансових систем в контексті євроінтеграційних процесів: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції* (19 квітня 2018 р.). Харків: Харківський інститут фінансів Київського національного торговельно-економічного університету. С.140-141. (0,10 д.а.). *Особистий внесок: визначено впливу фіскальної децентралізації на забезпечення сталого соціально-економічного розвитку сільських територій України; формулювання завдань щодо активізації розвитку сільських*

територій за основи застосування механізмів фіскальної децентралізації (0,06 д.а.).

41. Палійчук Т. В. Основи розподілу фіскальних повноважень і податкових доходів між різними рівнями бюджетної системи. *Фінансово-кредитна система: вектори розвитку: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (26 квітня 2018 р.). Ужгород: ДВНЗ «Ужгородський національний університет». С.26–28. (0,11 д.а.).

42. Палійчук Т. В. Податкові доходи місцевого самоврядування в контексті впровадження фіскальної децентралізації. *Економічний потенціал країни: наукові підходи та практика реалізації: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (04 травня 2018 р.). Одеса: Одеський національний університет імені І. І. Мечникова. С.153–156. (0,22 д.а.).

43. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація та регіональне економічне зростання. *Актуальні проблеми моделювання та управління соціально-економічними системами в умовах глобалізації: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (11 травня 2018 р.). Дрогобич: Дрогобицький державний педагогічний університет імені Івана Франка. С.169–173. (0,20 д.а.).

44. Палійчук Т. В., Петруха С. В. Розвиток сільських територій на засадах децентралізації: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Проблеми і перспективи інноваційного розвитку економіки в контексті інтеграції України в Європейський науково-інноваційний простір: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (04-05 жовтня 2018 р.). Одеса: Одеський національний політехнічний університет. С.309–314. (0,19 д.а.). *Особистий внесок: у частині формулювання механізмів стимулювання сільських територій України до збільшення власної ресурсної бази і зміцнення фінансової стійкості на засадах децентралізації на основі аналізу сучасного стану фінансової забезпеченості сільських територій з урахування кращої зарубіжної практики* (0,12 друк. арк.).

45. Палійчук Т. В. Інвестиційна спроможність місцевого самоврядування в умовах фіскальної децентралізації. *Механізми, стратегії, моделі та технології управління економічними системами за умов інтеграційних процесів: теорія, методологія, практика: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (05–07 жовтня 2018 р.)*. Мукачево: Хмельницький національний університет. С.116–118. (0,23 д.а.).

46. Палійчук Т. В. Міжбюджетні відносини як механізм впровадження фіскальної децентралізації. *Актуальні проблеми формування ефективної фінансово-економічної системи України в умовах глобальної кризи: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти і молодих учених (18 квітня 2019 р.)*. Харків: Харківський інститут фінансів Київського національного торговельно-економічного університету. С.189–191. (0,21 д.а.).

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ.....	2
ВСТУП.....	21
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА МЕХАНІЗМІВ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ.....	32
1.1. Фіскальна децентралізація та її показники.....	32
1.2. Механізми фіскальної децентралізації та їх складові.....	59
1.3. Стан фіскальної децентралізації та її поглиблення в ЄС.....	85
Висновки до розділу 1.....	108
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СТАНУ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	109
2.1. Співвідношення фіскальної централізації та децентралізації в Україні.....	109
2.2. Аналіз стану децентралізації у сфері оподаткування в Україні.....	135
2.3. Оцінка децентралізації видаткових повноважень між субсекторами державного управління.....	161
Висновки до розділу 2.....	189
РОЗДІЛ 3. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПОГЛИБЛЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	190
3.1. Рекомендації щодо формування моделі фіскальної децентралізації в Україні.....	190
3.2. Механізми поглиблення децентралізації у сфері оподаткування.....	210
3.3. Заходи досягнення оптимального рівня децентралізації видаткових повноважень.....	234
Висновки до розділу 3.....	260
ВИСНОВКИ.....	261
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	266
ДОДАТКИ.....	298

ВСТУП

Актуальність теми. Соціально-економічний розвиток країни, макроекономічна стабільність, добробут громадян, якість надання суспільних послуг – усе це залежить від фінансової стійкості держави, що визначається ефективністю реалізації фіскальної політики, адже фіскальна політика є невід’ємною складовою системи управління державними фінансами, завданням якої є сприяти вирішенню таких питань, як структурне удосконалення національної економіки, згладжування галузевих і територіальних диспропорцій, стимулювання підприємств до розробки інноваційних технологій тощо.

На сьогодні регіональний та загальнодержавний розвиток України стримується недостатнім фінансовим забезпеченням субнаціональних органів управління, недоліками організаційних, правових, фіскальних методів та інструментів забезпечення самостійності місцевих бюджетів, відсутністю стабільного чіткого розподілу видаткових повноважень між рівнями влади, недосконалістю адміністративно-територіального устрою країни, недостатнім рівнем зацікавленості місцевого самоврядування у пошуку альтернативних джерел формування доходів місцевих бюджетів тощо. Зважаючи на сучасну ситуацію в Україні актуальним є використання нових інструментів у фіскальній політиці, а саме реформування системи управління державними фінансами шляхом впровадження фіскальної децентралізації.

Поглиблення вертикальних та горизонтальних бюджетних дисбалансів, потреба в отриманні органами місцевого самоврядування достатніх фінансових ресурсів для забезпечення поступального розвитку, модернізації інфраструктури, громадського транспорту за одночасного недопущення посилення додаткового навантаження на місцеві бюджети без належного фінансового забезпечення делегованих державою повноважень, зумовлюють необхідність фіскальної децентралізації в Україні для забезпечення зростання місцевої економіки, збалансування асиметрії розвитку держави та територіальних громад, що визначає актуальність обраної теми дослідження.

Фіскальна децентралізація є одним із дієвих напрямів досягнення більш раціонального рівня розподілу та підвищення ефективності використання бюджетних коштів, покращання якості надання суспільних послуг, спрямування діяльності інституту місцевого самоврядування на досягнення Цілей сталого розвитку 2016–2030 рр., Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», Стратегії реформування системи управління державними фінансами, утворення спроможних територіальних громад, розвитку необхідних організаційних, правових та фінансових передумов для зміцнення місцевого самоврядування відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Досвід держав – членів ЄС переконує, що запровадження фіскальної децентралізації здатне розкрити потенціал досягнення фінансово-економічної спроможності місцевого самоврядування і більшою мірою сприяти у вирішенні питань місцевого значення та реалізації делегованих функцій, зокрема підвищуються якість і ефективність надання адміністративних та соціальних послуг, рівень добробуту територіальних громад.

Євроінтеграційний вектор політики України актуалізує необхідність формування оптимальної моделі фіскальної децентралізації, яка би передбачала зростання участі громади в розвитку її території, надання якісних суспільних послуг, оптимізацію витрат з урахуванням потреб та інтересів громадян і поліпшення використання ресурсного потенціалу. Перерозподіл дохідних та витраткових повноважень між центральним урядом і місцевим самоврядуванням покликаний оптимізувати систему розподілу бюджетних коштів і, як наслідок, зміцнити позиції місцевих органів влади у процесі забезпечення соціально-економічного розвитку територіальної громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання фіскальної, бюджетної, фінансової децентралізації у загальному контексті управління державними фінансами, повноваження органів місцевого самоврядування, особливості оподаткування на державному та місцевому рівнях

обговорюються у працях вітчизняних та зарубіжних дослідників у різних аспектах і досить активно, зокрема:

Концептуальні підходи до питань удосконалення бюджетно-податкової політики, ефективного управління державними фінансами, підвищення фінансової забезпеченості та видаткових повноважень органів місцевого самоврядування, взаємозв'язок фіскальної децентралізації й економічного зростання досліджувалися такими вітчизняними науковцями та практиками, як В. Л. Андрущенко, В. Д. Базилевич, Р. Л. Балакін, О. Г. Білорус, С. А. Буковинський, Г. В. Возняк, А. С. Гавриленко, С. С. Гасанов, В. М. Геєць, С. Д. Герчаківський, Л. М. Демиденко, М. І. Деркач, Т. І. Єфименко, О. М. Іваницька, М. І. Карлін, О. П. Кириленко, Я. В. Котляревський, В. П. Кудряшов, Є. Ю. Кузькін, І. О. Луніна, В. І. Луценко, І. О. Лютий, В. І. Міщенко, Ю. Л. Наконечна, В. М. Опарін, В. Л. Осецький, К. В. Павлюк, О. Д. Рожко, А. М. Соколовська, Л. Л. Тарангуд, В. М. Федосов, С. Ю. Хамініч, Ю. А. Чистюхіна, Л. М. Шабліста, О. В. Шишко, С. І. Юрій, П. І. Юхименко та ін.

Дослідженню взаємозв'язку фіскальної децентралізації та економічного зростання присвячені публікації таких науковців та практиків як Т. М. Безверхнюк, Н. В. Булеца, Г. В. Возняк, С. Д. Герчаківський, О. М. Голвазін, Р. Є. Демчак, О. Р. Кабаш, Н. В. Корень, Т. К. Кваша, Л. П. Лондар, В. Т. Мінкович, Ю. О. Петренко та ін.

Питання фінансового забезпечення сталого соціально-економічного розвитку сільських територій є предметом дослідження таких науковців як І. Ф. Баланюк, М. Х. Вдовиченко, А. С. Гавриленко, О. І. Гудоров, Н. В. Зіновчук, М. Й. Малік, В. Я. Плаксієнко, С. В. Петруха, Н. М. Петруха, М. Ф. Плотнікова, П. Т. Саблук, Н. М. Ткаченко, В. І. Ткачук, В. В. Юрчишин.

Основні засади функціонування місцевих фінансів, фінансової забезпеченості місцевого самоврядування, джерел формування місцевих бюджетів досліджувалися такими вітчизняними вченими та практиками як

О. Д. Василик, І. С. Волохова, О. В. Гаврилук, С. Д. Герчаківський, А. І. Даниленко, С. А. Дяченко, Т. К. Кваша, Н. В. Корень, А. І. Крисоватий, Ю. Л. Наконечна, Л. Л. Тарангул, С. Ю. Хамініч, О. В. Шишко.

Серед зарубіжних дослідників, які здійснили значний вклад у розвиток теоретичних та практичних основ концепції фіскальної децентралізації, це Р. Айхенберг [R. Eichenberg], Н. Акаї [N. Akai], Д. Аронсон [D. Aronson], С. Аткинсон [S. Atkinson], Р. Барро [R. Barro], Р. Бьорд [R. Bird], Ш. Бланкарт [Sh. Blancart], Дж. Галбрейт [J. Galbraith], Х. Джін [H. Jin], Дж. М. Кейнс [J. M. Keynes], Р. Масгрейв [R. A. Musgrave], Л. де Мелло [L. De Mello], В. Оуте [W. Oates], Дж. Родден [J. Rodden], Ж. Сімонді [J. Sismondi], Ч. Тібу [Ch. Tiebout], Л. Фелд [L. Feld], Ф. Фрідмен [M. Friedman], Ф. Хайек [F. Hayek], А. Шнейдер [A. Schneider], Ф. Юсті [F. Justi] та інші.

Віддаючи належне науковим напрацюванням українських та іноземних учених і практиків щодо різних аспектів фіскальної децентралізації, актуальним є поглиблення її теоретичних, методологічних та практичних засад з урахуванням необхідності імплементації в Україні найкращих елементів світового досвіду.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію підготовлено відповідно до Тематичного плану науково-дослідної роботи Державної навчально-наукової установи «Академія фінансового управління» за темами «Удосконалення регулювання у сфері державних фінансів: підтримка стійкості та адаптації до структурних змін економіки в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U000936), «Місцеві фінанси та міжбюджетні відносини в контексті соціально-економічних перетворень» (номер державної реєстрації 0115U000937).

Мета та завдання дослідження. Метою дослідження є поглиблення теоретико-методологічних підходів і розроблення практичних рекомендацій щодо впровадження фіскальної децентралізації та механізмів її реалізації в Україні.

Це зумовило постановку і виконання таких наукових завдань:

- визначити сутність поняття «фіскальна децентралізація» та дотичних до нього понять, узагальнити, систематизувати науково-методичні підходи до оцінювання рівня фіскальної децентралізації та спроможності територіальних громад;
- розробити теоретико-практичні механізми реалізації фіскальної децентралізації, розкрити зміст їхніх складових та способи їх застосування;
- розкрити досвід упровадження фіскальної децентралізації в зарубіжних країнах та визначити можливі елементи імплементації найкращої практики держав – членів ЄС в Україні;
- визначити рівень фіскальної децентралізації в Україні та державах – членах ЄС;
- визначити стан розподілу податкових надходжень та фіскальних повноважень між бюджетами різних рівнів державного управління України;
- провести оцінювання децентралізації видаткових повноважень між органами влади різних рівнів адміністративно-територіального устрою України;
- обґрунтувати теоретико-практичні засади формування та подальшого розвитку оптимальної моделі фіскальної децентралізації в Україні;
- визначити перспективи та розробити пропозиції щодо вдосконалення децентралізації у сфері оподаткування (податкової децентралізації) в Україні;
- представити шляхи досягнення оптимального рівня децентралізації видаткових повноважень між субсекторами державного управління України.

Поставлені завдання визначають побудову плану дослідження.

Об'єктом дослідження є фіскальна децентралізація.

Предметом дослідження є механізми реалізації фіскальної децентралізації в Україні.

Методи дослідження. Для виконання поставлених завдань використано такі методи дослідження: загальнонаукові методи теоретичного рівня – під час уточнення сутності понять «фіскальна децентралізація»,

«фінансова децентралізація», «бюджетна децентралізація», «податкова децентралізація» та ін. (п. 1.1), «механізми реалізації фіскальної децентралізації» (п. 1.2) та емпіричного рівня (синтез, спостереження, вивчення й узагальнення конкретного практичного досвіду, економіко-математичний, статистичний методи) – під час визначення показників для оцінювання рівня фіскальної децентралізації (п. 1.1), дослідження європейського досвіду децентралізації системи управління державними фінансами (п. 1.3). Методи системно-структурного аналізу, порівняльного аналізу, синтезу та узагальнення дали змогу виділити механізми впровадження фіскальної децентралізації (п. 1.2).

Метод економіко-статистичного аналізу, групування, зведення, порівняльного аналізу, узагальнення, статистичні прийоми, графічні та табличні методи застосовані для оцінки динаміки доходів та видатків зведеного, державного та місцевих бюджетів України та їх структури, для визначення рівня фіскальної децентралізації в Україні та в країнах-членах Європейського Союзу (п. 2.1), аналізу етапу децентралізації у сфері оподаткування (п. 2.2), оцінки децентралізації видаткових повноважень між субсекторами державного управління (п. 2.3).

Опрацювання статистичних даних, аналіз факторів, що впливають на їх динаміка проводилися за допомогою статистичного та аналітичного методів. Основою аналізу були статистичні показники державних органів України (Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України) та міжнародних міжурядових організацій (Європейського Союзу, Міжнародного валютного фонду).

Для формулювання рекомендацій і пропозицій щодо визначення особливостей вибору моделі фіскальної децентралізації (п. 3.1), пошуку механізмів поглиблення децентралізації у сфері оподаткування (п. 3.2), визначення заходів досягнення оптимального рівня децентралізації видаткових повноважень (п. 3.3) використовувалися абстрактно-логічні методи, методи синтезу, узагальнення теоретичного та практичного досвіду.

Інформаційною базою дослідження є наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених та практиків щодо теорії, методології, впровадження й функціонування децентралізованих фіскальних систем, законодавчі, нормативно-правові акти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України щодо децентралізації, інструктивно-методичні документи, матеріали науково-практичних конференцій, інформаційно-аналітичні та статистичні матеріали Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України, інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, міжнародних організацій та інші інформаційні ресурси.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в розробленні концептуальних положень щодо формування та поглиблення фіскальної децентралізації в Україні шляхом упровадження системи механізмів, спрямованих на досягнення раціональнішого перерозподілу дохідних джерел і видаткових та фіскальних повноважень між різними рівнями управління державними фінансами з метою зміцнення фінансової спроможності місцевого самоврядування, оптимізації та підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Зважаючи на це, наукова новизна отриманих теоретичних та практичних результатів дослідження полягає в тому, що:

вперше:

– обґрунтовано систему механізмів реалізації та поглиблення фіскальної децентралізації в Україні, що включає: розширення видаткових повноважень місцевого самоврядування шляхом їх перерозподілу між центральним урядом та органами місцевої влади в напрямі досягнення раціональніших їх співвідношень з урахуванням досвіду держав – членів ЄС; збільшення обсягу ресурсів, що залучаються до місцевих бюджетів; внесення змін до системи міжбюджетного регулювання зі спрямуванням на підвищення ефективності ресурсу, наданого з державного бюджету місцевим громадам; створення умов для розширення доступу місцевих органів влади

до ринку внутрішніх і зовнішніх запозичень, підвищення ефективності фінансово-кредитних операцій органів місцевого самоврядування;

удосконалено:

– підходи до оцінювання фіскальної децентралізації на рівні територіальної громади, а саме запропоновано визначати такі показники, як фінансова/податкова автономія, коефіцієнт самофінансування та бюджетної самостійності, індикатор капіталізації видатків, коефіцієнт якості цільових міжбюджетних трансфертів та ін.;

– комплекс заходів щодо досягнення оптимального рівня децентралізації видаткових повноважень з урахування національних особливостей бюджетної системи та процесів реформування адміністративно-територіального устрою України, зокрема закріплення видаткових повноважень за рівнями бюджетної системи відповідно до визначених критеріїв (економічна ефективність, бюджетна доцільність); урахування соціальних та економічних параметрів при розподілі видаткових повноважень; посилення транспарентності сфер спільної компетенції і залишкових повноважень; повне фінансове забезпечення переданих повноважень із центрального до місцевих бюджетів;

дістали подальшого розвитку:

– розкриття сутності понять: «фіскальна децентралізація», «фінансова децентралізація», «бюджетна децентралізація», «бюджетний федералізм», «податкова децентралізація», «модель фіскальної децентралізації», «механізми фіскальної децентралізації», «оптимальна модель фіскальної децентралізації», «раціональний рівень фіскальної децентралізації»;

– теоретичні, методологічні засади розмежування та оцінювання рівня децентралізації видаткових повноважень між органами публічної влади, а саме принципи та критерії її упровадження, зокрема такі як: оптимізація бюджетних витрат і підвищення їх соціально-економічної результативності; ефективність та оптимальність вилучення податкових доходів до бюджету вищого рівня; соціальна й економічна обґрунтованість у розподілі

видаткових повноважень; гарантії фінансового забезпечення встановлених видаткових повноважень та ін.

Практичне значення одержаних результатів. Результати дисертаційної роботи впровадженні у роботі Національного агентства України з питань державної служби (довідка про впровадження № 146-1/0/96-04-16-1 від 14.12.2015 р.), Міністерства освіти і науки України (довідка про впровадження № 4 від 27.09.2017 р.), Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України (довідка про впровадження № 944 від 04.10.2017 р.), Державної навчально-наукової установи «Академія фінансового управління» (довідка про впровадження № 77020-90-07/122 від 17.04.2018 р.), Секретаріату Кабінету Міністрів України (довідка про впровадження №24-894 від 13.12.2018 р.), Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» (довідка про впровадження № 3-59 від 07.05.2019 р.), Вакулівської сільської ради об'єднаної територіальної громади Дніпропетровської області (довідка про впровадження № 409/02-16 від 30.05.2019 р.).

Обґрунтування теоретичної та практичної цінності роботи. Основні концептуальні положення та практичні висновки і рекомендації можуть бути використані при формуванні державної фіскальної політики, для удосконалення організації міжбюджетних відносин в державі, а також у викладанні навчальних курсів з економічних, фінансових дисциплін, в рамках системи підвищення кваліфікації та перепідготовки державних службовців. Пропозиції та рекомендації запропоновані автором використані у роботі Міністерства фінансів України, Міністерства освіти і науки України, Національного агентства України з питань державної служби, Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України, регіональних та місцевих органів влади.

Особистий внесок здобувача полягає в розробленні теоретичних і практичних засад упровадження фіскальної децентралізації та механізмів її реалізації. Наукові положення, розробки, висновки й рекомендації, які

виносяться на захист, одержані дисертантом особисто. Із наукових праць, виконаних у співавторстві, у дисертації використано лише ті ідеї та положення, які запропоновано особисто здобувачем.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертаційного дослідження були апробовані під час щорічних науково-практичних конференцій: Міжнародна науково-практична конференція «Економіка в сучасних умовах: стан, проблеми та пошук їх подолання» (м. Львів, 2015 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Теоретична та практична концептуалізація розвитку фінансово-кредитних механізмів в умовах нової соціально-економічної реальності» (м. Ірпінь, 2016 р.); XIV Міжнародна науково-практична конференція студентів, аспірантів та молодих вчених «Шевченківська весна: економіка» (м. Київ, 2016 р.); Всеукраїнська науково-практична конференція молодих вчених та студентів «Трансформація фінансових відносин в умовах економічної глобалізації» (м. Харків, 2017 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Сучасні наукові підходи до вдосконалення політики економічного зростання» (м. Ужгород, 2017 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Сучасні можливості забезпечення соціально-економічного розвитку країн» (м. Ужгород, 2017 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Модернізація економіки та фінансової системи країни: актуальні проблеми та перспективи» (м. Дніпро, 2017 р.); Всеукраїнська науково-практична конференція «Національна економіка України в умовах європейської інтеграції» (м. Дніпро, 2017 р.); Міжнародна науково-практична інтернет-конференція «Актуальні проблеми управління соціально-економічними системами» (м. Луцьк, 2017 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Економіка, фінанси, облік та управління: оцінка та перспективи розвитку в Україні та світі» (м. Полтава, 2017 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Проблеми та перспективи розвитку фінансових систем в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Харків, 2018 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Фінансово-кредитна система: вектори розвитку» (м. Ужгород, 2018 р.);

Міжнародна науково-практична конференція «Економічний потенціал країни: наукові підходи та практика реалізації» (м. Одеса, 2018 р.),
 Міжнародна науково-практична конференція «Економічний потенціал країни: наукові підходи та практика реалізації» (м. Дрогобич, 2018 р.),
 Міжнародна науково-практична конференція «Проблеми і перспективи інноваційного розвитку економіки в контексті інтеграції України в Європейський науково-інноваційний простір» (м. Одеса, 2018 р.),
 Міжнародна науково-практична конференція «Механізми, стратегії, моделі та технології управління економічними системами за умов інтеграційних процесів: теорія, методологія, практика» (м. Мукачеве, 2018 р.),
 Всеукраїнська науково-практична конференція здобувачів вищої освіти і молодих учених «Актуальні проблеми формування ефективної фінансово-економічної системи України в умовах глобальної кризи» (м. Харків, 2019 р.).

Публікації. Основні положення дисертації викладено автором у 46 публікаціях загальним обсягом 17,01 д. а., з яких особисто автору належить 15,71 д. а. У складі публікацій: 3 підрозділи у колективних монографіях (2,92 д.а.), 14 статей (з них 11 опубліковані у фахових наукових видавцях України, з яких 8 статей у виданнях, включених до міжнародних наукометричних баз; 3 статі – у зарубіжних періодичних, виданнях включених до міжнародних наукометричних баз) обсягом 7,76 д. а. та 29 публікацій у матеріалах і тезах за результатами науково-практичних конференцій (5,03 д. а.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається із вступу, трьох розділів, загального висновку, списку використаних джерел, додатків. Повний обсяг дисертації – 282 сторінки, з них 226 сторінок основного тексту, 32 сторінки додатків, 20 рисунків і 50 таблиць. Список використаних джерел містить 316 найменувань, з них 78 – іноземною мовою.

РОЗДІЛ I

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА МЕХАНІЗМІВ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ

1.1. Фіскальна децентралізація та її показники

Фіскальна децентралізація є важливим інструментом удосконалення системи управління державними фінансами у багатьох країнах світу. Головною метою її впровадження є переміщення управління фінансами ближче до споживачів суспільних послуг, що передбачає передачу значного обсягу фіскальних повноважень до місцевих органів влади. Ідея фіскальної децентралізації полягає в тому, щоб надати субнаціональним органам влади певний ступінь фіскальної автономії, доступ до фінансових ринків, відповідальність у витрачання коштів та дозволити їм більшою мірою самостійно визначати рівень, структуру і порядок витрачання місцевих фінансових фондів.

Упровадження децентралізації передбачає передачу частини повноважень центрального уряду регіональним чи місцевим органам влади, розмежування повноважень та відповідальності між місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування та вирішення проблемних питань спричинених надмірною централізацією повноважень та фінансових ресурсів. Централізація та децентралізація співіснують в різних політичних системах і вважається, що надмірна централізація або абсолютна місцева автономія шкідливі й актуальним є пошук оптимальної моделі співпраці між національними, регіональними та місцевими центрами прийняття рішень.

Перші ознаки децентралізаційних процесів спостерігалися в Європі ще в XI–XII ст. Так, ще Річард I (1157–1199 рр.), король Англії, потребуючи грошей для фінансування хрестових походів, почав активно використовувати швидкий та ефективний засіб поповнення державної скарбниці – продаж містам хартій, які гарантували їм певні привілеї. Зокрема, міста за згодою

корони отримали права самоврядування, судочинства, зведення укріплень, створення збройних загонів для підтримання правопорядку. Але найголовніше те, що змінився їхній податковий статус. Після дарування хартій певні адміністративно-територіальні утворення в майновому й правовому аспектах набули такої сили й значення, що король не зміг без згоди стягувати з них жодних податків, за винятком відкупного збору з міста [257, с.2].

Більш чітких та окреслених рис процес децентралізації набув у Європі в XVIII–XIX ст., коли вперше це поняття було закріплене у французькому законодавстві. Головним ідейним постулатом децентралізаційної теорії стало положення про обґрунтування чіткого поділу адміністративних справ на такі, які є результатом місцевого самоврядування, й на загальнодержавні справи, що відповідним чином делегуються громадам [233, с.144].

Ф. Хайск [373] у 1945 р. припустив, що, оскільки місцева влада має більше інформації про місцеві умови і переваги, ніж національний уряд, то вона прийматиме кращі рішення. Р. Масгрейв [277] зазначив, що децентралізовані держави «обходяться» меншою часткою державних витрат у ВВП, ніж централізовані, що свідчить про підвищення ефективності державних витрат під час децентралізації.

У 1956 р американський економіст Ч. Тібу [312] запропонував модель, відповідно до якої громади і регіони є «механізмом виявлення переваг громадян». За аналогією з ринком приватних благ споживачі-виборці виявляють свої переваги з приводу суспільних благ і спонукають державу підвищувати ефективність їх виробництва, переїжджаючи з громади до громади, таким чином «дозволяючи» оподатковувати себе і «купуючи» суспільні блага в тій чи іншій громаді – «голосуючи ногами». Водночас щодо центрального уряду у споживачів-виборців немає настільки дієвих механізмів контролю. Найважливіші умови реалізації гіпотези Ч. Тібу – конкуренція місцевих громад (у сфері як оподаткування, так і виробництва тих чи інших суспільних благ) і висока мобільність населення. Конкуренція

за мобільні фактори виробництва та доходи запобігає надмірному оподаткуванню й регулюванню. Конкуренція також сприяє підтримці жорстких бюджетних обмежень – громади, що здійснюють неефективні витрати, підтримують збиткові місцеві виробництва, збільшують податки, незабаром усвідомлюють, що їм важче боротися за залучення мобільних факторів виробництва.

Ч. Тібу вважається основоположником ідеї фіскальної децентралізації, згідно з якою вона дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування і забезпечення населення суспільними товарами й послугами [313]. Вчений довів, що за фіскальної автономії місцевого самоврядування публічні видатки відповідатимуть індивідуальним уподобанням споживачів. Згодом ідеї Ч. Тібу розвинули та доповнили такі вчені, як Р. Барро [249], Р. Масгрейв [283], В. Оутс [286; 287].

Вагомий внесок у дослідження теоретичних засад функціонування локальних територіальних спільнот зробила відомий науковець, лауреат Нобелівської премії з економіки Е. Остром. Особливістю її методологічного підходу є вивчення індивідуальних особливостей різних територіальних громад при здійсненні управління спільними ресурсами. Е. Остром ідентифікує інституції колективного використання спільної власності («громади») так: чітко визначена група індивідуальностей, яка, визначивши правила користування ресурсом, відповідно до локальних умов, створює довгострокові інституційні об'єднання для моніторингу використання ресурсу, розв'язання конфліктів, адміністрування санкцій [146].

Кожен рівень влади може бути найефективнішим при наданні певного набору послуг на відповідній території. Тому доцільно виокремлювати «місцеві суспільні блага», «регіональні суспільні блага» та «національні суспільні блага» з визначенням їх одержувачів і джерел фінансування надання. Виходячи з цього твердження, при обґрунтуванні напрямів реформування територіальної організації влади на місцевому рівні доцільно спиратись на такі положення лауреата Нобелівської премії з економіки

Е. Остром [289]: місцеві громади можуть ефективно управляти суспільними ресурсами; якість громадського користування ресурсами залежить від особливостей кожної громади та її здатності до саморегулювання; результати створення суспільних благ залежать не стільки від форми власності, скільки від набору правил, які регламентують їх створення й використання. Тому формування таких передумов має базуватися на інституціоналізації соціальних норм громад, які не тільки є ефективними при формуванні кооперативної поведінки, а й заохочують до кооперативної поведінки в тривалій перспективі; децентралізація влади та прийняття рішень стає можливою і доцільною, якщо в її здійсненні зацікавлені всі учасники процесу, інтереси користувачів суспільних ресурсів узгоджені, якість життя населення покращується.

Інновації, багатогранні, різномірні й трудомісткі, потребують перерозподілу повноважень між вищими і нижчими рівнями системи управління державними фінансами, змінюючи співвідношення централізації та децентралізації управління. Оптимальне поєднання централізації і децентралізації управління спостерігається під час делегування повноважень на нижчий рівень у межах передавання функцій забезпечення потреб споживачів управлінських послуг [232, с.182-183].

Концептуальні підходи до питання бюджетного регулювання, ефективного управління державними фінансами, раціонально побудованої децентралізованої системи фінансових ресурсів досліджували як вітчизняні, так і зарубіжні науковці та практики.

Досвід фіскально-бюджетної децентралізації в країнах ЄС дослідили Т. Єфименко та С. Гасанов [51]; підходи до розрахунку рівня фіскальної децентралізації запропонували О. Бондаренко та С. Кузьмінов [96], І. Глуха [43], Т. Сало [208]; А. Буряченко дослідив фінансові зв'язки нового характеру між населенням регіону, місцевою й центральною владою у зв'язку із впровадженням децентралізації [18]; І. Волохова запропонувала методiku визначення ступеня податкової децентралізації [32]; А. Гавриленко

теоретично обґрунтував моделювання оптимальної структури дохідної частини місцевих бюджетів [33]; В. Зайчикова запропонувала систему показників оцінки фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування [72]; Т. Кваша представила аналіз впливу фіскальної децентралізації на економічний розвиток [83]; С. Корсаков проаналізував можливі шляхи підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів [88]; Я. Котляревський, Є. Кузькін та О. Шишко вивчили зарубіжний досвід фіскальної децентралізації [90]; К. Павлюк, О. Степанова, Н. Притуляк визначили особливості децентралізації в системі фінансування охорони здоров'я [162].

С. І. Юрій [238] значну увагу приділяв суперечностям розвитку національної фінансової системи і всебічно обґрунтував необхідність децентралізації бюджетної системи, удосконалення інвестиційного аналізу та боргового інструментарію, довів важливість застосування монетарних важелів впливу центрального банку на перебіг економічних процесів.

С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов, Р. Л. Балакін [38] звертають увагу на те, що реформування фіскальної системи шляхом упровадження фіскальної децентралізації не зводиться лише до реформування місцевих бюджетів – їх імплементація передбачає кардинальні зміни в усій бюджетній системі та бюджетному законодавстві. Необхідно істотно розширити податкові й витратні повноваження органів місцевого самоврядування у зв'язку з їх низьким рівнем, адже потоки бюджетних коштів переважно сконцентровано в держбюджеті. Разом із тим внесення таких змін передбачає значне обмеження ресурсів останнього, а також серйозне коригування механізмів бюджетного регулювання.

Л. де Мелло запропонував модель впливу децентралізації на макроекономічну стабільність [256]; Д. Джін [275], Д. Ехдаї [262], В. Оутс [287] проаналізували залежність фіскальної децентралізації і розміру уряду; Н. Акаї [244], Р. Барро [249], Х. Давуді [255], С. Ілмаз [316], Л. Фелд [265] дослідили вплив децентралізації на економічне зростання.

Поняття «фіскальна децентралізація» є багатоаспектним і містить ознаки різних суміжних термінів, зокрема фінансової децентралізації, бюджетної децентралізації тощо, а тому, як наслідок, у своїх дослідженнях науковці часто ототожнюють його з дотичними термінами, що, на нашу думку, є недоречним, адже кожному з них властиві певні особливі характеристики, які дають змогу зробити висновок про те, що це окреме самостійне поняття.

Поняття фіскальної децентралізації, що пропонується як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями, є доволі дискусійним, а його відображення в нормативно-правових актах потребує уточнення та детальнішої характеристики. Зважаючи на це є нагальна необхідність проаналізувати наявні у сучасній вітчизняній та зарубіжній фінансовій науці погляди на трактування сутності зазначених понять.

В. М. Опарін, В. М. Федосов, П. І. Юхименко [140, с.115] наголошують на тому, що ринкова трансформація економіки України зумовила необхідність реструктуризації фінансової системи, у зв'язку з чим ключовими напрямками розвитку сфери публічних фінансів в Україні повинні стати [140, с.125]: формування повноцінних місцевих фінансів на основі фіскальної децентралізації та розширення фінансових повноважень місцевих органів влади й управління. Науковці звертають увагу на те, що фіскальну децентралізацію в жодному разі не можна зводити до механічного збільшення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни. Фіскальна децентралізація повинна передбачати наявність як власних фінансових та матеріальних ресурсів, так і повноцінних прав щодо володіння, користування й розпорядження фінансовими ресурсами, котрі перебувають у власності громад.

І. С. Волохова під фіскальною децентралізацією розуміє процес розширення і зміцнення прав та повноважень місцевого й регіонального самоврядування стосовно незалежного прийняття рішень та виконання делегованих державною владою повноважень [32, с.145]. На нашу думку,

таке трактування має загальноуправлінський характер і не розкриває змісту фінансової складової децентралізації.

У свою чергу, М. І. Деркач [55, с. 57] визначає фіскальну децентралізацію як процес перерозподілу фіскальних функцій держави на користь місцевих органів самоврядування, що реалізує принцип субсидіарності, та може, як наслідок, залежно від форми державного устрою привести до фіскальної автономії окремих територій або фіскального федералізму держави в цілому. Фіскальна децентралізація – природний процес та інструмент демократизації суспільства, підвищення ефективності адміністративної системи, якісного людського розвитку.

Аналіз наукових поглядів вітчизняних дослідників (*табл. А.1.1*) стосовно сутності поняття «фіскальна децентралізація» свідчить, що спільною характеристикою визначень є те, що цей процес передбачає розширення дохідних і видаткових повноважень місцевого та регіонального самоврядування. Однак, на нашу думку, запропоновані науковцями тлумачення не враховують певні аспекти, пов'язані зі зростаючим повноважень органів місцевого самоврядування у здійсненні й використанні місцевих запозичень, що, власне, є ідентифікаційною складовою фіскальної децентралізації, не притаманною іншим видам децентралізації фінансових ресурсів.

Зарубіжними науковцями термін «фіскальна децентралізація» (*табл. А.1.2*) використовується для характеристики розширення прав, компетенцій, повноважень місцевих органів влади у сфері місцевих фінансів, метою якого є досягнення певного рівня фіскальної автономії. Поняття трактується як у вузькому (процес перерозподілу доходів, видатків, повноважень, функцій), так і в широкому значенні (механізм поглиблення демократії в країні).

Зокрема В. Тензі [309, с.15] під фіскальною децентралізацією розуміє збільшення податкових та/або обов'язкових платежів, що підпадають під юрисдикцію субнаціональних органів. У. Тісен [311, с.62] визначає фіскальну

децентралізацію як намагання субнаціональних урядів збільшити податкові надходження й приймати рішення про те, як розподіляти грошові ресурси на різні проекти в межах правових норм.

Отже, узагальнення поглядів дає змогу розкрити зміст фіскальної децентралізації, під якою слід розуміти процес розширення прав, повноважень місцевих органів влади у сфері місцевих фінансів (збільшення податкових та/або обов'язкових платежів, що підлягають юрисдикції субнаціональних органів), завданням якого є досягнення оптимального рівня фіскальної автономії місцевого самоврядування.

Порівняльний аналіз наукових поглядів вітчизняних та зарубіжних дослідників щодо сутності поняття «фіскальна децентралізація» свідчить, що іноземні теоретики і практики (Н. Акаї, М. Саката, Р. Бьорд, Р. Ебель, Ч. Уолліч, А. Шнейдер, В. Танзі, У. Тиссен та ін.) здебільшого використовують поняття «фіскальна децентралізація» (англ. *fiscal decentralization*) [244; 250; 307; 309; 311; 314], тоді як вітчизняні науковці часом ототожнюють поняття «фіскальна децентралізація» та «бюджетна децентралізація».

У програмі розвитку ООН [314, с.164] фіскальна децентралізація визначається як вимір децентралізації державних фінансів у цілому, визначення того, як і яким чином розподілені витрати і доходи між різними рівнями державного управління в питаннях національної політики. Також фіскальна децентралізація визначається як розмежування видаткових і дохідних джерел субнаціональних рівнів влади.

Вивчення інформаційно-довідкових матеріалів, звітів, аналітичних досліджень міжнародних міжурядових організацій [272; 295; 296; 314] показало, що впровадження та розвиток фіскальної децентралізації є на порядку денному у багатьох країнах світу. У цих документах вказується, що вимір децентралізації державних фінансів у цілому визначається тим, яким чином розподілені витрати і доходи між різними рівнями державного управління в питаннях національної політики.

Вітчизняна наукова думка пропонує широкий спектр трактувань поняття «фінансова децентралізація» (табл. А.1.3), аналіз сутності яких показує про наявність ряду схожих складових із поняттям «фіскальна децентралізація» – прагнення досягти фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, шляхом перерозподілу фінансових ресурсів та фіскальних повноважень між різними рівнями фінансової системи. Певні розбіжності в самій назві категорій зумовлені особливостями перекладу та врахуванням вітчизняними науковцями, котрі використовують термін «фінансова децентралізація», зарубіжного досвіду.

Наприклад, О. С. Дроздовська [62, с. 20] визначає фінансову децентралізацію як процес розподілу функцій, фінансових ресурсів та видаткових повноважень між державною владою та органами місцевого самоврядування. І. З. Сторонянська та Л. Я. Бенюк [215, с. 47] ототожнюють фінансову децентралізацію з фіскальною, також називають її бюджетно-податковою і розуміють під цими поняттями розширення фінансової спроможності місцевих бюджетів і реформування системи трансфертів для переходу від вирівнюючих до стимулюючих трансфертів задля парощування фінансової бази регіонів і, як наслідок, зростання їх самодостатності та фінансової незалежності.

На нашу думку, *фінансова децентралізація* – це процес перерозподілу доходів та фіскальних повноважень між центральним (загальнодержавним) та субнаціональними (регіональними і місцевими) бюджетами з метою зменшення рівня централізації формування та використання державних фінансових фондів та підвищення фінансової забезпеченості й видаткової самостійності органів місцевого самоврядування.

Щодо визначення сутності поняття «бюджетна децентралізація» (табл. А.1.4), то в працях вітчизняних науковців цей процес характеризується як перерозподіл дохідних та видаткових повноважень між рівнями бюджетної системи (державним та місцевими бюджетами) з метою передачі більшої кількості дохідних та фіскальних повноважень на субнаціональний

рівень; він визначає особливості формування доходів місцевих бюджетів, а також характеризує систему міжбюджетних відносин. Тобто бюджетна децентралізація орієнтована на процеси акумулювання та використання коштів фінансових фондів місцевого самоврядування.

В. П. Кудряшов, Б. П. Селінков [94, с.28] визначають бюджетну децентралізацію як реформування бюджетної системи у напрямі формування всіх її ланок як порівняно автономних і фінансово спроможних для виконання взятих бюджетних повноважень.

На думку В. М. Опаріна [138, с.31], бюджетна децентралізація передбачає розширення повноважень місцевих органів влади й управління у сфері міжбюджетних відносин, причому не тільки вертикально, а й горизонтально (між бюджетами одного рівня). Ці завдання мають розв'язуватися на місцях за підтримки центральної влади, а не надаватися згори.

На нашу думку, *бюджетна децентралізація* – це процес перерозподілу бюджетних ресурсів між різними рівнями бюджетної системи у бік зростання фінансової забезпеченості органів місцевого самоврядування та наближення бюджетних коштів до безпосередніх отримувачів суспільних послуг. Завданням бюджетної децентралізації є перерозподіл податкових та неподаткових джерел надходжень на користь місцевих бюджетів задля розширення фінансової бази органів місцевого самоврядування.

Також важливим у теорії фіскальної децентралізації є поняття «бюджетний (фіскальний) федералізм» (*табл.А.1.5*). Часом науковці та практики вкладають різну сутність у нього, тому що ототожнюють схожі поняття. Наприклад, науковці застосовують поняття «федералізм» виключно разом з поняттям «федерація». Проте федерація – це форма державного устрою, що вирізняється принципами побудови та гарантуванням децентралізації прийняття державних рішень, а федералізм – це неперервний переговорний процес між органами та рівнями влади щодо принципів загальної політики та вирішення конкретних проблем.

Д. Елазар дає визначення федералізму як поєднання самоврядування та поділу влади [263, с. 5]. За К. Фрідріхом, федералізм – це процес, коли окремі політичні об'єднання домовляються щодо розроблення єдиних підходів до вирішення проблем і здійснення загальної політики і прийняття спільних рішень, в результаті чого політичне суспільство стає єдиним цілим [268, с. 7] (*табл. А.1.5*).

На нашу думку, *бюджетний (фіскальний) федералізм* – це система установлених фінансово-економічних відносин, що мають доволі тривалий, відносно незмінний характер щодо формування державних фінансових фондів та надання суспільних послуг на їх основі, які сформувались внаслідок упровадження децентралізації системи управління державними фінансами.

Важливою складовою фіскальної децентралізації є податкова децентралізація. Теоретичний аналіз питання податкової децентралізації виявив різноманітні підходи до визначення цього поняття, які наведені у *табл. 1.1*.

Здійснивши аналіз наукових праць щодо питання податкової децентралізації, можна стверджувати про те, що сутність цього поняття розкривається за допомогою таких складових процесу перерозподілу між різними рівнями бюджетної системи, як: а) податкові джерела та б) фіскальні повноваження.

Вважаємо, що податкова децентралізація (або децентралізація у сфері оподаткування) є важливою складовою фіскальної децентралізації й означає процес наділення субнаціональних органів влади фіскальними повноваженнями, забезпечення регіональними й місцевими податками та зборами для формування фінансової основи довгострокового бюджетного планування та підсилення самостійності в питаннях управління соціально-економічним розвитком адміністративно-територіальної одиниці [165].

Систематизація наукових поглядів до трактування поняття «податкова децентралізація»

Автор(и)	Трактування поняття «податкова децентралізація»
Волохова І. С. [32, с. 145]	Підвид бюджетної децентралізації. Розширення і зміцнення прав та повноважень місцевого та регіонального самоврядування стосовно незалежного прийняття рішень та виконання делегованих державною владою повноважень щодо формування територіальних бюджетів за рахунок надходжень податків, зборів та інших обов'язкових платежів.
Герчаківський С. Д., Кабаш О. Р. [41, с.135]	Процес формування бюджетів органів місцевого самоврядування щодо використання податків і зборів, а також їхнього впливу на розвиток територій та подолання територіальних диспропорцій
Карлін М. І. [80, с.289]	Складова фіскальної децентралізації, що дає змогу оптимізувати як доходи, так і видатки регіонів та країни в цілому
Найденко О. Є., Сніна- Березовська А. О. [130, с.292]	Можливість органів місцевого самоврядування в рамках своїх повноважень встановлювати елементи податків та зборів, а в окремих випадках запроваджувати власні податки та збори

На нашу думку, *податкова децентралізація* – розширення дохідних повноважень субнаціональних органів управління шляхом створення належних умов для забезпечення місцевих бюджетів регіональними і місцевими податками та зборами, що є фактором підвищення рівня їх фінансової автономії.

Податкова децентралізація сприяє більшій прозорості проведення регіональної податкової політики і полегшує громадський контроль за обґрунтованістю витрат, що фінансуються за рахунок податкових доходів місцевих бюджетів. Однак децентралізація може бути ефективною лише в тому випадку, якщо структура місцевих фінансів забезпечує органам місцевого самоврядування можливість розробляти і проводити в рамках наданих їм повноважень політику, що відповідає потребам місцевого населення [162, с.37].

Таким чином, на основі аналізу підходів вітчизняних і зарубіжних науковців до визначення сутності категорій «фінансова децентралізація», «бюджетна децентралізація», на нашу думку, можна зробити висновок, що

ширшим поняттям є фінансова децентралізація, яке включає бюджетну, а також податкову децентралізацію. У свою чергу порівняння понять «фіскальна децентралізація» і «фінансова децентралізація» є майже ідентичними, однак процес упровадження фіскальної децентралізації на відміну від фінансової децентралізація враховує ще й кредитну (боргову) децентралізацію. Загалом проведений аналіз сучасних наукових підходів до визначення фіскальної децентралізації свідчить про те, що це поняття є багатоаспектним і вчені трактують його по-різному і часом абстрактно [169, с.44].

Розкриття сутність поняття «фіскальна децентралізація» доповнює розуміння основного принципу цієї категорії – принципу субсидіарності (від лат. *subsidiaries* – допоміжний), згідно з яким завдання повинні розв'язуватися на найнижчому або віддаленому від центру рівні, на якому їх розв'язання можливе й ефективно. Цей принцип став частиною права Європейського Союзу як один з основних механізмів стримування надмірної централізації влади [64].

Зважаючи на результати проведеного аналізу, пропонуємо власне бачення сутності поняття «фіскальна децентралізація», що, на нашу думку, є доволі багатогранною категорією і може трактуватися в широкому та вузькому значенні.

На нашу думку, під фіскальною децентралізацію слід розуміти: по-перше, інструмент фіскальної та бюджетної політики, що використовується з метою оптимізації пропорцій розподілу державних фінансових фондів; по-друге, спосіб забезпечення фінансової самодостатності місцевого самоврядування та покращання якості надання суспільних послуг та добробуту громадян; по-третє, фінансово-економічні відносини з приводу розподілу та перерозподілу функцій і повноважень між різними рівнями державного управління із забезпеченням органів місцевого самоврядування права щодо формування й розпорядження власними фінансовими ресурсами; по-четверте, процес реформування системи управління державними

фінансами; а також інструмент державного регулювання розвитку національної економіки [169, с.44-45].

Фіскальна децентралізація – процес перерозподілу видаткових функцій, дохідних джерел та інших фіскальних повноважень між різними рівнями бюджетної системи (субнаціональними бюджетами) та учасниками бюджетного процесу (центральною урядом та органами місцевого самоврядування), розширення самостійності органів місцевої влади щодо здійснення запозичень (залучення ресурсів шляхом запозичень) з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів, підвищення якості надання суспільних послуг та забезпечення подальшого сталого регіонального й загальнодержавного соціально-економічного зростання.

Отже, з огляду на результати аналізу концептуальних понять фіскальної децентралізації, їх сутності та особливостей у межах теоретичної фінансової площини, вважаємо за необхідне застосовувати поняття «фіскальна децентралізація» в разі опису комплексу процесів, що стосуються впровадження децентралізованої системи управління державними фінансами.

Рівень фіскальної децентралізації характеризується і визначається за допомогою ряду показників. Перший офіційний індекс фіскальної децентралізації був представлений в Італії Альдо Скотто в 1950-х роках. Результати дослідження були опубліковані у статті «*Di Un Indice Di Decentramento Finanziario*» [303]. Дук Хонг Во [315] удосконалив Скотто-індекс і розробив на його основі фундаментальний індекс фіскальної децентралізації. Основними складовими Скотто-індексу (FDI_s) стали субнаціональні доходи та видатки. Скотто-індекс являє собою середню арифметичну з двох компонентів. Тобто:

$$FDI_s = \frac{d_R + d_E}{2} \quad (1.1)$$

де $d_R = \frac{1}{p_0^R + \frac{p_1^R}{n_1} + \frac{p_2^R}{n_2}}$, і $d_E = \frac{1}{p_0^E + \frac{p_1^E}{n_1} + \frac{p_2^E}{n_2}}$ відповідно частки субнаціональних доходів

і видатків.

Для надання конкретних практичних рекомендації щодо реалізації реформи фіскальної децентралізації важливим є опрацювання методів оцінювання її рівня. Вважаємо за доцільне розглянути фундаментальний індекс фіскальної децентралізації («*FDI – fiscal decentralisation index*»), що доволі широко використовується в зарубіжній практиці. На основі опрацювання структури FDI проведемо міжнародне порівняння рівнів фіскальної децентралізації [171, с.115]. FDI включає дві складові – показник податково-бюджетної автономії субнаціональних урядів (*FA – fiscal autonomy*) та показник фіскальної вагомості (*FI – fiscal importance*) та є середнім геометричним цих двох елементів:

$$FDI=(FA \times FI)^{\frac{1}{2}} = \sqrt{\left(\frac{\sum_{i=1}^p OSR_i}{\sum_{i=1}^p E_i}\right) \times \left(\frac{\sum_{i=1}^p E_i}{TE}\right)} \quad (1.2)$$

де OSR_i – власні доходи субнаціональних урядів (*own-sourced revenue for subnational region*); E_i – видатки субнаціональних урядів (*expenditure for subnational region*); TE – загальнодержавні видатки (*total public sector expenditures*).

Значення FDI буде перевищувати одиницю тільки тоді, коли існує від’ємне значення суми витрат національного уряду, що може бути в недостовірній ситуації. Малоімовірним є випадок, коли FDI дорівнює одиниці.

З метою ілюстрації ситуації з різними значеннями показників фіскальної децентралізації у *табл. 1.2* представлено чотири різні гіпотетичні випадки.

Як показано на панелі А, перший випадок, коли країна досягла такого стану досконалої децентралізації, позначається $FDI=1$ у графі 6. Це малоімовірний випадок, коли всі державні функції бюджетної діяльності здійснюються субнаціональними урядами. Другий випадок, за якого значення FDI перебуває між двома крайнощами – 1 і 0, як показано на панелі В і С. У цьому випадку в країні рівень фіскальної децентралізації можна охарактеризувати як «відносна фіскальна децентралізація», де FDI

розташований у межах $0,5 < FDI < 1$, а в корпусі «В» «відносна фіскальна децентралізація», де FDI перебуває і межах $0 < FDI < 0,5$ як і у випадку панелі С.

Таблиця 1.2

Ілюстративні приклади шкали індексу фіскальної децентралізації

Рядок	Разом власні субнаціональні доходи	Загальний обсяг субнаціональних витрат	Загальний обсяг державних витрати	Показники фіскальної децентралізації		
	$\sum_{i=1}^p OSR_i$	$\sum_{i=1}^p E_i$	TE	FA	FI	FDI
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
А. Досконала децентралізація						
1	10	10	10	1	1	1
В. Відносна фіскальна децентралізація						
2	40	100	100	0,4	1	0,63
3	40	40	100	1	0,4	0,63
С. Відносна фіскальна централізація						
4	60	100	500	0,6	0,2	0,35
5	20	100	167	0,2	0,6	0,35
D. Досконала фіскальна централізація						
6	0	10	100	0	0,1	0

Джерело: побудовано на основі даних джерела [260, с.63]. Duc Pong Vo The Economics of Measuring Fiscal Decentralisation. Part II: New Fiscal Decentralization Indices. The University of Western Australia. UWA Business School, 2014. 93 p.

Ідеальна фіскальна централізація в якій субнаціональні витрати повністю фінансуються за допомогою бюджетних трансфертів від національного уряду (тобто власні субнаціональні доходи дорівнюють нулю), це останній крайній випадок ($FDI = 0$), який позначається на панелі D [260, с.63]. Випадки досконалої фіскальної децентралізації та досконалої фіскальної централізації є експериментальними і в сучасному суспільстві на практиці не спостерігаються. Відповідно, випадки, представлені в рядках 2–5, узгоджуються з типовими реальними прикладами, коли країни мають певний ступінь фінансової централізація. Абсолютної фіскальної децентралізації, яка створить збіг за кількістю розосереджених податкових (дохідних) джерел і децентралізованих реалізованих бюджетних витрат, а також необхідний для цього обсяг податкових і бюджетних повноважень на всіх рівнях бюджетної системи, як показує практика, не існує.

На підставі вивчення вітчизняного досвіду [43; 54; 55; 208] та адаптації зарубіжної практики [272; 280; 282; 300] пропонуємо визначати рівень фіскальної децентралізації за допомогою показників представлених у *табл. 1.3.*

Таблиця 1.3

Показники оцінювання рівня фіскальної децентралізації

№	Назва показника	№	Назва показника
<i>Група 1. Показники оцінювання рівня фіскальної децентралізації за доходами</i>			
1.1.	Частка доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП, %	1.5.	Частка власних доходів місцевих бюджетів у структурі доходів місцевого самоврядування, %
1.2.	Частка доходів державного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП, %	1.6.	Частка податкових надходжень місцевих бюджетів у податкових надходженнях зведеного бюджету, %
1.3.	Співвідношення частки доходів місцевих бюджетів у ВВП і частки доходів державного бюджету у ВВП, разів	1.7.	Частка місцевих податків у доходах місцевих бюджетів, %
1.4.	Частка доходів державного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів) у доходах зведеного бюджету, %	1.8.	Частка доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у доходах зведеного бюджету, %
<i>Група 2. Показники оцінювання рівня фіскальної децентралізації за міжбюджетними трансфертами</i>			
2.1.	Частка міжбюджетних трансфертів переданих із державного бюджету до місцевих бюджетів у ВВП, %	2.3.	Частка трансфертів, переданих із місцевих бюджетів, у доходах державного бюджету, %
2.2.	Обсяг міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів, %	2.4.	Частка трансфертів, переданих із державного бюджету, у видатках місцевих бюджетів, %
2.5.	Частка трансфертів, переданих із місцевих бюджетів до державного бюджету у видатках місцевих бюджетів, %		
<i>Група 3. Показники оцінювання рівня фіскальної децентралізації за видатками</i>			
3.1.	Частка видатків місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП, %	3.3.	Частка видатків державного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП, %
3.2.	Частка видатків державного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів) у видатках зведеного бюджету, %	3.4.	Частка видатків місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у видатках зведеного бюджету, %
<i>Група 4. Узагальнюючий (компаративний) коефіцієнт фіскальної децентралізації – показник, який враховує дохідний та видатковий аспекти децентралізації</i>			

Джерело: складено автором [164].

Показники поділені на певні групи – показники оцінювання фіскальної децентралізації за доходами та видатками, а також показники, обчислені на основі міжбюджетних трансфертів [164]. Зокрема, частка доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП є макропоказником фіскальної децентралізації і є критерієм визначення ролі місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП; частка власних доходів місцевих бюджетів у структурі доходів місцевого самоврядування показує рівень самофінансування місцевого бюджету і є одним із показників, що свічить про стан фінансової спроможності органів місцевого самоврядування.

Також запропоновані показники фіскальної децентралізації за галузями видатків та джерел доходів, зокрема показник децентралізації видатків на освіту, що розраховується як частка видатків місцевих бюджетів на освіту у загальнодержавних видатках на освіту; децентралізація податку на доходи фізичних осіб (розподіл податку на доходи фізичних осіб між державним та місцевими бюджетами) та ін. (*табл. 1.3*).

До показників фіскальної децентралізації на рівні територіальної громади пропонуємо включати зокрема такі: коефіцієнт фінансової автономії (характеризує значимість власних бюджетних ресурсів у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів), коефіцієнт податкової автономії (Індикатор ефективності місцевого оподаткування, чим вища частка місцевих податків і зборів у загальній сумі податкових надходжень, тим більша значимість місцевого оподаткування у формуванні регіональної фіскальної політики), коефіцієнт капіталізації видатків (Концентрація видатків бюджету розвитку регіону у загальній сумі видатків регіонального бюджету), коефіцієнт інвестиційної активності місцевих бюджетів (дозволяє виявити інвестиційну складову перерозподілу коштів спеціального фонду місцевих бюджетів) та ін. (*табл. Б*).

Показники оцінювання рівня фіскальної децентралізації

№	Назва показника	№	Назва показника
<i>Група 5. Показники фіскальної децентралізації для конкретної галузі</i>			
5.1	Децентралізація видатків на освіту (частка видатків місцевих бюджетів на освіту у загальнодержавних видатках на освіту)	5.4	Децентралізація податку на прибуток підприємств (розподіл податку на прибуток підприємств між державним та місцевими бюджетами)
5.2	Децентралізація видатків на соціальний захист (частка видатків місцевих бюджетів на соціальний захист у загальнодержавних видатках на соціальний захист)	5.5	Децентралізація податку на доходи фізичних осіб (розподіл податку на доходи фізичних осіб між державним та місцевими бюджетами)
5.3	Децентралізація видатків на економічний розвиток (частка видатків місцевих бюджетів на економічний розвиток у загальнодержавних видатках на економічний розвиток)	5.6	Децентралізація неподаткових джерел доходів (розподіл неподаткових надходжень між державним та місцевими бюджетами)
<i>Група 6. Показники перерозподілу системних змінних фіскальної децентралізації</i>			
6.1	Міжбюджетні трансферти: обсяг трансфертів як відношення від ВВП, окрім субцентрального витрат на індивідуальні трансферти під час вертикального фіскального дисбалансу та горизонтального фінансового вирівнювання	6.3	Доходи від особистих податків: доходи місцевих бюджетів від податку на приріст капіталу фізичних осіб, внесків на соціальне забезпечення самозайнятих осіб, періодичні податки на нерухоме майно як відношення до ВВП
6.2	Індивідуальні грошові соціальні перекази: державні витрати на індивідуальні грошові перекази (соціальні пільги, окрім соціальних трансфертів у натуральній формі) як відношення до ВВП	6.4	Індекс прогресивності податку на домогосподарства, що визначається як коефіцієнт концентрації доходу до оподаткування мінус коефіцієнт концентрації доходу після оподаткування
<i>Група 7. Наслідкові показники фіскальної децентралізації</i>			
7.1	Рівень безробіття	7.4	Індекс людського розвитку
7.2	Захист зайнятості: захист зайнятості регулярними контрактами, індивідуального та колективного звільнення	7.5	Ефективність уряду: індикатор управління за методикою Світового банку, що відображає ефективність функціонування уряду
7.3	Рівень урбанізації – відсоток населення країни, що проживає в містах	7.6	Відкритість торгівлі: сума експорту та імпорту, розділена на ВВП

Джерела: складено автором на основі OECD COFOG Database (SNA 93); OECD Tax Revenue Statistics; OECD Labour Force Statistics; OECD Standard National Accounts; OECD Income Distribution Database; OECD Labour Force Statistics; Kaufmann et al., 2010; Joumard et al., 2012 for details; Stossberg, S., D. Bartolini and H. Blöchliger (2016), "Fiscal decentralisation and income inequality: Empirical evidence from OECD countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 1331, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jlpq7tm05r6-en>.

До показників перерозподілу системних змінних фіскальної децентралізації віднесено: обсяг трансфертів як відношення від ВВП, окрім субцентральної витрат на індивідуальні трансферти під час вертикального фіскального дисбалансу та горизонтального фінансового вирівнювання; доходи місцевих бюджетів від податку на приріст капіталу фізичних осіб, внесків на соціальне забезпечення самозайнятих осіб, періодичні податки на нерухоме майно як відношення до ВВП та ін. Показники перерозподілу системних змінних фіскальної децентралізації мають допоміжний характер у процесі оцінювання рівня фіскальної децентралізації.

Зважаючи на те, що одним із завдань фіскальної децентралізації є підвищення рівня добробуту населення територіальних громад, запропоновано використовувати наслідкові показники фіскальної децентралізації, зокрема такі як рівень безробіття, індекс людського розвитку, рівень захисту зайнятості, ефективність уряду, рівень урбанізації, відкритість торгівлі.

Наслідкові показники дають можливість оцінити соціально-економічний ефект від впровадження фіскальної децентралізації, простежити результати від перерозподілу видаткових повноважень (чи відбулись і в якій мірі зміни якості надання суспільних послуг і чи «розвантажив» перерозподіл видаткових повноважень центральний уряд) та доходних джерел і фіскальних повноважень (у якій мірі кошти, перерозподілені на користь місцевих бюджетів використовують на здійснення капітальних видатків, покращення інфраструктури тощо) у середньо- та довгостроковій перспективі.

Показники фіскальної децентралізації є 1) як кількісними, так і якісними, 2) як такими, що можуть представлені у числовому форматі, так і в описовому варіанті і 3) такі, що досить складно визначають як кількісно, так і описово, 4) визначені за підсумками короткого проміжку часу (до 1 року), так і за результатами довготривалого впровадження децентралізації (понад 5-10 років).

В. В. Зубріліна вважає, що децентралізованими можна вважати системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування тих країн, де власні надходження місцевих бюджетів становлять понад 50 %, а країни, де рівень надходжень від трансфертів перевищує 45 %, мають централізовану систему фінансового забезпечення [75, с.95].

Міжнародна практика напрацювала численні види моделей фіскальної децентралізації. Різноманітність пояснюється тим, що кожна модель сформувалась на основі впливу певних факторів – особливостей адміністративно-територіального устрою, специфіки побудови бюджетної системи, історичних та природних особливостей, притаманних певній країні або групі країн.

Модель фіскальної децентралізації, на нашу думку, – це сукупність взаємозв'язків між суб'єктами фінансової системи з приводу формування, розподілу та перерозподілу бюджетних коштів, повноважень та відповідальності між різними рівнями влади, функціонування якої ґрунтується на інституціональних і організаційних засадах фінансової системи та системи міжбюджетних відносин.

Помилкою є намагання розглядати модель фіскальної децентралізації лише як систему відносин, що має пірамідальну структуру або побудована за схемою «центр – периферія».

Модель фіскальної децентралізації, на нашу думку, – це своєрідна матриця, де немає вищих і нижчих органів влади, що включає більші чи менші за областю та спектром повноважень владні інститути, здатні до трансформації за викликами середовища. У такій матричній структурі договір – це основа, на якій встановлюється соціальний порядок, а модель – це вже форма, що відповідає потребам суспільства.

На основі вивчення досліджень науковців і практиків щодо моделей фіскальної децентралізації [52; 258; 262; 282] та аналізу статистичних даних фіскальних систем країн світу можна здійснити систематизацію моделей,

згрупувати їх за певними ознаками та заповнити прогалини в розвитку теорії та практики функціонування цих моделей (табл.А.2.1).

Завдяки аналізу моделей фіскальної децентралізації за способом розмежування доходів між рівнями бюджетної системи (американської, канадської, німецької, радянської, китайської) визначено їхні характерні ознаки [81; 120; 286; 287; 120]:

1. Для *американської моделі* характерним є високий рівень фінансової самостійності окремих штатів; відсутність системи горизонтального часткового розподілу доходів; більшість федеральних субсидій штатам залежить від обсягів часткового фінансування штатними і місцевими органами влади; більшість видатків за кожним із бюджетних рівнів фінансується за рахунок власних джерел. Така модель функціонує у США, Великій Британії та Австралії.

2. У *німецькій моделі* міжбюджетні відносини базуються на «загальних» податках, надходження яких розподіляються між усіма рівнями бюджетної системи, а субнаціональні рівні управління мають достатній рівень автономії, відповідальності за свої дії та якість надання публічних послуг. Представниками цієї моделі є Німеччина та Франція.

3. У Канаді, Швейцарії та Австрії функціонує *канадська (соціально орієнтована) модель*, у якій важливу роль відіграють процеси вирівнювання соціально-економічних умов життєдіяльності населення, а місцеві органи влади справляють власні податки і користуються правом додавати свої ставки до базової федеральної ставки.

Варто зауважити, що ефективність функціонування моделі фіскальної децентралізації визначається не лише ступенем централізації чи децентралізації фіскальної системи, наявністю або відсутністю регулюючих податків, частками доходів і витрат центрального уряду, обсягом і способами передачі фінансової допомоги, а й чітко встановленою та збалансованою системою всіх цих чинників відповідно до особливостей певної держави.

Дослідження сутності моделей фіскальної децентралізації за співвідношенням переваг і недоліків централізації влади показало [247; 271; 291]:

1) в основу функціонування розподільчої моделі бюджетно-податкових взаємовідносин покладено принцип використання розподілу доходів як інструменту регулювання «нерівних» умов життя (практикується в Німеччині);

2) кожен регіон і муніципалітет у країні, де розвинута модель конкуруючого федералізму (наприклад, у США), конкурує та проводить власну бюджетну політику.

Високий ступінь фінансової незалежності та функціональної самостійності регіональної влади характерний для конкурентної моделі фіскальної децентралізації, а високий рівень централізації управління регіональними державними фінансами з боку центрального уряду й обмеження самостійності регіональної влади властивий кооперативній моделі (табл. 1.4).

Таблиця 1.4

Характеристика моделей фіскальної децентралізації за обсягом і змістом повноважень місцевої влади

Модель	Основні характеристики моделі
Конкурентна	<ul style="list-style-type: none"> - Функціонування відносно незалежних рівнів державної влади; - надання повноважень оподаткування різним рівням влади відповідно до розподілу їхніх функцій. <p><i>Країни – представники моделі: США, Канада</i></p>
Кооперативна	<ul style="list-style-type: none"> - Тісне бюджетне співробітництво регіональних і центральних державних структур; - підвищена роль регіональної влади в системі розподілу податкових доходів; <p><i>Країни – представники моделі: Австрія, Данія, Німеччина, Норвегія, Швеція, Фінляндія, Ісландія, Швейцарія.</i></p>

Джерело: побудовано автором на основі [57; 247; 258; 291].

В англосаксонській моделі фіскальної децентралізації місцеве управління наділене високим рівнем автономії і на місцях немає органів державної влади місцевого рівня. Така модель розвинута в Австралії, США,

Канаді та Великобританії. Поєднання місцевого самоврядування й місцевих адміністрацій, обмежена автономія місцевого самоврядування характерні для континентальної моделі та функціонує в таких державах, як Франція, Італія та Іспанія. Змішана модель фіскальної децентралізації, що включає елементи англосаксонської та континентальної моделей, практикується в Німеччині, Австрії та Японії [247, с.182].

Класифікація моделей фіскальної децентралізації за ступенем централізації (децентралізації) державного управління поділяє моделі на централізовані, децентралізовані, децентралізовані конкурентні та змішані (табл.А.2.2).

За особливостями формування бюджетної системи та адміністративно-територіальним устроєм моделі фіскальної децентралізації поділяються таким чином [47; 286; 287]: 1) модель кооперативного федералізму; 2) модель ідеального (дуалістичного) федералізму; 3) модель внутрішньодержавного федералізму; 4) модель міждержавного федералізму.

Кооперативна модель фіскальної децентралізації орієнтована на бюджетне вирівнювання регіональних диспропорцій (так звану територіальну справедливість), центральний уряд та субнаціональні органи активно й скоординовано співпрацюють у рамках реалізації певних соціально-економічних програм. Регіональна влада значною мірою залучена до перерозподілу національного доходу, а також забезпечення макроекономічної стабільності [286, с. 6].

Модель ідеального (дуалістичного) федералізму має лише теоретичний характер, тобто не існує насправді в жодній країні, є своєрідним зразком оптимальної моделі фіскальної децентралізації, для якої характерні: чіткий поділ владних повноважень між двома незалежними й рівноправними рівнями влади – державою та її суб'єктами; кожен рівень влади несе відповідальність за видання й виконання певних законів; рівні влади мають власні джерела доходів, у тому числі податкові, що покривають усі їхні

витрати, тобто жоден із суб'єктів не залежить від фінансової підтримки держави або іншого суб'єкта.

На практиці універсальної ефективної моделі фіскальної децентралізації немає. У кожній країні функціонує особлива, притаманна їй система взаємодії органів влади різних рівнів управління у бюджетно-податковій сфері. Так, в одних країнах висока фінансова самостійність кожного рівня, субнаціональним рівням надається широке коло повноважень, місцеві органи відіграють значну роль у перерозподілі національного доходу, у інших – навпаки, управління регіональними державними фінансами здійснюється центральним урядом і обмежується самостійність регіональної влади. В одному і другому випадках є свої переваги та недоліки. Наприклад, перевагою децентралізованих моделей є відносна незалежність регіонів від центру і мінімізація перерозподільних процесів у бюджетно-податковій системі.

Однак до основних недоліків цієї моделі відносять надлишкову самостійність, яка може призвести до порушення єдності держави внаслідок зміцнення позицій регіональних лідерів; прагнення найбільш дохідних регіонів до економічної самостійності та ізоляції, високу ймовірність втрати контролю центральної влади над бюджетно-податковою діяльністю регіональних органів влади.

Для кожної країни може бути визначена *оптимальна модель фіскальної децентралізації*, під якою, на нашу думку, слід розуміти таку модель управління державними фінансами, рівень децентралізації та система фінансово-економічних відносин якої встановлюються з урахуванням адміністративно-територіального устрою країни, національних особливостей бюджетної системи певної країни, історичних, політичних та інших факторів і дають змогу отримати максимально можливий економічний (зростання ВВП, реальної заробітної плати тощо), бюджетний (підвищення ефективності бюджетних видатків) та соціальний ефекти (покращання якості надання суспільних послуг, підвищення рівня добробуту громадян тощо).

Для того аби удосконалити наявну модель фіскальної децентралізації в Україні необхідно сконцентрувати увагу наступних складових, на яких в основному ґрунтується функціонування будь-якої моделі:

1. Розмежування бюджетної відповідальності і повноважень у сфері видатків між різними рівнями влади – чітко розподілити видаткові повноваження між рівнями влади. Виділити основні категорії діяльності місцевих органів влади. Для кожної категорії витрат визначати питомі витрати. На підставі встановлених питомих витрат визначати фінансові потреби стандартної території..

2. Наділення кожного рівня влади доходними джерелами, достатніми для реалізації цих повноважень – закріпити відповідні видаткам джерела фінансування.

3. Механізм міжбюджетних трансфертів з метою згладжування вертикальних і горизонтальних дисбалансів нижчестоящих бюджетів з тим, щоб забезпечити на всій території країни певний стандарт державних послуг – сформувати систему надання фінансової допомоги найбіднішим територіям. Однією із завдань функціонування моделі фіскальної децентралізації є забезпечення державних гарантій на певному мінімально допустимому рівні на всій території всім громадянам незалежно від місця їх проживання в отриманні державних соціальних послуг.

Існують загальні закономірності, які доцільно враховувати при розвитку бюджетно-податкових відносин між загальнодержавним центром і регіонами України.

По-перше, фіскальна децентралізація тісно корелює із соціально-економічним розвиток, а тому необхідним є звернути увагу на можливість створення в Україні умов для конкуренції між регіонами, що дасть змогу активізувати та прискорити соціально-економічне як регіонів, так і держави в цілому.

По-друге, оскільки наявна ціла сукупність різноманітних факторів, що визначають вибір тієї чи іншої моделі фіскальної децентралізації, було

досліджено та проаналізовано країни із подібним до України набором таких факторів і визначено місце української фіскальної системи у загальносвітовій класифікації моделей бюджетно-податкових відносин і запропоновано подальші напрямки удосконалення такої моделі в Україні.

По-третє, досвід країн світу показує, що отримати позитивні ефекти від фіскальної децентралізації, зокрема такі як підвищення якості надання суспільних послуг, прискорення економічного зростання тощо, можливо при дотриманні певних умов – функціонування сприятливого політичного та інституційного середовища, відповідності темпів та розмірів децентралізації видатків та децентралізації доходів.

Децентралізація передбачає підвищення ефективності роботи державного механізму й активізації розвитку регіонів на засадах демократії, а показниками такої ефективності й активізації є повноцінне забезпечення прав, законних інтересів та обов'язків місцевого населення, структурованого в комунально-муніципальні та регіональні колективи, а також органи територіальної самоорганізації. Перевагами та позитивними наслідками децентралізації є: час і місце прийняття рішення відповідають очікуванням з боку громадян; реалізація рішення відбувається за участю суб'єкта прийняття рішення, або під його відповідальність; спрощення системи і процедури прийняття рішення завдяки оптимальній структурі управління; прозорість і відкритість процедур прийняття рішення та процесу його реалізації, що призводить до підвищення ефективності адміністративної діяльності, виявлення помилок, джерел їх походження тощо; зміцнення інноваційного потенціалу при прийнятті владних рішень; звільнення керівництва від поточних справ, що посилює можливість зосередження керівної ланки на справах стратегічного значення тощо; гнучкість процесу виконання відповідних функцій, що дозволяє швидше пристосовуватися до зовнішніх чи внутрішніх змін; підвищення ініціативності працівників нижчого рівня, більш повне та ефективне використання людського потенціалу та ін.

1.2. Механізми фіскальної децентралізації та їх складові

Ефективне функціонування системи управління державними фінансами визначається ступенем узгодженості роботи її взаємопов'язаних ланок, а саме оптимальним розподілом дохідних і видаткових повноважень між державним та місцевими бюджетами. У ситуації, коли рівень доходів місцевих бюджетів перебуває в прямій залежності від положень законодавства центрального уряду, діяльність органів місцевого самоврядування є не надто ефективною, недосконалим є механізм трансфертів фінансових ресурсів держави, податкова база недостатня й штучно обмежена територіальною основою, особливої актуальності набуває питання впровадження фіскальної децентралізації.

За децентралізованого устрою системи управління державними фінансами та інших рівних умов (наприклад, при жорстких бюджетних обмеженнях власне субнаціональних органів влади) субнаціональні органи влади змушені брати участь у фіскальній конкуренції шляхом зниження податків. Разом із тим обмеженість ресурсів змушує органи місцевого самоврядування ефективніше використовувати бюджетні кошти для надання суспільних благ і розбудови необхідної інфраструктури, зокрема шляхом покращання інвестиційного клімату.

Основним способом протидії пом'якшенню бюджетних обмежень підприємств є створення децентралізованої конкурентної системи кредитування, що не піддається впливу зовнішніх факторів, у тому числі переваг органів державної влади, з приводу фінансування тих чи інших інвестиційних проектів. У ряді випадків децентралізація системи державного управління (включаючи фіскальну децентралізацію) може допомогти послабити вплив державної влади на прийняття рішень у сфері фінансування інвестиційних проектів на субнаціональному рівні управління.

Децентралізація як метод адміністративної та інституційної організації, суть якої полягає у передачі центральною владою частини своїх повноважень

місцевим органам влади, сприяє економічному розвитку та соціальному прогресу і в цілому ставить кілька політичних, економічних і соціальних цілей: захистити інтереси єдності та розподілу; оптимізувати управління на рівні громад на основі коефіцієнту корисної дії; «перенести» уряд ближче до платників податків для того, щоб управління здійснювалося з метою задоволення потреб окремих осіб.

При вирішенні питання про доходи і витрати кожного рівня бюджетної системи слід керуватися об'єктивними законами. У зв'язку з цим у центрі уваги опиняються такі питання: оптимальна кількість рівнів управління державним сектором; оптимальний розподіл повноважень між рівнями управління; рівень найбільш ефективного фінансування соціальних видатків; ступінь втручання центрального уряду в управління і фінансування місцевих органів влади; частка власних коштів у фінансуванні витрат місцевих органів влади і управління; форма контролю за витрачанням коштів на всіх рівнях державної економіки.

Завданнями фіскальної децентралізації є перехід від централізованої до децентралізованої моделі управління державними фінансами, забезпечення бюджетної спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади, реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Механізми реалізації (поглиблення, підвищення рівня) фіскальної децентралізації – система методів, важелів та інструментів, що застосовуються з метою поглиблення фіскальної децентралізації та формування більш раціональних відносин між центральними та регіональними органами державного управління у бюджетній сфері (*рис.1.1*).



Рис. 1. Механізми реалізації фіскальної децентралізації

Джерело: запропоновано автором.

Розглянемо детальніше основні характеристики механізмів реалізації фіскальної децентралізації. По-перше, проаналізуємо організацію системи розмежування видаткових повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, під якою, на нашу думку, слід розуміти комплекс організаційно-правових питань її функціонування, не пов'язаних з оптимізацією співвідношення прав і обов'язків між публічно-правовими утвореннями. Розподіл (перерозподіл) видаткових повноважень (функцій і завдань) рекомендуємо здійснювати, ґрунтуючись на певних базових принципах (табл. 1.5–1.6).

Таблиця 1.5

Сутність критеріїв децентралізації видаткових повноважень (функцій і завдань) групи 1 «Принципи розмежування видаткових повноважень»

Принцип	Зміст, основна характеристика
1.1. Принцип «територіальної відповідності»	Вибір рівня бюджетної системи, за яким доцільно закріпити те чи інше витратне повноваження, зумовлений тим, здійснюється воно на користь резидентів двох і більше регіонів (центральний рівень); на користь резидентів двох і більше муніципальних утворень, що входять до складу регіону (регіональний рівень); на користь резидентів двох і більше поселень, які входять до складу муніципального району (районний рівень); на користь резидентів окремої громади (місцевий рівень)
1.2. Принцип «субсидіарності»	Суспільна послуга повинна бути максимально наближена до рівня тих публічно-правових утворень, в інтересах резидентів яких вона здійснюється. Його реалізація пов'язана з тими чи іншими напрямками підвищення ефективності здійснення видаткових повноважень у зв'язку з їх децентралізацією. Серед них: підвищення підзвітності органів публічної влади населенню; забезпечення гнучкості, прозорості та відкритості діяльності органів публічної влади; підвищення субсидіарної відповідальності центральних і регіональних органів публічної влади за реалізацію бюджетних послуг; розширення експериментів і впровадження передових технологій реалізації бюджетних послуг; забезпечення міжрегіональної і міжмуніципальної конкуренції
1.3. Принцип «ефекту масштабу»	Централізація видаткових повноважень доцільна: по-перше, у разі наявності можливостей економії коштів бюджетів; по-друге, за гомогенності (однорідності) переваг споживачів відповідних бюджетних послуг; по-третє, для запобігання диференціації можливостей споживання аналогічних бюджетних послуг резидентами різних публічно-правових утворень, міграції економічних ресурсів, порушення єдності економічного простору і міжрегіональної (міжмуніципального) конкуренції, а також для оптимізації бюджетних витрат

Джерело: побудовано автором.

Виходячи з принципу «територіальної відповідності», неприпустимими є закріплення видаткових зобов'язань, що підлягають фінансовому забезпеченню одночасно за рахунок коштів двох і більше бюджетів бюджетної системи; фінансове забезпечення видаткових повноважень загальнодержавного (регіонального) значення за рахунок коштів бюджетів регіональних (місцевих) органів публічної влади.

Таблиця 1.6

Сутність критеріїв децентралізації видаткових повноважень (функцій і завдань) групи 2 «Методологічні особливості розмежування видаткових повноважень між органами публічної влади»

Методологічна особливість	Зміст, основна характеристика
2.1. Роздільне розмежування правочинів та обов'язків між органами публічної влади	Для того аби уникнути диференціації вимог до складу і якості послуг, що надаються відповідними органами влади, розмежувати видаткові повноваження між публічно-правовими утвореннями, може випливати необхідність створення відокремленого формування системи розмежування прав із нормативно-правового регулювання надання бюджетних послуг (структура якої значною мірою піддається політичним (суб'єктивним) рішенням, і системи розмежування обов'язків із їх надання
2.2. Пріоритет розмежування видатків над розмежуванням доходів	Попереднє формування системи розмежування видаткових повноважень між органами публічної влади закріплення податкових і неподаткових доходів за публічно-правовими утвореннями створює умови для безпідставного торгу між органами публічної влади за обсяг джерел, що підлягають зарахуванню до відповідних бюджетів, визначення обсягу доходів бюджетів незалежно від пріоритетів державної політики і рівня фінансовий навантаження на вказані бюджети. Тому процес розмежування доходів між рівнями бюджетної системи вторинний відносно процесу розмежування видатків між ними
2.3. Нестабільність і відсутність одноманітності в розмежуванні видаткових повноважень	Розмежування видаткових повноважень між органами публічної влади може не характеризуватися одноманітністю й абсолютної стабільністю, оскільки з плином часу може не забезпечувати її відповідності оновленим завданням, державним (муніципальним) пріоритетам, технологіям. У зв'язку з цим для будь-якого періоду часу необхідно забезпечити оптимальний стан системи розмежування видаткових повноважень між органами публічної влади. При цьому система реалізації благ піддається політичним впливам і може враховувати відповідні історичні особливості, у зв'язку з чим відсутня однаковість підходів до розмежування видаткових повноважень у міжнародному аспекті

Джерело: побудовано автором.

Децентралізація видаткових повноважень (функцій і завдань) передбачає формування ефективної системи розмежування видаткових повноважень між органами влади на різних рівнях бюджетної системи, що вимагає її опрацювання відповідно до теоретично обґрунтованих принципів такого розмежування й характерних для нього методологічних особливостей.

Поряд із зазначеними принципами пропонуємо використовувати поняття *«раціональний рівень фіскальної децентралізації»*, що передбачає досягнення такого розподілу дохідних і видаткових повноважень між державним й місцевими бюджетами. Це забезпечує найефективніше використання залученого ресурсу на різних рівнях та позитивно впливає на економічний, фінансовий та соціальний розвиток як країни в цілому, так і її регіонів.

Грунтуючись на зазначених принципах, вважаємо, що до напрямів підвищення ефективності та якості надання державних і муніципальних послуг, раціонального й ефективного використання бюджетних коштів, можуть бути віднесені:

1) формування спеціального нормативно-правового акта, що закріплює вичерпні переліки видаткових повноважень центральних, регіональних і місцевих органів влади, які забезпечують системне регулювання розмежування цих повноважень між ними;

2) розширення певним законом переліку повноважень, що встановлюють обсяг компетенції суб'єктів держави, які передбачають і його розширення за рахунок не передбачених цим законом повноважень, визначених галузевими законами;

3) включення до законодавства поряд із питаннями місцевого значення, що по суті, є предметами підпорядкування, переліків видаткових повноважень органів місцевого самоврядування, які розкривають кожен із них;

4) закріплення базових понять цієї сфери правовідносин – «предмет підпорядкування», «повноваження», зокрема «видаткові повноваження», і

«компетенція» в законодавстві з метою вдосконалення правового регулювання системи розмежування видаткових повноважень;

5) усунення суперечностей у законодавстві в частині розмежування видаткових повноважень між органами влади;

б) виключення зі складу нормативно-правових актів витратних повноважень, визначених як «інші», оскільки вони розмивають відповідальність публічно-правових утворень за забезпечення населення відповідними бюджетними послугами та ускладнюють правове регулювання їх реалізації;

7) запровадження вимог про недопущення внесення змін до законодавства щодо розмежування повноважень, які передбачають перерозподіл видаткових повноважень протягом певного періоду часу; можливе встановлення законодавчої вимоги, згідно з якою закони, котрі наділяють публічно-правові утворення додатковими повноваженнями, набирають чинності через два – три роки, що дасть змогу відповідним органам публічної влади створити умови для ефективної реалізації відповідних бюджетних послуг.

Дослідження О. Д. Василика та К. В. Павлюк [26] показало, що у формуванні доходів усіх ланок місцевих бюджетів найпроблемнішим є формування дохідної бази обласних і районних бюджетів, які практично не мають власних дохідних джерел, а обсяги закріплених доходів теж є недостатніми. Це підтверджує той факт, що наступним не менш важливим механізмом фіскальної децентралізації є процес розподілу податкових доходів і фіскальних повноважень між рівнями бюджетної системи.

Ключовим питанням розвитку моделі фіскальної децентралізації між рівнями бюджетної системи є проблема розподілу податкових доходів між рівнями державної влади. Термін «розподіл податкових доходів» у цьому випадку стосується рівнів державної влади, відповідальних за визначення ставок і структури розподілу доходів тих чи інших податків за рівнями

бюджетної системи, незалежно від того, чи спрямовуються зазначені податкові доходи до бюджету цього рівня державної влади.

Теоретично розподіл податків між рівнями державної влади може відповідати принципам децентралізації видаткових зобов'язань, відповідно до яких розподільна функція регіональних і місцевих органів влади повинна полягати переважно в наданні державних послуг безпосередньо населенню адміністративно-територіальної одиниці (табл. 1.7).

Таблиця 1.7

Варіанти закріплення податкових доходів за місцевими органами влади

Варіанти	Характеристика
Варіант 1. За місцевими органами влади можуть бути закріплені всі платники податків, що перебувають під їхньою юрисдикцією	Частина доходів передається на вищий рівень бюджетної системи для задоволення видаткових зобов'язань національного (центрального) уряду. Оскільки такий варіант може знизити ефективність міжтериторіального перерозподілу доходів, а також перешкоджати фіскальній стабілізації, він не є найефективнішим методом мобілізації державних ресурсів і може створювати неадекватні стимули для місцевих органів влади щодо фінансування національних видаткових зобов'язань
Варіант 2. Розподіл податкових доходів, прямо протилежний першому варіанту	Закріплення всіх податків за національним урядом і подальша передача коштів нижчестоящим органам влади шляхом грантів чи інших трансфертів або за допомогою встановлення нормативів відрахувань доходів за всіма або окремими податками до бюджетів нижчого рівня
Варіант 3. Третій, проміжний, варіант розподілу дохідних повноважень	Закріплення певної частини податкових повноважень за місцевими або регіональними органами влади, а в разі потреби, компенсація відсутніх доходів через закріплення частки від регулюючих податків або перерахування трансфертів до місцевого бюджету

Джерело: систематизовано автором.

Основним недоліком варіанта 2, коли всі податки закріплюються за національним урядом і подальша передача коштів нижчестоящим органам влади здійснюється шляхом грантів чи інших трансфертів, є відсутність зв'язку між рівнем влади, на території якої збираються ті чи інші податки, і рівнем прийняття видаткових рішень – основної причини створення ефективної системи міжбюджетних відносин. Без подібного зв'язку виникає ризик так званої фіскальної ілюзії, тобто надмірного фінансування місцевих видаткових потреб або, навпаки, – недостатній обсяг фінансування, а саме часте й необгрунтоване зниження обсягів фінансових ресурсів, переданих на

нижні рівні бюджетної системи, може призвести до неможливості створення стабільної системи фінансування державних послуг на місцевому та/або регіональному рівні.

Ключовим питанням при здійсненні схеми розподілу доходів за варіантом 3 є вибір податків, що закріплюються за місцевими/регіональними органами влади (місцевих/регіональних податків), а також загальнодержавних податків, певна частка надходжень яких зараховується до регіональних/місцевих бюджетів (регулюючих податків). У разі закріплення за нижчими рівнями влади податкових повноважень, що дає змогу пов'язувати величину податкового тягара і прийняті витратні рішення, місцеві органи влади у своїх діях керуються міркуваннями на взірєць «витрати – вигоди», що сприяє підвищенню економічної ефективності.

Слід зауважити, що вирішення проблеми розподілу податкових доходів не зводиться до повного закріплення конкретних податків за місцевим, регіональним або національним рівнем влади: швидше, результатом її розв'язання є спектр різних схем закріплення податкових доходів і фіскальних повноважень.

Податкові доходи субнаціональних бюджетів можуть набувати різних форм: власні доходи, які повністю зараховуються до бюджету відповідного органу влади, що має право визначати ставку податку, а в певних випадках також впливати на порядок розрахунку податкової бази, і «пересічні» податки, база яких визначена загальнодержавним законодавством для всієї території країни, а субнаціональні органи влади мають право самостійно встановлювати їхні ставки.

Питання про фіскальну автономію субнаціональних органів влади може розглядатися окремо від питань адміністрування і збору податків різними рівнями державної влади. Найважливішим аспектом проблеми надання фіскальної автономії субнаціональним урядам із точки зору податкової політики є питання про те, чи можуть органи влади того чи іншого рівня бюджетної системи визначати податкові ставки на своїй

території. Якщо місцеві органи влади не мають права впливати на ставки податків, вони не в змозі змінити рівень надаваних державних послуг відповідно до регіональних переваг. В окремих країнах доходи субнаціональних бюджетів формуються здебільшого за рахунок податків, що стягуються за ставками, встановленими центральним урядом (наприклад, такі країни з розвинутою системою поділу податкових доходів між рівнями бюджетної системи, як Португалія і Німеччина), або податків, для яких верхні межі ставок обмежені загальнонаціональним законодавством.

Важливість питання про фіскальну автономію субнаціональних органів влади безпосередньо залежить від їх передбачуваної ролі в економічній системі держави. Якщо економічна роль адміністративно-територіальних утворень зводиться до практичної реалізації політики, розробленої на вищих рівнях влади, немає потреби в наданні їм широкої фіскальної автономії. Якщо ж, навпаки, очікується, що субнаціональні органи влади здійснюватимуть власні видаткові програми, а також незалежно визначатимуть обсяг і якість надаваних на відповідному рівні державних послуг, то їх нездатність змінювати податкові ставки, а отже, і обсяг бюджетних доходів, є серйозною проблемою, що випливає в результаті невідповідності очікувань, потреб та побажань населення фактичним прибутковим можливостям влади.

Основні аргументи проти надання широкої фіскальної автономії субнаціональним органам влади ґрунтуються на підвищенні ризику виникнення міжрегіональних або міжмуніципальних диспропорцій в економічному розвитку, а також в ослабленні контролю за макроекономічною ситуацією в країні з боку центрального уряду. Простота адміністрування, а також економія на масштабах податкового адміністрування також належать до аргументів прихильників централізованих податкових систем. Проте в більшості країн світу повноваження з адміністрування й регулювання окремих податків

передаються на нижчі рівні державної влади. До огляду питання треба уточнити таке:

1. Повноваження щодо регулювання податку, спрямованого на цілі економічної стабілізації або перерозподілу доходів, повинні належати центральному (загальнодержавному) уряду.

2. База податків, повноваження з регулювання яких передаються на нижчі рівні бюджетної системи, має бути максимально немобільною. Інакше платники податків зможуть переміщатися з території з високими податковими ставками на територію, де ставки встановлені на низькому рівні. З цієї причини податкові повноваження щодо податків на споживання передані на місцевий рівень лише в країнах із великою площею субнаціональних адміністративно-територіальних утворень (наприклад, Канада і США). Таким чином, чим мобільнішою є база податку, тим більше причин для його регулювання на національному рівні.

3. Повноваження з регулювання податків, база яких нерівномірно розподілена по території держави, повинні належати центральному (загальнодержавному) уряду.

4. База місцевих податків має бути зрозуміла платникам податків. Іншими словами, вони повинні бути інформовані про свої податкові зобов'язання, що має заохочувати звітність органів влади перед ними.

5. Адміністрування місцевого податку не повинне поширюватися на «нерезидентів» певної території, послаблюючи таким чином зв'язок між сплатою податку й отриманням державних послуг.

6. Доходи від місцевих і регіональних податків мають бути доволі великими з метою уникнення вертикальної фіскальної незбалансованості бюджетної системи, а крім того, стійкими в часі й не схильними до істотних коливань.

7. Витрати адміністрування для регіональних і місцевих податків мають бути відносно низькими: чим більша економія адміністративних витрат на масштабах, тим більше підстав для надання податку

загальнонаціонального характеру. Економія на масштабах може виникати внаслідок інформаційних вимог при сплаті податку: національного ідентифікаційного номера платника податків та комп'ютеризованого обліку платників податків.

8. Податки, які мають цільовий характер (особливо якщо їх надходження спрямовуються на потреби місцевих бюджетів), повинні стягуватися й регулюватися на місцевому рівні. Аналіз міжнародного досвіду показує, що податки і збори, закріплені за субнаціональними органами влади, істотно відрізняються в різних країнах. У більшості держав (як індустріально розвинутих, так і тих, що розвиваються, як у країнах із федеративним, так і з унітарним державним устроєм) стягується кілька субнаціональних податків. У цілому можна стверджувати, що в індустріально розвинутих країнах надходження прибуткового податку з фізичних осіб відіграють більшу роль у доходах субнаціональних бюджетів, ніж у країнах, що розвиваються, хоча в англосаксонських державах велике значення також має податок на майно.

У деяких країнах (особливо це характерно для федеративних держав) податки на загальне споживання, а в окремих випадках – і акцизи, також становлять значну частку доходів субнаціональних бюджетів (переважно на рівні суб'єктів федерації). Як приклад можна привести такі країни, як Австрія, Канада, Німеччина, Іспанія, США. Основною причиною для цього є велика площа території як самих країн, так і субнаціональних утворень. Також у певних державах діють положення про поділ податкових доходів між рівнями бюджетної системи, за якими виключається вплив субнаціональних органів влади на порядок обчислення й справляння податку (Австрія та Німеччина).

Незважаючи на застосовувані схеми розподілу податкових доходів і видаткових зобов'язань, які були розглянуті вище, у бюджетній системі виникає вертикальний та/або горизонтальний дисбаланс. Вертикальний дисбаланс можливий у випадку розбіжності власних доходів і видаткових зобов'язань на різних рівнях бюджетної системи. Горизонтальний дисбаланс

виникає в разі диференціації власного фіскального потенціалу субнаціональних органів влади на одному рівні бюджетної системи. Зазначені види дисбалансів можуть бути усунені за допомогою різноманітних механізмів трансфертів або запозичень.

Існує два різних варіанти передачі ресурсів від одного рівня бюджетної влади на інший: поділ доходів і система грантів. Поділ доходів може здійснюватися в кількох видах: поділ податкової бази або централізація податкових доходів та їх подальший розподіл відповідно до обраних критеріїв. Гранти також можуть виділятися за двома напрямками: у вигляді нецільових і цільових трансфертів, кожен з яких може, у свою чергу, надаватися у фіксованому розмірі або підлягати пролонгації, бути умовним або безумовним, а також виділятися на умовах спільного фінансування. Вибір конкретного механізму надання міжбюджетних трансфертів залежить від завдань економічної та фіскальної політики в певний момент.

Основною причиною для виділення трансфертів бюджетам нижчого рівня є, як правило, вишикнення вертикального дисбалансу бюджетної системи, тобто дефіцитності окремих субнаціональних бюджетів. Однак просте покриття дефіциту нижчестоящих бюджетів не повинне бути метою політики виділення трансфертів, оскільки вертикальний дисбаланс може виникнути як результат бюджетної політики на рівні субнаціонального органу влади: наприклад, унаслідок прийняття рішень про збільшення витрат або про відмову від підвищення податкових ставок. Таким чином, централізоване фінансування розриву між власними доходами і витратами може призвести до дестимулювання фіскальних зусиль субнаціональних органів влади, а також їхніх намірів здійснювати ефективну політику управління витратами на регіональному рівні. За відсутності системи об'єктивних критеріїв розподілу трансфертів із національного бюджету, виділення коштів на покриття вертикального дисбалансу, найімовірніше, створить проблеми для проведення єдиної макроекономічної політики, а

також може призвести до виділення грантів на основі неформалізованого торгу між центральними й регіональними органами влади.

Моделі фінансового вирівнювання відрізняються по країнах за ступенем децентралізації бюджетно-податкової системи, обсягом повноважень місцевих органів влади, вибором між економічною ефективністю й соціальною справедливістю, масштабами регіональної асиметрії, устроєм (унітарний чи федеративний). Однак спільним у міжбюджетних відносинах на основі цих моделей є те, що органи державної влади не застосовують прямих методів контролю діяльності органів місцевого самоврядування. Фінансова підтримка регіонів здійснюється за допомогою нецільових, переданих коштів, котрі орган місцевого самоврядування може використовувати на власний розсуд, та цільових фінансових ресурсів, що спрямовуються на задоволення конкретних, визначених законодавчо потреб. Бюджетні дотації (нецільові трансферти) найбільше застосовуються у Швеції й Німеччині [90, с.67].

Розвинутість нормативно-правової бази регулювання міжбюджетних відносин безпосередньо впливає на функціонування місцевих бюджетів. Ефективною така база є у Франції, Німеччині та Швеції. Так, у Франції основні види бюджетних трансфертів визначаються спеціальними законами, зведеними в Адміністративний кодекс місцевого самоврядування, Кодекс комун тощо [90, с.67].

Виділення трансфертів з національного бюджету можливе також із метою вирівнювання міжрегіональної диференціації фіскального потенціалу територій, тобто горизонтального дисбалансу. На практиці тільки окремі країни застосовують методику оцінювання фіскального потенціалу територій на регулярних засадах із метою розрахунку трансфертів (найбільше в цьому напрямі просунулися: серед федеративних держав – Австралія, Канада і Німеччина, серед унітарних – Данія і Великобританія).

При розробленні системи трансфертів важливо визначити співвідношення не тільки між цілями вирівнювання, а й між видами

трансфертів. Отже, наступним механізмом фіскальної децентралізації є процес удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин.

Державна політика в галузі міжбюджетних трансфертів для вирівнювання дисбалансів передбачає кілька сценаріїв (табл. 1.8).

Таблиця 1.8

Сценарії державної політики у сфері міжбюджетних трансфертів для вирівнювання дисбалансів

Сценарій	Сутність та зміст сценарію бюджетної політики
1. Застосування окремих механізмів вирівнювання вертикального і горизонтального дисбалансів	Вирівнювання дефіциту субнаціональних бюджетів здійснюється шляхом поділу податкових доходів і виділення трансфертів з національного бюджету, тоді як вирівнювання фіскального потенціалу проводиться за допомогою горизонтальних платежів із регіонів з високою бюджетної забезпеченістю в низькозабезпечених регіони
2. Комплексна система вирівнюючих трансфертів	Як вертикальний, так і горизонтальний дисбаланси вирівнюються за допомогою єдиної системи вирівнюючих трансфертів і спеціальних грантів
3. Вирівнювання тільки вертикального дисбалансу бюджетної системи.	Бюджетні дефіцити вирівнюються за допомогою закріплення регулюючих податків і вирівнюючих трансфертів, але не вживаються окремі заходи щодо вирівнювання горизонтального дисбалансу. За такого сценарію бюджетної політики можливе виділення спеціальних грантів, які серед інших цілей, можуть мати горизонтальний вирівнюючий ефект

Джерело: систематизовано автором.

Основні механізми виділення трансфертів із національного бюджету можна поділити на дві групи: умовні трансферти (або цільові платежі) і безумовні (нецільові) трансферти. До групи умовних трансфертів входять гранти, що надаються на умовах спільного фінансування, прості цільові трансферти й блокові гранти, причому кожен із цих видів трансфертів, у свою чергу, може виділятися як у фіксованій сумі, так і з можливістю пролонгації. Безумовні трансферти надаються у вигляді відрахувань від податкових доходів у субнаціональні бюджети або прямих трансфертів у фіксованому обсязі чи підлягають пролонгації. У більшості країн світу для розв'язання різних макроекономічних і бюджетних завдань використовується комбінація всіх форм міжбюджетних трансфертів.

Практичний досвід показує, що при розробленні та здійсненні на практиці моделі розподілу міжбюджетних трансфертів слід керуватися певними принципами (табл. 1.9).

Таблиця 1.9

Основні принципи розроблення та реалізації на практиці моделі розподілу міжбюджетних трансфертів

Принцип	Характеристика
1. Система міжбюджетних трансфертів повинна насамперед мати на меті макроекономічну стабілізацію	Національний уряд має зберігати контроль над економічною ситуацією в регіонах. Невиконання цієї вимоги може поставити під удар інші цілі міжбюджетного вирівнювання
2. Методика розподілу вирівнюючих трансфертів повинна затверджуватися в контексті фіскальної політики держави	Міжбюджетне вирівнювання має бути погоджене із середньостроковою фіскальною програмою уряду, включаючи прогноз доходів і витрат бюджетів різного рівня як мінімум па три роки вперед
3. Цілі виділення вирівнюючих трансфертів мають бути чітко сформульовані, а також повинна існувати можливість для їх регулярного моніторингу	Варто уникати дублювання і перетипу фінансування державних послуг на регіональному рівні. При встановленні національним урядом умов при виділенні гранту необхідно розробити систему моніторингу та перевірки виконання цих умов, а також порядок застосування санкцій за їх невиконання
4. При плануванні трансфертів слід ураховувати кошти, що виділяються по інших каналах	Оскільки крім вирівнюючих трансфертів у регіони спрямовуються кошти в рамках програм різних міністерств і відомств, Міністерству фінансів потрібно враховувати їх при виділенні трансфертів. Також необхідно координування умовних і безумовних трансфертів
5. При виділенні трансфертів необхідно розглянути можливі альтернативи	В окремих випадках ефективнішим є фінансування надання державних послуг не через бюджети нижчестоящего рівня, а за допомогою прямого платежу послуг постачальнику. При розробленні методики розподілу вирівнюючих трансфертів неминуче виникає питання про принцип вирівнювання, оцінювання видаткових потреб і дохідних можливостей субнаціональних бюджетів

Джерело: систематизовано автором.

В основу методики визначення вирівнюючих трансфертів з національного бюджету покладено оцінку дохідних можливостей і видаткових потреб нижчестоящих бюджетів. Оцінка фіскального потенціалу може здійснюватися з використанням таких, застосовуваних у зарубіжній практиці, основних методів:

1. «Активна» оцінка сукупної податкової бази з використанням об'єктивних показників – фактичної податкової бази (фонд оплати праці), а також індикаторів економічної активності (валовий регіональний продукт або сукупні витрати на споживання). При такому методі оцінювання важливо брати до уваги, що показники доходів, які використовуються під час розрахунку трансфертів, не повинні ґрунтуватися на фактичних бюджетних доходах регіону (тобто при існуванні регіональних пільг за окремими податками варто провести оцінку податкових доходів без урахування зазначених пільг).

2. Оцінка середнього податкового потенціалу (податкоспроможності) на одну особу по всій країні. Передумовою для використання такого підходу є відсутність значної міжрегіональної диференціації податкового потенціалу в розрахунку на одну особу. В цьому випадку позитивні або негативні відхилення від середньої величини можуть бути інтерпретовані як результат податкової політики, що проводиться місцевою владою, або її фіскальних зусиль. Теоретично метою вирівнювання є забезпечення здатності субнаціональних органів влади надавати такий самий рівень державних послуг, як і в будь-якому іншому регіоні, за умови, що органи влади регіону докладають такі ж фіскальні зусилля, як і влада інших регіонів, а також керують витратами із середнім рівнем ефективності.

Якщо виділення трансфертів спрямовано на розв'язання завдань горизонтального вирівнювання, то як база для вирівнювання можуть бути використані й тільки дохідні індикатори (прибуткове вирівнювання), і сукупність дохідних та видаткових показників субнаціональних бюджетів (витратно-прибуткове вирівнювання).

Система розподілу трансфертів повинна відповідати таким основним критеріям: варто уникати ситуації, коли вирівнюючі трансферти просто покривають розрив між доходами і витратами субнаціональних бюджетів; застосування системи вирівнюючих трансфертів не повинне супроводжуватися значними витратами на збір і обробку вихідної

інформації; до розроблення методики розподілу трансфертів слід залучати представників регіональних органів влади для досягнення політичного консенсусу в цій сфері.

Розроблення методики розподілу вирівнюючих трансфертів необхідно здійснювати в кілька етапів. На першому етапі потрібно визначити загальний обсяг державних послуг, здатність фінансування яких підлягає вирівнюванню на регіональному рівні. Ця операція може бути здійснена у двох варіантах: по-перше, за допомогою коригування стандартного субнаціонального бюджету, і, по-друге, за допомогою коригування оцінки видаткових потреб на регіональному рівні. Другий етап полягає у визначенні структури стандартного субнаціонального бюджету з точки зору включення в нього видаткових та дохідних показників, на підставі яких буде проведено розподіл вирівнюючих трансфертів.

Найважливішим етапом підготовки методики розподілу вирівнюючих трансфертів із національного бюджету є оцінювання фіскальних можливостей і видаткових потреб субнаціональних бюджетів. Варто врахувати, що низька вартість державних послуг у слаборозвинутих регіонах може пояснюватися не міжрегіональною диференціацією цін, а нездатністю надавати ті чи інші види послуг через брак необхідної інфраструктури або з будь-яких інших причин, пов'язаних із рівнем економічного розвитку.

Отже, можна зробити такі висновки щодо економічних засад розподілу міжбюджетних трансфертів. Практично в будь-якій децентралізованій державі необхідний комплекс вирівнюючих трансфертів: від цільових і умовних трансфертів для виконання конкретних завдань економічної політики національного уряду до інших умовних або безумовних трансфертів для вирівнювання вертикального чи горизонтального дисбалансу бюджетної системи. При цьому слід уникати трансфертів, спрямованих на просте покриття розриву між доходами субнаціональних бюджетів і їх видатками для уникнення дестимулювання фіскальних зусиль і зниження відповідальності місцевих органів влади за податкову й видаткову політику.

Застосування певного набору інструментів механізмів фіскальної децентралізації визначається етапом розвитку міжбюджетних відносин (табл.1.10).

Таблиця 1.10

Особливості застосування механізмів фіскальної децентралізації на певному етапі розвитку міжбюджетних відносин

Сутність етапу розвитку міжбюджетних відносин	Особливості застосування механізмів
Деконцентрація (квазідецентралізація)	
Припускає розосередження ряду функцій центрального уряду у фіскальній сфері на різних рівнях суспільної структури при збереженні повноважень контролю і фінансування. Така міра є більшою мірою адміністративною, оскільки право прийняття рішень у сфері реалізації фіскальної політики залишається за центральними органами влади	Поступове зростання витрат субнаціональних бюджетів, наявність повноважень щодо визначення величини витрат. Єдині нормативи відрахувань від загальнодержавних і регіональних податків, значна податкова автономія регіонів. Сума трансфертів визначається в результаті політичних узгоджень
Делегування	
Має у своїй основі передачу фіскальних повноважень та (або) відповідальності за виконання чітко обумовлених завдань структурам і організаціям, які або незалежні, або перебувають під непрямым контролем центрального уряду	Активна передача видатків на низові рівні бюджетної системи, обмеження компетенції у сфері видаткової політики. Початок процесів децентралізації податкових доходів. Повна формалізація процесу розподілу фінансової допомоги
Деволуція (децентралізація)	
Заснована на передачі видаткових повноважень і джерел їх фінансування на нижчі рівні державного управління, що забезпечує фіскальну автономію субнаціональної влади, а також підвищення транспарентності й підзвітності процесу надання суспільних благ	Інвентаризація видаткових зобов'язань, скорочення фінансованих мандатів. Фіксація податкових доходів на рівні, не порівнянному з обсягом видатків. Розширення масштабів і форм трансфертів, посилення їхнього цільового характеру

Джерело: побудовано автором на основі джерел [56;286].

Механізми поглиблення фіскальної децентралізації, які взаємопов'язані з інструментами й заходами інших реформ – адміністративно-територіальної, політичної децентралізації, децентралізації управління, економічної децентралізації, і ґрунтуються на інституційних, організаційних та економічних складових, у свою чергу, містять певні заходи і засоби

підвищення рівня децентралізації системи управління державними фінансами і вдосконалення інших сфер економіки країни (табл. 1.11).

Таблиця 1.11

Підґрунтя ефективного застосування механізмів фіскальної децентралізації

Складові	Характеристика
Інституційна основа	<ul style="list-style-type: none"> – Оптимізація системи державних органів на регіональному та субрегіональному рівнях; – посилення повноважень регіональних органів влади з регулювання, адміністрування і контролю господарської діяльності; – унормування порядку і послідовності запровадження регіональної системи електронного урядування; – удосконалення системи інституційного забезпечення розвитку публічно-приватного партнерства; – інституалізація соціальної відповідальності та підтримки критичних сфер життєдіяльності на місцевому рівні
Організаційна основа	<ul style="list-style-type: none"> – Активізація управлінських функцій регіональної влади з підготовки та пошуку джерел інвестування соціально-економічного розвитку; – планування та розвиток інфраструктури інноваційної, освітньої та науково-дослідної діяльності з метою інтелектуалізації економіки регіону; – покращання якості регіональної політики гарантування соціальної безпеки
Економічна основа	<ul style="list-style-type: none"> – Розширення та модернізація територіальної інфраструктури регіону; – інвестування коштів у розвиток базових і пріоритетних для економіки регіону видів діяльності; – формування та розвиток міжрегіональних, міжсекторальних і міжгалузевих локальних інтегрованих виробничих систем; – підвищення ефективності використання науково-технологічного та інтелектуально-кадрового потенціалу шляхом розвитку венчурного бізнесу

Джерело: систематизовано автором.

Т. І. Єфименко [68, с.185] звертає увагу на те, що успішність реалізації управлінських функцій держави великою мірою залежить від організації бюджетного процесу, тому обсяги й методи фінансування державного управління повинні відповідати якості надання суспільних послуг. Адже завдяки децентралізації їх можна організовувати та надавати відповідно до пріоритетів місцевих жителів, тобто підвищити ефективність використання ресурсів. Такі результати кваліфікуються як алокативна ефективність (англ. *allocative efficiency*). Одночасно, завдяки компетенції місцевих органів влади

і спрощенню процесів ухвалення управлінських рішень, підвищується їхня продуктивність. Також Т. І. Єфименко [65, с.88] зазначає, що як важіль зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування потрібне посилення децентралізації на регіональному рівні регулювання територіального соціально-економічного розвитку, екологічної рівноваги, міжнародної співпраці транскордонного типу.

С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов, Р. Л. Балакін наголошують, що на сьогодні запроваджено ключові елементи фіскальної гармонізації, покликаної спрямувати фіскальну політику кожної окремої країни на врахування не лише національних інтересів, а й інтеграційного об'єднання загалом. Зазначене зумовлене тим, що диспропорції розвитку національних бюджетних систем (збільшення фіскальних дефіцитів та накопичення державних боргів) справляють негативний вплив не тільки на окремі держави, а й на все Співтовариство. Досягнення фіскальної стабільності в ЄС потребує значних зусиль із використанням додаткового централізованого ресурсу [39, с.19-20].

О. В. Звіздай звертає увагу на те, що децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування мають включати комплекс заходів стосовно впорядкування відносин у сфері володіння та користування природними ресурсами, які є на прилеглих до сільських населених пунктів територіях. Це дасть можливість розширити реальну базу для стягнення природно-ресурсних платежів і підвищити мотивацію сільських територіальних громад ефективніше й раціональніше використовувати належні їм природні багатства. Вони зможуть наділяти підприємницькі структури правом тимчасового користування природними та природно-господарськими активами й отримувати за це кошти. Також це стимулюватиме якомога ефективніше контрольоване використання природних ресурсів місцевого значення, оскільки вся сума зборів від цього спрямовуватиметься в бюджети базового рівня [74, с.5].

Також І. В. Мізіна зазначає, що успіх фінансової децентралізації великою мірою залежить від ступеня участі членів територіальних громад у процесах управління ресурсним потенціалом. Наприклад, для того, щоб стимулювати громадянську відповідальність на місцевому рівні й мотивувати населення до добровільної сплати податків, органи місцевого самоврядування повинні інформувати й залучати їх на всіх етапах прийняття рішень локального значення. Для цього необхідно впровадити практику прозорого управління місцевими фінансами. Такі кампанії з підвищення обізнаності населення мають здійснюватися постійно для інформування та просвіти громадян і приватного бізнес-сектору щодо їхніх ролі, прав і обов'язків у контексті фінансової децентралізації [123, с.45].

У дослідженні Я. Квіна [Y. Qian] та Г. Роланда [G. Roland] [294] передбачається, що при децентралізації дохідних і видаткових повноважень у результаті підвищення фіскальної конкуренції між регіонами органи субнаціональної влади будуть зменшувати витрати на субсидування підприємств на користь витрат на розвиток інфраструктури регіону, які підвищують сукупне зростання рівня добробуту населення за рахунок соціально-економічного розвитку через залучення інвестицій.

Вирішення проблем підвищення бюджетних можливостей територій перебуває в площині стабілізації руху бюджетних ресурсів на макрорівні та їхнього оптимального перерозподілу між державним бюджетом і субнаціональними утвореннями [218, с.156].

Система перерозподілу бюджетних ресурсів спрямована на забезпечення можливостей органів місцевого самоврядування надавати населенню суспільні послуги. Оскільки міжбюджетні відносини зумовлені рухом коштів між державним та місцевими бюджетами, основними формами такого руху ресурсів є міжбюджетні трансферти – фінансування витрат місцевих бюджетів нижчого рівня з бюджетів вищого рівня на безоплатній та безповоротній основі. Міжбюджетні трансферти є підґрунтям трансфертного методу реалізації механізму взаємовідносин бюджетів держави, який дає

можливість виділити фінансову допомогу місцевим бюджетам, збалансувати їх та здійснити бюджетне вирівнювання [76].

М. Кульчицький, Д. Ванькович, М. Заплатинський [97] вказують на те, що фінансова децентралізація не тільки означає наповнення бюджету, а й робить прозорими фінансові потоки та збільшує зацікавленість органів місцевого самоврядування в реалізації податкового потенціалу своєї адміністративно-територіальної одиниці і передбачає значне розширення можливостей місцевої влади у здійсненні зовнішніх запозичень.

На думку В. Д. Тарангула [219, с. 78], для побудови ефективної системи міжбюджетних відносин в Україні принципи бюджетної системи, зазначені у ст. 7. Бюджетного кодексу України, необхідно крім децентралізації доповнити окремо визначеними принципами, зокрема: реальності, ефективності та економності використання бюджетних коштів, розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи, загального (сукупного) покриття видатків бюджетів, цільового характеру використання бюджетних коштів, адресності. Крім того, доцільно передбачити реальні заходи відповідальності за порушення будь-яких із цих принципів.

Ефективний розподіл фіскальних повноважень і податкових доходів між різними рівнями бюджетної системи передбачає врахування певних критеріїв, сформованих у сучасній теорії і практиці фіскальної децентралізації (*табл. 1.12*).

С. В. Онищенко зазначає, що раціонально побудована та збалансована система бюджетних відносин є запорукою дієвості соціально-економічної політики держави, адже від адекватного забезпечення перерозподілу значних фінансових ресурсів і гнучкості способів їх використання великою мірою залежить стабільність економічного розвитку країни [137, с.146].

Критерії ефективного розподілу фіскальних повноважень і податкових доходів між різними рівнями бюджетної системи

Критерій	Характеристика
Стабільність	Чим більше податкові надходження залежать від економічної кон'юнктури, тим вищим має бути рівень бюджетної системи, за яким закріплюються це податкове джерело і повноваження щодо його регулювання
Економічна ефективність	За кожним рівнем бюджетної системи повинні закріплюватися податки, об'єкт (база) яких найбільшою мірою залежить від економічної політики певного рівня влади
Бюджетна відповідальність	Збори, що становлять платежі за бюджетні послуги, мають надходити до бюджету органів влади, які надають відповідні послуги
Мобільність податкової бази	Чим вища мобільність податкової бази, тим на вищому рівні бюджетної системи вона повинна оподатковуватися, і навпаки
Рівномірність розміщення податкової бази	Чим вища нерівномірність (дисперсність) розміщення податкової бази, тим на вищому рівні вона має оподатковуватися, і навпаки
Соціальна справедливість	Податки, що мають перерозподільний характер, повинні бути закріплені за центральним рівнем влади.

Джерело: побудовано автором на основі джерел [283; 311].

З метою досягнення раціонально побудованої та збалансованої системи бюджетних відносин С. В. Опищенко [137, с.152] пропонує переглянути податкову систему з метою надання місцевим органам прав та можливостей формувати бюджети за рахунок власних джерел для підвищення їх самостійності в забезпеченні необхідним обсягом коштів; внести зміни до механізму надання централізованої державної підтримки регіонам.

Розширення залучення кредитних ресурсів до місцевих бюджетів є одним із механізмів реалізації фіскальної децентралізації під яким розуміється створення умов для розширення доступу місцевих органів влади до ринку внутрішніх та зовнішніх запозичень та підвищення ефективності фінансово-кредитних операцій. Такий механізм є одним шляхів фінансового забезпечення місцевих інвестиційних програм, адже досконале функціонування ринку місцевих позик прискорює обіг фінансових коштів, сприяє залученню додаткових ресурсів, майна. У країнах із розвинутими місцевими фінансами основою фінансування муніципальних інвестиційних

програм є муніципальні запозичення (позики). Окрім цього муніципальні запозичення є одним з найважливіших інструментів фінансування нагальних суспільних потреб.

Розбудова сприятливого правового та регуляторного середовища, нагромадження практичного досвіду у сфері місцевих запозичень повинні відбуватися одночасно. Місцеві запозичення повинні відіграти тільки позитивну роль в розвитку економіки регіонів. Збільшення ролі місцевих бюджетів дозволить більш ефективно використовувати запозичені кошти, спрямовувати на підтримку вітчизняних виробників, стимулювати їх у додатковому отриманні фінансових ресурсів з метою ви ходу на зовнішні ринки, що у підсумку сприятиме загальному економічному відродженні територій [125].

Основними напрямками розширення залучення кредитних ресурсів до місцевих бюджетів з метою удосконалення регулюючих процедур, що спрощує та прискорює процес погодження залучення позик та запровадження прозорих і безпечних відносин між інвесторами й позичальниками і подальшому розвитку ринку місцевих запозичень, збільшенню його ліквідності та зацікавленості в ньому з боку інвесторів є [14; 276; 281; 284]: вдосконалення системи державного регулювання ринку місцевих запозичень; спрощення доступу органів місцевого самоврядування до кредитних ринків шляхом перегляду критерію кількості населення щодо міст, міські ради яких можуть емітувати цінні папери; забезпечення цільового використання запозичених коштів; поступове розширення доступу органів місцевого самоврядування до ринку внутрішніх та зовнішніх запозичень; перехід до автоматизованої системи отримання дозволів та реєстрації випусків муніципальних облігацій; запровадження ефективних систем страхування ризиків дефолтів за місцевими позиками; спрямування залучених коштів на створення дохідних проектів, які дозволять окупити витрати.

Вертикальні й горизонтальні диспропорції, що виникають у процесі впровадження фіскальної децентралізації можуть бути ефективно усунені за допомогою таких способів [239; 241]:

1. Використання кожним рівнем влади власних інструментів для усунення кожної диспропорції. Проблема вертикальної диспропорції на кожному рівні вирішується спільною участю в податках або наданням централізованої фінансової допомоги. Потім горизонтальна диспропорція усувається за допомогою платежів, що надходять від регіонів, які мають вищий бюджетний потенціал, тим, де цей потенціал нижчий.

2. Запровадження комплексної системи вирівнюючих дотацій: проблеми вертикальних і горизонтальних диспропорцій вирішуються одночасно через систему дотацій, у тому числі – вирівнюючих платежів і цільових дотацій.

3. Усунення тільки вертикальних диспропорцій та ігнорування горизонтальних: як і в першому випадку, вертикальна диспропорція усувається спільною участю в податках або наданням централізованої фінансової допомоги.

В цілому процес фіскальної децентралізації зазнає впливу внутрішніх (історичні, законодавчо-інституційні, політичні, соціально-економічні) і зовнішніх (вплив міжнародних організацій та іноземних урядів, інших зовнішніх сил на місцевий розвиток, «ефект демонстрації», «навчання дією») чинників, що повинні бути враховані при формуванні концепції фіскальної децентралізації та стратегічних планів сталого розвитку міст, які відображали б сучасні тенденції розвитку управління державними фінансами.

1.3. Стан фіскальної децентралізації та її поглиблення в ЄС

Ефективне функціонування системи фінансового забезпечення місцевих бюджетів є основою збалансованого соціально-економічного розвитку як регіонів, так і держави в цілому. Для того аби підвищити рівень самодостатності субнаціональних урядів, багато країн обрали шлях впровадження реформ децентралізації влади, фінансів.

Процес децентралізації є характерним не лише для великих країн (наприклад, для США, Китаю) або для країн із федеративною формою державного устрою (наприклад, для Німеччини, Австрії, Бельгії, Швейцарії), питання перерозподілу видаткових та дохідних повноважень і відповідальності на користь органів влади субнаціонального рівня є актуальним і для країн невеликих за площею країн і унітарних держав (наприклад, для Латвії, Литви, Естонії тощо).

У європейських країнах органи субнаціонального рівня державного сектору відіграють важливу роль у досягненні цілей загальнодержавної та регіональної соціально-економічної політики, і в останні роки тенденція впровадження фіскальної децентралізації характерна для більшості країн – членів ЄС. ЄС заохочує політику децентралізації, і ця орієнтація зберігається майже від початку формування спільноти. Водночас, хоча ЄС вважає бажаним децентралізацію держав-членів, певна територіальна та політична структура країни не є перешкодою для членства в ЄС. Його членами можуть стати країни, котрі відповідають певним економічним, політичним, територіальним та фіскальним вимогам, коли вони виконують інші умови, необхідні для членства. Як наслідок, членами ЄС є як централізовані, так і децентралізовані країни.

Україна не стоїть осторонь світових тенденцій у реформуванні системи державних фінансів. За роки незалежності в країні неодноразово порушувалося питання про проведення реформи адміністративно-територіальної устрою, бюджетної та податкової систем із метою

децентралізації процесів ухвалення рішень, узгодження видатків органів влади з найнагальнішими потребами громадян на місцевому рівні, забезпечення місцевих бюджетів стабільними джерелами надходжень тощо.

Євроінтеграційний курс України визначає необхідність децентралізації системи управління державними фінансами з урахуванням сучасних світових тенденцій удосконалення розподілу видаткових та дохідних повноважень між різними рівнями бюджетної системи у країнах – членах ЄС. Реформування системи розподілу фінансових ресурсів та видаткових функцій між різними рівнями адміністративно-територіального устрою в умовах фінансової глобалізації та євроінтеграції є одним із ключових питань фіскальної політики України.

Т. І. Єфименко, С. Л. Конопльов [68, с.20] звертають увагу на те, що євроінтеграційний вектор передбачає прискорення імплементації програм фіскальної децентралізації з метою досягнення раціональнішого розподілу дохідних і видаткових повноважень між різними ланками бюджетної системи. Виправлення фіскальних дисбалансів, підвищення стійкості державних фінансів сприятимуть оновлені важелі управління об'єктами державної власності, поліпшення ефективності та якості надання публічних послуг, зокрема на основі запровадження принципів публічно-приватного партнерства. Удосконалення інституційного забезпечення надання суспільних благ потребує, з огляду на гармонізовані з ЄС правила, вищого рівня формалізації, запровадження міжнародних стандартів обліку та звітності.

На сьогодні процес децентралізації характерний для більшості країн – членів ЄС, у тому числі з традиційно сильним централізованим управлінням. Варто зауважити, що дослідження не буде обмежуватися вивченням лише унітарних країн (до яких, власне, належить Україна, а тому, здавалося б, вивчення тільки унітарних країн є достатнім), оскільки конституційне визначення країни як федеративної чи унітарної відображає фактичну роль і значення субнаціональних рівнів державного управління та їхню здатність

генерувати доходи і підвищувати рівень добробуту громадян. Відтак інтерес для аналізу становлять як унітарні, так і країни з федеративним державним устроєм [173, с.101].

Для зручності представлення результатів дослідження та з метою логічного структурування аналізу в процесі визначення концептуальних засад фіскальної децентралізації в країнах – членах ЄС згруповано за ознакою адміністративно-територіального устрою – країни федеративні або з високим ступенем регіоналізації (Німеччина, Австрія, Іспанія, Бельгія та Італія) та унітарні держави (Греція, Данія, Естонія, Ірландія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Великобританія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія та Швеція).

Існують суттєві відмінності у фіскальній автономії місцевих та регіональних урядів країн – членів ЄС. У Великобританії, Нідерландах, Франції та Швеції місцеві органи влади мають високий ступінь податкової автономії. У Литві та Латвії всі місцеві податки визначаються центральним рівнем, тоді як у Люксембурзі місцеві органи влади користуються майже повною свободою для встановлення податків. Залежно від значення фінансового забезпечення субнаціональних органів влади та рівня фіскальної автономії можемо об'єднати держави – члени ЄС у певні групи (*табл. 1.13*).

Підвищена відповідальність органів місцевого самоврядування в розвинутих країнах у закупівлях та фінансуванні державного сектору в їх районі свідчить про збільшення автономії та обсягу територіальних бюджетів. Проте певна фіскальна система завжди є компромісом у певній країні, виходячи з історичних, політичних та інших аспектів. Різні переваги місцевих видатків за функціями були доведені в країнах ЄС, а також їх масштаби децентралізації.

Групування країн – членів ЄС залежно від значення фінансового забезпечення субнаціональних органів влади та рівня фіскальної автономії

Групи	Характерні ознаки	Країни-представники
<i>Група 1.</i>	Країни, де місцеві органи влади отримують велику частку загального оподаткування та мають високу автономію з точки зору їх визначення	Бельгія, Данія, Іспанія, Німеччина, Швеція, Фінляндія
<i>Група 2.</i>	Держави з великим обсягом податкових надходжень, доступних органам місцевого самоврядування, але останні мають обмежені повноваження при встановленні таких податків.	Австрія, Литва, Румунія
<i>Група 3.</i>	Країни, де місцеві органи влади мають значні повноваження встановлювати податки, але їхні податкові надходження невисокі	Великобританія, Люксембург, Нідерланди, Угорщина, Франція
<i>Група 4.</i>	Країни, де субнаціональні уряди мають лише невелику частку загальних податкових надходжень, а також обмежене право приймати рішення щодо їх визначення.	Болгарія, Греція, Ірландія, Словенія, Словаччина

Джерело: побудовано автором на основі систематизації [254; 272; 285; 293].

Данська система є високодецентралізованою. Видатки місцевого самоврядування в Данії на рівні 36,5 % ВВП, або 64,1 % загальних державних видатків, є найвищими в ЄС. Це частково зумовлено тим, що органи місцевого самоврядування мають значні повноваження у сфері соціального захисту, включаючи виплату різних соціальних пільг, а також догляд за літніми людьми та інвалідами [48, с.7].

Міністерство фінансів видає низку правил і директив із процедур обліку й контролю менеджменту для міністерств і організацій, які потім мають розробити власні деталізовані системи. Міністерство фінансів надає послуги з аудиту обліку державному сектору. Системи контролю менеджменту, розроблені міністерствами або організаціями, відкриті для широкого загалу. В окремих міністерствах немає централізованої системи для перевірки й оцінювання ефективності систем контролю – це робиться здебільшого через процедури внутрішнього аудиту відповідного міністерства чи організації, а не через централізовані заходи поширення інформації або рекомендацій про системи “найкращої практики”. Однак служба

Генерального аудитора може під час регулярних фінансових перевірок доповідати Комітету про виконання державного бюджету у парламенті та будь-які хиби в системах контролю менеджменту [232, с.149].

У Данії вже тривалий час діють два принципи щодо нефінансових повноважень, що скеровують прийняття рішень стосовно сум, які повинні виділятися центральним органом влади на потреби системи місцевих органів влади в разі передачі нових завдань субнаціональним органам влади або збільшення витрат унаслідок внесення змін до національного законодавства [259].

Принцип розгорнутого підсумкового балансу (принцип DUT – Det Udvidede Totalbalanceprincip) вимагає, щоб центральний орган влади виплачував компенсації місцевим органам державної влади у формі додаткових грантів, коли через національне законодавство підвищуються місцеві витрати. Якщо національне законодавство справляє зворотний ефект, ці кошти повертаються [176].

Програма бюджетних гарантій передбачає виплату місцевим органам державної влади компенсації за додаткові витрати, здійснені внаслідок впливу зовнішніх чинників, що не піддаються контролю місцевих органів влади. Окремі галузі особливо чутливі до таких змін на ринку чи в соціальному середовищі, як соціальні пільги, матеріальна допомога безробітним, пенсійні виплати у зв'язку з раннім виходом на пенсію, інтеграція біженців або іммігрантів тощо. Ці принципи, закріплені в договорах між центральними й місцевими органами влади Данії, орієнтовані на захист рівноправних відносин між ними та організацію ефективного координування бюджетів [176].

Після розпаду СРСР східноєвропейські країни (особливо країни Балтії, Чехія, Польща та Угорщина) почали перехід від високо централізованих держав з плановою економікою до країн з ринковою економікою з децентралізованою системою управління [248, с. 8]. Характер і темп реформ в країнах був неоднаковий – різний темп, інтенсивність та ступінь

децентралізації, а також складність реформи, з урахуванням історичних, політичних, етнічних, географічних та демографічних відмінностей країн. Так, наприклад, країни великі за територією або кількістю населення (у тому числі і Польща) вимагали поглибленої децентралізації – передачі значно більшого обсягу державних послуг на субнаціональний рівень управління, ніж малі країни, такі як Естонія, Латвія чи Молдова.

Тривала трансформація фінансової системи України вимагає вивчення досвіду більш успішних постсоціалістичних країн, насамперед Польщі і на це є ряд причин. По-перше, Польща продемонструвала успішний досвід впровадження реформи децентралізації. По-друге, вивчення досвіду реформування фінансової системи Польщі потрібне для наближення цієї системи України до вимог ЄС. Здійснюючи глибокі та ефективні реформи, однією із яких була реформа децентралізації, Польща показала, що хоче і прагне приєднатися до європейської спільноти і в результаті успішного реформування отримала членство в ЄС (з 01.05.2004). По-третє, щоб зрозуміти, які перешкоди стоять перед Україною на шляху до ЄС, необхідно проаналізувати впровадження децентралізації на прикладі Польщі, яка найбільш схожа на Україну з усіх країн Європи. Держави подібні зокрема і тим, що після розпаду СРСР були практично на однаковому соціально-економічному рівні розвитку.

Постсоціалістичні країни, для яких характерним була жорстко централізована модель організації місцевої влади з початку незалежності взяли курс на реорганізацію системи місцевої публічної влади в сторону децентралізації – формування система публічної адміністрації, що включає, з одного боку, самоврядні територіальні громади з органами, що ними утворюються та є відповідальними перед ними, а з іншого – місцеві органи державної влади, що виконують окремі загальнодержавні функції, які недоцільно передавати органам місцевого самоврядування, та здійснюють контроль за законністю діяльності останніх. Таким шляхом пішла, зокрема,

Польща, яка з 1989 року розпочала здійснювати адміністративно-територіальну реформу, що проходила у декілька етапів.

Перший етап реформи децентралізації у Польщі (1990 р., запровадження місцевого самоврядування на рівні гмін) проходив у таких самих складних економічних умовах, як і в Україні (падіння ВВП, інфляція). Другий етап реформ (1998–1999 рр., запровадження самоврядування на всіх трьох рівнях – гміни, повіту й воєводства) відбувався вже в умовах економічного зростання.

У Польщі видатки місцевого самоврядування в 13,5 % ВВП, або 32,1 % загальних державних видатків, є вищими, ніж середній показник ЄС, і перебувають на рівні Балтійських та Скандинавських країн. Як і в інших представлених у цьому огляді країнах, освіта, охорона здоров'я і соціальний захист становлять більше половини видатків місцевих бюджетів. Істотна частка економічної діяльності (15 % загальних видатків, включаючи місцеву підтримку сільського господарства, промисловості, наукової діяльності та конструкторських розробок тощо) частково пояснюється значними обсягами коштів ЄС, що є доступними для органів місцевого самоврядування [102, с.44–45].

Проведена реформа забезпечила децентралізацію та право територіальних громад на самостійне вирішення місцевих справ. Відповідно до ст. 15 чинної Конституції Республіки Польща [87] територіальний устрій держави забезпечує децентралізацію публічної влади, а відповідно до ст. 16 Конституції, населення кожної територіальної одиниці Республіки Польща становить самоврядну громаду (територіальний колектив); місцеве самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади; публічні завдання, що належать місцевому самоврядуванню, воно виконує від власного імені і під власну відповідальність.

Реформа, яка остаточно набула чинності з 1 січня 1999 р., призвела до впровадження у Польщі триступеневої системи територіальних одиниць (гміна-повіт-воєводство) замість двоступеневої (гміна-воєводство). Сьогодні

Польща ділиться на 16 воєводств, 379 повітів та 2478 гмін [87]. Попередня адміністративна реформа була проведена 1 червня 1975 року, тоді країна ділилася на воєводства (49) і гміни.

Іншим завданням реформи була децентралізація влади та передача органам місцевого самоврядування значної частини повноважень на місцях. Внаслідок децентралізації переформатовано адміністративну структуру органів місцевого управління та відбувся перерозподіл повноважень між різними рівнями влади.

Важливим чинником було не тільки укрупнення воєводств з 49 до 16, але й одночасне зменшення владного впливу воєводи, як посадовця центральної виконавчої влади.

Після вступу Польщі до ЄС у 2004 році удосконалення фінансування органів субнаціонального рівня управління здійснювалося відповідно до вимог ЄС, що сприяло зростанню їх самодостатності та стимулювало пошук коштів у рамках європейських програм [99].

Фінансова система органів місцевої влади в Польщі після реформи почала функціонувати на засадах доповнюваності та чіткого розподілу сфер повноважень [297]. Відповідно до системи фінансового забезпечення повноважень та сфер відповідальності органів субнаціонального рівня державного управління до фонду загальних субвенцій здійснюється відрахування визначеної частки доходів державного бюджету, а також внески більш забезпечених місцевих урядів; його основні компоненти – базова загальна субвенція, освітня субвенція, субвенції на компенсацію втрачених внаслідок рішень центральних урядів доходів. Інвестиційні субвенції віднесено до категорії цільових, які розподіляються між воєводствами, а воєводи здійснюють їх розподіл між гмінами. Обсяг загальної субвенції для повітів та воєводств Польщі не фіксується, а визначається законами про бюджет і складається з трьох частин: на освіту, на дорожнє господарство, на вирівнювання [57, с. 6]. Доходи місцевого самоврядування в широкому сенсі формуються також за рахунок частки

надходжень від податку на доходи фізичних осіб та податку на доходи юридичних осіб. Відповідна норма, з метою заохочення громад до об'єднання, передбачає додаткових 5% цього податку для відповідного об'єданого бюджету з поступовим нарощуванням цієї частки. Також громади і комуни Польщі, як юридичні особи, можуть брати кредити в банках.

Джерела власних доходів, властивих для всіх рівнів місцевого самоврядування в Польщі (тобто гміни, повіту і воєводства): 1) доходи від комунального майна; 2) надходження від бюджетних установ, комунальних підприємств, допоміжних господарств тощо; 3) надходження від грошових стягнень, штрафів за існуючими правилами; 4) нараховані відсотки за несвоєчасне перерахування платежів, що становлять доходи місцевого бюджету; 5) п'ять відсотків доходів, що стягуються до державного бюджету у зв'язку з реалізацією завдань державної компетенції; 6) відсотки від позик, наданих органами місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом; 7) дотації з бюджетів інших суб'єктів місцевого самоврядування; 8) інші доходи, що належать місцевому самоврядуванню згідно з окремими приписами.

Щорічно, починаючи з 2005 року, Міністр фінансів Польщі у відповідному розпорядженні визначає засади розподілу еквівалентної частини загальної субвенції для гмін і повітів, а також 30% частини регіональної субвенції для воєводств. Отже, обсяг цієї частини субвенції для конкретних гмін і повітів залежить від обсягу перелічених та базових доходів. Регіональна частина субвенції для окремих воєводств залежить від низки показників, таких як рівень безробіття (20% суми); дорожнє покриття і кількість населення (40% суми), ВВП воєводства на мешканця (10% суми), обсяг перелічених та базових доходів (30% суми). Обсяг освітньої частини субвенцій визначається в рішенні про бюджет на рівні не нижче ніж у попередньому році з урахуванням змін у видатках на реалізовані повноваження у сфері освіти.

Спосіб поділу освітньої частини субвенцій між різними рівнями місцевого самоврядування визначає Міністр народної освіти і спорту – з огляду на окремі типи і види шкіл, гуртки, які діють при них, рівень професійної винагороди вчителів, а також кількість учнів у тих школах і гуртках.

Розподіл державних доходів є одним із основних елементів у формуванні системи державних фінансів у будь-якій країні. Процес децентралізації є важким як з політичної, так і з економічної точок зору. Крім того, об'єктивні умови унеможливають ідеальний розподіл і у будь-якому разі буде більший або менший фіскальний дисбаланс. Спроба вирішити проблеми вертикального і горизонтального фіскального дисбалансу спричиняє (призводить) до посилення ролі у вирішенні завдань органами місцевого самоврядування і як наслідок ускладнюються фіскальні відносини між державою і територіальними органами влади.

Характерно, що з поглибленням децентралізації роль цільових дотацій з державного бюджету зменшилась, оскільки змінився спосіб фінансування частини публічних функцій, які трансформувались з делегованих повноважень у власні повноваження органів місцевого самоврядування.

В Польщі в структурі місцевих видатків переважають видатки на виконання власних повноважень (91,8%). Особливо чітко це відстежується в гмінах – 93%, тоді як в повітах – 79,4%. Видатки на реалізацію делегованих повноважень сягають 8% видатків. Самостійність гміни є досить значною — 85% коштів бюджету можна використовувати без узгодження з центральною владою, а 20% місцева влада заробляє самотужки. Важливо, що частки у податках та дотаціях вираховуються автоматично, згідно визначної формули.

У підсумку реалізації реформування в Польщі сформувалась кооперативна (змішана) модель фіскальної децентралізації основними характеристиками якої є: 1) активна політика центральної влади у питання подолання фіскальних дисбалансів на різних рівнях управління та фінансового вирівнювання; 2) значна роль регіональної влади у

перерозподілі національного доходу; 3) фінансова залежність регіонів від центрального бюджету; 4) верхня межа податкової ставки визначається парламентом. До місцевих податків належать: податок на нерухомість, на автомобілі, на собак, на продуктів та промислові базари; 5) всі види податків в Польщі затверджуються парламентом; 6) обмеження самостійності регіональної влади у питаннях зовнішніх запозичень (регіональна влада може займатися лише внутрішніми запозиченнями); 7) повноваження щодо освіти, охорони здоров'я передані субнаціональній владі у Польщі.

Модель децентралізації Польщі вибудовувалась в складних умовах, оскільки як зазначають експерти в області розвитку демократії питання децентралізації влади містило в собі окрім суто теоретичного, ще й політико-культурний аспект, оскільки десятиліття домінування комуністичної пропаганди сформувало усталену громадську думку, в якій не було місця розумінню користі розпорошення влади, оскільки соціалізм як командно-адміністративна система управління тримався на жорсткій централізації влади й посягання на централізацію вважав за посягання на існування самої держави [297]. Польська модель децентралізації базується на демократичній системі сталого рівня, тобто соціальний і культурний клімату в суспільстві не залежить від зміни політичного лідера чи правлячої партії.

У Польщі, Словаччині, Угорщині, Чехії існує значна автономія у витратах доходів, тоді як у Болгарії та Молдові пріоритети державних витрат на місцевому рівні зазвичай визначаються центральним урядом. Надання ефективної незалежності місцевим органам влади для визначення податкової ставки та податкової бази за доходами, які належать їм, як і раніше, є однією з проблем, з яких зазначають країни з перехідною економікою [282, с.12]. У середньому власні податки становлять лише 7,3 % своїх доходів, причому найбільша частка їх у Словаччині (21 %), а Болгарія, Латвія та Литва не мають достатнього власного доходу. Податки, що належать до місцевої влади, включають податки на майно, збори за користування товарами, які

становлять спільний інтерес, та ряд додаткових податків, що мають відносно неістотне значення. В Угорщині бізнес-податок, для якого базою оподаткування є поєднання заробітної плати, капіталу та прибутків, дає 40,8 % загальних податкових надходжень. Але практично у всіх країнах з перехідною економікою більшість надходжень місцевих органів влади складається із зовнішніх податків, трансфертів від інших рівнів влади, а також неподаткових надходжень [295, с. 58].

Протягом останніх років спостерігається «хвиля децентралізації» серед країн, що розвиваються, – Центрально-Східної Європи та нових незалежних держав. Здійснюючи децентралізацію, європейські держави так чи інакше стикалися з проблемою вдосконалення свого адміністративно-територіального устрою і по-різному підходили до її розв'язання. Так, окремі з них проводили відповідні реформи, інші лише частково змінювали певні елементи адміністративно-територіального устрою або взагалі не проводили жодних змін. Оскільки для багатьох європейських держав, які мали на меті децентралізацію чи автономізацію громад, характерною була відсутність у місцевих органів влади достатньої територіальної, демографічної і матеріальної бази для надання належного рівня публічних послуг і утримання сучасних громад, численні реформи публічної адміністрації в них розпочиналися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, створення різноманітних регіональних форм управління [56, с. 133].

Аналіз упровадження децентралізації в Естонії, Латвії, Литви та Польщі, Угорщини, Словенії, Словаччини і Чехії засвідчує, що під час реформ значна увага урядів цих країн приділялась таким компонентам: законодавча, конституційна база й структура місцевих органів влади; місцева політика, методи прийняття рішень та внутрішня організація; управління місцевими органами влади і механізми надання послуг; фінансові питання й управління фінансами; ринково-орієнтований економічний розвиток [102, с.31]. В інших державах Європи впродовж 1952–1992 р. загальна кількість

муніципалітетів також скоротилась: у Данії – на 80 %, Великобританії – 76, Німеччині – 67, Австрії – 42, Норвегії – 41, Нідерландах – на 6% [155].

У Франції термін децентралізація відноситься до концепції політики 1968–1990 років і використовувався для опису результатів спостережень еволюції французької просторової, економічної та інституціональної організації.

Варто відзначити, що будучи абсолютистською монархією, Франція протягом 17–18 століть була дуже централізованою державою. Після Революції 1789 року було зроблено перші спроби провести децентралізацію влади і надати більшої автономії провінціям, проте революційна влада була надто слабкою і зазначені ініціативи призвели лише до послаблення держави. Після повалення прихильників децентралізації – жирондистів – якобітцями знову почалося впровадження жорсткої централізації. Хоча відправною точкою реформ з децентралізації у Франції прийнято вважати 1982 рік, але французькі вчені одностайні в тому, що у їх витоків знаходився засновник П'ятої республіки Шарль де Г'юль [112, с.85–86]. 1982 рік вважається початку втілення повномасштабних реформ децентралізації системи управління після приходу до влади Президента Франсуа Міттерана.

Політика децентралізації у Франції була ініційована актами французького парламенту, відомими як закони Гастон Деферє (Gaston Deferre Laws) у 1982 році. До цього французькі муніципалітети і відомства діяли в умовах обмеженої автономії відповідно до законів, прийнятих ще у 1871 та 1884 роках [270].

У відповідності до положень закону 1982 року, обласна рада спочатку розробляє регіональний план, а потім веде переговори з державою в області в особі регіональної префектури. На основі регіонального плану центральний уряд приймає політичні рішення – визначає пріоритетні напрямки фінансування [246, с.34].

Запровадження *децентралізації у Франції* відбувалося без зміни карти адміністративного поділу. Теперішній адміністративно-територіальний

устрій Франції є результатом тривалої еволюції території держави під впливом різноманітних чинників. З другої половини XX ст. у Франції розпочався процес децентралізації влади, який триває досі, проте наявний територіальний устрій зберіг традиції, що були закладені у XVIII ст. [102, с.32].

Реформи переважно стосувалися зміни статусу територіальних утворень, часткового їх укрупнення. CGET (Генеральна комісія з питань територіальної нерівності) – організація, що створена для цілей державного планування землекористування в післявоєнний період, яка наразі також опікується політикою розвитку населених пунктів Франції, сприяє забезпеченню рівного розвитку територій, у тому числі найвідсталіших сільських і міських територій у регіонах [251].

Очевидно, що за значної кількості невеликих комун реалізація управлінських повноважень у певних сферах вимагає співпраці між ними. Тому доволі поширеними у Франції є об'єднання муніципальних рад. Поряд із широкими можливостями комун у вирішенні питань місцевого значення (як-от щодо самостійного формування виконавчих органів на місцях), незважаючи на відсутність у комуні офіційного представника уряду, у Франції існує досить жорстка система контролю за діяльністю комун. Уряд через своїх представників – префекта та супрефекта – може призупиняти виконання рішень муніципальних рад у разі їх невідповідності законам [56, с 36].

Упродовж багатьох років у Франції дискутується питання щодо ліквідації дрібних і не завжди дієвих сільських комун, чисельність населення яких становить іноді лише кілька десятків осіб. Проте державна політика з цього питання є виваженою і не радикальною [102, с.33].

Жодних кардинальних рішень щодо ліквідації чи злиття дрібних сільських комун досі не прийнято. Натомість законодавство створює можливості для різних форм кооперації комун, створення їх об'єднань для реалізації окремих повноважень та здійснення тих чи інших економічних та

соціальних проєктів. Так, Закон про об'єднання та консолідацію комун від 16 червня 1971 р. передбачив можливість злиття комун та утворення ними спільних органів місцевого самоврядування. Передбачається обов'язкове проведення консультативного опитування мешканців комун із цього питання, що проводиться за ініціативою як органів місцевого самоврядування, так і префектів. Законом від 12 липня 1999 р. передбачено додаткову державну фінансову підтримку тим комунам, що об'єдналися з іншими [56, с.45].

Під час децентралізаційних реформ на цей рівень публічної адміністрації було передано більшість важливих повноважень щодо забезпечення життєдіяльності територіальних колективів та жителів комун (надання різноманітних соціальних послуг, реєстрація цивільного стану, муніципальна поліція, мережі автошляхів на території комуни, початкові школи, освітня та культурна діяльність, повноваження у сфері міського та земельного планування тощо). Державою також було надано необхідні для виконання цих функцій ресурси (місцеві податки, державні субсидії та ін.) [102, с.45].

Внаслідок поступового реформування було досягнуто підвищення рівня фінансової незалежності на місцевому рівні за рахунок збільшення кількості та розмірів податків і зборів. Гроші покривають збільшення витрат місцевих органів влади у зв'язку з передачею повноважень від центрального до місцевого самоврядування через децентралізацію. Запозичення є третім за величиною джерелом ресурсів для місцевого самоврядування у Франції. Місцева влада не повинна отримувати від центральної влади дозвіл уряду для того, щоб позичати гроші, однак всі ресурси від запозичення можуть бути витрачені тільки на інвестиції (не поточні витрати) [270].

В країнах ЄС з метою ефективності використання бюджетних коштів впроваджувалася децентралізована система управління державними фінансовими фондами.

Статистичні дані [274] свідчать про те, що загальні державні витрати у Франції значно вищі середньоевропейського показника, зокрема вищі ніж в

Німеччині, Італії та Великобританії. Так, у 2014 році державні витрати у Франції досягли 57,5% ВВП – це на 11 в.п. вище ніж в середньому у країнах ЄС, це другий показник по величині після Фінляндії. В результаті чого навіть високий рівень оподаткування не врятував Францію від бюджетного дефіциту і зростаючого державного боргу .

Таким чином, Франція має невеликий фінансовий простір для того, щоб впоратися з несподіваними подіями або фінансово-економічними кризовими явищами. Це також обмежує можливості для зниження податкового навантаження на фірми і домашні господарства, як це було заплановано урядом і які можуть бути необхідні для підвищення потенціалу зростання, за оцінками співробітників МВФ на 1,5 відсотка в середньостроковій перспективі [274, с. 9].

У 2014 році уряд Франції оголосив про перехід до консолідації на основі витрат при одночасному зниженні податків. Визначення областей для економії виявилось важким завданням, проте, витрати на забезпечення соціальної захисту продовжували рости швидше, ніж ВВП [274, с.9]. Зростання витрат було в основному за рахунок витрат місцевих органів влади і соціального забезпечення. У 2000-і роки, було взято курс на економію фінансових ресурсів центрального уряду, однак, на практиці вийшло, що до 2010 року, витрати центрального уряду у Франції виросли в реальному часі. Темпи зростання були повільніші, ніж в Німеччині, Італія та Великобританії.

В останні роки витрати центрального уряду Франції продовжують зростати, хоча і більш повільними темпами, в той як в інших країнах скорочуються для підтримки великої фіскальної консолідації. На відміну від цього на рівні місцевого самоврядування та в області соціального забезпечення темпи зростання витрат продовжують випереджати темпи зростання ВВП і у порівнянні з Німеччиною, Італією та Великобританією є вищими [267, с. 18].

Для місцевих органів влади характерна довгострокова тенденція збільшення витрат, яка лише частково пов'язана із послідовними хвилями

фіскальної децентралізації. Видатки місцевих органів влади збільшилися на 3,2 в.п. ВВП у порівнянні з 1983–2014 рр., з яких 1,65 в.п. пов'язано з фіскальною децентралізацією. Зростання витрат на місцевому рівні урядів сповільнилось у 2010–2014 рр. [267]. Витрати фондів соціального забезпечення зростають приблизно вдвічі швидше, ніж ВВП, і значно вище середньоєвропейського значення і країн-компараторів (Німеччини, Італії та Великобританії) з початку 2000-х років.

У 2009 році у зв'язку із кризою в європейських країнах спостерігався стрибок росту державних витрат як наслідок застосування дискреційних заходів зі стимулювання економіки, впливу автоматичних стабілізаторів, а в деяких випадках банківських вливань. Проте у 2014 році країни повернулися до скорочення перших витрат з метою фінансової консолідації [253]. У 2014 році Франція оголосила план економії витрат, однак тим не менш зберігши свій рівень державних витрат вище порівнюваних країн. Була запланована економія в розмірі 50 млрд. євро.

Франція застосовувала стратегію стримування витрат, а не витрат на реформи. Така стратегія стримування в значній мірі реалізується через встановлення порогових показників, тобто застосовуються такі заходи як заморожування шкали заробітної плати громадян та деяких соціальних допомог. Серед європейських країн Франція була найменш вибірковою у процесі використання фіскальних заходів з метою подолання кризових явищ.

В результаті реформування у Франції сформувалась кооперативна (змішана) модель фіскальної децентралізації для якої характерним є:

- значна роль регіональної влади у перерозподілі національного доходу;
- фінансова залежність регіонів від національного доходу;
- наявність власних і регулюючих податків для кожного рівня бюджетної системи;
- при формуванні місцевих бюджетів відповідні органи влади самостійно визначають ставки податків, на які поширена їхня компетенція,

але в межах установленого актом Національних зборів (парламентом Франції) максимального рівня;

- підвищена відповідальність центру за стан регіональних фінансів (дефіцит бюджету, наявність боргу);

- обмеження самостійності регіональної влади у питаннях зовнішніх запозичень (регіональна влада може займатися лише внутрішніми запозиченнями);

- присутність розвиненого механізму перерозподілу грошових коштів між рівнями бюджетної системи через субсидії, дотації, субвенції тощо.

Французький досвід децентралізації має свої власні проблеми, пов'язані з неконтрольованим зростанням державних витрат. Крім того, досить складним є завдання центральному уряду реформувати місцеву адміністрацію і вимагати більшої ефективності. З іншого боку, фіскальна децентралізація у Франції принесла багато і позитивних результатів, зокрема значно покращилась якість надання послуг – дороги підтримуються у кращому стані, школи більш укомплектовані, транспортні сполучення більш оптимізовані.

Міжбюджетні відносини в *Іспанії* [245; 261] включають фінансування, з одного боку, автономних співтовариств, а з другого – місцевих спільнот (муніципалітетів, провінцій, островів). Фактична соціально-економічна й правова асиметрія іспанської держави відображена в чинній системі фінансування автономних і місцевих спільнот. У країні склалася «трирівнева модель» регіональної політики, в основу якої покладено механізм ув'язки та координації інтересів влади різних рівнів – наднаціонального, національного й регіонального.

У результаті процесу децентралізації держава не тільки втратила ряд інструментів регіональної політики (насамперед податкові), передавши їх на регіональний рівень, а й стала погоджувати заходи із субнаціональною владою на принципах доповнюваності й співфінансування. Досить навести

приклади відмови місцевої влади дати дозвіл на розміщення на своїй території індустріального парку, регіональної влади з пропозицією центру побудувати той чи інший об'єкт транспортної інфраструктури в конкретному регіоні і т. ін.

Реформування місцевого самоврядування *Словаччини* було довгим і проблематичним, адже проект не мав підтримки більшості представників політичних сил країни. Тому уряд виявив ініціативу в здійсненні реформи системи державного управління. Спочатку він розробив концепцію цієї реформи, що була схвалена на його засіданні в 2000 р. Уряд країни не виносив цю концепцію на розгляд Народної ради Словаччини, оскільки не був упевнений в тому, що концепцію підтримають опозиція та деякі партнери по коаліції [42].

Таким чином, уряд узяв на себе відповідальність за проведення реформи, яка базувалася на трьох складових комплексної модернізації державного управління [266]. По-перше, на децентралізації влади, яка виспочала передачу повноважень на рівень місцевого самоврядування. Передбачалися також упровадження принципів фіскальної децентралізації, підготовка системних змін в охороні здоров'я, освіті, соціальній сфері, культурі та транспорті. По-друге, на територіальній реформі, у результаті якої створено другий рівень місцевого самоврядування і тим самим розв'язувалися проблеми організації або об'єднання невеликих селищ. По-третє, на адміністративній реформі, що передбачала реорганізацію державного управління шляхом удосконалення системи виборів до органів місцевого самоврядування та визначення відповідних механізмів, що ґрунтувалися на принципах законодавства та настановах державного управління ЄС.

Ця концепція стала основою для політичної угоди між партіями владної коаліції, представниками місцевого самоврядування (Союз міст і сіл Словаччини та Унія міст Словаччини) і громадських об'єднань [102, с.38].

Після завершення адміністративно-територіальної реформи у Словаччині виникло близько трьох тисяч населених пунктів (міст та сіл) і було створено 8 країв, які діляться на 79 округів. Райони складаються з громад, яких налічується 2891. З них 130 є містами, решта – сільськими громадами. Останні, у свою чергу, утворюються з кадастрових районів.

Територіальне самоврядування Словаччини здійснюється на зборах громади, на місцевому референдумі, органами громади (представництво громади та старости громади) або органами територіальної одиниці вищого рівня. Обов'язки та обмеження при здійсненні територіального самоврядування можуть також регламентуватися міжнародними договорами [259]. Словаччина обрала так звану «роздільну модель» публічного адміністрування, яка організована на трьох рівнях: муніципалітет – край – держава. Ключовим принципом її побудови є високий рівень автономії різних ланок, їхня фінансова самодостатність, відсутність відносин субординації між ними та максимальна децентралізація повноважень і відповідальності [102, с.40].

Незалежно від процесу інтеграції до ЄС питання впровадження фіскальної децентралізації актуальне як для держав – членів ЄС, так і для країн із перехідною економікою. Макроекономічна нестабільність у багатьох країнах із перехідною економікою з успадкованим централізованим способом управління економікою є основною обтяжуючою обставиною створення ефективної, фінансово децентралізованої системи. У рамках комплексної реформи податкових систем у країнах з перехідною економікою особливий акцент спрямований на фіскальні відносини між різними рівнями влади. Ступінь децентралізації в цих країнах визначений низкою факторів, не тільки економічних, а й політичних, демографічних, історичних та ін.

Видатки місцевого самоврядування в *Норвегії* становлять 15,4 % ВВП, або 33,8 % загальних державних видатків, що є менше, ніж в інших Скандинавських країнах (хоча ВВП Норвегії значно вищий, частково завдяки доходам від видобутку нафти). Центральний уряд відповідає за університети

та лікарні, але освіта і охорона здоров'я становлять суттєву частку місцевих бюджетів. Найбільшою статтею є соціальні послуги (що включають догляд за літніми людьми та інвалідами й охорону дитинства) [48, с. 38].

В основу правового регулювання функцій та повноважень місцевого самоврядування більшості держав – членів ЄС покладено принцип субсидіарності, що є визнаним на загальноєвропейському рівні. Його виникнення пов'язане з формуванням поняття публічної адміністрації – єдиної системи публічного урядування, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом не протиставляються державним, а навпаки, є інтегрованими в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне виконання завдань, що постали перед суспільством у цілому. Втім, органи місцевого самоврядування одного й того ж рівня через нерівність умов (ресурсів) не можуть однаковою мірою забезпечувати розв'язання відповідних проблем. Компетенція органів місцевого самоврядування європейських держав засвідчує, що за принципом субсидіарності місцеві громади можуть реалізувати лише ті компетенції, які захищені державою шляхом створення механізмів фінансового перерозподілу [56, с. 45-46].

Варто зауважити, що високорозвинуті країни мають як досвід, так і історію фіскальної децентралізації, тоді як країни, що розвиваються, і країни з перехідною економікою тільки починають освоювати практику такої децентралізації. Найчастіше слабкість фінансових і політичних інститутів у країнах, що розвивається, посилює проблеми, пов'язані з розподілом повноважень і дотриманням фінансової дисципліни.

Результати досліджень [245; 254; 282; 293] свідчать, що фіскальна децентралізація може зміцнити фіскальну дисципліну. Фіскальна децентралізація також сприяє покращанню фіскального балансу, оскільки місцеві органи влади перебувають під більшим тиском, ніж центральна влада, надавати більше суспільних благ з обмеженими ресурсами. Це пов'язано з їх географічною близькістю до населення, що сприяє посиленню

підзвітності. Надання суспільних товарів за менших витрат знижує витрати та покращує бюджетний баланс. Крім того, місцеві органи влади також мають кращу інформацію про потреби та переваги населення, обмеження та скорочення видатків.

Найважливішими інституційними механізмами, котрі забезпечують відкритість і демократичність державного управління в ЄС, є те, що органи та інституції утворюють основу для залучення регіональних і місцевих органів влади й управління до процесу прийняття рішень на загальнонаціональному рівні. Ці інституції базуються на: переконанні, що демократичні місцеві й регіональні органи самоврядування фактично є ширшим варіантом організацій громадянського суспільства; принципах децентралізації влади, субсидіарності та наближення процесів прийняття рішень до широкої громадськості [232, с. 118].

Досвід реформ держав – членів ЄС свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращанню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем і т. д.

Отже, в останні десятиліття у багатьох країнах із розвинутою економікою, а також тих, що розвиваються, відбулося політичне й економічне усвідомлення недостатніх можливостей центральної влади повною мірою забезпечити якісне надання певних суспільних благ. Це привело до поділу владних повноважень і повноважень з управління бюджетними ресурсами на кілька рівнів незалежно від формального державного устрою.

Досвід ЄС доводить, що в ході реформи фінансової децентралізації необхідно встановити або посилити механізми координації з фінансових питань на різних рівнях влади. Країни з добре розвинутими механізмами координації демонструють порівнянну перевагу у плані впровадження та реалізації майбутніх реформ. У Німеччині, Італії та Іспанії на центральному та/або регіональному рівнях запроваджені обмін політикою, форуми або конференції.

Механізми координації також поширені у Скандинавських країнах, де вона забезпечується за рахунок регулярних офіційних зустрічей між представниками центральних і місцевих органів влади. Субнаціональні органи беруть участь у консультаціях із питань внесення змін до законодавства та діалозі й переговорах із центральним урядом. З ними також проводять уточнювальні консультації на всіх рівнях у процесі підготовки законодавства, яке їх стосується. Крім того, проводяться численні неформальні заходи та обміни інформацією на засадах взаємної довіри. Існує «культура перемовин», яка ґрунтується на прозорості та повазі до всіх зацікавлених сторін і спрямована на досягнення консенсусу [176, с.256].

Дослідження специфіки впровадження децентралізаційних реформ різних країн свідчить, що досвід кожної з них є унікальним та відображає специфіку розвитку окремої країни. Тому, на нашу думку, є недоцільним упровадження зарубіжного досвіду без урахування особливостей економічного та політичного розвитку конкретної країни.

Європейський досвід децентралізації показує і підтверджує, що органи місцевого самоврядування мають потенціал стати міцною основою для розбудови ефективної бюджетної системи, а тому вважаємо, що зміцнення дохідної бази регіональних і місцевих органів влади є одним із основних напрямів реформування системи управління державними фінансами України.

Висновки до розділу I

Розкриття та поглиблення теоретико-методологічні підходів до визначення сутності фіскальної децентралізації та її складових, критерії та принципів розмежування дохідних і видаткових повноважень між центральним урядом і місцевими органами влади, визначення механізмів реалізації фіскальної децентралізації, розкриття зміст їхніх складових та способи їх застосування; дослідження практики фіскальної децентралізації держав – членів ЄС в Україні дає підстави для формулювання таких узагальнень та висновків.

1. *Фіскальна децентралізація* – процес перерозподілу видаткових функцій, дохідних джерел та інших фіскальних повноважень між різними рівнями бюджетної системи та учасниками бюджетного процесу, розширення самостійності органів місцевої влади щодо здійснення запозичень з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів, підвищення якості надання суспільних послуг та забезпечення подальшого сталого регіонального й загальнодержавного соціально-економічного зростання.

2. *Механізми реалізації фіскальної децентралізації* – система методів, важелів та інструментів, що застосовуються з метою поглиблення фіскальної децентралізації та формування більш раціональних відносин між центральними та регіональними органами державного управління у бюджетній сфері. До них належать: децентралізація видаткових повноважень, децентралізація дохідних повноважень, управління міжбюджетними відносинами, розширення залучення кредитних ресурсів.

3. Досвід держав – членів ЄС підтверджує, що ефективної фіскальної децентралізації необхідно: оптимально розподілити повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади; конкретизувати видаткові повноваження місцевих бюджетів за галузями; визначити достатню податкову базу, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СТАНУ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1. Співвідношення фіскальної централізації та децентралізації в Україні

Соціально-економічне зростання держави значною мірою залежить від розвитку місцевого самоврядування. Світовий досвід доводить, що з метою збільшення фінансової самостійності місцевих бюджетів у багатьох зарубіжних країнах запроваджено реформу фіскальної децентралізації.

Угода про асоціацію між Європейським Союзом та Україною передбачає посилення співпраці у проведенні державної фінансової політики, координацію фіскальних правил, зближення регуляторного середовища України та ЄС [40, с. 22]. У контексті інтеграції до ЄС, відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування [64], необхідним є впровадження нових форм співробітництва між центральним урядом і субнаціональними органами. Однією з таких форм є децентралізована система державного управління.

Оприлюднені результати соціологічного опитування громадян щодо реформи децентралізації в Україні підсилюють актуальність дослідження фіскальної децентралізації. Зокрема, опитування показали, що 1) більшість населення (59 %) погоджується з необхідністю проведення реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади; 2) більше половини населення (53 %) вважає, що вносити зміни до Конституції потрібно і підтримує основні новації, передбачені цими змінами; 3) 43 % населення України вважає, що реформа самоврядування і децентралізації сприятиме розв'язанню конфлікту на Сході [156].

Основні засади *реформи фіскальної децентралізації* в Україні визначені рядом законодавчих документів, зокрема Програмою діяльності Кабінету Міністрів [194], Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020»

[196], Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки» [199], що передбачає продовження розширення повноважень та ресурсної бази органів місцевого самоврядування. Також затверджено Державну стратегію регіонального розвитку [188], внесено зміни до Бюджетного [23] та Податкового кодексів [179], прийнято Закон «Про співробітництво територіальних громад» [195], схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні й План заходів реалізації цієї Концепції, прийнято Закон про «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [187] і Методику формування спроможних територіальних громад [190]. Триває активне обговорення плану заходів з формування самодостатніх територіальних громад, розвитку сільських територій.

У рамках перших кроків впровадження в Україні фіскальної децентралізації було удосконалено архітектуру горизонтального бюджетного вирівнювання, збільшено ресурсне забезпечення місцевого самоврядування, запроваджено повні місцеві податки, лібералізовано систему місцевих запозичень (*табл. В.1*).

В Україні з 2014 р. почалася активна робота над впровадженням основ децентралізованої системи управління державними фінансами. У зв'язку з цим актуальності набуває напрацювання методології оцінювання рівня фіскальної децентралізації в країні. Результати визначення ступеня децентралізації фінансової системи країни можуть бути використані у процесі розроблення подальшої стратегії розвитку відносин між центральним і субнаціональними урядами та визначення плану заходів реалізації цієї стратегії.

Визначення показників фіскальної децентралізації в Україні та їх зіставлення з міжнародними коефіцієнтами, зокрема країн – членів ЄС, допоможе запропонувати орієнтири подальшого її розвитку.

В Україні модель формування та використання бюджетних ресурсів доволі тривалий час працювала на засадах централізації. Функціонування

такою моделі мало низку об'єктивних недоліків та ще й підкріплювалося низкою інших негативних факторів (корупційною складовою при розподілі коштів між бюджетами, нестабільністю податкового законодавства, зростанням тіньової підприємницької діяльності тощо) [164].

Від 2014 р. в Україні започатковано впровадження фіскальної децентралізації. Зазначений процес *спрямований на підвищення ефективності надання суспільних послуг на місцях*, але для цього потрібна потужна фінансова основа. Тому одним із ключових напрямів реалізації фіскальної децентралізації є перерозподіл дохідних повноважень у бік збільшення фінансових ресурсів місцевих органів самоврядування.

На сучасному етапі розвитку реформи в Україні необхідне оцінювання рівня фіскальної децентралізації та здійснення міжнародного порівняння за основними показниками цього процесу з метою аналізу фінансових ефектів від активізації процесу для місцевих бюджетів та визначення подальших механізмів зміцнення бюджетної та фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Для виконання цього завдання пропонуємо використовувати систему показників, що дають змогу проаналізувати особливості динаміки процесу впровадження зазначеної реформи в Україні та країнах – членах ЄС [164].

На основі показників рівня фіскальної децентралізації проаналізуємо обсяги доходів державного й місцевих бюджетів та їх співвідношення, а саме: частки доходів державного та місцевих бюджетів у ВВП, а також доходів місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету країни. Дані для розрахунку (динаміка ВВП, зведеного, державного та місцевих бюджетів) та результати розрахунку показників фіскальної децентралізації наведено в *табл. 2.1.*

Динаміка показників фіскальної децентралізації в Україні
за доходами та основа для їх розрахунку за 2012–2019 рр.

Показники	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (план)
Основа для розрахунку показників фіскальної децентралізації								
Валовий внутрішній продукт, млрд грн	1408,9	1454,9	1566,7	1979,5	2383,2	2982,9	3558,7	3675,9
Доходи зведеного бюджету, млрд грн	445,5	442,8	455,9	652,0	782,7	1016,9	1184,3	1313,4
Доходи державного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн	344,7	337,6	354,8	531,5	612,1	787,5	920,8	1034,5
Доходи місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів), млрд грн	225,3	227,2	231,7	294,5	366	502,1	562,4	553,5
Доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн	100,8	105,2	101,1	120,5	170,6	229,5	263,5	278,9
Показники фіскальної децентралізації								
Частка доходів державного бюджету у ВВП, %	24,40	23,20	22,70	26,90	25,70	26,40	25,9	28,1
Частка доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів у ВВП, %	16,0	15,6	14,8	14,9	15,4	16,8	15,8	15,1
Частка доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у ВВП, %	7,10	7,20	6,50	6,10	7,20	7,69	7,40	7,59
Частка доходів державного бюджету у зведеному бюджеті, %	77,40	76,20	77,80	81,50	78,20	77,44	77,75	78,77
Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, %	22,60	23,80	22,20	18,50	21,80	22,57	22,25	21,23

Джерело: побудовано та розраховано автором на основі даних Міністерства фінансів України [152], Державної казначейської служби України [150], Державної служби статистики України [151].

Аналіз даних свідчить, що для України обсяг акумульованих ресурсів у державному бюджеті (без урахування міжбюджетних трансфертів) у середньому за 2012–2018 рр. перебував на рівні 24,9 % ВВП (максимальне значення у 2015 р. – 26,9 %, мінімальне у 2014 р. – 22,7 %).

Частка доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) за аналізований період у середньому перебувала на рівні 7,0 % ВВП країни. Причому лише менше 1/4 доходів зведеного бюджету припадає на місцеві бюджети – середнє значення частки їх доходів у зведеному бюджеті за 2012–2018 роки становить 21,9 %. Протягом 2012–2018 рр. понад 70 % бюджетних ресурсів зосереджується в державному бюджеті. Динаміка розподілу бюджетних ресурсів у зведеному бюджеті України за останні п'ять років свідчить про тенденцію зменшення частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті.

Частка ВВП, яка розподіляється через державний та місцеві бюджети, показує, яку частку всієї сукупності благ та послуг, створених у державі за рік, акумулюють та перерозподіляють через бюджети. Аналіз даних *табл. 2.1* свідчить, що місцеві бюджети відіграють значно меншу роль у перерозподілі ВВП, ніж державний бюджет. Слід зауважити, що частка доходів місцевих бюджетів у ВВП в 3 – 4 рази нижча, ніж частка доходів державного бюджету. Це вказує на високу централізацію фінансових ресурсів країни в державному бюджеті та фінансову залежність місцевих органів влади від рішень центрального уряду.

Для порівняння [155]: частка доходів бюджетів субнаціональних органів у ВВП в середньому по ЄС становила 17,3 %; частка доходів бюджетів субнаціональних органів у доходах загальнодержавного бюджету в середньому по ЄС – 35,2% (*табл. 2.2*).

Показники фіскальної децентралізації за доходами у країнах – членах ЄС та Україні (середнє значення за 2012–2019 рр.)

Показники	Варіація значення показників у ЄС			Україна
	Максимальне	Середнє	Мінімальне	
Частка доходів субнаціональних органів у ВВП, %	38,4	17,3	0,8	7,1
Частка доходів субнаціональних органів у загальнодержавних доходах, %	67,5	35,2	1,9	21,9

Джерело: побудовано та розраховано автором на основі даних Міністерства фінансів України [152], Державної казначейської служби України [150], Державної служби статистики України [151].

Щодо варіації частки доходів субнаціональних органів у ВВП по країнах ЄС, то вона помітно різниться: так, найбільша частка ВВП перерозподіляється через субнаціональний рівень у Данії (36,8 %), Швеції (25,3 %) та Фінляндії (21,9 %).

Значення показника, що перевищує середнє, спостерігається у Бельгії (18,8 %), Іспанії (17,8 %), Німеччині (16,9 %), Нідерландах (16,3 %). У значній кількості країн (Австрія (15,2 %), Італія (14,9 %), Великобританія (13,8 %), Польща (13,6 %), Угорщина (11,7 %), Франція (11,5 %), Чехія (11,4 %), Литва (11,4 %), Латвія (11,3 %), Естонія (10,3 %)) цей показник коливається від 10 до 16 %.

По країнах ЄС варіація показника частки доходів субнаціональних органів у загальнодержавних доходах така: найвищий ступінь децентралізації доходів властивий Данії (66,3 %), Іспанії (49,0 %) та Швеції (48,0 %). Значення децентралізації доходів, що перевищує середнє, характерне для Фінляндії (41,7 %), Німеччини (38,8 %), Бельгії (38,5 %), Польщі (36,3 %), Нідерландів (35,3 %) та Великобританії (34,2 %).

Для багатьох європейських країн притаманне значення частки доходів субнаціональних органів у загальнодержавних доходах, нижче від середньоєвропейського показника [155], – Литва (33,7 %), Італія (32,5 %), Австрія (31,6 %), Латвія (31,3 %), Чехія (29,0 %), Румунія (28,5 %), Угорщина

(25,9 %), Естонія (25,2 %), Франція (23,2 %), Словенія (22,1 %), Болгарія (19,8 %), Словаччина (17,0 %), Португалія (15,1 %), Люксембург (11,8 %), Греція (6,6 %), Кіпр (5,4 %) та Мальта (1,8 %).

З 2015 р. уряд України задекларував початок упровадження фіскальної децентралізації, і динаміка часток доходів місцевих бюджетів у ВВП та доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету свідчить про зрушення у бік децентралізації, однак розподіл доходів має ще доволі централізований характер.

Проаналізуємо на основі аналізу структури доходів місцевих бюджетів України показники фіскальної децентралізації – визначимо частку власних доходів місцеві бюджетів у доходах місцевих бюджетів, частку податкових надходжень місцевих бюджетів у податкових надходженнях зведеного бюджету. Аналіз структури місцевих бюджетів свідчить, що основою їх формування залишаються податки та збори, що становлять у середньому протягом 2012–2019 рр. 86,8 % усіх надходжень (без урахування трансфертів) (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Динаміка структури надходжень місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2012–2019 рр., %

Рік	Податкові надходження	Неподаткові надходження	Інші надходження
2012	85,16	12,53	2,31
2013	86,71	11,53	1,76
2014	86,38	12,13	1,49
2015	81,52	16,73	1,75
2016	87,39	11,02	1,59
2017	87,57	11,25	1,18
2018	88,25	10,64	1,11
2019 (план)	91,35	7,29	1,36

Джерело: побудовано та розраховано автором на основі даних Міністерства фінансів України [152], Державної казначейської служби України [150], Державної служби статистики України [151].

Однак, з урахуванням міжбюджетних трансфертів, частка доходів від податків і зборів у загальній сумі доходів місцевих бюджетів становила в

середньому протягом 2012–2019 рр. 39,0 %, і ця частка у структурі доходів місцевих бюджетів зростатиме (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Динаміка структури надходжень місцевих бюджетів України (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) за 2012–2019 рр., %

Рік	Податкові надходження	Неподаткові надходження	Інші надходження	Міжбюджетні трансферти
2012	38,11	5,61	1,03	55,25
2013	41,26	5,48	0,84	52,42
2014	37,69	5,29	0,65	56,37
2015	33,36	6,84	0,72	59,08
2016	34,52	4,35	0,63	60,50
2017	40,03	5,17	0,51	54,29
2018	41,34	4,98	0,52	53,15
2019 (план)	46,02	3,67	0,69	49,62

Джерело: побудовано та розраховано автором на основі даних Міністерства фінансів України [152], Державної казначейської служби України [150], Державної служби статистики України [151].

Частка трансфертів, які надійшли з державного бюджету до місцевих бюджетів, у середньому за аналізований період становила 55,1 %, що свідчить про те, що податкова база місцевого самоврядування України недостатня для самостійного фінансування всіх функцій та завдань, виконання яких покладено на місцеву владу. Необхідно надалі поглиблювати фіскальну децентралізацію – шляхом перегляду структури розподілу доходів між різними рівнями бюджетної системи, шукати додаткові джерела наповнення місцевих бюджетів.

Частка податкових надходжень у структурі місцевих бюджетів зменшилася через перерозподіл з початку 2015 р. доходів між державним і місцевими бюджетами, зокрема через часткове зарахування надходжень податку на доходи фізичних осіб, а саме частка податку на доходи фізичних осіб скоротилася з 71,63 % усіх податкових надходжень у 2014 р. до 55,92 % у 2015 р., середнє значення цього показника становило у 2004–2014 рр. 71,32 %, у 2012–2019 рр. – 62,9 % (табл. 2.5).

Динаміка структури податкових надходжень місцевих бюджетів
України за 2012–2019 рр., %

Рік	Податок на доходи фізичних осіб	Акцизний податок	Плата за користування надрами	Податок на прибуток підприємств	Місцеві податки і збори	Інше
2012	71,13	1,45	2,04	0,52	6,36	18,51
2013	70,82	1,49	1,32	0,74	8,02	17,60
2014	71,63	0,18	1,63	0,30	9,22	17,04
2015	55,92	7,82	1,04	4,35	27,53	3,34
2016	58,05	7,57	0,98	2,95	26,28	4,17
2017	54,23	8,52	0,76	3,32	30,93	2,24
2018	59,41	5,93	2,07	4,00	26,24	2,33
2019 (план)	62,35	3,01	1,82	3,72	25,88	3,23

Джерело: побудовано та розраховано автором на основі даних Міністерства фінансів України [152], Державної казначейської служби України [150], Державної служби статистики України [151].

Аналіз структури податкових надходжень місцевих бюджетів показує, що у 2015–2016 рр. зростала частка акцизного податку – 7,82 % у 2015 р. та 7,57 % у 2016 р., хоча протягом 2004–2014 рр. у середньому становила 0,64 % усіх податкових надходжень. Це пов'язано із закріпленням та зарахуванням до бюджетів територіальних громад акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів за місцем діяльності відповідно до змін до бюджетного та податкового законодавства у зв'язку з упровадженням фіскальної децентралізації.

Наступна група показників, аналізу яких варто приділити увагу, – це показники фіскальної децентралізації, що розраховуються на основі міжбюджетних трансфертів. Чим більше міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів, тим нижчий рівень фінансової самостійності й незалежності місцевого самоврядування. Упродовж аналізованого періоду (2012–2019 рр.) зменшувався обсяг передачі міжбюджетних трансфертів із державного до місцевих бюджетів – з 8,8 % ВВП у 2012 р. до 7,5 % ВВП у 2019 р. (табл. 2.6).

Таблиця 2.6

Динаміка показників фіскальної децентралізації, що розраховуються на основі аналізу міжбюджетних трансфертів в Україні, за 2012–2019 рр.

Показники	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (план)
Основа для розрахунку показників фіскальної децентралізації								
Валовий внутрішній продукт. млрд грн	1408,9	1454,9	1566,7	1979,5	2383,2	2982,9	3558,7	3675,9
Доходи державного бюджету. млрд грн	346,0	339,2	356,9	534,6	616,3	793,5	920,8	1034,5
Доходи місцевих бюджетів. млрд грн	225,3	227,2	231,7	294,5	366,0	502,1	562,4	553,5
Міжбюджетні трансферти, що надійшли з державного до місцевих бюджетів, млрд грн	124,5	122	130,6	174	195,4	272,6	298,9	274,6
Міжбюджетні трансферти, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету, млрд грн	1,343	1,609	2,118	3,144	4,172	5,968	7,306	8,045
Показники фіскальної децентралізації								
Частка трансфертів, що надійшли з державного до місцевих бюджетів у ВВП, %	8,8	8,4	8,3	8,8	8,2	9,1	8,4	7,5
Частка трансфертів переданих із державного бюджету в доходах місцевих бюджетів, %	55,3	53,7	56,4	59,1	53,4	54,3	53,1	49,6
Частка трансфертів переданих з місцевих бюджетів у доходах державного бюджету, %	0,4	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8

Джерело: побудовано та розраховано автором на основі даних Міністерства фінансів України [152], Державної казначейської служби України [150], Державної служби статистики України [151].

Щодо країн – членів ЄС [155], то показник фінансової автономії субнаціональних органів варіюється від 89 до 6 %, тобто є країни, де органи регіонального та місцевого самоврядування майже на 90 % покривають свої видатки за рахунок коштів місцевого бюджету (Данія, Іспанія, Швеція, Фінляндія), та країни, в яких ситуація із самостійністю регіонів зовсім

протилежа (Мальта, Кіпр, Греція). Україна порівняно з країнами ЄС має показник фінансової автономії субнаціональних органів нижчий від середньоєвропейського значення і показник залежності місцевих органів від трансфертів вищий за середньоєвропейський (табл. 2.7).

Таблиця 2.7

Показники фіскальної децентралізації за міжбюджетними трансфертами в унітарних країнах – членах ЄС та в Україні (середнє значення за 2012–2019 рр.), %

Показники	Варіація значення показників			Україна
	Максимальне	Середнє	Мінімальне	
Показник фінансової автономії субнаціональних органів	91,20	54,00	6,40	45,63
Показник залежності місцевих органів влади від трансфертів	92,60	47,00	12,20	54,37

Джерело: побудовано та розраховано автором на основі даних Міністерства фінансів України [152], Державної казначейської служби України [150], Державної служби статистики України [151] та Євростату [155].

Щодо ситуації в Україні з трансфертами, переданими до державного бюджету, то у 2018 р. з місцевих бюджетів надійшло 7,3 млрд грн, що на 22,4 % більше за показник попереднього року. У цілому загальний обсяг трансфертів до державного бюджету у 2018 р. щодо аналогічного показника 2012 р. збільшився на 6,0 млрд грн і становив 1,23 % усіх видатків місцевих бюджетів. Протягом 2012–2019 рр. міжбюджетні трансферти, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету зросли як у кількісному (на 6,0 млрд грн), так і у відносному (на 0,63 в. п.) значеннях (табл.2.8).

Динаміка частки трансфертів, перерахованих із місцевих бюджетів до державного бюджету, у видатках місцевих бюджетів України за 2012–2019 рр.

Показники	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (план)
Основа для розрахунку показника фіскальної децентралізації								
Видатки місцевих бюджетів, млрд грн	222,5	219,8	225,6	280,0	350,4	502,1	570,6	656,0
Міжбюджетні трансферти, що передаються з місцевих до державного бюджету, млрд грн	1,343	1,609	2,118	3,144	4,172	5,968	7,306	8,045
Результат розрахунку показника								
Частка трансфертів у видатках місцевих бюджетів, %	0,60	0,70	0,90	1,10	1,20	1,19	1,28	1,23

Джерело: побудовано та розраховано автором на основі даних Міністерства фінансів України [152], Державної казначейської служби України [150], Державної служби статистики України [151] та Євростату [155].

На розподіл видатків між державним і місцевими бюджетами, вказує частка видатків місцевих бюджетів у ВВП. Аналіз показників демонструє, що рівень перерозподілу ВВП через місцеві бюджети України за даними 2018 р. становив 16,0 %, що на 0,5 в. п. більше за відповідний показник попереднього року (табл. 2.9).

Частка видатків зведеного бюджету у ВВП за 2012–2019 рр. у середньому становила 35,5 % (максимальне значення у 2019 р. – 42,8 %, мінімальне у 2014 р. – 33,4 %), а частка видатків місцевих бюджетів у ВВП за 2012–2019 рр. у середньому дорівнювала 15,4 % ВВП (максимальне значення у 2012 р. – 15,7 %, мінімальне у 2015 р. – 14,0 %).

Таблиця 2.9

Динаміка показників фіскальної децентралізації за видатками в Україні та основа для їх розрахунку за 2012–2019 рр.

Показники	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (план)
Основа для розрахунку показників								
Валовий внутрішній продукт, млрд грн	1408,9	1454,9	1566,7	1979,5	2383,2	2982,9	3558,7	3675,9
Видатки зведеного бюджету, млрд грн	492,5	505,8	523,0	679,8	835,6	1009,3	1250,2	1573,7
Видатки місцевих бюджетів, млрд грн	221,2	218,2	223,5	276,9	346,2	460,9	570,6	662,2
Показники фіскальної децентралізації за видатками								
Частка видатків зведеного бюджету у ВВП, %	35,0	34,8	33,4	34,3	35,1	33,8	35,1	42,8
Частка видатків місцевих бюджетів у ВВП, %	15,7	15,1	14,3	14,0	14,7	15,5	16,0	18,0
Частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету, %	44,9	43,1	42,7	40,7	41,4	45,7	45,6	42,1

Джерело: побудовано та розраховано автором на основі даних Міністерства фінансів України [152], Державної казначейської служби України [150], Державної служби статистики України [151].

Частка видатків субнаціональних урядів у ВВП у Данії, Швеції, Фінляндії, Нідерландах, Італії та Польщі перевищує середньоєвропейське значення. У Великобританії, Угорщині, Чехії, Латвії, Франції, Литві, Словенії, Естонії, Румунії, Португалії, Болгарії, Словаччині воно нижче за середньоєвропейський показник (табл. 2.10).

Таблиця 2.10

Динаміка показників фіскальної децентралізації за видатками у країнах – членах ЄС та в Україні (середнє значення за 2012–2019 рр.), %

Показники	Варіація значення показників			Україна
	Максимальне	Середнє	Мінімальне	
Частка видатків субнаціональних урядів у ВВП, %	36,9	14,6	0,7	15,4
Частка видатків субнаціональних урядів у загальнодержавних видатках, %	63,4	28,9	1,6	43,3

Джерело: побудовано та розраховано автором на основі даних Міністерства фінансів України [152], Державної казначейської служби України [150], Державної служби статистики України [151] та Євростату [155].

Частка місцевих видатків у загальних урядових витратах свідчить про рівень децентралізації в країні [155]: 45 % і більше – високий рівень, 30–45 % – середній, менше 30 % – низький. Для Данії, Іспанії та Швеції характерний високий рівень децентралізації видатків (63,4, 47,9, 47,5% відповідно).

У країнах – членах ЄС значна частина загальнодержавних видатків органів державного управління припадає на категорію «Соціальний захист» – у середньому в усіх країнах близько 20 % ВВП. Також істотна частина видатків розподіляється на категорії «Здоров'я» та «Освіта» – понад 15 % та понад 10 % загального обсягу бюджетних видатків відповідно (табл. 2.11).

Таблиця 2.11

Динаміка загальнодержавних видатків за функціями в державах – членах ЄС за 2012–2019 рр.

Функції	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (план)
Частка, % ВВП								
Загальні суспільні послуги	6,9	6,9	6,7	6,2	6,1	5,9	5,6	5,4
Оборона	1,4	1,4	1,3	1,4	1,5	1,6	1,8	2,0
Громадський порядок та безпека	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Економічні питання	4,6	4,3	4,3	4,3	4,5	4,9	5,4	6,1
Охорона навколишнього середовища	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Житлові та комунальні послуги	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	1,0	1,2
Здоров'я	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2
Відпочинок, культура та релігія	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9
Освіта	5,0	5,0	5,0	4,9	4,9	4,9	4,8	4,8
Соціальний захист	19,4	19,5	19,4	19,2	18,8	18,3	17,6	16,8
Всього	49,0	48,6	48,1	47,2	46,8	46,2	45,6	45,0
Частка, % загальних видатків								
Загальні суспільні послуги	14,1	14,1	13,8	13,1	12,1	12,8	12,5	11,9
Оборона	2,9	2,9	2,8	2,9	3,0	3,1	3,3	3,5
Громадський порядок та безпека	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7
Економічні питання	9,5	8,9	8,9	9,0	9,6	10,5	11,7	13,3
Охорона навколишнього середовища	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Житлові та комунальні послуги	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0
Здоров'я	14,6	14,8	15,0	15,2	15,4	15,6	15,8	16,0
Відпочинок, культура та релігія	2,2	2,3	2,2	2,2	2,1	2,1	2,3	1,8
Освіта	10,3	10,2	10,3	10,3	10,4	10,6	10,8	11,1
Соціальний захист	39,6	40,2	40,3	40,6	41,0	41,3	41,6	41,9

Джерело: побудовано автором на основі даних [295; 272].

Аналіз державних функцій, переданих на регіональний та місцевий рівні управління в країнах – членах ЄС, свідчить про те, що в середньому для всіх них на субнаціональний рівень влади передано 68,65 % видатків на житлово-комунальне господарство (31,35 % видатків у цій сфері розподіляється через загальнонаціональний бюджет), 67,55 – на захист навколишнього середовища, 59,80 – на відпочинок, культуру та релігію, 50,65 – на освіту та 33,85 % – на економічні справи (табл. 2.12).

Таблиця 2.12

Динаміка частки видатків субнаціональних органів влади від загальних витрат органів державного управління за функціональним розподілом у країнах – членах ЄС за період 2012–2019 рр., %

Функції	Середні значення		
	для федеративних країн	для унітарних країн	для всіх країн
Загальні суспільні послуги	38,4	18,5	23,2
Громадський порядок і безпека	52,1	14,3	19,2
Економічні питання	50,3	29,4	33,9
Захист навколишнього середовища	74,4	62,7	67,6
Житлово-комунальні послуги	80,6	68,7	68,7
Здоров'я	18,2	27,5	22,1
Відпочинок, культура та релігія	82,8	54,8	59,8
Освіта	77,3	44,6	50,7
Соціальний захист	19,2	12,9	14,1

Джерело: побудовано автором на основі даних [154; 155; 272; 295].

Порівняння витрат субнаціонального рівня державного сектору виявило доволі значні відмінності у перевагах витрат місцевих та регіональних органів влади в окремих країнах, які по-різному відображені в централізації або децентралізації державних послуг, а також у фінансових можливостях їх розвитку. Найбільші відмінності в країнах ЄС виявлено у витратах місцевого державного сектору на громадський порядок і безпеку, охорону здоров'я найменші відмінності у всіх країнах спостерігалися у

витратах місцевого державного сектору на житлово-комунальне господарство, освіту, відпочинок та культуру (табл. 2.13).

Таблиця 2.13

Динаміка часток видатків субнаціональних органів влади від загальних витрат органів державного управління за функціональним розподілом у країнах – членах ЄС за період 2012–2019 рр., %

Країна	Громадський порядок і безпека	Житлово-комунальне господарство	Здоров'я	Відпочинок, культура та релігія	Освіта	Соціальний захист
Австрія	19,4	54,0	37,8	73,0	47,7	13,6
Бельгія	44,1	100,0	4,8	93,2	85,3	20,8
Великобританія	42,4	63,2	0,4	50,3	45,8	21,3
Данія	9,5	25,7	98,1	53,2	49,4	53,4
Естонія	1,2	100,0	20,2	46,1	60,3	6,4
Латвія	6,2	100,0	21,8	46,5	64,4	6,8
Литва	11,2	56,3	0,4	35,3	22,8	1,5
Люксембург	10,7	93,6	28,2	50,3	53,9	7,1
Нідерланди	37,9	69,9	4,7	80,3	50,6	11,1
Німеччина	89,4	82,5	7,2	89,2	96,4	20,2
Польща	15,5	77,2	30,3	78,9	49,4	8,3
Словенія	7,1	50,2	10,7	42,4	39,3	4,9
Словаччина	5,4	37,1	0,4	45,8	48,1	4,4
Угорщина	10,3	91,6	20,6	37,8	47,8	7,9
Фінляндія	21,2	50,7	60,2	64,6	50,6	19,0
Франція	24,3	75,7	1,6	70,9	31,8	8,9
Швеція	15,5	54,5	83,2	75,3	74,3	26,4
Середнє значення по ЄС	17,6	66,5	23,6	55,8	45,6	10,9

Джерело: побудовано автором на основі даних [154; 155; 272; 295].

Узагальнюючий (композитний) коефіцієнт фіскальної децентралізації, який враховує обидва аспекти фіскальної децентралізації, – дохідний та видатковий, свідчить про те, що серед країн ЄС найвищий ступінь фіскальної децентралізації спостерігається в Данії (86,0 %). Для Швеції, Фінляндії, Ісландії, Латвії, Чехії, Польщі, Естонії та Хорватії характерне вище за середньоєвропейське значення композитного показника фіскальної децентралізації (18 %) (рис. 2.1).

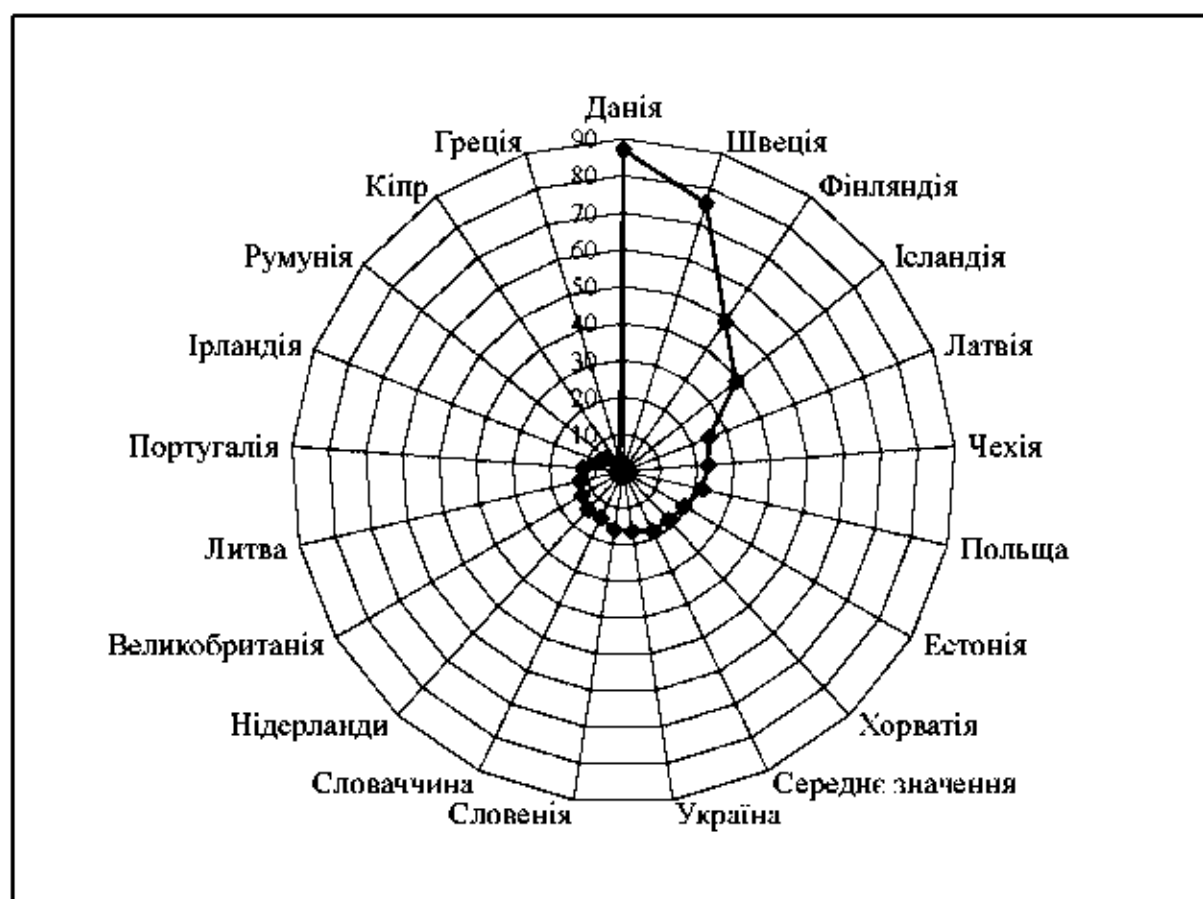


Рис. 2.1. Узагальшуючий коефіцієнт фіскальної децентралізації в країнах – членах ЄС (середнє значення за 2012–2019 рр.), %

Джерело: побудовано авторами на основі даних [152; 266, 272; 295; 296].

В Польщі узагальнюючий (композитний) коефіцієнт фіскальної децентралізації становить 22%, в Латвії – 25%, в Литві – 12%, в Естонії – 19%, в Чехії – 23%, а Україні – 16,5%. Показники свідчать про неоднорідність розвитку децентралізації фіскальних систем держав – членів ЄС, а тому для України досягнення середньоєвропейського значення цього показника є лише одним із орієнтирів.

Показники оцінки ступеня фіскальної децентралізації в унітарних країнах – членах ЄС (рис. 2.2) свідчать про те, що в Чехії індикатор автономії доходів (власні субнаціональні доходи відносно загального обсягу ресурсів) на місцевому рівні вищий, ніж у середньому по ЄС (65 % проти 53 %). Як наслідок, відсоток залежності від трансфертів центрального уряду є нижчим, ніж середнє значення по ЄС (35 % проти 47 %).

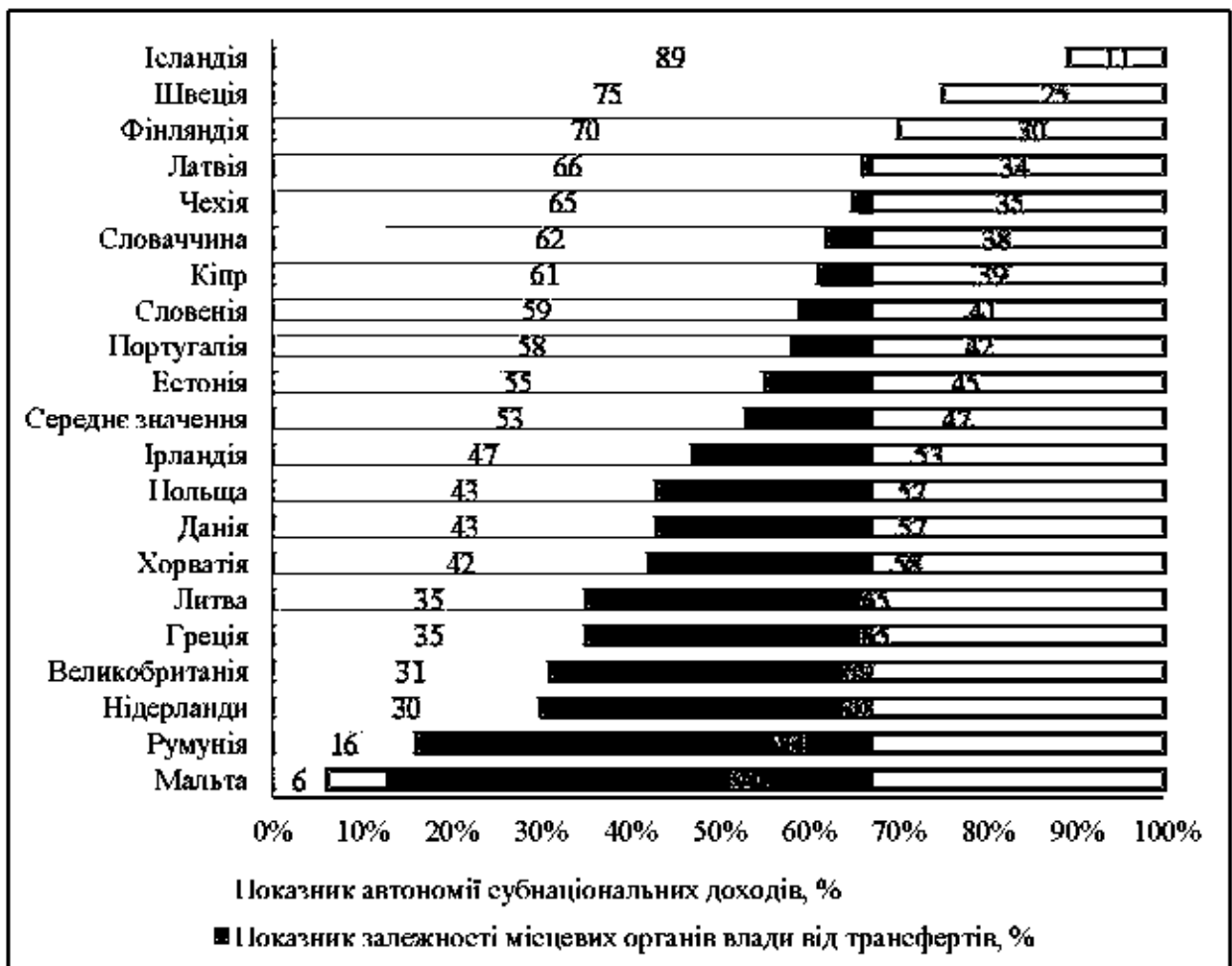


Рис. 2.2. Показники рівня фіскальної децентралізації в унітарних країнах – членах ЄС (середнє значення за 2012–2019 рр.), %

Джерело: побудовано автором на основі даних [272; 295; 296].

Доцільно зауважити, що для кожної країни характерне функціонування унікальної моделі фіскальної децентралізації, особливості якої визначаються різноманітним набором факторів – історичних, національних, економічних та ін., а тому, крім наведених вище показників, є ряд інших комплексних характеристик організації системи управління державними фінансами, які тією чи іншою мірою визначають рівень фіскальної децентралізації, наприклад, фіскальна автономія місцевого самоврядування, податкоспроможність регіонів тощо.

Упровадження реформи децентралізації в Україні розпочато на основі Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [197], Програми діяльності Уряду [194], «Стратегії – 2020» Президента

України та відповідного плану з їх реалізації [196]. Відповідно до Концепції, одним з основних завдань реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади є досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації.

За Концепцією [198] в Україні має бути визначена сучасна територіальна основа для побудови простої та логічної системи органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади, в якій місцевому самоврядуванню відводиться особлива роль у підсиленні його спроможності та здатності забезпечити комфортні умови для жителів територіальних громад у містах і селах.

Першочерговим кроком на шляху реформи місцевого самоврядування стало завдання фінансової децентралізації, яка розпочалася шляхом внесення змін до Бюджетного [23] і Податкового кодексів України [179], зокрема передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації; стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом із відповідним ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення тощо.

У 2015 р. 814 сільських, селищних та міських ради, до складу яких входять 2015 населених пунктів, добровільно об'єдналися у 159 територіальних громад. Базову дотацію отримали 125 громад. У 2015–2018 рр. 3740 територіальних громад об'єдналися в 731 ОТГ (31,1 % загальної кількості рад базового рівня станом на 1 січня 2015 р., без урахування тимчасово окупованої території), у 2019 р. 4389 територіальних громад об'єдналися, приєдналися (40 % від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р.) (рис. 2.3).

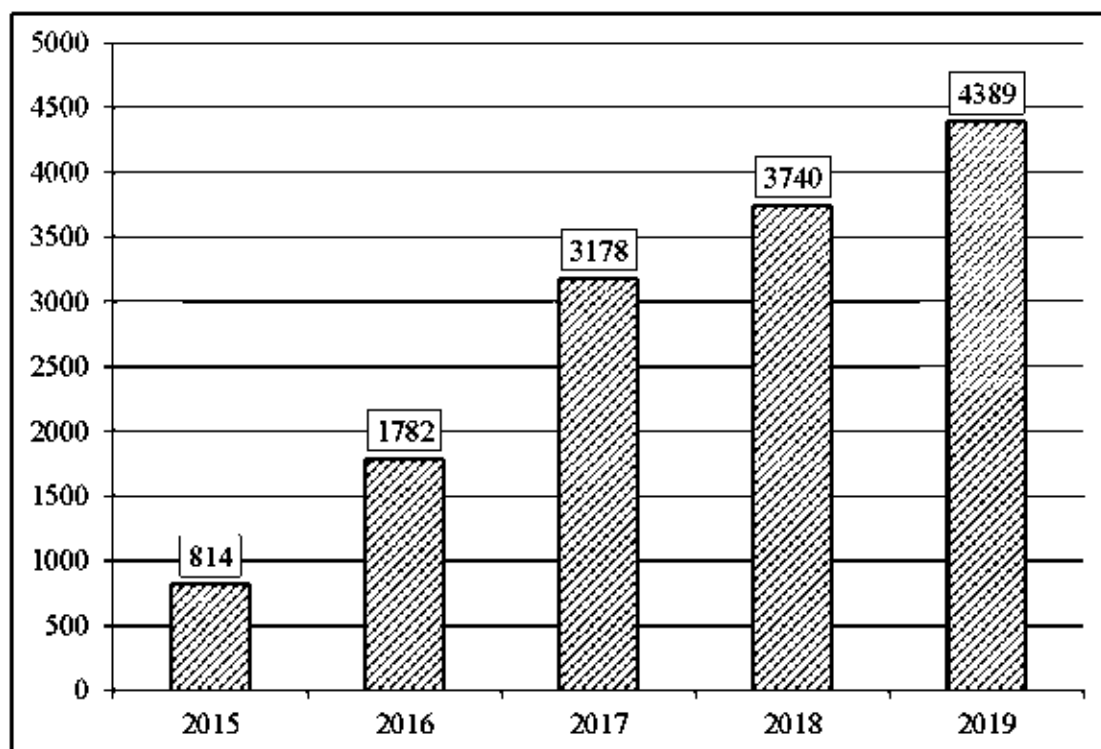


Рис. 2.3. Динаміка кількості територіальних громад в Україні, що утворили ОТГ

Джерело: Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2019 року. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URI: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/470/10.09.2019.pdf>.

Протягом 2018 року основні зусилля Міністерству були зосереджені на удосконаленні перспективних планів формування територій громад областей (далі перспективні плани). На кінець звітного року вони охопили 8846 територіальні громади з тих 10967, що існували на початок 2015 року, а це складає 82% території України [126; 148].

Існують гальмівні чинники, що уповільнюють процеси об'єднання громад в Україні. До них належать: територіальний дисбаланс на районному рівні, незахищеність правового статусу ОТГ; правові обмеження, що перешкоджають виникненню об'єднаних громад, які б могли забезпечити більші масштаби; нечітке присвоєння компетенцій ОТГ та незавершена реформа землекористування [176].

В 2019 р., порівняно з 2014 р. зроста державна підтримка місцевого та регіонального розвитку. на 2019 р. передбачена субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення в сумі 14,7 млрд. грн. (рис. 2.4).

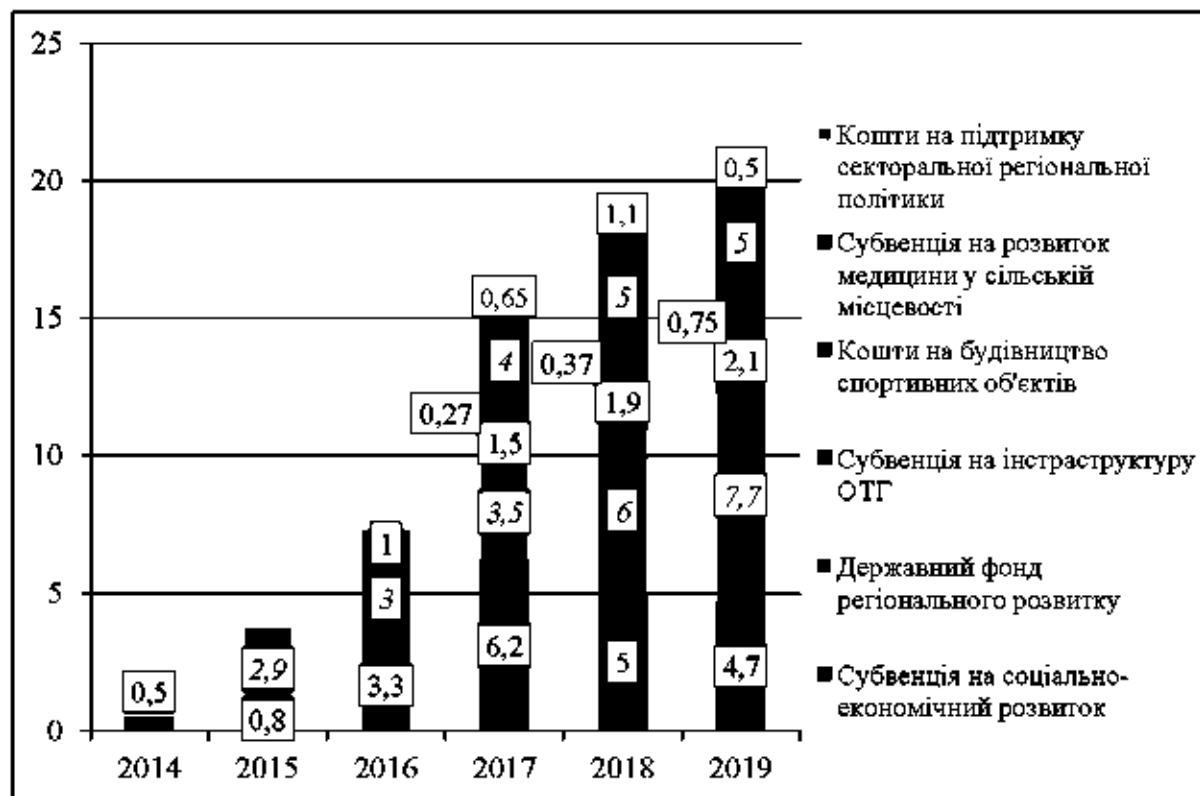


Рис. 2.4. Динаміка державної підтримки на розвиток громад та розбудову інфраструктури за 2014–2019 рр., млрд грн

Джерело: Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2019 року. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/470/10.09.2019.pdf> [126].

Однак спостерігається щорічне поглиблення диспропорції фінансового забезпечення формування інфраструктури утворених об'єднаних територіальних громад та недосконалість обліку наявного населення, що використовується для здійснення розрахунків розподілу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад.

Аналіз бюджетів об'єднаних територіальних громад за рівнем дотаційності бюджетів (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів ОТГ без урахування субвенцій з державного бюджету) – показує, що понад 70 % утворених об'єднаних територіальних громад протягом 2015–2019 рр. дотаційними, тобто залежними від державного бюджету (рис.2.5).

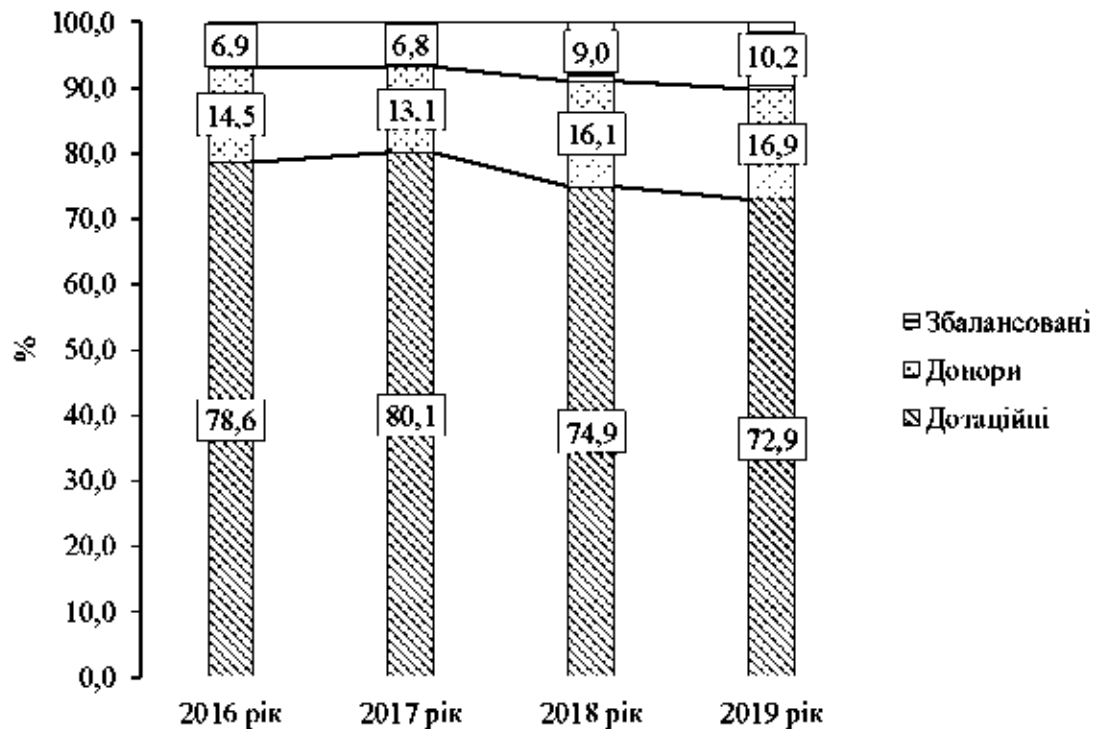


Рис.2.5 Динаміка фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад за показником дотаційності

Джерело: розраховано на основі даних Державної казначейської служби України.

Існує зростаючий розрив у спроможностях об'єднаних територіальних громад України та необ'єднаних громад щодо фінансових ресурсів та здатності надавати послуги. Об'єднані територіальні громади з більшими ресурсами та відповідальністю вирішують проблему забезпечення потреб у таких базових послугах, як питна вода і водовідведення жителів, приділяють увагу проблемам сполучення, зокрема стану доріг, громадському й шкільному транспорту, а також аварійно-рятувальним службам та службам безпеки [176, с.159].

В Україні органи влади субнаціонального рівня не мають фіскальної спроможності здійснювати значні інвестиції. У 2015 р. інвестиції державних органів субнаціонального рівня дорівнювали 1,2 % ВВП – значно менше, ніж у більшості країн із середнім рівнем доходу. У середньому у країнах із нижчим середнім рівнем доходу обсяг інвестицій, що здійснюються державними органами субнаціонального рівня, становить приблизно 1,4 % їхнього ВВП. У країнах із вищим за середній рівень доходу цей показник є вищим за 1,7 % [176]. При цьому, в Україні частка інвестицій на субнаціональному рівні є досить великою. У 2015 р. вона становила 67 % загального обсягу державних інвестицій. Це значно більше, ніж у середньому в країнах ОЕСР (59 %) та ЄС-28 (53 %). Таким чином, інвестиції – спільний обов'язок усіх рівнів влади. Це робить процес управління ними особливо складним, як визнано в *Рекомендаціях Ради ОЕСР щодо ефективного державного інвестування на всіх рівнях врядування* [272].

Місцевим органам належить істотна частка у структурі інвестицій, проте вони не мають фіскальної спроможності здійснювати значні вкладення: їхні можливості самофінансування обмежені обсягом поточних видатків. Разом із тим бракує капітальних трансфертів та інвестиційних субсидій, а доступ до позикових коштів є обмеженим. У результаті, навіть попри нещодавнє покращення ситуації (частка місцевих видатків зросла з 4,5 % у 2013 та 2014 рр. до 10,5 % у 2016 р.), частка прямих інвестицій у загальному обсязі видатків залишається малою. На додаток органам влади субнаціонального рівня не вистачає фінансової стабільності та передбачуваності – вони не можуть братися як масштабні довгострокові інфраструктурних об'єктів [288]. Як наслідок, інфраструктура залишається істотно недофінансованою, а потреби муніципальної інфраструктури є більшими за розмір місцевих бюджетів.

Основними проблемами на шляху оптимізації доходної політики місцевих бюджетів в Україні в умовах децентралізації є: високий рівень фінансової залежності місцевих бюджетів від державного бюджету і

збереження даної тенденції надалі; недостатній рівень забезпеченості місцевих бюджетів фінансовими ресурсами та нерівномірність власних доходів місцевих бюджетів на міжрегіональному та міжтериторіальному рівнях; низький рівень забезпеченості матеріально-технічними засобами; послаблення горизонтальних зв'язків, зокрема між територіальними громадами та регіонами; домінування короткотермінових рішень над довгостроковими; недостатність фінансового ресурсу для реалізації масштабних проектів розвитку в регіонах; обмеження органів місцевого самоврядування в питанні пошуку та залучення додаткових фінансових ресурсів з огляду на високий рівень бюрократизації механізмів місцевого кредитування та ускладнені умови залучення інвестиційних ресурсів як українського, так і зовнішнього походження [222, с.61].

Продовження запровадження політики децентралізації управління має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Головні завдання децентралізації на середньострокову перспективу полягають у завершенні формування спроможних територіальних громад на всій території країни, посиленні інституційної та ресурсної спроможності громад, запровадженні стратегічного планування розвитку ОТГ, розбудові інфраструктури громад, підвищенні якості надання всього спектру публічних послуг населенню. Подальша успішна реалізація реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації вимагає продовження роботи щодо удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи [221, с.826].

Децентралізація влади у процесі адміністративно-територіальної реформи несе цілком об'єктивні ризики перехідного періоду від переважно централізованого управління з домінуванням державних владних органів до управління з визначальною у багатьох сферах роллю місцевого самоврядування. Серед таких ризиків виділимо: ризики дисбалансів між

загальнодержавними й територіальними (локальними, субрегіональними, регіональними) інтересами, політичні ризики й загрози унітарності держави; ризики поглиблення територіальних соціально-економічних диспропорцій; ризики недостатньої керованості на локальному рівні, зумовлені браком управлінських кадрів; ризики непослідовності, часової дискретності реформи, які загрожують ускладненнями бюджетних процесів; ризики соціального невдоволення через погіршення доступності низки публічних послуг [222, с.31].

Отже, підсумовуючи результати проведеного аналізу, можна зробити такі висновки.

Оцінювання рівня фіскальної децентралізації за дохідною групою показників засвідчило, що місцеві бюджети України розподіляють ВВП у межах у середньому 7,0 %, що у 3,5 раза менше, ніж державним бюджетом, понад 70 % доходів зосереджується в державному бюджеті. Це вказує на доволі високий рівень централізації доходів у країні. Для порівняння: у країнах ЄС субнаціональними бюджетами в середньому розподіляється 16 % ВВП, а частка доходів регіональних та місцевих бюджетів у доходах загальнодержавного бюджету становить у середньому 34 %.

Аналіз показників фіскальної децентралізації за видатками та їх порівняння з іншими групами показників свідчить, що в Україні в середньому протягом 2012–2019 років частка видатків місцевих бюджетів у ВВП становила 15,4 %. Порівняно з часткою доходів місцевих бюджетів у ВВП, яка становила в середньому за період 2012–2019 рр. 7,0 %, що вдвічі більше, а отже, місцевим бюджетам не вистачає коштів на фінансування близько половини видатків. Також це підтверджує роль частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів за аналогічний період. Загалом це все свідчить про доволі високий рівень децентралізації видатків у країні.

Основними проблемами фіскальної децентралізації в Україні є: слабкість економічної і фінансової бази місцевих органів влади; недостатньо

раціональна територіальна організація; неоптимальні структури органів управління; недопрацьованість і неефективність механізмів контролю за діяльністю місцевого управління; надмірна централізація бюджетних доходів; брак мотивації для місцевих виконавчих органів для підвищення доходів місцевих бюджетів; неефективність застосовуваних важелів регулювання міжбюджетних відносин; дисбаланс між доступними місцевій владі ресурсами й закріпленими за ними видатковими повноваженнями.

Сьогодні в Україні в процесі реалізації реформи фіскальної децентралізації є певні загрози, що перешкоджатимуть досягненню основних цілей, а тому з метою мінімізації ризиків реформування пропонуємо наступні заходи щодо подальшого впровадження децентралізації:

1) змінити добровільний характер об'єднання територіальних громад на обов'язковий, розробивши дієві механізми, які б унеможливили ігнорування необхідності формування спроможних територіальних громад;

2) розробити чіткий інструмент регулювання раціонального укрупнення території громади для того, щоб територія об'єднаної територіальної громади була нерозривною, а якість та доступність публічних послуг, що надаються в громаді, не була нижчою ніж до об'єднання;

3) попередити загрози бюджетній системі: по-перше, не допустити зростання недонадходжень місцевих бюджетів; по-друге, переглянути механізм оподаткування податку на доходи фізичних осіб, що є основним джерелом наповнення місцевих бюджетів (зокрема, проаналізувати доцільність зміни місця сплати податку); по-третє, здійснити належне облаштування місць реалізації підакцизних товарів, аби попередити незаконне розповсюдження товарів та ухилення від сплати акцизного податку.

2.2. Аналіз стану децентралізації у сфері оподаткування в Україні

Про ефективність діяльності субнаціональних органів влади свідчить виявлення і використання переваг адміністративно-територіальної одиниці, стан розвитку ринку праці, капіталу й товарів, приплив населення тощо. Разом із тим дія своєрідного аналога ринкового механізму виробництва суспільних благ на регіональному та місцевому рівнях стримується низкою чинників, насамперед об'єктивною нерівністю економічного розвитку територій, ступенем розвинутої сфери послуг, ринків житла, прозорості й достатності інформації, рівнем доходів населення, що впливає на його здатність до міграції.

Для усунення нерівності та забезпечення однакового рівня надання гарантованих державою суспільних благ на території всієї країни в інтересах усього населення здійснюється додаткове фінансування відповідних видатків із загальнодержавного бюджету. Тобто проблема забезпечення мінімальних соціальних стандартів на території всієї країни в поєднанні зі свободою вибору переваг населення територій вирішується на основі участі консолідованого бюджету у фінансуванні витрат бюджетів субнаціональних адміністративно-територіальних утворень.

Обов'язковою умовою ефективного функціонування фінансового механізму як інструменту забезпечення добробуту населення є раціональне використання бюджетних коштів (у тому числі податків та зборів, сплачених громадянами). Досягнення оптимального рівня такого використання можливе шляхом передачі повноважень та фінансових ресурсів для яких виконання із загальнодержавного рівня управління на субнаціональний на засадах принципу субсидіарності. Подібний процес перерозподілу функцій, повноважень та фінансових ресурсів на їх виконання у бік місцевих органів самоврядування і є фіскальною децентралізацією, яка зумовлена необхідністю реалізації заходів щодо економічного та раціонального використання державних коштів.

Основним джерелом наповнення як державного, так і місцевих бюджетів України є податки та збори, а тому необхідно проаналізувати фіскальні повноваження місцевих органів влади та податкові надходження місцевих фінансових фондів у контексті фіскальної децентралізації. В основі ефективної фіскальної децентралізації перебуває наявність бази власного оподаткування на регіональному та місцевому рівнях. Доходи, закріплені на постійній чи довгостроковій основі, забезпечують територіальним органам влади стійку фінансову базу для проведення самостійної бюджетно-податкової політики. Достатня самостійність у бюджетно-податковій сфері дає змогу органам субнаціональної влади регулювати обсяг і якість наданих суспільних послуг згідно з потребами населення. Фінансування значної частини витрат за рахунок власних податкових і неподаткових надходжень сприяє підвищенню прозорості витрачання коштів.

Основні повноваження в законодавстві щодо податків і їх розподілу в централізованій податковій системі сконцентровані на рівні центрального уряду. На відміну від цього, у децентралізованій податковій системі роль центру обмежена, а частини держави (штати, землі, адміністративно-територіальні одиниці, райони, області) мають високий рівень автономії. У податкових системах існують різні варіації законодавчих і розподільних компетенцій, а отже, й різні рівні централізації чи децентралізації податкової системи.

При здійсненні податкової політики, на наш погляд, необхідно посилити роль децентралізації. Це можна пояснити низкою причин [6; 34; 285]: децентралізація сприяє підвищенню ефективності громадського сектору, темпів економічного зростання, зниженню міжтериторіальної нерівності в рівні життя; конкуренції між децентралізованими урядами (подібна конкуренція між регіонами з високим ступенем податково-бюджетної автономії забезпечила істотний внесок в успішний розвиток і економічне зростання Нідерландів, Великобританії, США, Китаю та інших країн); зниженню дефіциту; зростанню рівня і якості життя населення

внаслідок розширення участі громадян у процесі прийняття рішень, котрі безпосередньо торкаються їхніх питань.

Позитивний ефект досягається лише за такої децентралізації, що спирається на базу власного оподаткування на регіональному та місцевому рівнях. Доходи, закріплені на постійній основі, забезпечують стійку фінансову базу для проведення самостійної бюджетно-податкової політики.

Ступінь централізації чи децентралізації похідний від ряду неподаткових чинників: політичного режиму, соціальних відносин, рівня економічного розвитку. Як наслідок, фіскальна система певних країн, що розвиваються, заснована на сильній залежності суб'єктів держави від центральної влади. Водночас в індустріально розвинутих країнах відбувається процес децентралізації податкових систем, який притаманний не тільки федеративним, а й унітарним державам. Основною причиною цього є розширення державного втручання в соціальну та економічну сфери життя суспільства (охорона здоров'я, освіта, соціальне забезпечення, зайнятість і т. ін.), до якого активно залучені регіони. Відповідно зростають і витрати регіональних бюджетів, що вимагають передачі ширших повноважень у сфері доходів.

Очікувані позитивні ефекти від упровадження податкової децентралізації (зниження бюджетного дефіциту, збереження ринків і стимулювання їх розвитку, прозорості та підзвітності їхньої діяльності, зростання рівня і якості життя населення), що визначають її доцільність і роль в управлінні державними фінансами, можуть бути отримані за умови зниження витрат надання громадських та змішаних послуг, які повинні відповідати потребам споживачів у просторовому й часовому розрізах і, отже, зможуть більше задовольнити потреби населення відповідної території.

Результати децентралізації податкової системи залежать, від того, яким чином організовано цей процес на практиці і які відносини виникають між різними рівнями управління [279, с. 35]. Також податкова децентралізація має вирішальне значення для підтримки фінансових зусиль та ініціатив

субнаціональних органів державної влади. Якщо за раціонального здійснення децентралізація ініціює підвищення макроекономічної стабільності та добробуту, то за нераціонального вона може призвести до негативних результатів. До останніх відносять передусім можливість посилення вертикального й горизонтального дисбалансу бюджетної системи. Перший проявляється в невідповідності ресурсних можливостей, доступних владі нижчестоящих рівнів, і закріплених за ними видаткових повноважень, горизонтальний – у міжтериторіальній асиметрії фіскальних вигід.

Починаючи з 2015 р., в Україні закладено основу децентралізації у сфері оподаткування в результаті внесення змін до Податкового та Бюджетного кодексів. Серед основних інструментів упровадження реформи фіскальної децентралізації варто відзначити [183; 185]: перегляд нормативу розподілу податку на доходи фізичних осіб; екологічний податок; збір з роздрібного продажу підакцизних товарів; місцеві податки (нерухоме майно, у тому числі комерційна нерухомість, плата за землю, транспортний податок); нові види трансфертів; місцеві гарантії та запозичення (спрощення процедури); вирівнювання бюджету за доходами, а не видатками та пов'язані з цим можливості участі та впливу громади на прогнозовані показники бюджету (*табл. В.1–В.2*).

Перебудова централізованого укладу формування місцевих бюджетів, що функціонував в Україні тривалий час (понад 20 років), потребує оптимального розмежування податкових надходжень між бюджетами різних рівнів, і вже внесені відповідні зміни до Бюджетного та Податкового кодексів [181]. З 2015 р. уряд України працює в напрямі реалізації адміністративно-територіальної реформи, децентралізації державного управління та фіскальної децентралізації.

Серед основних змін у бік децентралізації в оподаткуванні доцільно назвати такі [181]:

- надання органам місцевого самоврядування права самостійно приймати рішення щодо ставки податку на нерухоме майно для

об'єктів житлової та нежитлової нерухомості з урахуванням типів об'єктів і зональності їх розташування, а також права встановлювати пільги зі сплати цього податку;

- запровадження акцизного податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів за місцем діяльності суб'єктів господарювання і зарахування його до відповідних бюджетів територіальних громад (міст, сіл, селищ);
- розширення механізмів місцевого оподаткування за рахунок введення транспортного податку та збільшення частки зарахування екологічного податку до місцевих бюджетів;
- врегулювання проблемних питань стягнення земельного податку за земельні ділянки, право власності на які не оформлено в установленому порядку відповідними суб'єктами господарювання (табл. 2.14).

Таблиця 2.14

Джерела повнення місцевих бюджетів України у 2016 р.

Назва джерела доходів	Назва джерела доходів
1) Податок на доходи фізичних осіб (до обласних бюджетів - 15 %, до бюджетів міст обласного значення та районів - 60 %);	6) 80 % екологічного податку (до обласних бюджетів - 55%, до бюджетів міст обласного значення та районів - 25 %);
2) 10 % податку на прибуток підприємств (до обласних бюджетів);	7) + 25 % плати за надра (окрім нафти і природного газу);
3) 100 % державного мита;	8) місцеві збори;
4) 100 % плати за надання адміністративних послуг;	9) єдиний податок;
5) збір з роздрібного продажу підакцизних товарів (2-5 % вартості)	10) податок на майно (транспортний податок, плата за землю, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки)

Джерело: побудовано автором на основі джерел [23; 179].

Також ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо стабілізації фінансового стану держави та удосконалення окремих положень соціальної політики)» [180]. Ним внесено зміни до 38 законодавчих актів, зокрема щодо удосконалення Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо бюджетної

децентралізації» [183] та Податкового кодексу України (в частині зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування), які суттєво впливають на якість бюджетного забезпечення територіальних громад, уже починаючи з 2016 р.

Основними елементами системи вирівнювання є базова та реверсна дотації. Перша є трансфертом із державного бюджету до місцевих бюджетів, друга складається з коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного для горизонтального вирівнювання [176].

В основу механізму вирівнювання покладено індекс податкоспроможності – відношення між податкоспроможністю місцевих бюджетів та аналогічним середнім показником за всіма бюджетами того самого рівня в розрахунку на одну людину. Індекс податкоспроможності визначає, які місцеві державні органи отримують базову дотацію, які платитимуть реверсну дотацію та на які з них не поширюватиметься механізм. Індекс податкоспроможності також застосовується для розрахунку розмірів базової та реверсної дотації. Якщо значення такого індексу є більшим ніж 1,1, 50 % суми доходу вираховується з бюджетів місцевих органів влади, доходи яких перевищують видатки. Вирахувані кошти використовуються для падаєння базових дотацій. За рахунок базової дотації покривається лише 80 % бюджету (за умови, що значення індексу податкоспроможності є меншим за 0,9) місцевих органів влади, котрі не мають достатньо доходів для покриття своїх витрат [176].

Запроваджена система вирівнювання податкоспроможності є більш прогресивною, ніж система балансування, та має на меті сприяти активізації місцевих органів влади до залучення додаткових надходжень та розширення наявної бази оподаткування.

Оновлена система міжбюджетних відносин базується все ж на більш чіткішому розподілу повноважень між державним бюджетом і місцевими, зокрема держава взяла відповідальність щодо надання освітніх послуг загальноосвітніми навчальними закладами, забезпечення медичного

обслуговування населення та заходів окремих державних програм з охорони здоров'я, фінансування державних програм соціального захисту окремих категорій громадян. З цією метою місцевим бюджетам запроваджено нові види трансфертів: освітня та медична субвенції і додаткова дотація та ін.

Однак, діюча система міжбюджетних трансфертів має низку неурегульованих питань: обсяги освітньої та медичної субвенцій не забезпечують потребу в коштах на визначені цілі через відсутність актуальних державних соціальних стандартів і нормативів в описовому та вартісному вигляді за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень; суб'єктивним є розподіл додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я та ін. [148]. Для вирішення проблем зазначених вище проблем необхідно збільшувати розмір таких міжбюджетних трансфертів, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам. Однак, за нинішніх макроекономічних умов, постає питання підвищення ефективності та оптимізації державних видатків. Для досягнення цієї мети необхідно провести низку реформ, зокрема освітню та медичну.

Оскільки наразі триває процес реформування системи управління державними фінансами України [199], актуальним є аналіз наповнення місцевих бюджетів із точки зору оцінювання рівня податкової децентралізації з метою визначення подальших шляхів удосконалення впровадження децентралізації у сфері оподаткування.

Проаналізуємо дані наповнення місцевих бюджетів за допомогою таких основних показників податкової децентралізації: частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів); частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів); частка податкових надходжень місцевих бюджетів у загальнодержавних податкових надходженнях (податкових надходженнях зведеного бюджету); частка податкових надходжень місцевих бюджетів у ВВП.

Аналіз структури місцевих бюджетів України свідчить, що основою формування фінансових фондів місцевої влади залишаються податки та збори, що становлять у середньому протягом 2012–2017 рр. 85,7 % усіх надходжень (без урахування міжбюджетних трансфертів). Однак урахування міжбюджетних трансфертів показує, що частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів дорівнює в середньому 37,5 %, а трансфертів – 56,3 % (табл. 2.15).

Таблиця 2.15

Структура надходжень місцевих бюджетів України за 2012–2019 рр., %

Рік	Податкові надходження		Неподаткові надходження		Інші надходження		Міжбюджетні трансферти
	Без МТ	З МТ	Без МТ	З МТ	Без МТ	З МТ	
2012	85,16	38,11	12,53	5,61	2,31	1,03	55,25
2013	86,71	41,26	11,53	5,49	1,76	0,84	52,42
2014	86,38	37,69	12,12	5,29	1,49	0,65	56,37
2015	81,52	33,36	16,72	6,84	1,75	0,72	59,08
2016	87,39	34,52	11,02	4,35	1,59	0,63	60,50
2017	87,57	40,03	11,25	5,17	1,18	0,51	54,29
2018	88,25	41,34	10,64	4,98	1,11	0,52	53,15
2019 (план)	91,35	46,02	7,29	3,67	1,36	0,69	49,62

Примітка. МТ – міжбюджетні трансфери.

Джерело: побудовано автором на основі даних джерел [150; 152].

У 2015 р. порівняно з попередніми роками помітно зменшилась частка податкових надходжень у структурі місцевих бюджетів: якщо враховувати міжбюджетні трансферти, вона становила 33,36 %, хоча протягом 2012–2014 рр. у середньому дорівнювала понад 39 % усього бюджету. Частка податкових надходжень скоротилася через перерозподіл із початку 2015 р. доходів між державним і місцевими бюджетами, зокрема внаслідок часткового зарахування надходжень податку на доходи фізичних осіб: частка податку на доходи фізичних осіб скоротилася з 71,63 % усіх податкових надходжень у 2014 р. до 54,23 % у 2017 р. (середнє значення цього показника за 2012–2014 рр. становила 71,19 %) (табл. 2.16).

Структура податкових надходжень місцевих бюджетів України за
2012–2019 рр.

Показники	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Податок на доходи фізичних осіб	71,13	70,82	71,63	55,92	58,05	54,23	59,41	62,35
Акцизний податок	1,45	1,49	0,18	7,82	7,57	8,52	5,93	3,01
Плата за користування надрами	2,04	1,32	1,63	1,04	0,98	0,76	2,07	1,82
Податок на прибуток підприємств	0,52	0,74	0,30	4,35	2,95	3,32	4,00	3,72
Місцеві податки і збори	6,36	8,02	9,22	27,53	26,28	30,93	26,44	25,88
Інші	18,51	17,60	17,04	3,34	4,17	2,24	2,33	3,23

Джерело: побудовано та розраховано автором на основі даних Міністерства фінансів України [152], Державної казначейської служби України [150].

Однак податок на доходи фізичних осіб, попри переспрямування його значної частки до державного бюджету, зберігає позицію найвагомішого за обсягом джерела дохідної частини місцевих бюджетів. Також доцільно відзначити суттєве підвищення частки місцевих податків та зборів у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів у 2015–2016 рр. (27,53 % у 2015 р. та 26,28 % у 2016 р.) порівняно з 2012–2014 рр., коли цей показник у середньому становив 7,87 %.

Аналіз структури податкових надходжень місцевих бюджетів показує, що у 2015–2016 рр. зростала частка акцизного податку – 7,82 % у 2015 р. та 7,57 % у 2016 р., хоча протягом 2012–2014 рр. у середньому вона становила 1,04 % усіх податкових надходжень. Це пов'язано із закріпленням та зарахуванням до бюджетів територіальних громад (міст, сіл, селищ) акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів за місцем діяльності суб'єктів господарювання відповідно до змін, внесених до бюджетного й податкового законодавства у контексті реалізації фіскальної децентралізації.

Обсяг податкових доходів місцевих бюджетів порівняно із загальним показником податкових надходжень держави свідчить про рівень податкової децентралізації, тобто те, скільки податків та зборів залишається в розпорядженні органів місцевого самоврядування. Аналіз динаміки цього показника в Україні протягом 2012–2017 рр. свідчить про відносну стабільність ступеня децентралізації податкових надходжень, більше того, навіть у 2015 р. порівняно з іншими роками спостерігалось найменше значення (19,3 %), хоча саме в цьому році цей показник мав бути більшим, ніж у 2012–2014 рр., оскільки були внесені зміни до податкового та бюджетного законодавства, якими збільшено кількість податкових джерел місцевим бюджетам (табл. 2.17).

Таблиця 2.17

Динаміка показників фіскальної децентралізації за податковими надходженнями бюджетів різних рівнів в Україні за 2012–2019 рр.

Показник	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Частка податкових надходжень зведеного бюджету у ВВП, %	24,7	23,5	22,7	25,6	27,3	27,8	27,7	30,5
Частка податкових надходжень місцевих бюджетів у ВВП, %	5,2	5,4	4,8	5,0	6,2	6,7	6,5	6,9
Частка податкових надходжень місцевих бюджетів у податкових надходженнях зведеного бюджету, %	21,1	23,0	21,2	19,30	22,6	24,3	23,6	22,7

Джерело: побудовано та розраховано автором на основі даних Міністерства фінансів України [152], Державної казначейської служби України [150], Державної служби статистики України [151].

Однак у 2015–2019 рр. в Україні зростає частка податкових надходжень місцевих бюджетів у ВВП (5,0 % у 2015 р. та 6,9 % у 2019 р.) порівняно з показниками 2004–2014 рр. (у середньому 4,7 %). Аналіз вказаного показника свідчить про позитивну динаміку економічного зростання. Тобто динаміка частки податкових надходжень місцевих бюджетів у ВВП все ж демонструє, що певні зрушення у бік децентралізації у 2015 р. проти 2014 р. відбулися, й у 2016–2019 рр. тенденція збільшення рівня децентралізації тривала. Про це

також свідчить частка податкових надходжень місцевих бюджетів у податкових надходженнях зведеного бюджету.

Структура розподілу податкових надходжень між рівнями державного управління у федеративних країнах – членах ЄС свідчить, що найвищий рівень централізації характерний для Австрії (понад 66 % податків припадає на центральний рівень), а найвищий рівень децентралізації – для Іспанії (табл. 2.18).

Таблиця 2.18

Структура розподілу податкових надходжень між рівнями державного управління у федеративних країнах ЄС (середнє значення за 2012-2019 рр.), %

Рівень управління	Австрія	Бельгія	Німеччина	Іспанія*	Середнє значення
Національний рівень	0,3	0,8	0,4	0,4	0,5
Центральний уряд	66,5	57,0	31,5	22,3	44,3
Регіональні органи влади	1,6	5,2	21,6	32,2	15,2
Місьцеве самоврядування	3,2	4,7	8,2	9,9	6,5
Фонди соціального забезпечення	28,4	32,4	38,3	35,1	33,6

* Іспанія – унітарна країна з високим рівнем федералізації.

Джерело: розрахунки здійснено автором на основі даних [150; 151; 152].

У Німеччині бюджетоутворюючий процес ґрунтується на вертикальному розподілі податкових надходжень. Податок на доходи фізичних осіб, ПДВ, податок на доходи з капіталу фізичної особи формують бюджети всіх трьох рівнів бюджетної системи ФРН: федерального, суб'єктів федерації (земель) та бюджети громад. Податок на прибуток корпорацій та кредитних установ розподіляється між федеративним бюджетом та бюджетами земель. ПДВ, податок на доходи фізичних осіб та на доходи від капіталу фізичних осіб розподіляються у відповідній пропорції між федеративним, земельним бюджетами та бюджетом громади. Крім того, за кожним рівнем бюджетної системи закріплюються певні податки, що повністю спрямовуються лише до одного з бюджетів [131, с.50].

В унітарних країнах ЄС частка розподілу податкових надходжень, що припадає на центральний уряд управління, до 2020 року варіюватиметься від 33% у Франції до 81,2 % у Ірландії (табл. 2.19).

Таблиця 2.19

Структура розподілу податкових надходжень між рівнями органів державної влади в унітарних країнах – членах ЄС у 2014 та 2018 рр., %

Країна/ Рівень управління	Національний рівень		Центральний уряд		Місьцеве самоврядування		Фонди соціального забезпечення	
	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018
Греція	0,3	0,2	64,3	63,3	4,3	6,3	31,4	30,2
Данія	0,3	0,3	70,9	80,6	27,1	17,4	2,0	1,7
Естонія	0,5	0,5	69,0	64,8	13,6	13,1	17,4	21,6
Ірландія	0,5	0,3	81,2	77,7	4,4	6,3	14,4	15,7
Італія	0,3	0,2	53,0	52,0	16,7	17,2	30,3	30,6
Люксембург	0,1	0,2	67,5	65,8	4,1	5,0	28,4	29,0
Нідерланди	1,0	0,9	54,1	56,9	4,7	4,6	41,2	37,6
Польща	0,3	0,3	49,2	38,3	13,0	13,8	37,8	47,6
Португалія	0,3	0,2	66,7	52,0	7,0	9,2	26,3	38,6
Словаччина	0,6	0,6	53,1	43,3	3,7	4,7	43,2	51,4
Словенія	0,4	0,4	48,1	45,4	11,5	15,1	40,4	39,1
Угорщина	0,5	0,4	75,5	68,5	5,4	10,7	19,1	20,4
Фінляндія	0,2	0,2	60,3	53,3	6,6	10,1	33,1	36,4
Франція	0,2	0,2	47,5	50,7	22,9	24,7	29,6	24,4
Чехія	0,2	0,3	33,0	29,0	13,4	14,2	53,6	56,5
Швеція	0,5	0,5	54,7	52,7	1,7	3,0	43,6	46,8
Середнє значення	0,3	0,3	49,8	50,7	37,3	38,1	12,9	10,9

Джерело: побудовано авторами на основі даних [272; 296] та здійснено власні розрахунки.

Як бачимо з рис. 2.6, протягом 1975–2030 рр. ступінь децентралізації в Австрії дещо знизиться, у Бельгії та Німеччині підвищиться, а в Іспанії відбудеться суттєве зрушення у бік децентралізації. Для аналізу використано один із показників фіскальної децентралізації – частку податків, що залишається на регіональному рівні управління. В Австрії частка податків на місцевому рівні влади зменшилась на 9 в. п., в Бельгії – зросла на 3,4 в. п., у Німеччині коливалася в межах від 22,3 до 21,6 %, а в Іспанії зросла у понад 6 разів.

Серед федеративних країн ЄС Німеччина має один із найвищих рівнів фіскальної децентралізації, про що свідчать показники оцінки ступеня

фіскальної децентралізації – 46 % державних витрат перебувають у розпорядженні земель (28 %) та муніципалітетів (18 %) [259, с. 123].

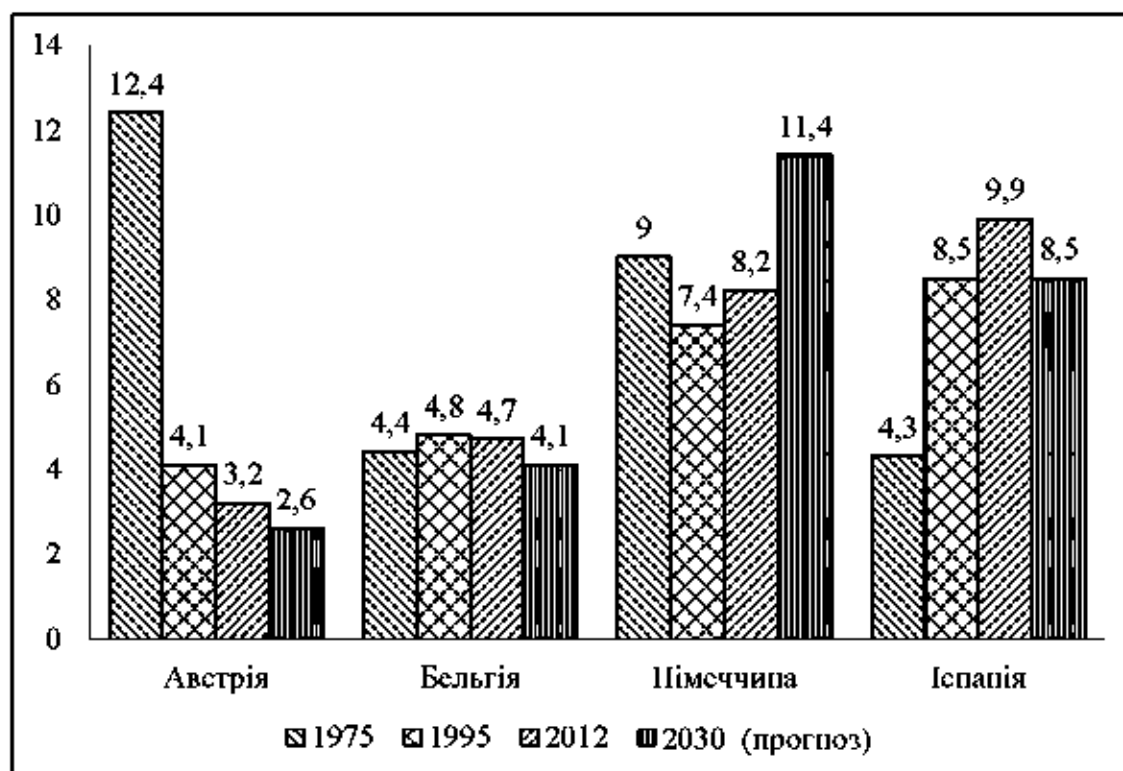


Рис. 2.6. Варіація частки розподілу податкових надходжень, що припадає на місцевий рівень управління у федеративних* державах ЄС, %

* Іспанія – унітарна країна з високим рівнем федералізації.

Джерело: побудовано авторами на основі даних [259; 272; 296] та здійснено власні розрахунки.

Аналіз фінансування субнаціональних урядів європейських країн [155] показує, що структура доходів одиниць місцевого самоврядування має змішаний характер. Це означає, що місцева влада адмініструє власні доходи і, крім того, отримує доходи у вигляді трансфертів. Так, у структурі податкових надходжень бюджетів таких федеративних країн як Австрія, Бельгія, Німеччина та Іспанія, частки податкових надходжень, що припадають на центральний рівень управління, суттєво варіюються і становлять 66,5, 57, 31,5 та 22,3 % відповідно.

Проаналізуємо роль місцевих податків зборів у наповненні місцевих бюджетів України. Протягом 2014-2018 років відбулось суттєве зростання ролі місцевих податків та зборів у наповнення місцевих бюджетів. Так

протягом 2014–2018 років частка місцевих податків і зборів у надходженнях місцевих бюджетів зростала на 16,96 в.п. (з 9,28% у 2014 році до 26,24% у 2018 році). Зростання відбулось більшою мірою за рахунок збільшення обсягу надходжень єдиного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (рис. 2.7).

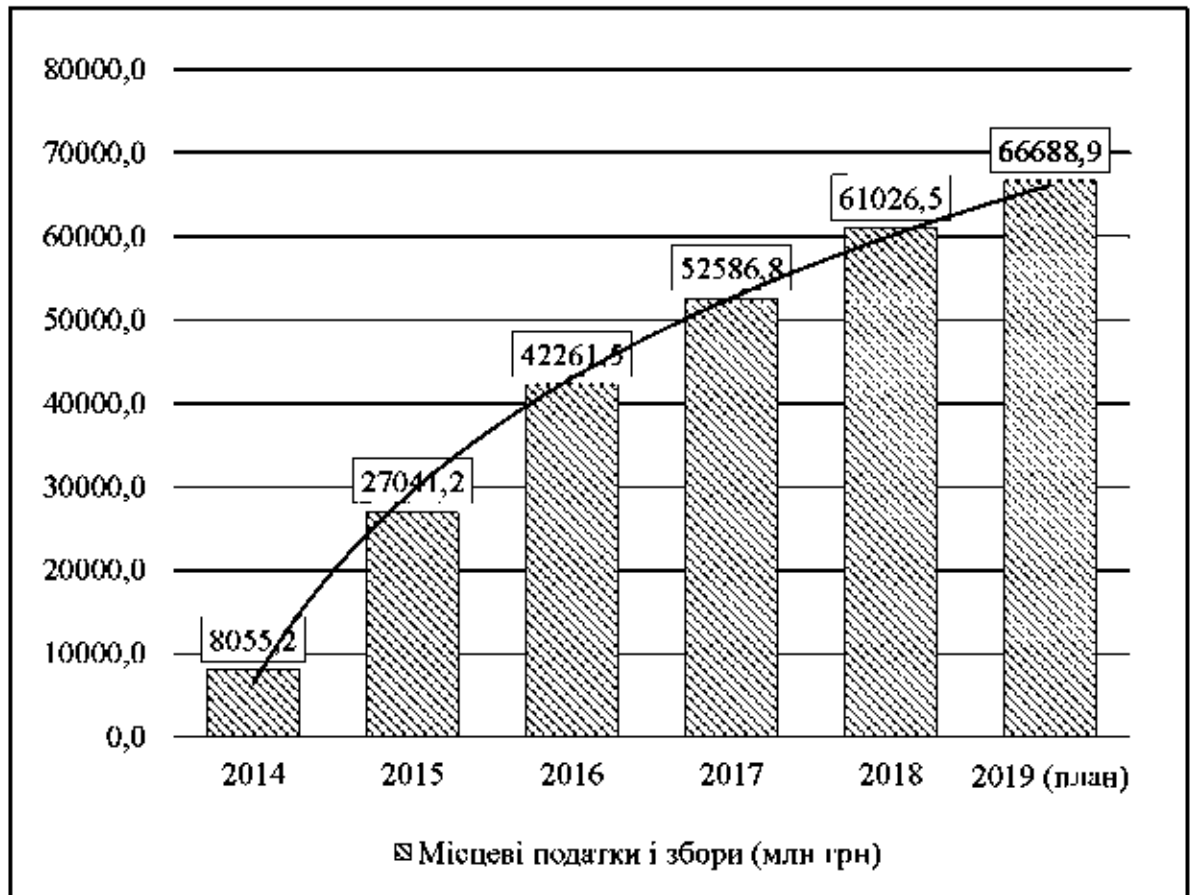


Рис. 2.7 Динаміка надходжень місцевих податків та зборів до місцевих бюджетів України протягом 2014–2019 років

Джерело: побудовано на основі даних Міністерства фінансів України [152], Державної казначейської служби України [150].

У структурі надходжень єдиного податку особливе місце займає надходження єдиного податку з сільськогосподарських товаровиробників, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75 відсотків. З 1 січня 2015 року змінено порядок застосування спеціального податкового режиму у вигляді фіксованого сільськогосподарського податку (далі – ФСП) для оподаткування доходів сільськогосподарських товаровиробників – колишні

платники ФСП отримали статус платників єдиного податку IV групи, зі спеціальними умовами його справляння. Обсяг надходжень від ФСП у 2014 році становив 244,49 млн грн. В 2015 році у зв'язку з податковою реформою і трансформацією ФСП в єдиний податок IV групи та збільшенням ставок його обсяг зріс майже в 9 разів, а в 2016 році – ще в 1,8 разів (рис. 2.8).

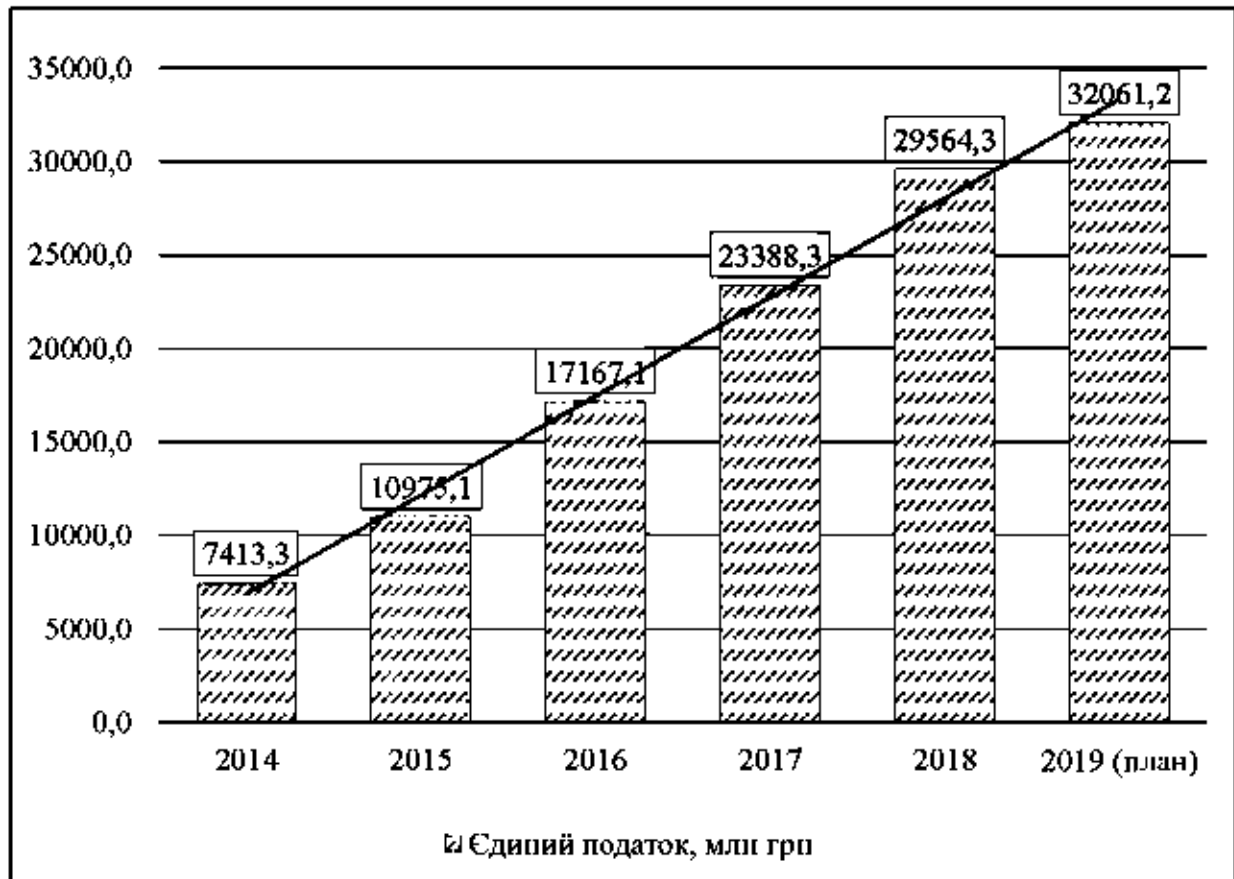


Рис. 2.8 Динаміка надходжень єдиного податку до місцевих бюджетів України протягом 2014–2019 років

Джерело: побудовано на основі даних Міністерства фінансів України [152], Державної казначейської служби України [150].

Однак, починаючи з 2017 року, спостерігається незначне зростання цього податку. Відносні показники в свою чергу свідчать про зменшення значення єдиного податку у формуванні надходжень місцевих бюджетів загалом. Така тенденція обумовлена тим, що органи місцевого самоврядування позбавлені права регулювати систему оподаткування єдиного податку IV групи для сільськогосподарських товаровиробників, який наразі входить до групи місцевих податків і зборів. Відсутність у органів

місцевого самоврядування можливості впливати на визначення пільг та ставок цього податку не забезпечує необхідного зростання надходжень до місцевих бюджетів та використання потенціалу земельних ресурсів. Окрім цього, ситуація посилюється тим, що нормативна грошова оцінка сільськогосподарських угідь (база оподаткування) платників єдиного податку IV групи не індексується з 2016 року.

Єдиний податок IV групи для сільськогосподарських товаровиробників по суті є однією із спрощених систем оподаткування, яка спрямована на реалізацію державної підтримки розвитку аграрного сектора і виходить, що така підтримка сільськогосподарських товаровиробників призводить до втрат місцевих бюджетів, що виникають внаслідок рішень органів державної влади і визначаються як такі, що не компенсуються державою, що суперечить статті 142 Конституції України.

У 2018 році у систему фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування України було внесено ряд змін [148]:

1. Передбачено додатковий ресурс для бюджетів міст обласного значення та ОТГ – 37% рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування. У Податковому кодексі збільшено в 1,5 рази ставки за цим податком. Потенційні додаткові доходи місцевих бюджетів – 390 млн грн. Однак, тимчасово у 2019 році 13% цієї рентної плати будуть йти до спеціального фонду Держбюджету і втрати місцевих бюджетів складуть 130 млн грн.

2. Запроваджено нове джерело доходів місцевих бюджетів – 5% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату), що сплачується за місцем видобутку відповідних корисних копалин, – це орієнтовно 190 млн грн.

3. Оновлено механізм оподаткування туристичним податком. Розмір туристичного збору для однієї особи за одну добу тимчасового розміщення визначатиметься як відсоток від мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного року. Для внутрішнього туризму ставка встановлюється до 0,5 відсотка, а для в'їзного туризму – до 5 відсотків. Очікується, що завдяки таким змінам місцеві бюджети отримають у 2019 році орієнтовно більше 120 млн грн надходжень від туристичного збору (рис. 2.9).

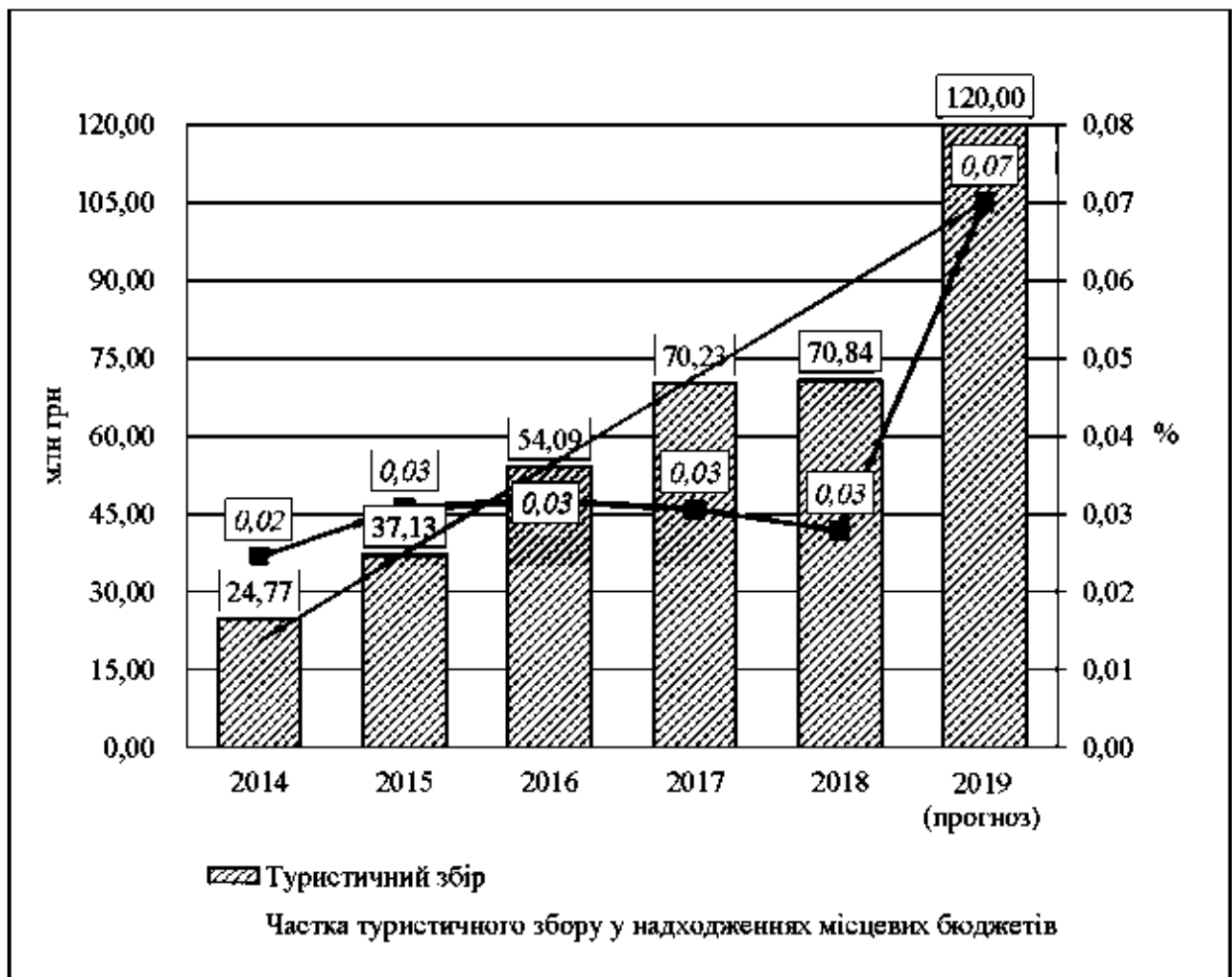


Рис. 2.9 Динаміка надходжень туристичного збору до місцевих бюджетів України у 2014–2019 роках

Джерело: побудовано на основі даних Міністерства фінансів України [152], Державної казначейської служби України [150].

4. Збільшено ставки за окремими податками (рентні плати за використання природних ресурсів, екологічного податку), частина з яких зараховується до місцевих бюджетів.

5. Передбачено додатковий ресурс для бюджетів міст обласного значення та ОТГ – надходження від штрафних санкції за порушення законодавства, орієнтовні надходження 440 млн грн.

6. Законодавчо обмежено застосування коефіцієнтів інфляції (індексу споживчих цін) до бази оподаткування платою за землю – нормативної грошової оцінки земель, місцеві бюджети втратять у 2019 році 2,0 млрд грн.

Зближення місця сплати податків із місцем їх використання стимулює підприємства до сплати податків. А витрати, на які в муніципалітетів не вистачає коштів, можна перекласти на фірми і поставити в залежність зміцнення соціального середовища від рівня оподаткування. Наприклад, чим стабільніша обстановка в районі, тим меншими є кількість страйків, рівень захворюваності, ступінь криміналізації, краще розвинута інфраструктура.

На практиці у більшості країн застосовується кілька місцевих податків, один з яких зазвичай є більш важливим, ніж інші. У світовій практиці використовують переважно такі моделі місцевого оподаткування [272; 279]:

1. Модель, заснована на податках на майно (можливі й інші місцеві податки, проте податок на майно є головним). Характерна для Великобританії, Франції, Іспанії та Польщі.

2. Модель, що ґрунтується на місцевих податках на дохід (податок на дохід не слід плутати з місцевою часткою надходжень від центрального податку на дохід, який є податком загальнодержавного рівня). Функціонує в Данії, Естонії, Швеції, Фінляндії та у Хорватії.

3. Змішана модель. У певних країнах місцеві органи самоврядування можуть вибирати з більшого числа місцевих податків. Наприклад, в Угорщині місцеві органи влади можуть застосовувати будь-які з таких місцевих податків: на земельні ділянки, на будівлі, комунальний податок на приватних осіб, комунальний податок на підприємців, туристичний податок і місцевий податок на підприємства.

У 2015 р. Україна реформувала податок на майно (ст. 262 Податкового кодексу України [179]), який складається з трьох різних підподатків:

1. Плата за землю: існує з 1992 р., з 2015 р. є обов'язковим «місцевим» податком або платою (залежно від правового статусу земельної ділянки). Стягується з юридичних і фізичних осіб. Ставка податку встановлюється місцевими органами влади в обмеженому діапазоні (від 1 до 5 %). Розмір плати також обмежений. Земельний податок / плата за землю – основна складова податку на майно, на яку у 2016 р. припадало близько 93 % усіх надходжень зазначеного податку, 15,9 % податкових надходжень на субнаціональному рівні, 6,4 % загальної суми доходу на субнаціональному рівні та трохи менше 1,0 % ВВП [176].

2. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, діє з 2015 р. у новій формі. Сплачується фізичними та юридичними особами, у тому числі президентами, котрі є власниками об'єктів житлової та нежитлової нерухомості. Міста мають право визначати ставки податку на нерухоме майно залежно від місця розташування (зональності) й типів таких об'єктів нерухомості в діапазоні від 0 до 1,5 % розміру мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня, за один квадратний метр бази оподаткування. Місцеві органи влади мають право також визначати умови звільнення від сплати податку та застосування пільг із нього. Зокрема, вони можуть визначати неоподатковану площу нерухомого майна. Оподатковуються квадратні метри, які перевищують межі визначеної неоподаткованої площі. Нарахування податку відбувається на підставі даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, а з 2015/16 рр. – також на підставі документів на право власності. У 2016 р. надходження податку дорівнювали 5,7 % загальної суми надходжень податку на майно, 1 % податкових надходжень на субнаціональному рівні, 0,4 % загальної суми доходів на субнаціональному рівні, 0,06 % ВВП [176].

3. Транспортний податок також був запроваджений у 2015 р. Він сплачується фізичними та юридичними особами, котрі мають легкові

автомобілі, зареєстровані на території України. На легкові автомобілі, з року випуску яких минуло не більше п'яти років і середньоринкова вартість яких становить понад 375 розмірів мінімальної заробітної плати, нараховується щорічний податок у розмірі 25 тис. грн. Частка цього податку є найменшою. Надходження дорівнюють 1 % загальної суми надходжень на субнаціональному рівні, 0,07 % загальної суми доходів на субнаціональному рівні та 0,01 % ВВП. Реформа податку на майно із запровадженням податку на нерухоме майно – позитивний крок для України. Вона відповідає як економічній теорії, так і провідним практикам у податковій сфері у багатьох інших країнах [176].

А. М. Соколовська, Т. В. Коцук [214, с. 94–95] звертають увагу на те, що для України важливо стежити за тим, як трансформується оподаткування в інших, передусім європейських, країнах, реагуючи на нові виклики соціально-економічного розвитку. Європейський досвід податкових реформ (як позитивний, так і негативний) може бути корисним із точки зору пошуку ефективних податкових інструментів поліпшення макроекономічної ситуації, збалансування державних фінансів та забезпечення соціальної стабільності. Крім того, проаналізувавши податкову політику в різних країнах та встановивши загальні тенденції й особливості розвитку оподаткування, можна визначити, які податкові механізми сприятимуть підвищенню конкурентоспроможності економіки України.

У 2018 році в Україні було запроваджено середньострокове бюджетне планування. Прийнято правові засади [182] процесу складання та розгляду Бюджетної декларації як документу стратегічного планування, який визначає бюджетну політику на наступні три роки. Бюджетна декларація запроваджується замість Основних напрямів бюджетної політики на плановий рік та Прогнозу державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, які скасовуються.

Середньострокове бюджетне планування – це формування головними розпорядниками бюджетних коштів плану своєї діяльності на

середньостроковий період, визначення обсягів необхідних коштів для досягнення поставлених цілей у середньостроковій перспективі [178].

Середньострокове бюджетне планування є важливим інструментом для органів, що формують фіскальну політику, оскільки надає змогу розширити період оцінки наслідків рішень у сфері бюджетно-податкової політики понад один бюджетний період. Середньострокове бюджетне планування складається на основі макроекономічних прогнозів, а тому дозволяє визначити, чи у середньостроковій перспективі уряд матиме достатньо коштів для фінансування всіх прийнятих програм. Тому органи, що визначають бюджетно-податкову політику, здійснюють на середньострокову перспективу розрахунки основних бюджетних показників (сальдо бюджету та борг, видатки, доходи, а також їх складові) на рівні всього сектора загального державного управління [210].

У більшості країн, зокрема у Великобританії, Канаді, Нідерландах, Швеції, Франції, Новій Зеландії та інших, середньостроковий бюджет розробляється, вноситься і коригується одночасно із щорічним бюджетом.

Переваги середньострокового бюджетного планування: базується на чітко сформульованих цілях і пріоритетах бюджетної політики; дає оцінку відповідності поточної політики та її майбутнього впровадження фіскальній стратегії держави; надає бюджетному процесу риси безперервності й наступності; покращує ефективність розподілу державних ресурсів, підвищуючи прозорість і підзвітність у бюджетному процесі й забезпечуючи механізм систематичного перегляду бюджетних зобов'язань і пріоритетів витрачання бюджетних коштів; може слугувати своєрідним механізмом підвищення взаємодії між різними державними установами, заохочуючи галузеві міністерства до вищого рівня залученості у бюджетний процес [211, с.2].

Є також і недоліки середньострокового бюджетного планування: надмірне покладання на оцінки майбутніх показників при формуванні бюджету, що може призвести до негнучкості у фіскальній політиці;

оптимістичні проектування багаторічного бюджету, які можуть бути використані як виправдання для необґрунтованих програм витрачання державних коштів; багаторічне бюджетування може бути складним і адміністративно затратним інструментом [211, с.2-3].

У зарубіжних країнах по-різному підходять до визначення ступеня свободи, що надається місцевим органам влади в питаннях місцевого оподаткування. У більшості випадків встановлюється максимальне значення або діапазон, вище якого або в межах якого місцевий орган влади може приймати самостійні рішення. В окремих країнах місцевим органам влади надається повна свобода у визначенні ставок місцевих податків.

Високий рівень податкової автономії [272], що передбачає наявність власних субнаціональних податків, які є важливим джерелом надходжень регіональних та місцевих бюджетів, характерний для Швеції, Фінляндії, Німеччини, Іспанії, Бельгії, Італії, Франції, Болгарії, Польщі, Чехії, Кіпру, Угорщини, Данії, Литви. За середнього рівня податкової автономії субнаціональної влади власні податки мають меншу вагу в структурі надходжень субнаціональних бюджетів. Такий рівень автономії встановився в Австрії, Латвії, Естонії, Ірландії, Великобританії, Нідерландах, Румунії, Словаччині та в Португалії. Показники податкової децентралізації свідчать, що найвищий рівень децентралізації податкових надходжень серед унітарних країн ЄС спостерігається у Швеції (36,9 %), в Данії (26,9 %), у Фінляндії (22,7 %) та Італії (16,4 %). У середньому за 2012–2016 рр. частка податкових надходжень, що припадала на регіональний рівень, в Австрії становила 1,6 %, Бельгії – 5,2, Німеччині – 21,6 та Іспанії – 32,2 %.

Загалом рівень автономії доходів субнаціональних бюджетів свідчить, що найменш залежним від загальнодержавного бюджету є місцеве самоврядування Ісландії, Швеції, Фінляндії, Латвії, Чехії, Словаччини, Кіпру, Словенії, Португалії та Естонії, а найбільш залежною від міжбюджетних трансфертів від центрального уряду є місцева влада Мальти та Румунії [272].

Податок на майно – фундаментальний елемент місцевого оподаткування в багатьох країнах. Однак процес його застосування та управління ним пов'язаний із багатьма проблемами. Економісти регулярно говорять про переваги податку на майно: видимість, неможливість експорту податків, результативність завдяки стабільності бази оподаткування та значний обсяг податкових надходжень, відсутність вертикальної податкової конкуренції завдяки ексклюзивному або пріоритетному розподілу до бюджетів муніципального рівня, пряма прогресія (вартість майна збільшується одночасно зі збільшенням доходів його власників) та горизонтальна рівність [279]. Ці переваги не перекривають недоліків та обмежень, пов'язаних із застосуванням цього податку та управлінням ним на практиці, що породжують дискусії і велику кількість труднощів. Вказані перешкоди пояснюють, чому сума регулярних податків на майно залишається незначною відносно до загальної суми податкових надходжень на субнаціональному рівні та ВВП, хоча й варіюється залежно від країни [176].

Податок на майно має значний потенціал удосконалення в частині спрощення адміністрування та збільшення надходжень до місцевих бюджетів. Для удосконалення необхідно: спростити та зробити прозорою оцінку вартості майна, оподаткувати земельні ділянки з урахуванням забудови.

Світовий досвід показує, що при використанні правильного підходу, податок на нерухомість може стати однією із вагомих статей доходної частини бюджету. Зокрема, він забезпечує до 95 % надходжень до місцевих бюджетів у Нідерландах, 81 % – у Канаді, 52 % – у Франції, від 10 до 70 % – у США. У країнах з економікою, що розвивається, податок на нерухомість становить 40–80 % надходжень місцевих бюджетів [251].

У країнах ОЕСР регулярна незважена середня частка податків на майно в загальній структурі податкових надходжень на субнаціональному рівні становить 35 %, а в Австралії, Ірландії, Ізраїлі, Новій Зеландії та

Великобританії (які здебільшого є англomовними країнами) – 90–100 %. Цілковитою протилежною ситуацією спостерігається у країнах Північної Європи (Фінляндії, Норвегії та Швеції), Естонії, Люксембурзі, Швейцарії та Туреччині, де ці податки відіграють незначну частку у структурі податкових надходжень до місцевого бюджету. В Угорщині, Ісландії, Японії, Кореї та Польщі вони формують 17–30 % податкових надходжень до місцевих бюджетів. Відношення регулярних податків на майно до ВВП варіюється від 0,1 % у Люксембурзі до 3,1 % у Канаді та 3,3 % у Франції. Незважене середнє значення дорівнює 1,1 % [176].

Податки на майно в більшості країн Центральної і Східної Європи залежать від типу майна і його кількості, але не від ринкової вартості. Дослідження результативності реформ децентралізації фахівцями Світового банку [242] показали, що, попри сталу культуру децентралізації у податково-бюджетній сфері Нідерландів, лише податок на нерухоме майно зумовив зростання обсягу фінансових ресурсів, що надходять до казни міст або населених пунктів, які мають муніципалітети. Більшість консультантів від імені міжнародних організацій рекомендують провести реформу, спрямовану на впровадження адвалорної ставки податку на майно. Однак така реформа, якщо дотримуватись рекомендацій буквально, може виявитися суперечливою, неконтрольованою з адміністративної точки зору й надто дорогою.

Актуальним є приклад чеської і словацької систем – максимальна ставка податку на майно диференціюється залежно від розміру міста, де він стягується. У Словаччині, наприклад, максимальна ставка податку в столиці країни (у Братиславі) в 4,5 рази вища, ніж у невеликому селі з населенням менше 1000 жителів. Крім того, місцеві органи влади можуть диференціювати ставку податку відповідно до «зони» міста, де розташоване майно [272, с. 60]. Така система відображає відмінності у вартості майна і водночас є дешевшою і легшою в реалізації, ніж звичайний адвалорний податок.

Незважаючи на всі позитивні моменти збільшення ролі муніципальних податків, цей захід не ліквідує проблеми ухилення від податків, як ми можемо побачити на прикладі США, де застосовується система децентралізації бюджетних коштів.

Отже, по-перше, податкова децентралізація реалізується як процес передачі до повноважень органів нижчих рівнів влади надходжень від відповідних дохідних джерел при розмежуванні видаткових повноважень, що сприяє посиленню самостійності територій й досягненню балансу загальнодержавних і територіальних інтересів з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів та повнішого задоволення потреб населення в суспільних послугах.

По-друге, аналіз показує, що важливо не тільки забезпечити рівень децентралізації бюджетних доходів і видатків, а й послідовно створювати для субнаціональної влади стимули, що сприяють ефективному й відповідальному управлінню суспільними фінансами.

По-третє, зарубіжний досвід податкової децентралізації доводить, що ефективною може бути як модель місцевого оподаткування, котра спирається на податки на майно, так і модель, в основу якої покладено оподаткування доходу. Високий рівень податкової автономії місцевого самоврядування значною мірою сприяє зменшенню залежності субнаціональних урядів від фінансування із загальнодержавного бюджету.

Також доцільно згадати проблему вертикальної незбалансованості, яка є доволі поширеною характеристикою бюджетних систем держав з багаторівневим устроєм і виникає внаслідок перевищення ступеня децентралізації видаткових повноважень над ступенем централізації податкових повноважень. Причиною цього є диференціація фінансового становища регіонів і необхідність перерозподілу ресурсів.

Досвід податкової децентралізації в зарубіжних країнах свідчить, що, незважаючи на великі історичні та інституційні відмінності, для країн існують спільні особливості визначення структури податкових джерел

наповнення бюджетів та спектра повноважень субнаціональних урядів у сфері оподаткування.

Досвід показує, що за суттєвої неоднорідності умов функціонування територіальних громад необхідною є наявність міжбюджетних трансфертів, і будь-яка їх модель не буде ідеальною. Країни, що аналізувалися, дещо по-різному підходять до визначення обсягів та цільової спрямованості трансфертів, а отже, до свободи розпоряджатися цими ресурсами на місцевому рівні, проте в обох державах відсутні перерахування коштів з місцевих бюджетів на вищий рівень. Основою фінансової самодостатності є власні доходи територіальних громад, які у досліджених країнах формуються насамперед за рахунок місцевих податків. Склад останніх дещо різниться, проте основну частину становлять майнові податки, які мають стабільний фіскальний потенціал. Варто звернути увагу на досвід Польщі щодо ставки в залежності від типу нерухомості.

Проаналізувавши концептуальні засади та принципи податкової децентралізації, можна зробити такі висновки: податкова політика держави як частина економічної політики забезпечує стійкі темпи економічного розвитку; до методів податкової політики віднесено управління, консультування, падаюча перевага окремим категоріям платників податків, контроль, примус; ця політика має самостійне значення й повинна ґрунтуватися на теорії оподаткування; цілі податкової політики значною мірою обумовлені стратегічними завданнями розвитку держави; виникає необхідність посилення ролі децентралізації.

У цілому ефективна податкова децентралізація не зводиться до надання субнаціональним органам влади бюджетної та податкової автономії, а передбачає створення інституціональних умов і регулятивних механізмів, що забезпечують виконання бюджетних правил, також систему стимулів раціональної фіскальної поведінки. Лише в такому контексті податкова децентралізація сприятиме оптимізації інтересів і діяльності органів влади та підвищенню ефективності регіональної бюджетно-податкової політики.

2.3. Оцінка децентралізації видаткових повноважень між субсекторами державного управління

Упровадження фіскальної децентралізації передбачає раціональний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності, територіальної відповідності та балансу інтересів. Досягнення оптимального поєднання видаткових повноважень і дохідних ресурсів на всіх рівнях бюджетної системи є актуальним завданням багатьох країн світу, адже від цього залежать результати фіскальної політики, соціально-економічний розвиток держави та регіонів.

Формування механізму ефективного фінансового забезпечення видаткових зобов'язань субнаціональних органів влади передбачає необхідність вирішення важливої проблеми – оптимізації принципів централізації і децентралізації в розподілі бюджетних повноважень між органами влади по вертикалі й по горизонталі в різних моделях фіскальної децентралізації. Нерозробленість багатьох положень теорії оптимального бюджетного устрою держави суттєво гальмує процеси стабілізації дохідної бази субнаціональних органів влади в Україні, а також ефективного виконання державою та місцевим самоврядуванням своїх функцій, конкретизованих у їхніх витратних повноваженнях.

Перерозподіл видаткового навантаження між бюджетами різних рівнів відіграє вихідну роль у побудові системи фіскальної децентралізації, розмежування видатків за ланками бюджетної системи має на меті забезпечення стабільного та об'єктивного порядку здійснення видатків на забезпечення суспільними послугами, підвищення відповідальності за своєчасність і якість їх надання. Розподіл фінансових ресурсів є похідним від розподілу функціональних повноважень. Тільки після того як розподілена відповідальність за видатками і став відомий їх загальний обсяг на кожному

рівні влади, слід приступати до вирішення питань про закріплення та перерозподілу доходів між цими рівнями [168, с.74].

Сфери охорони здоров'я, освіти та соціального забезпечення в Україні є надмірно великими й нерівномірними за розміром мережами та чисельністю персоналу, а також низькоефективними й недостатньо результативними. Показник кількості лікарняних ліжок на одну особу в Україні є на 40 % вищим за середньоевропейський. Проте, попри таку надмірно велику інфраструктуру, у країні надаються лише базові послуги [176]. З огляду на сучасний стан розмежування компетенції органів місцевого управління та місцевого самоврядування України, що має нечіткий характер, наявність інституційних проблем взаємодії державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, недостатня забезпеченість реальної автономності та фінансового підґрунтя реалізації повноважень, актуальним є пошук напрямів удосконалення системи розподілу повноважень між різними рівнями бюджетної системи за допомогою впровадження фіскальної децентралізації.

В Україні процес перерозподілу видаткових повноважень – власних повноважень органів місцевого самоврядування та переліку делегованих державою функцій – між центральним урядом і субнаціональними органами влади, конкретизація видаткових повноважень місцевих бюджетів у галузях бюджетної сфери визначений рядом законодавчих документів, зокрема розпорядженнями Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегія реформування системи управління державними фінансами» [199], «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [198], «Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів» [197], постановами Кабінету Міністрів України «Деякі питання фінансування програм та проектів регіонального розвитку» [60], «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [188] та ін. [58; 184;191].

Аналіз показників зведеного та місцевих бюджетів України свідчить, що частка видатків зведеного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП за 2012–2017 рр. у середньому становила 34,4 % ВВП (максимальне значення в 2016 р. – 35,1%, мінімальне в 2014 р. – 33,4 %) (табл. 2.20).

Таблиця 2.20

Динаміка показників фіскальної децентралізації за видатками в Україні за 2012–2019 рр.

Рік	Частка видатків зведеного бюджету у ВВП, %	Частка видатків місцевих бюджетів у ВВП, %	Частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету, %
2012	35,0	15,7	44,9
2013	34,8	15,1	43,1
2014	33,4	14,3	42,7
2015	34,3	14,0	40,7
2016	35,1	14,7	41,4
2017	33,8	15,5	45,7
2018	35,1	16,0	45,6
2019	42,8	18,0	42,1

Джерело: побудовано та розраховано автором на основі даних Міністерства фінансів України [152].

Частка витрат місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП за 2012–2017 рр. у середньому становила 14,9 % ВВП (максимальне значення у 2012 р. – 15,7 %, мінімальне у 2015 р. – 14,0 %). При цьому ця частка у витратах зведеного бюджету за 2012–2017 рр. у середньому дорівнювала 43,1 % (максимальне значення в 2017 р. – 45,7 %, мінімальне в 2015 р. – 40,7 %).

Щодо європейських країн, то дані свідчать про те, що частка витрат субнаціональних урядів у ВВП у Данії, Швеції, Фінляндії, Іспанії, Бельгії, Австрії, Німеччині, Нідерландах, Італії та Польщі перевищує середньоєвропейське значення. В Угорщині, Чехії, Латвії, Франції, Литві, Словенії, Естонії, Румунії, Португалії, Болгарії, Ірландії, Словаччині, Люксембурзі, Греції, Кіпрі та Мальті цей показник нижчий за середньоєвропейський (табл. 2.21).

Таблиця 2.21

Показники фіскальної децентралізації за видатками в країнах – членах ЄС (середні значення за 2012–2019 рр.),%

Варіація значення показників	Показники	
	Частка витрат субнаціональних урядів у ВВП, %	Частка витрат субнаціональних урядів у загальнодержавних витратах, %
Максимальне	37,4	65,1
Середнє	15,1	29,3
Мінімальне	0,8	1,7

Джерело: побудовано та розраховано автором на основі даних Міністерства фінансів України [152] та Євростату [155].

Для Данії, Іспанії та Швеції характерний високий рівень децентралізації видатків. У Фінляндії, Німеччині, Бельгії, Австрії, Нідерландах, Польщі та Італії середній рівень децентралізації видатків. Низький рівень децентралізації видатків спостерігається в Литві, Великобританії, Чехії, Латвії, Угорщині, Естонії, Румунії, Франції, Словенії, Болгарії, Словаччині, Португалії, Люксембурзі, Ірландії, Греції, Кіпрі та на Мальті [155].

У Польщі, Болгарії, Словенії наявна помітна розбіжність між «власними» компетенціями субнаціональних урядів, яким притаманний високий ступінь свободи (зокрема, щодо економічної діяльності, культури й відпочинку, комунального господарства, дошкільних навчальних закладів), та компетенціями, «делегованими» або «переданими» центральним урядом, за якими держава залишається відповідальним за загальне регулювання (наприклад, соціальний захист, вищу освіту, охорону здоров'я).

З внесенням змін до Бюджетного та Податкового кодексів України [185] відбулися структурні зміни в системі видатків місцевих бюджетів. У 2016 р. помітно зросло фінансування соціального захисту і соціального забезпечення (з 22,5 % у 2012 р. до 30,4 % в 2016 р.) та економічної діяльності (з 5,8 % у 2012 р. до 9,9 % в 2016 р.). Частки витрат на охорону здоров'я і на освіту зменшилися, відповідно, на 3,3 і на 3,0 в. п. Протягом 2012–2016 рр. у структурі витрат місцевих бюджетів переважає фінансування освіти (від 27,0 до 33,9 %), охорони здоров'я (від 18,0 до 22,1 %), соціального

захисту та соціального забезпечення (від 22,5 до 30,4 %), житлово-комунального господарства (від 3,5 до 7,8 %) та економічної діяльності (від 4,1 до 9,9 %).

Аналізуючи структуру витрат у різних країнах, можна дійти висновку про те, що існують певні функції органів влади, для яких характерний істотний «ефект переливання». Так, щодо функцій оборони та соціального забезпечення, то вони виконуються виключно центральним урядом, а функції, що вимагають високого ступеня політичної підзвітності, як у федеративних, так і в унітарних державах, перебувають у віданні місцевого самоврядування. Єдиної моделі поділу видаткових повноважень між рівнями влади немає ні в країнах Східної Європи, ні в країнах Західної Європи, ні в інших регіонах світу.

В Україні, з одного боку, очевидна необхідність провідної ролі центру в створенні й модернізації загальнонаціональної транспортної, енергетичної та телекомунікаційної інфраструктури. Зусилля загальнодержавної влади виявилися спрямованими на національно значимі проєкти, але такі, що не забезпечують негайного економічного результату. Відповідно, позитивний вплив на швидкість територіального розвитку почали справляти не централізовані, а регіональні бюджетні інвестиції. Бюджетний кодекс є основоположним документом для регламентації функціонування бюджетної системи України [23] і, зважаючи на це, перед розробниками фіскальної політики постало завдання поєднати вигоди фінансової централізації і втрати від меншої ефективності окремих статей бюджетних витрат на національному рівні.

У цілому оптимізація витрат регіональних та місцевих бюджетів у напрямі децентралізації видатків на національну економіку, житлово-комунальне господарство та передачі частини витрат на соціальну політику (в частині трансфертів різним верствам населення) на вищестоящий рівень бюджетної системи, здатна забезпечити активізацію економічного зростання і посилити позитивні ефекти фіскальної децентралізації.

Спільною рисою міжбюджетних відносин у державах із децентралізованими повноваженнями щодо надання суспільних благ є існування обов'язків субнаціональних органів влади в наданні ключових громадських послуг відповідно до прийнятих на національному рівні мінімальних соціальних стандартів [315]. За наявності системи мінімальних соціальних стандартів витримувати жорсткість бюджетних обмежень національному уряду стає важко внаслідок законодавчих обмежень [271; 281]. Особливо це актуально, якщо відповідальність за надання суспільного блага несуть спільно два рівні влади (національний і субнаціональний) – у цьому випадку громадяни покладають відповідальність за надання (чи збої в наданні) певного блага на обидва рівні.

У дослідженні Д. Вільдасіна [D. Wildasin] [264] показано, що ймовірність надання додаткової фінансової допомоги зростає зі збільшенням масштабу позитивних екстерналій від створюваних на субнаціональному рівні суспільних благ. Звідси випливає, що ймовірність пом'якшення бюджетних обмежень підвищується для великих адміністративно-територіальних утворень, оскільки позитивні екстерналії від наданих ними суспільних благ можуть бути відносно високі. Д. Вільдасін [D. Wildasin] [264] зазначає, що на першому етапі національні органи влади з метою розширення обсягу надання суспільних благ на субнаціональному рівні оголошують про використання програми співфінансування. На другому етапі з урахуванням умов співфінансування субнаціональні органи влади вибирають рівень надання суспільних благ. На фінальному етапі національні органи влади можуть прийняти рішення про виділення додаткової до оголошених обсягів співфінансування фінансової допомоги, якщо рівень надання субсидованих суспільних благ, обраний субнаціональними владою, нижчий від оптимального.

Проблема м'яких бюджетних обмежень виникає на другому етапі, коли субнаціональні органи влади можуть вибрати такий рівень оподаткування і надання суспільних благ, який свідомо буде нижчим від оптимального з

метою отримання додаткової фінансової підтримки з центру. При цьому перед субнаціональними владою постає проблема вибору між витратами через неоптимальний рівень надання суспільних благ і вигодами від додаткового фінансування.

Вважаємо за необхідне здійснити оцінювання залежності видатків субнаціональних бюджетів від власних доходів і національної (загальнодержавної) фінансової допомоги.

Перевірка гіпотези про те, що для соціально значущих для національного центру статей витрат субнаціональних бюджетів коефіцієнт фінансової допомоги вищий, ніж за власних податкових доходів (у результаті отримання додаткової фінансової допомоги, погашення за рахунок неї частини кредиторської заборгованості й збільшення касових видатків за цими статтями), проводилася шляхом оцінювання відповідних моделей для основних статей витрат.

При побудові моделі припускаємо, що, крім власних податкових доходів і величини фінансової допомоги, витрати за різними статтями залежать від обсягу наданих суспільних благ, параметрів мережі бюджетних установ та інших характеристик регіону (частка міського населення, частка населення молодше й старше працездатного віку та ін.). Варто враховувати і зворотні зв'язки: відповідні показники обсягу наданих суспільних благ залежать від здійснюваних витрат.

Під час побудови моделі характеристики обсягу наданих суспільних благ можуть бути в ряді випадків апроксимовані показниками, що описують результати або характеризують потреби в їх наданні (захворюваність населення, рівень злочинності й аналогічні показники). Відповідно до методології моделювання витрат для оцінки використовувалася система рівнянь такого вигляду:

$$\begin{cases} E_i = e_i(G_i, \bar{X}_i, A) \\ G_i = (E_i, \bar{X}_i) \end{cases}, i = 1, \dots, n, \quad (2.1)$$

де E_i – касові видатки для надання суспільних послуг i ;

A – кошти, виділені на фінансування всіх суспільних благ (обсяг коштів заданий екзогенно й фіксовано);

G_i – обсяг суспільного блага i , що надається;

\bar{X}_i – фактори з набору \bar{X} , які впливають на обсяг та ефективність виробництва i -го суспільного блага.

Оцінки проводилися для таких статей витрат бюджетів суб'єктів держави: витрати на житлово-комунальне господарство, охорону здоров'я, освіту, культуру і мистецтво, соціальну політику, транспорт, правоохоронну діяльність, державне управління. Для витрат на охорону здоров'я, освіту, а також для витрат на культуру і мистецтво оцінки проводилися у вигляді наведеної вище системи рівнянь. Для інших статей витрат (житлово-комунальне господарство, соціальна політика, транспорт, правоохоронна діяльність і державне управління) побудувати систему одночасних рівнянь не вдалося й оцінювалося одне економетричні рівняння залежності витрат від податкових доходів, фінансової допомоги та інших факторів. Фактори у вартісному вираженні для усунення міжрегіональних відмінностей використовувалися в розрахунку на одну особу з коригуванням на індекс вартості фіксованого набору споживчих товарів та послуг.

Для розрахунків використовувалися дані по 22 областях України, з розрахунків були виключені Донецька та Луганська області, з огляду на специфіку сучасної ситуації в цих регіонах, а також міста Київ та Севастополь через особливі структури їхніх бюджетів та політичні особливості.

Під час побудови моделей витрат передбачалося, що основні чинники, які входять до моделі витрат за окремими статтями, включають такі показники: по-перше, фактори, які характеризують розвинутість бюджетної мережі (число шкіл, лікарень, дошкільних установ, бібліотек, чисельність персоналу і т. ін.); по-друге, на витрати впливають демографічні чинники і фактори розміщення населення – частка міського населення, населення старше і молодше працездатного віку; по-третє, на витрати бюджетів

впливають доходи бюджетів – власні податкові доходи і національна фінансова допомога.

Як пояснюючі змінні в рівнянні для обсягу наданих суспільних благ у регіонах використовувалися такі:

а) Змінні, що описують обсяг надання послуг освіти в регіонах: кількість державних денних загальноосвітніх закладів у розрахунку на 1000 жителів регіону; чисельність дітей у дошкільних закладах у розрахунку на 1000 жителів регіону; чисельність учнів закладів початкової професійної освіти в розрахунку на 1000 жителів регіону; чисельність студентів державних середніх спеціальних навчальних закладів у розрахунку на 1000 жителів регіону; чисельність учнів денних загальноосвітніх закладів у розрахунку на 1000 жителів регіону; число дошкільних закладів у розрахунку на 1000 жителів регіону; число закладів початкової професійної освіти в розрахунку на 1000 жителів регіону; число державних середніх спеціальних навчальних закладів у розрахунку на 1000 жителів регіону; число денних загальноосвітніх закладів у розрахунку на 1000 жителів регіону.

б) Змінні, що описують обсяг надання послуг охорони здоров'я в регіонах: кількість лікарняних ліжок на 1000 жителів регіону; чисельність лікарів усіх спеціальностей у розрахунку на 1000 жителів регіону; кількість середнього медичного персоналу в розрахунку на 1000 жителів регіону.

в) Змінні, що описують рівень надання послуг галузі «культура» в регіонах: число загальнодоступних примірників книг у розрахунку на 1000 жителів регіону.

г) Змінні, що описують рівень надання транспортних послуг: число автобусів загального користування на 100 тисяч осіб населення; число перевезень пасажирів автобусами загального користування в розрахунку на одного жителя регіону (в тисячах перевезень).

д) Демографічна структура населення описувалася за допомогою таких змінних: частка населення старше працездатного віку в загальній

чисельності населення регіону; середньорічна чисельність зайнятих в економіці.

Можна очікувати, що ця змінна справляє позитивний вплив на витрати регіонального бюджету, оскільки пенсіонери користуються численними пільгами. Наприклад, збільшення кількості літніх людей, котрі безкоштовно користуються послугами транспорту, призводить до зростання величини транспортних витрат, які відшкодовуються з регіонального бюджету [280].

Введення змінної «частка міського населення в загальній чисельності населення регіону» в модель витрат дає змогу пояснити відмінності в бюджетних витратах регіонів із переважанням сільського та міського населення. При цьому можна очікувати, що збільшення частки міського населення в загальній чисельності населення регіону здебільшого призводить до зниження середньодушових регіональних витрат за рахунок ефекту масштабу. Однак у тих випадках, коли сільське населення користується певними послугами (житлово-комунальне господарство, транспорт) меншою мірою, ніж міське, можна очікувати позитивну залежність між часткою міського населення і даними видами витрат.

е) Показники, що відображають дохідну забезпеченість регіону: податкові надходження до субнаціонального бюджету в розрахунку на одну особу; національна фінансова допомога в розрахунку на одного жителя регіону.

ж) У модель витрат також включалася змінна, яка відображає чисельність населення в регіоні.

Можна очікувати, що зі збільшенням чисельності населення середньодушові витрати регіонального бюджету скорочуються внаслідок ефекту масштабу. Остаточна специфікація моделі вибиралася за результатами попередніх оцінок, які проводилися методом найменших квадратів.

Як і для системи рівнянь у попередньому розділі, оцінки проводилися за такою схемою. На першому кроці оцінювались рівняння для окремих

років. Потім, на другому етапі, за допомогою F-тесту перевірялася можливість об'єднання рівнянь (систем) для сусідніх років у панель (тест на рівність всіх коефіцієнтів моделей для сусідніх років між собою), тобто перевірялася гіпотеза про те, що коефіцієнти моделі могли змінюватися з року в рік у зв'язку з окремими кроками реформи і через інші фактори. Відповідно до отриманих результатів вибиралися періоди оцінювання.

На третьому кроці окремо для обраних періодів було проведено оцінки на панельних даних із використанням індивідуальних фіксованих ефектів [277]. Аналогічно оцінкам попереднього розділу, оскільки в моделі використовувалися показники бюджетної мережі, які незначно змінювалися від року до року і корелювали з фіксованими ефектами, до кінцевої моделі фіксовані ефекти не включалися [302].

На четвертому кроці здійснювалася перевірка гіпотез про рівність коефіцієнтів при податкових доходах регіонального бюджету й фінансової допомоги.

Результати оцінок моделей для різних статей витрат наведені далі.

Видатки на державне управління. У моделі витрат на державне управління, крім власних податкових доходів регіонального бюджету і фінансової допомоги (трансфертів), за результатами попередніх оцінок виявилася також значима й позитивна середня заробітна плата в регіоні. Це означає великі витрати регіонального бюджету на державне управління в регіонах із високою середньою заробітною платою, що характеризують необхідність збільшення заробітної плати державним службовцям для збереження персоналу. Результати оцінювання наведені в *табл. 2.23*.

Результати оцінювання моделі видатків на державне управління

Показники	2001–2006	2007–2009	2010–2013	2014–2017	2018–2020
Константа	-0,031	0,040	0,032	0,037	-0,253
	(0,482)	(0,321)	(0,347)	(0,071)	(0,025)
Податкові доходи субнаціонального бюджету	0,019	0,011	0,013	0,004	0,082
	(0,002)	(0,005)	(0,065)	(0,072)	(0,001)
Фінансова допомога (трансферт)	0,067	0,036	0,072	0,051	0,221
	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Середня заробітна плата в регіоні	0,062	0,057	0,083	0,104	0,147
	(0,007)	(0,047)	(0,000)	(0,000)	(0,356)
Скоригований R ²	0,443	0,346	0,375	0,512	0,772

Джерело: розрахунки автора.

Відповідно до результатів оцінювання, якщо в одному з двох регіонів податкові доходи субнаціонального бюджету вищі на 1 ум. од. на одну особу (в порівнянних цінах) у зіставленні з іншим регіоном, то витрати на державне управління в цьому регіоні вищі на 0,011–0,019 ум. од. у 2001–2013 рр., у 2014–2017 рр. відповідний коефіцієнт незначний, а у 2018–2020 рр. прогнозується, що він становитиме 0,082. Коефіцієнт фінансової допомоги значущий і позитивний в усі роки. Збільшення фінансової допомоги на 1 ум. од. на одну особу в порівнянних цінах відповідає зростанню на 0,036–0,221 ум. од. витрат на державне управління. При цьому в усі періоди гіпотеза про рівність коефіцієнтів при податкових доходах і фінансової допомоги відкидається – коефіцієнт фінансової допомоги в усі роки більший. Вища середня заробітна плата в регіоні також відповідає більшим видаткам на державне управління.

Стосовно перевірки гіпотези про можливу наявність м'яких бюджетних обмежень (точніше окремих їхніх наслідків), то можна зазначити, що результати оцінювання для видатків на державне управління вкладаються в припущення про те, що кредиторська заборгованість за цією статтею могла бути аргументом для отримання додаткової фінансової допомоги, оскільки

витрати за цією статтею більше залежать від фінансової допомоги, ніж від власних податкових доходів.

Варто зауважити, що тісний зв'язок між обсягами фінансової допомоги й кредиторської заборгованості за статтею «Державне управління» може пояснюватися наслідками проблеми м'яких бюджетних обмежень щодо бюджетних витрат за іншими видатковими статтями, оскільки кредиторська заборгованість за цією статтею може бути індикатором кредиторської заборгованості з оплати праці в бюджетних установах соціальної сфери. Тобто можна припустити, що накопичення заборгованості за статтею «Державне управління» корелювало з накопиченням заборгованості із заробітної плати в бюджетних установах із подальшим виділенням фінансової допомоги і погашенням заборгованості.

Видатки на транспорт. Для витрат на транспорт не вдалося побудувати систему рівнянь взаємної залежності їх і обсягів надання суспільних благ. У рівнянні для витрат на транспорт використовувалися такі показники: податкові доходи субнаціонального бюджету і фінансова допомога (показники дохідної забезпеченості бюджету регіону), загальне число організацій на одну особу і частка міського населення (характеристика потреби в послугах міського транспорту), тариф на електроенергію (характеризує витрати транспортних підприємств і середню вартість енергоресурсів у регіоні). На додаток до перелічених показників у ході попередніх розрахунків у моделі було використано показники вантажо- і пасажирообороту, частку промислового виробництва, частку населення старше працездатного віку (як характеристику числа одержувачів пільг), середній розмір міста та ін. За результатами оцінювання було отримано таку модель (вибір часових інтервалів для проведення оцінок здійснювався за результатами тестів на рівність тимчасових ефектів між роками) (табл.2.24).

Результати оцінювання моделі витрат на транспорт

Показники	2001–2006	2007–2009	2010–2013	2014–2017	2018–2020
Константа	-0,034	-0,054	0,180	-0,020	0,116
	(0,743)	(0,023)	(0,012)	(0,7231)	(0,424)
Податкові доходи субнаціонального бюджету	0,035	0,026	0,007	0,012	0,023
	(0,000)	(0,000)	(0,074)	(0,000)	(0,000)
Фінансова допомога (трансферт)	-0,002	-0,000	0,006	-0,008	0,018
	(0,810)	(0,837)	(0,746)	(0,057)	(0,046)
Тариф на електроенергію	0,643	0,879	-0,657	0,224	-3,298
	(0,237)	(0,001)	(0,523)	(0,546)	(0,012)
Частка міського населення	0,087	0,075	-0,019	0,022	0,0002
	(0,005)	(0,001)	(0,572)	(0,132)	(0,886)
Скоригований R ²	0,525	0,423	0,030	0,547	0,502

Джерело: розрахунки автора.

Результати оцінювання демонструють, що майже для всіх років (окрім 2010–2013 рр.) більші податкові доходи субнаціонального бюджету відповідали вищим витратами на транспорт, при цьому відповідний коефіцієнт становив від 0,012 до 0,035. Фінансова допомога у всіх моделях виявилася незначною. Тариф на електроенергію справляв позитивний вплив у 2007–2009 рр., частка міського населення – в 2001–2006 та 2007–2009 рр., в інші роки ці змінні були незначними.

Стосовно гіпотези про перевірку результатів існування м'яких бюджетних обмежень для витрат на транспорт, то значущим виявляється тільки коефіцієнт при податкових доходах, що вказує на відсутність взаємозв'язку між касовими витратами й одержуваної фінансовою допомогою.

Витрати на правоохоронну діяльність. При моделюванні витрат на правоохоронну діяльність, як пояснюють змінні, крім власних податкових доходів і фінансової допомоги використовувалися показники, що характеризують як загальну ситуацію в регіоні, так і ситуацію зі злочинністю: кількість зареєстрованих злочинів усього і злочинів різних видів.

За результатами попередніх оцінок і перевірки рівності коефіцієнтів між роками було виокремлено п'ять періодів: 2001–2006, 2007–2009, 2010–2013, 2014–2017, 2018–2020 рр. (прогноз). При цьому крім податкових доходів субнаціонального бюджету й фінансової допомоги значущою виявилася тільки частка населення молодше працездатного віку. Результати оцінювання наведено в *таблиці 2.25*.

Таблиця 2.25

Результати оцінювання моделі витратів на правоохоронну діяльність

Показники	2001-2006	2007-2009	2010-2013	2014-2017	2018-2020
Константа	0,079	0,079	0,057	0,031	0,026
	(0,015)	(0,001)	(0,119)	(0,578)	(0,612)
Податкові доходи субнаціонального бюджету	0,018	0,014	0,014	0,018	0,021
	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Фінансова допомога (трансферт)	0,008	0,007	0,006	-0,003	-0,002
	(0,040)	(0,000)	(0,181)	(0,274)	(0,323)
Частка населення молодше працездатного віку	0,001	0,001	0,006	0,007	0,009
	(0,578)	(0,427)	(0,004)	(0,009)	(0,011)
Скоригований R ²	0,234	0,373	0,292	0,736	0,824

Джерело: розрахунки автора.

Коефіцієнт при частці населення молодше працездатного віку у 2010–2013 та 2014–2017 рр. значущий і позитивний, тобто в тих регіонах, де вище частка населення молодше працездатного віку, більші витрати на правоохоронну діяльність. Порівняння коефіцієнтів при податкових доходах і фінансової допомоги показує, що для всіх періодів спостерігається статистично значуща відмінність коефіцієнтів: якщо в одному з двох регіонів податкові доходи вищі на 1 ум. од. на одну особу порівняно з іншим регіоном, а в другому регіоні вищий обсяг фінансової допомоги на 1 ум. од. на одну особу, то в першому регіоні витрати на правоохоронну діяльність будуть більшими, ніж у другому.

Витрати на житлово-комунальне господарство. При проведенні оцінок для витратів на житлово-комунальне господарство не вдалося побудувати систему рівнянь відповідно до загальної методології, викладеної вище. Це можна пояснити відсутністю доступного показника, що

характеризує рівень і якість надання житлово-комунальних послуг, зокрема якість прибирання території і комунальних площ. З цієї причини для витрат на житлово-комунальне господарство оцінювалося одне рівняння. Як змінна, що пояснювалася, використовувалися витрати на житлово-комунальне господарство, а в як пояснюючі змінні – показники, що характеризують загальне число споживачів послуг.

Припускаємо, що якщо в одному з двох регіонів число споживачів житлово-комунальних послуг (частка міського населення, кількість підприємств і т. ін.) вища порівняно з іншим регіоном, то в цьому регіоні витрати субнаціонального бюджету за цією статтею вищі. Відповідно до попередніх результатів оцінки проводилися для наступної моделі. За результатами попередніх оцінок і перевірки рівності коефіцієнтів між роками було виокремлено 5 періодів: 2001–2006, 2007–2009, 2010–2013, 2014–2017, 2018–2020 рр. (прогноз) (табл. 2.26).

Таблиця 2.26

Результати оцінювання моделі видатків на житлово-комунальне господарство

Період оцінювання	2001 -2006	2007–2009	2010–2013	2014–2017	2018–2020
Константа	-1,305	-0,522	0,175	-0,581	-0,462
	(0,000)	(0,000)	(0,418)	(0,251)	(0,173)
Податкові доходи субнаціонального бюджету	0,152	0,137	0,082	0,097	0,105
	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Фінансова допомога (трансферт)	0,284	0,067	0,007	0,062	0,087
	(0,001)	(0,002)	(0,782)	(0,093)	(0,081)
Число організацій на душу населення	0,015	0,017	0,026	0,035	0,041
	(0,022)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Частка міського населення	0,037	0,015	-0,008	0,005	0,007
	(0,000)	(0,000)	(0,082)	(0,556)	(0,248)
Скоригований R ²	0,582	0,725	0,542	0,641	0,672

Джерело: розрахунки автора.

Податкові доходи субнаціонального бюджету позитивно впливають на витрати на житлово-комунальне господарство, при цьому відповідний коефіцієнт знижується з 0,152 у 2001–2006 рр., до 0,097–0,105 у 2010–2013, 2014–2017 рр.. Перевірка рівності коефіцієнтів при податкових доходах і

фінансовій допомозі показала, що в 2001–2006 рр. коефіцієнт при фінансовій допомозі статистично значимо вищий, ніж коефіцієнт при податкових доходах, а в наступні роки прогнозується, що статистично значимо вищим буде коефіцієнт при податкових доходах субнаціонального бюджету.

Кількість організацій на одну особу і частка міського населення (крім 2010–2013 рр., коли частка міського населення виявляється неістотною на 5-відсотковому рівні значущості) позитивно впливають на витрати субнаціональних бюджетів на житлово-комунальне господарство, що відповідає гіпотезі про позитивний вплив кількості споживачів на величину витрат.

Порівняння оцінених коефіцієнтів показує, що ситуація 2001–2006 рр. вкладалася в рамки висловленої гіпотези стосовно того, що накопичувана заборгованість за житлово-комунальним господарством могла використовуватися як аргумент для отримання додаткової фінансової допомоги: при її виділенні відбувається погашення заборгованості за цією статтею, і, як результат, касові видатки на житлово-комунальне господарство більшою мірою залежать від фінансової допомоги, ніж від власних податкових доходів. У 2007–2009 та 2010–2013 рр. ситуація змінилася на протилежну, тобто вищим був коефіцієнт при власних податкових доходах, що відповідно до висловленої гіпотезою може бути наслідком посилення м'яких бюджетних обмежень: витрати на житлово-комунальне господарство фінансуються в більшій мірі з власних податкових доходів.

Видатки на охорону здоров'я. При моделюванні витрат на охорону здоров'я як змінна, що характеризує обсяг наданих суспільних благ, використовувалася чисельність середнього медичного персоналу. Відповідно до застосовуваної методології оцінювалася система рівнянь. У рівнянні для витрат на охорону здоров'я як пояснюючі змінні використовувалися податкові доходи субнаціонального бюджету, фінансова допомога і забезпеченість середнім медичним персоналом.

При проведенні попередніх оцінок застосовувалися й інші змінні, що характеризують розвинутість бюджетної мережі, потужність поліклінічних і амбулаторних установ, кількість лікарняних ліжок, число прийомів хворих, а також показники, що характеризують демографічну ситуацію в регіоні (частка населення молодше і старше працездатного віку, народжуваність, смертність та ін.).

Оцінка проводилася за панельними даними, при цьому перевірка гіпотез про рівність тимчасових ефектів між роками показала, що можна виділити кілька періодів: 2001–2006, 2007–2009, 2010–2013, 2014–2017, 2018–2020 рр. (прогноз). Результати оцінок демонструють, що за всіма виділеними періодами коефіцієнти значимі, при цьому їхні знаки відповідають висловленим гіпотезам. Крім показників, що характеризують дохідну забезпеченість, витрати і забезпеченість середнім медичним персоналом справляють взаємний позитивний вплив, причому на забезпеченість середнім медичним персоналом, відповідно до гіпотези, позитивно впливає захворюваність і негативно – середня заробітна плата у регіоні. За результатами попередніх оцінок найкращі пояснюючі властивості має модель, результати оцінки якої наведені в *таблиці 2.27*.

Якщо в одному з двох регіонів власні податкові доходи субнаціонального бюджету вищі на 1 ум. од. (на одну особу у порівнянних цінах з урахуванням міжрегіональної диференціації середньої заробітної плати), то витрати на охорону здоров'я в ньому вищі на 0,092–0,119 ум. од. Аналогічно, якщо в одному з двох регіонів обсяг фінансової допомоги вищий на 1 ум. од, то витрати на охорону здоров'я в ньому більші на 0,072–0,125 ум. од. При цьому для всіх періодів, крім 2010–2013 рр., гіпотеза про рівність коефіцієнтів при власних податкових доходах і фінансової допомоги не відкидається.

Результати оцінювання моделі видатків на охорону здоров'я

Період оцінювання	2001–2006	2007–2009	2010–2013	2014–2017	2018–2020
Перше рівняння					
Пояснююча змінна – видатки на охорону здоров'я					
Константа	-0,757 (0,000)	-0,523 (0,003)	-0,548 (0,001)	-0,719 (0,000)	0,108 (0,220)
Податкові доходи субнаціонального бюджету	0,092 (0,000)	0,117 (0,000)	0,096 (0,000)	0,094 (0,000)	0,088 (0,000)
Фінансова допомога	0,112 (0,000)	0,125 (0,000)	0,072 (0,000)	0,087 (0,000)	0,087 (0,000)
Забезпеченість середнім медичним персоналом	0,115 (0,000)	0,074 (0,000)	0,092 (0,000)	0,097 (0,000)	0,041 (0,000)
Скоригований R ²	0,701	0,742	0,667	0,812	0,833
Друге рівняння					
Пояснююча змінна – забезпеченість середнім медичним персоналом					
Константа	7,092 (0,000)	8,137 (0,000)	9,122 (0,000)	8,854 (0,000)	7,57 (0,000)
Видатки на охорону здоров'я	2,477 (0,000)	2,585 (0,000)	3,138 (0,000)	2,038 (0,000)	1,395 (0,000)
Захворюваність	2,451 (0,000)	2,437 (0,000)	1,924 (0,003)	2,472 (0,001)	4,384 (0,002)
Середня заробітна плата в регіоні	-0,488 (0,001)	-0,675 (0,025)	-0,962 (0,001)	-0,682 (0,000)	-0,382 (0,019)
Скоригований R ²	0,352	0,225	0,215	0,272	0,336

Джерело: розрахунки автора.

Стосовно перевірки гіпотези щодо відмінності в коефіцієнтах моделі при власних податкових доходах і фінансовій допомозі результати тестів практично для всіх років вказують на збіг коефіцієнтів фінансової допомоги й власних податкових доходів. Це означає, що для витрат на охорону здоров'я представлена вище логіка дій субнаціональних органів влади в умовах м'яких бюджетних обмежень, коли накопичувана кредиторська заборгованість погашається за рахунок фінансової допомоги і відповідно при моделюванні касових видатків коефіцієнт за фінансової допомоги як фактор, котрий впливає на величину витрат за цією статтею, повинен бути вищим, не виконується.

Видатки на відпочинок та культуру. При моделюванні витрат субнаціональних бюджетів на відпочинок та культуру як пояснювальних змінних до рівняння для витрат, крім показників бюджетної забезпеченості (власних податкових доходів і фінансової допомоги), були додано такі показники: забезпеченість бібліотек книгами, а також частка населення молодше працездатного віку. При цьому припускаємо, що збільшення забезпеченості книгами зумовлює зростання витрат на відпочинок та культуру в частині утримання бібліотечних бюджетних установ, а вища частка населення молодше працездатного віку – до збільшення витрат на утримання установ культури.

Як показник, що характеризує обсяг надання громадських послуг у галузі відпочинку та культури, за результатами попередніх оцінок, була використана забезпеченість бібліотек книгами. У ролі пояснюючої змінної в другому рівнянні крім витрат регіонального бюджету на культуру і мистецтво застосовувалася також частка населення старше працездатного віку. При цьому передбачається, що вища частка населення старше працездатного віку відповідає більшій кількості користувачів послуг, а більша кількість дошкільних установ свідчить про значний рівень розвитку мережі соціальних установ у регіоні.

Крім перерахованих показників при моделюванні в рівнянні також розглядалися кількість музеїв і театрів, число відвідувань музеїв і театрів та інші змінні. За результатами оцінок ці змінні виявилися незначними і були виключені з моделі. Відповідно, модель оцінювалася у вигляді, описаному в *таблиці 2.28*. За результатами перевірки рівності коефіцієнтів між роками були виокремлені аналогічні періоди: 2001–2006, 2007–2009, 2010–2013, 2014–2017 та 2018–2020 рр.

Результати оцінювання моделі видатків на відпочинок та культуру

Період оцінювання	2001–2006	2007–2009	2010–2013	2014–2017	2018–2020
Перше рівняння					
Пояснююча змінна – видатки на відпочинок та культуру					
Константа	-0,212 (0,000)	-0,093 (0,015)	-0,057 (0,289)	-0,165 (0,002)	-0,115 (0,017)
Податкові доходи субнаціональних бюджетів	0,022 (0,000)	0,024 (0,000)	0,025 (0,000)	0,029 (0,000)	0,023 (0,000)
Фінансова допомога	0,015 (0,000)	0,015 (0,000)	0,024 (0,000)	0,014 (0,001)	0,017 (0,000)
Забезпеченість бібліотек книгами	0,00012 0,000	0,00011 0,000	0,00004 0,035	0,000019 0,000	0,00012 0,000
Частка населення молодше працездатного віку	0,0065 (0,000)	0,0028 (0,049)	0,0025 (0,182)	0,0054 (0,009)	0,0050 (0,015)
Скоригований R ²	0,655	0,712	0,786	0,778	0,753
Друге рівняння					
Пояснююча змінна – забезпеченість бібліотек книгами					
Константа	3895,12 (0,000)	3582,17 (0,003)	4078,02 (0,002)	5520,11 (0,000)	1869,25 (0,063)
Видатки на відпочинок та культуру	12773,31 (0,000)	15820,42 (0,000)	11005,57 (0,002)	12456,59 (0,000)	14493,45 (0,000)
Частка населення старше працездатного віку	75,942 (0,003)	56,545 (0,455)	62,893 (0,565)	76,931 (0,254)	82,584 (0,005)
Скоригований R ²	0,299	0,239	0,246	0,121	0,316

Джерело: розрахунки автора.

Результати оцінювання показують: якщо в одному з двох регіонів податкові доходи субнаціонального бюджету вищі на 1 ум. од. (на одну особу в порівнянних цінах), ніж в іншому регіоні, то витрати на відпочинок та культуру в цьому регіоні більші на величину від 0,022 до 0,029 ум. од. залежно від періоду. Перевірка рівності коефіцієнтів при власних податкових доходах і фінансовій допомозі показала, що, починаючи з 2014–2017 рр., гіпотеза про рівність коефіцієнтів відкидається – коефіцієнт фінансової допомоги статистично значимо менший за коефіцієнт при податкових доходах. Згідно з гіпотезою вища частка населення молодше працездатного віку відповідає вищим витратам на відпочинок та культуру, при цьому

збільшення частки населення старше працездатного віку відповідає вищій забезпеченості бібліотек книгами.

Для видатків на відпочинок та культуру коефіцієнт при податкових доходах у ряді років буде вищим за коефіцієнт фінансової допомоги. Це не відповідає висловленій гіпотезі про поведінку субнаціональних органів влади в умовах м'яких бюджетних обмежень. Таке співвідношення коефіцієнтів вказує на те, що витрати за цією статтею, по-перше, фінансуються переважно з власних доходів; по-друге, накопичення кредиторської заборгованості за цією статтею витрат не використовується для отримання додаткової фінансової допомоги і подальшого погашення заборгованості відповідно до висловленої вище гіпотези або через те, що ця стаття видатків є менш значущою для національного центру порівняно, наприклад, з видатками на житлово-комунальне господарство, або через те, що кредиторська заборгованість за цією статтею не погашається регіональною владою при отриманні фінансової допомоги, – допомога спрямовується на погашення заборгованості та фінансування важливіших для субнаціональних органів влади статей витрат (*табл. 2.28*).

Видатки на освіту. При моделюванні видатків на освіту як змінної, що характеризує обсяг надання громадських послуг освіти в регіоні, використовувалося число державних денних загальноосвітніх закладів на одну особу (далі – школи). Відповідно, на витрати на освіту позитивний впливають показники власних податкових доходів і фінансової допомоги, а на число шкіл (на одну особу) – витрати на освіту і частка міського населення. Припускаємо: якщо в одному з двох регіонів доходи (власні податкові доходи чи фінансова допомога) або число шкіл вищі порівняно з одним регіоном, то в першому регіоні витрати на освіту будуть більшими. При цьому якщо в одному з двох регіонів витрати або частка населення молодше працездатного віку вищі порівняно з іншим регіоном, то в першому регіоні буде більшим число шкіл.

Крім перелічених показників, при проведенні попередніх оцінок у моделі також застосовувалися такі змінні, як кількість учнів у закладах вищої, середньої професійної і загальної освіти, число освітніх установ, чисельність вчительського й викладацького складу, частка населення молодше працездатного віку та ін. За результатами розрахунків було обрано модель, результати оцінювання якої наведені в *табл. 2.29*.

Таблиця 2.29

Результати оцінювання моделі видатків на освіту

Період оцінювання	2001-2006	2007-2009	2010-2013	2014-2017	2018-2020
Перше рівняння					
Пояснююча змінна – видатки на освіту					
Константа	0,007 (0,911)	0,452 (0,001)	0,087 (0,345)	0,338 (0,003)	0,273 (0,004)
Податкові доходи субнаціональних бюджетів	0,152 (0,001)	0,097 (0,001)	0,178 (0,000)	0,149 (0,000)	0,112 (0,000)
Фінансова допомога	0,156 (0,003)	0,142 (0,000)	0,158 (0,002)	0,129 (0,000)	0,103 (0,001)
Кількість шкіл	1,269 (0,001)	0,989 (0,000)	0,759 (0,000)	0,455 (0,000)	0,683 (0,000)
Скоригований R ²	0,665	0,618	0,747	0,765	0,656
Друге рівняння					
Пояснююча змінна – кількість шкіл					
Константа	0,842 (0,000)	0,822 (0,000)	1,189 (0,000)	1,063 (0,000)	1,023 (0,000)
Видатки на освіту	0,143 (0,000)	0,143 (0,000)	0,116 (0,000)	0,119 (0,000)	0,136 (0,000)
Частка міського населення	-0,009 (0,000)	-0,009 (0,000)	-0,013 (0,000)	-0,013 (0,000)	-0,012 (0,000)
Скоригований R ²	0,549	0,542	0,577	0,591	0,536

Джерело: розрахунки автора.

Виходячи з результатів оцінювання, як і для видатків на охорону здоров'я, для всіх періодів коефіцієнти при використуваних змінних виявляються значимі, при цьому знаки коефіцієнтів відповідають описаним вище гіпотезам. Перевірка гіпотез про рівність коефіцієнтів при власних податкових доходах і фінансовій допомозі показала, що відповідна гіпотеза не відкидається для всіх періодів. Якщо в одному з двох регіонів податкові доходи або фінансова допомога вищі на 1 ум. од. (на одну особу, в

порівнянних цінах з урахуванням диференціації середньої заробітної плати), ніж в іншому регіоні, то витрати субнаціональних бюджетів на освіту в цьому регіоні більші на 0,10–0,16 ум. од. залежно від періоду. Крім того, згідно з висловленою гіпотезою вища частка міського населення відповідає меншій кількості шкіл (на одну особу) (табл.2.29).

Аналогічно моделі видатків на охорону здоров'я для моделі видатків на освіту коефіцієнти при податкових доходах і фінансовій допомозі виявляються схожими за результатами тестів для всіх років. Це також вказує на те, що дії субнаціональних органів влади при витраті коштів бюджету за цією статтею витрат не вкладаються в логіку висунутої гіпотези про наявність м'яких бюджетних обмежень: фінансування здійснюється рівномірно з надходженнями власних доходів і національної фінансової допомоги.

Видатки на соціальний захист. При моделюванні видатків на соціальний захист за результатами оцінювання модель було специфіковано таким чином: пояснюючі змінні й результати оцінок наведені в табл. 2.30. Для витрат на соціальний захист не вдалося побудувати системи одночасних рівнянь, тому оцінювання проводилися у формі одного рівняння залежності витрат за цією статтею від податкових доходів субнаціонального бюджету, національної фінансової допомоги та інших факторів.

Таблиця 2.30

Результати оцінювання моделі видатків на соціальний захист

Період оцінювання	2001–2006	2007–2009	2010–2013	2014–2017	2018–2020
Константа	0,653	0,389	0,878	0,179	0,552
	(0,000)	(0,004)	(0,004)	(0,174)	(0,001)
Податкові доходи субнаціонального бюджету	0,075	0,087	0,119	0,065	0,054
	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Фінансова допомога (трансферт)	0,015	0,042	0,014	0,032	0,014
	(0,055)	(0,034)	(0,783)	(0,005)	(0,249)
Частка міського населення	-0,009	-0,006	-0,018	-0,003	-0,005
	(0,000)	(0,001)	(0,002)	(0,486)	(0,093)
Скоригований R ²	0,578	0,798	0,383	0,648	0,678

Джерело: розрахунки автора.

За результатами оцінювання на всіх періодах коефіцієнт при податкових доходах субнаціонального бюджету вище коефіцієнта фінансової допомоги. Крім того, коефіцієнт при частці міського населення за результатами оцінок значущий і негативний, що характеризує ефект масштабу при здійсненні видатків на соціальній захист для міського населення. Для більшості досліджуваних періодів власні податкові доходи справляють більший вплив на видатки на соціальну політику, ніж національна фінансова допомога, що вказує на відсутність м'яких бюджетних обмежень для цієї статті видатків: результати оцінок демонструють, що регіони не використовували заборгованість за цією статтею для отримання додаткової фінансової допомоги з подальшим погашенням заборгованості. Підсумкові результати оцінювання коефіцієнтів при податкових доходах субнаціональних бюджетів і фінансової допомоги наведено в *табл. 2.31*.

За відсутності інших, окрім розглянутих, статей видатків та інших джерел доходів, крім власних податкових доходів і фінансової допомоги (міжбюджетних трансфертів), а також за бездефіцитного консолідованого бюджету адміністративно-територіальної одиниці наведена сума коефіцієнтів повинна дорівнювати 1. На практиці, через наявність не розглянутих у цьому оцінюванні статей витрат і доходів, а також можливість дефіциту відповідної статті, вказані коефіцієнти не дорівнюють сумі податкових доходів і фінансової допомоги. Відношення витрат до доходів становить близько 0,9 і знижується в останні роки (*табл. 2.31*).

При розгляді залежності витрат за різними статтями від податкових доходів і фінансової допомоги можна припустити, що збільшення податкових доходів (фінансової допомоги) на 1 ум. од. має супроводжуватися збільшенням суми витрат на близьку величину. Результати оцінок показують, що це не так. У *табл. 2.31*, зокрема, видно, що сума коефіцієнтів за розглянутими численними статтями видатків нижча від фактичної частки відповідних витрат у загальному (середньому) бюджеті досліджуваної адміністративно-територіальної одиниці.

Результати оцінювання коефіцієнтів при податкових доходах субнаціональних бюджетів та фінансовій допомозі для різних статей витратків

Період оцінювання	2001–2006	2007–2009	2010–2013	2014–2017	2018–2020
Витатки на державне управління					
Податкові доходи	0,019	0,011	0,013	0,004	0,082
Фінансова допомога	0,067	0,036	0,072	0,051	0,221
Витатки на транспорт					
Податкові доходи	0,035	0,026	0,007	0,012	0,023
Фінансова допомога	-0,002	-0,000	0,006	-0,008	0,018
Витатки на правоохоронну діяльність					
Податкові доходи	0,018	0,014	0,014	0,018	0,021
Фінансова допомога	0,008	0,007	0,006	-0,003	-0,002
Витатки на житлово-комунальне господарство					
Податкові доходи	0,152	0,137	0,082	0,097	0,105
Фінансова допомога	0,284	0,067	0,007	0,062	0,087
Витатки на охорону здоров'я					
Податкові доходи	0,092	0,117	0,096	0,094	0,088
Фінансова допомога	0,112	0,125	0,072	0,087	0,087
Витатки на відпочинок і культуру					
Податкові доходи	0,022	0,024	0,025	0,029	0,023
Фінансова допомога	0,015	0,015	0,024	0,014	0,017
Витатки на освіту					
Податкові доходи	0,152	0,097	0,178	0,149	0,112
Фінансова допомога	0,156	0,142	0,158	0,129	0,103
Витатки на соціальний захист					
Податкові доходи	0,075	0,087	0,119	0,065	0,054
Фінансова допомога	0,015	0,042	0,014	0,032	0,014
Умовна сума коефіцієнтів за 8 статтями витратків					
Податкові доходи	0,565	0,513	0,534	0,468	0,508
Фінансова допомога	0,655	0,434	0,359	0,364	0,545

Джерело: розрахунки автора.

Це може пояснюватися тим, що середнє відношення суми витрат восьми статей до суми податкових доходів субнаціонального бюджету і фінансової допомоги – це коефіцієнт моделі залежності витрат від доходів бюджету, в якій не враховані додаткові фактори, такі як показники бюджетної системи, число одержувачів тощо. Отримані оцінки коефіцієнтів у моделях – це оцінки в межах середніх та фактичних значень доходів і витрат, залежність у цих точках від доходів нижча від пропорційної, оскільки існують витрати, які необхідно здійснювати незалежно від коливань доходів. При цьому оцінка тенденцій показує, що з плином часу за загальною

закономірності збереження частки основних розглянутих статей витрат у бюджеті коефіцієнти пропорційності в моделях знижуються, що вказує на велику останнім часом прив'язку здійснюваних витрат до бюджетної системи і на меншу – до доходів субнаціонального рівня.

Децентралізація передбачає побудову ефективної системи місцевого самоврядування, зокрема створення спроможних територіальних громад, обрання відповідальних місцевих рад, формування професійних виконавчих органів, а також наділення їх достатніми повноваженнями і ресурсами.

Ефективна система влади має передбачати розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та державними органами влади, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для діяльності органів місцевого самоврядування, а також забезпечення відкритості, прозорості та участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення. Високий рівень конкурентоспроможності регіонів має запровадити ефективне використання ресурсів для сталого розвитку, сприятливі умови для ведення бізнесу та ефективне міжрегіональне співробітництво.

Таким чином, для досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити: по-перше, удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією; по-друге, визначення достатнього обсягу податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень; по-третє, створення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами; по-четверте, запровадження ефективного державного контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог нормативно-правових документів.

Проведене оцінювання дало змогу отримати ряд результатів, що стосуються впливу податкових доходів і фінансової допомоги на різні статті витрат бюджетів:

1. Отримані оцінки моделей витрат за різними статтями в цілому мають задовільні показники, коефіцієнти при змінних, що характеризують податкові доходи субнаціонального бюджету й величину фінансової допомоги, є позитивними і значущими.

2. Загалом результати аналізу вказують на можливу наявність м'яких бюджетних обмежень органів субнаціонального рівня управління у 2010–2013 рр., що було виявлено під час оцінювання моделей витрат на житлово-комунальні послуги й державне управління. При цьому оцінки моделей видатків на житлово-комунальне господарство показують, що до 2007–2009 рр. спостерігалися зміни в ситуації – фінансування витрат дедалі меншою мірою прив'язувалося до величини фінансової допомоги, тобто ступінь проблеми м'яких бюджетних обмежень поступово знижувався.

3. Оцінки моделей фінансування витрат на охорону здоров'я і освіти відповідно до результатів розрахунків не узгоджуються з гіпотезою про наявність м'яких бюджетних обмежень. За результатами розрахунків ці статті видатків мають зіставні коефіцієнти при податкових доходах і фінансовій допомозі. Для інших статей витрат субнаціональних органів влади коефіцієнти фінансової допомоги ще нижчі, що відповідно до висловленої гіпотези вказує на те, що субнаціональні органи влади не використали нарощування кредиторської заборгованості за цими статтями для отримання додаткової фінансової допомоги і подальшого погашення заборгованості за цими статтями, а фінансували їх за рахунок власних доходів.

Висновки до розділу 2

Аналіз співвідношення фіскальної централізації та децентралізації в Україні та порівняння їх із показниками рівня децентралізації державних фінансів у державах – членах ЄС, оцінювання розподілу дохідних та видаткових повноважень між різними рівнями бюджетної системи України за допомогою системи показників фіскальної децентралізації дає підстави для формулювання висновків.

1. Результати проведеного оцінювання рівня фіскальної децентралізації в Україні свідчать про наявність диспропорцій у рівнях децентралізації доходів та видатків. В Україні потребує посилення один із основних принципів фіскальної децентралізації щодо наділення кожного рівня влади власними доходами, достатніми для реалізації їх повноважень. Для України необхідним є збалансування рівня децентралізації видатків та доходів.

2. Для того, щоб підвищити рівень фіскальної децентралізації в Україні за допомогою податкової реформи необхідно орієнтуватися на досягнення таких цілей та завдань: забезпечити фіскальну автономію місцевих бюджетів; закріпити за місцевими бюджетами стабільні джерела доходів і розширити дохідну базу місцевих бюджетів; децентралізувати видаткові повноваження у соціально-культурній сфері; запровадити нові види трансфертів і посилити відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях; удосконалити порядок фінансового вирівнювання; спростити процедури надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій.

3. Ефективність моделі фіскальної децентралізації забезпечується відповідністю обов'язків за видатками тим цілям, які ставляться при закріпленні тієї чи іншої послуги. При цьому закріплення повноважень за видатками за рівнями бюджетної системи має бути обумовлено такими критеріями: економічною ефективністю, бюджетною справедливістю та адміністративною дієвістю.

РОЗДІЛ 3

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПОГЛИБЛЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1. Рекомендації щодо формування оптимальної моделі фінансової децентралізації в Україні

Основна мета впровадження фінансової децентралізації – вибрати в конкретних економічних і політичних умовах найефективнішу модель взаємодії рівнів влади. Для цього необхідно чітко розподілити видаткові повноваження між рівнями влади, закріпити відповідні їм джерела фінансування, сформувати систему надання фінансової допомоги найбільшій території.

Фінансова децентралізація може бути використана як ефективний спосіб досягнення субнаціональними органами влади фінансової та видаткової самостійності за умови дотримання таких принципів: законодавчого чіткого розмежування бюджетної відповідальності та видаткових повноважень між різними рівнями державного управління; забезпечення вертикального й горизонтального вирівнювання доходів бюджетів субнаціонального рівня; застосування формалізованих методів регулювання міжбюджетних відносин; наявності спеціальних методів попередження та уникнення конфліктів між органами різного рівня з приводу реалізації бюджетно-податкової політики; єдності інтересів органів влади всіх рівнів щодо питань у фінансовій сфері та ін.

Передумовою впровадження децентралізованої моделі управління бюджетною системою є забезпечення демократичних прав для громадян країни та територіальних громад, адже децентралізоване прийняття рішень зменшує навантаження на центральний уряд, покращує і прискорює виконання урядових рішень. Децентралізована модель є ознакою

економічного розвитку держави на демократичних засадах, сприяє розвитку і стійкості інститутів ринкової економіки. За такої моделі застосовується метод власних та закріплених доходів, а видаткова політика ґрунтується на функціональному методі, який передбачає конкретне розмежування компетенції та видаткових повноважень між усіма рівнями влади, при цьому допустимим є делегування окремих видаткових повноважень, що забезпечує гнучкість міжбюджетних відносин [77].

Світова практика напрацювала різноманітні моделі фіскальної децентралізації, що базуються на еволюційно-територіальних особливостях бюджетних систем країн світу, а також на обсязі й змісті повноважень місцевих органів влади. На практиці універсальної моделі фіскальної децентралізації не існує, і всі країни так чи інакше дотримуються позицій однієї з них, використовують їх сполуки й адаптовані варіанти. Функціонуючі моделі у різних країнах відрізняються між собою внаслідок інституційних відмінностей, національних особливостей соціально-економічних систем тощо.

Кожній країні притаманна певна модель фіскальної децентралізації, що являє собою сукупність взаємозв'язків між суб'єктами фінансової системи з приводу формування, розподілу та перерозподілу бюджетних коштів, повноважень і відповідальності між різними рівнями влади. Жодна модель не залишається незмінною протягом тривалого періоду – баланс влади поперемінно зміщується чи то в бік центру, чи то в бік суб'єктів держави. Модель є динамічною системою, що пристосовується до мінливих суспільно-політичних умов.

У країнах Західної Європи простежується загальна тенденція в розвитку системи управління державними фінансами – лібералізація міжбюджетних відносин, посилення ролі регіональних і місцевих бюджетів у розв'язанні завдань територіального розвитку. У Німеччині, наприклад, це відбувається в рамках зміни моделі кооперативного фіскального федералізму на відповідну модель конкурентного федералізму. Одночасно досягається

виконання принципу: кошти регіональних і місцевих бюджетів надходять строго на реалізацію функцій та ініціатив, закріплених за цими рівнями. Варто розподіляти функції управління таким чином, щоб виконання функцій, закріплених за федеральним центром, за рахунок бюджетів нижчих рівнів управління було б неможливим [290, с.98].

Досвід країн – членів ЄС щодо зміцнення фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування та покращання якості надання суспільних послуг шляхом фіскальної децентралізації становить інтерес та є корисним для України, а тому має бути всебічно оцінений урядом при здійсненні реформування. Слід пам'ятати, що фіскальна децентралізація не може бути самостійною реформою, оскільки європейський досвід вказує на реалізацію реформи фіскальної децентралізації в комплексі з іншими реформами. У цілому децентралізація державної влади повинна впроваджуватися разом із політичною, адміністративною та фінансовою децентралізацією. За наявності найзагальніших принципів, відповідно до яких складаються окремі моделі фіскальної децентралізації в розвинутих країнах, вони істотно розрізняються в результаті. На це відмінність впливає специфіка соціально-економічних умов тієї чи іншої країни.

Україна прагне відійти від пострадянських елементів централізації у фіскальній системі, перейти до європейської (демократичної) моделі з широкою децентралізацією управління на засадах субсидіарності. Формування вітчизняної моделі фіскальної децентралізації за швейцарським, німецьким, канадським, американським або іншим варіантом шляхом прямого копіювання було б некоректним без позначення специфічних і загальних умов, що виокремлюють українську модель або зближують її з відповідними аналогами.

Метою політики у сфері децентралізації є відмова від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії

місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування [196].

Ідеальної моделі фінансової децентралізації не існує. Кожна країна обирає в різних моделях саме ті елементи, які в конкретних специфічних історичних, національних, політичних та економічних умовах можуть дати найбільший соціальний та фінансовий ефект. Основне завдання при впровадженні моделі фінансової децентралізації – у конкретних умовах вибрати найефективнішу схему взаємодії рівнів влади.

Вивчення основних характеристик моделей фінансової децентралізації та аналіз її ступеня за кількісними показниками дали змогу визначити місце України у площині різноманітності таких моделей. Головними критеріями при виборі тієї або іншої моделі фінансової децентралізації є основні завдання, які вона покликана розв'язувати, тобто особливо важливо виокремити цілі, що й визначають спрямованість усього процесу. До таких цілей слід віднести: вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів (територій); виконання завдань загальнодержавного характеру і досягнення загальнонаціональних цілей у частині розвитку виробничої та транспортної інфраструктури, зміцнення обороноздатності, забезпечення мінімально необхідного рівня розвитку сфер освіти, охорони здоров'я і т. ін., а також створення стимулів для розвитку ініціативи місцевого самоврядування.

З 2014 р., після започаткування активного переходу до децентралізованої моделі управління державними фінансами, Україна стикнулася із низкою таких проблем:

1) розпочаті трансформаційні процеси в межах державних фінансів відбуваються з урахуванням, а також під впливом попередньої практики та досвіду розбудови, організації, управління централізованою бюджетною системою;

2) процес удосконалення податкової, бюджетної, пенсійної, митної систем та інших складових державних фінансів був спрямований суто на вирішення тих проблем, які накопичилися в окремих ланках фінансової

системи, і не враховував потреби в забезпеченні соціально-економічного зростання;

3) відсутність комплексного підходу до реформування місцевого самоврядування, яке має включати конституційну, адміністративну, територіальну та бюджетну реформи;

4) невідповідність темпів упровадження децентралізації видаткової та дохідної складових реформи;

5) фрагментарність і непослідовність розвитку всієї сукупності елементів організаційної структури місцевих фінансів.

Намагання перекласти на місцеві бюджети додаткові витрати є тим фактором, який суттєво обмежує можливості органів місцевого самоврядування щодо реалізації заходів із розвитку і оновлення інфраструктури (матеріальнотехнічної бази закладів бюджетної сфери, заходів з енергозбереження, забезпечення належного та безпечного функціонування об'єктів житловокомунальної сфери і транспорту в населених пунктах області) та суперечить вимогам ст. 85 Бюджетного кодексу України стосовно передачі державою права на здійснення видатків, згідно з якою держава може передати органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їхньої частки, а також трансфертів із державного бюджету.

Наразі критерії розбудови моделі фіскальної децентралізації визначені відповідно цілей та завдань Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки [199] (*табл. 3.1*).

Цілі та завдань формування сучасної моделі фіскальної децентралізації
в Україні

Ціль	Завдання
Чітке розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування	1) Перегляд розподілу повноважень між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності; 2) забезпечення проведення на постійній основі консультацій між центральними органами виконавчої влади та всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування щодо завдань бюджетно-податкової політики, делегованих повноважень, їх фінансового забезпечення у коротко- та середньостроковій перспективі
Збільшення власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування	1) Розроблення законодавчих ініціатив щодо закріплення за органами місцевого самоврядування відрахувань від загальнодержавних податків; 2) удосконалення системи інвентаризації майна та майнових прав; 3) розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо адміністрування та контролю за сплатою місцевих податків і зборів, зокрема регулювання їхніх ставок; 4) розширення бази оподаткування за доходами, що зараховуються до місцевих бюджетів
Удосконалення фінансового забезпечення видаткових повноважень, які передаються державою на виконання місцевому самоврядуванню	1) Удосконалення механізму вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів; 2) перегляд та затвердження оновлених соціальних стандартів і нормативів надання гарантованих державою послуг в описовому й вартісному вигляді за кожним із делегованих повноважень; 3) перегляд формул розподілу, а також порядків та умов надання медичної та освітньої субвенцій; 4) оптимізація системи пільг і переліку пільгових категорій громадян з подальшим переходом до адресної грошової допомоги; 5) поступний перехід на взаємовідносини державного бюджету з усіма місцевими бюджетами

Джерело: побудовано автором на основі джерел [191; 199].

Для того аби удосконалити наявну модель фіскальної децентралізації і досягнути цілей та завдань Стратегії реформування системи управління державними фінансами в Україні, слід сконцентрувати увагу на таких складових [172, с.34]:

1. Розмежування бюджетної відповідальності і повноважень у сфері видатків між різними рівнями влади – чітко розподілити видаткові повноваження між рівнями влади. Виокремити основні категорії діяльності місцевих органів влади. Для кожної категорії витрат визначити питомі

витрати. На підставі останніх встановити фінансові потреби стандартної території, які потім коригувати на спеціальні коефіцієнти модифікації.

2. *Наділення кожного рівня влади дохідними джерелами, достатніми для реалізації їх повноважень*, – закріпити відповідні видаткам джерела фінансування.

3. *Механізм міжбюджетних трансфертів з метою згладжування вертикальних і горизонтальних дисбалансів* нижчестоящих бюджетів з тим, щоб забезпечити на всій території країни певний стандарт державних послуг – сформувати систему надання фінансової допомоги найбільшій території. Однією із завдань функціонування моделі фіскальної децентралізації є забезпечення державних гарантій на певному мінімально допустимому рівні в отриманні державних соціальних послуг на всій території всім громадянам незалежно від місця їх проживання. Для виконання цього завдання використовуються різні методи, через які країни відрізняються одна від одної за типом організації і регулювання міжбюджетних відносин.

У процесі реформування місцевого самоврядування та реалізації фіскальної децентралізації необхідно не лише визначити конкретні нормативи за кожним делегованим державою органам місцевого самоврядування повноваженням, обґрунтувати можливий діапазон їхньої реалізації (мінімальне і максимальне значення) з урахуванням особливостей бюджетів різних рівнів, а й закріпити за останніми на постійній (тривалій) основі обсяги фінансових ресурсів, потрібних для забезпечення належного виконання таких повноважень.

Необхідними кроками для здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на законодавчому та практичному рівнях мають стати: запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України (область, район, громада – із забезпеченням спроможності місцевого самоврядування); передача функцій виконавчої влади від місцевих

адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень; чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь у розподілі загальнодержавних податків; ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

У розвитку певної системи управління державними фінансами слід мати на увазі ряд умов ефективного функціонування моделі фіскальної децентралізації (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Умови ефективного функціонування моделі фіскальної децентралізації

Умова	Характеристика
Чітка ієрархія	Ієрархія рівнів влади з чітким розмежуванням повноважень, за якого кожен рівень влади є незалежним від інших у межах своїх повноважень
Автономія субнаціональних органів влади	Високий ступінь автономії регіональних і місцевих органів влади в проведенні економічної політики території
Єдиний ринок	Достатні повноваження центральної влади для забезпечення єдності економічного простору країни, яка означає відсутність адміністративних і економічних бар'єрів на шляху переливання товарів, капіталу і робочої сили в межах країни
Інституційна стійкість	Брак можливості центрального уряду змінювати розподіл повноважень і відповідальності ні в односторонньому порядку, ні під тиском субнаціональної влади

Джерело: систематизовано автором.

Як основу розвитку бюджетно-податкових відносин органів влади різних рівнів в Україні рекомендуємо використовувати змішану форму моделей фіскальної децентралізації, тобто вважаємо, що поєднання певних засад та принципів різних моделей дасть бажаний соціально-економічний ефект. Варто зауважити, що цілковита орієнтація на децентралізовані моделі, властиві високорозвинутим демократичним державам, може спричинити ризик появи загрози єдності держави, а орієнтація лише на централізовані

моделі може пригнічувати зацікавленість субнаціональної влади в соціально-економічному розвитку території і пошуку нових ідей зростання та використання ресурсного потенціалу.

З огляду на істотні відмінності у сформованих моделях фіскальної децентралізації, існують загальні закономірності, які доцільно враховувати. Сформулюємо основні рекомендації, що, на наш погляд, сприяють формуванню раціональної політики фіскальної децентралізації (рис.3.1).

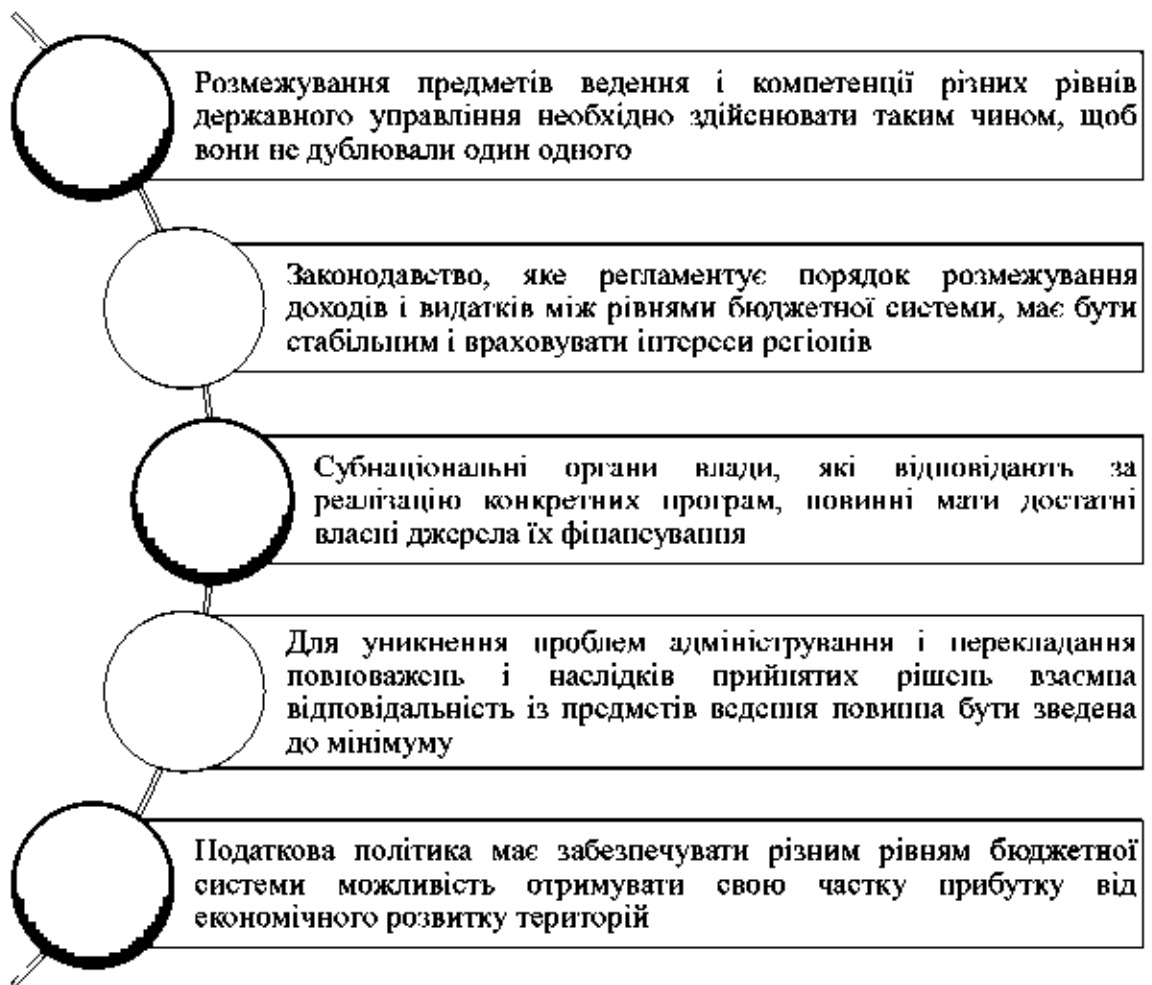


Рис.3.1. Основні рекомендації, які сприяють формуванню раціональної політики фіскальної децентралізації

Джерело: запропоновано автором.

Для успішної реалізації реформи фіскальної децентралізації ОЕСР рекомендує працювати над зміцненням діалогу між центральними та субнаціональними органами. У ході реформи необхідно встановити або посилити механізми координації з фіскальних питань на різних рівнях влади.

В Україні можна створити постійний комітет із фіскальної координації між державою та органами місцевого самоврядування [176].

Загальнопоширеною є думка про те, що підвищення ступеня фіскальної децентралізації сприяє економічному зростанню, тобто збільшення частки витрат субнаціональних урядів у загальному обсязі державних витрат, зумовлює прискорення економічного зростання. Аргументується це тим, що децентралізація веде до підвищення економічної ефективності, оскільки територіальні органи влади, з огляду на більшу поінформованість на місцях, ніж національна влада, здатні ефективніше надавати громадські послуги.

Вважаємо необхідним перевірити за допомогою економіко-математичних методів актуальність цієї думки в Україні, а тому здійснити емпіричну оцінку впливу динаміки структурних елементів дохідної частини консолідованих бюджетів регіонів – податкових доходів і трансфертів з державного бюджету – на економічне зростання регіонів.

Суб'єкти держави характеризуються доволі високим ступенем диференціації як за рівнем середнього значення валового регіонального продукту (далі – ВРП) на одну особу, так і за власними доходами їхніх бюджетів. Відмінності регіонів за величиною виробленого доходу, податкової бази, витратними потребами бюджетів зумовлюють важливість перерозподілу між ними фінансових ресурсів. Загальнодержавні органи влади впливають на соціально-економічний розвиток регіонів за допомогою ряду інструментів економічної політики, сутність яких полягає в перерозподілі ресурсів між територіями.

Одним зі способів регулювання регіонального розвитку є державні капіталовкладення, мета яких полягає переважно у створенні та підтримці суспільних благ. Інший спосіб перерозподілу національних ресурсів на користь тих чи інших регіонів – надання фінансової допомоги у вигляді міжбюджетних трансфертів. Безпосередніми їхніми цілями є стимулювання регіональних державних витрат на товари і послуги, усунення податкового дисбалансу, виконання інших завдань перерозподілу ресурсів із метою

зниження міжрегіонального нерівності. Іншими словами, малозабезпечені регіони повинні отримувати більше фінансових ресурсів із загальнодержавного бюджету для подолання відставання в розвитку багатших і динамічних регіонів, оскільки міжбюджетне вирівнювання передбачає залежність суми фінансової допомоги регіону від суми податків, що перераховуються ним до державного бюджету. Такі задекларовані принципи перерозподілу фінансових ресурсів в економіці.

Для кожного рівня влади формування й виконання бюджету полягає в залученні коштів, достатніх для покриття наявних зобов'язань. Відносини між органами влади з приводу формування джерел бюджетних коштів зводяться до відносин щодо розмежування видаткових повноважень, дохідних джерел, а також перерозподілу ресурсів у рамках міжбюджетних фінансових потоків. У підсумку головна мета трансфертів полягає в сприянні економічному зростанню регіонів. Водночас відомі ситуації, коли рішення про спрямування фінансових ресурсів у регіони зумовлені політичними або іншими міркуваннями. У цьому випадку система міжбюджетних трансфертів може сприяти посиленню економічної нерівності регіонів.

До 2014 р. бюджетна політика країни спрямовувалась на централізацію податкових доходів і децентралізацію бюджетних повноважень. У такій ситуації регіональні бюджети залежали від фінансової допомоги із загальнодержавного бюджету. Така ситуація впливала й на регіональну економічну динаміку.

Базова модель фіскальної децентралізації передбачає встановлення такого рівня місцевих податків, за якого забезпечується надання оптимального рівня суспільних благ резидентам відповідно до потреб останніх. Для України характерні свої особливості бюджетних відносин, коли ці базові принципи не виконуються. Загальнодержавний центр встановлює межі, всередині яких можуть варіюватися величини основних податкових ставок. Центральний уряд також визначає мінімальний спектр послуг, який повинен надаватися населенню кожного регіону незалежно від

величини їхніх податкових доходів. Якщо останні не дають змоги забезпечити в регіоні певний рівень послуг, то центральний уряд надає йому фінансову допомогу.

За більше ніж двадцятирічний період пострадянської історії держава вдавалася до різних концепцій забезпечення інтегрованості економічного простору країни – від політики вирівнювання умов соціально-економічного розвитку регіонів до орієнтації на розвиток регіонів-лідерів, здатних стати локомотивами зростання національної економіки. Якщо розглянути показники, що характеризують нерівномірність розподілу ВРП на одну особу в динаміці, то можна переконатися, що нерівність залишається доволі високою.

Починаючи з 2012 р., розрив за показником ВРП на одну особу між двома соціально-економічно крайніми областями скоротився 4 в. п. до 2016 р. Однак протягом цього періоду не спостерігалося стійкої знижувальної тенденції до скорочення нерівності. Щодо відносного розмаху варіації середньодушових ВРП, то тенденції до її зниження за період 2012–2014 рр. не спостерігалися, що могло свідчити про посилення нерівномірності просторового розвитку.

Якщо звернутися до простої діаграми розсіювання, яка показує співвідношення між величиною міжбюджетних трансфертів і середньорічними темпами зростання за період 2012–2017 рр., то можна припустити наявність позитивного зв'язку між цими показниками. Однак загальна пояснювальна здатність цього співвідношення дуже низька ($R^2 = 0,08$), що вказує на те, що трансферти не мають будь-якого істотного незалежного впливу на економічне зростання регіонів. Оскільки на останнє впливає безліч інших факторів, формальну оцінку відносин можна отримати за допомогою регресійного аналізу.

Емпіричні роботи, в яких тестується зв'язок між економічним зростанням і міжбюджетними відносинами, присвячені переважно такому аспекту цих відносин, як ступінь фіскальної децентралізації.

Для цілей цього дослідження було зібрано дані по 22 областях у період 2012–2017 рр. З розрахунків були виключені Донецька та Луганська області, з огляду на специфіку сучасної ситуації в цих регіонах, а також міста Київ та Севастополь через особливі структури їхніх бюджетів та політичні особливості.

Емпірична модель, за допомогою якої передбачається оцінити взаємозв'язок регіонального економічного зростання й міжбюджетного перерозподілу ресурсів, об'єднує модель умовної конвергенції за доходами на основі неокласичної теорії зростання і модель ефектів регіональної фіскальної структури на економічне зростання, припускаючи, таким чином, що на просторовий перерозподіл факторів виробництва впливають регіональні відмінності в політиці формування державних доходів і витрат територій.

Залежною змінною в моделі є темп зростання ВРП на одну особу (y_t) в постійних цінах 2009 р. виражений як $\ln(y_t/y_{t-1})$.

Основними незалежними змінними є фіскальні – спостерігаються показники формування і витрачання консолідованих бюджетів областей:

TRAN – частка міжбюджетних трансфертів із державного бюджету в консолідованому бюджеті регіону як показник залежності регіону від державних міжбюджетних трансфертів;

PROFIT – частка податку на прибуток підприємств у власних доходах консолідованого бюджету регіону;

PROPER – частка податку на майно у власних доходах консолідованого бюджету регіону;

PUBL – частка інвестицій в основний капітал в обсязі витрат консолідованого бюджету регіону;

SOC – частка витрат на соціально-культурні заходи в обсязі витрат консолідованого бюджету регіону.

Як додаткові контрольні змінні обрані логарифм ВРП на одну особу з лагом (y_{t-1}) для тестування гіпотези про умовну конвергенції за доходами, а також частка приватних інвестицій в основний капітал у ВРП (INV). У дослідженнях, присвячених економічному зростанню, показники приватних інвестицій і ВРП на одну особу з лагом виступають як стандартні контрольні змінні, однак їх включення може бути причиною ендогенних змінних. Щоб уникнути цього в нашому дослідженні оцінювання моделі проводилося різними методами.

У багатьох дослідженнях впливу різних моделей фіскальної децентралізації на економічне зростання, особливо міждержавних, як основні незалежні змінні фігурують показники ступеня фіскальної децентралізації (частка бюджетів нижчих рівнів у доходах і витратах консолідованого бюджету).

Субнаціональні органи влади в сучасній системі фіскального федералізму України не мають достатньо широких повноважень зі зміни власних доходів і витрат. Вони можуть лише у вузьких межах зміщувати податкові ставки і не мають змоги встановлювати власні податки. Тому показник ступеня регіональної фіскальної децентралізації в цьому дослідженні не розглядався.

Виходячи з описової статистики динаміки міжбюджетних трансфертів в Україні, можна припустити, що трансферти з державного бюджету позитивно пов'язані з регіональним економічним зростанням, вираженим у термінах ВРП на одну особу, оскільки зі зростанням трансфертів за досліджуваній період скоротився розрив між регіонами з мінімальними і максимальними значеннями цього показника. Для точнішого встановлення взаємозв'язку проведено оцінку регресійного рівняння:

$$\ln \frac{y_t}{y_{t-1}} = \alpha_t + \beta_1 \ln y_{t-1} + \beta_2 TRAN_{it} + \beta_3 PROFIT_{it} + \beta_4 PROPER_{it} + \beta_5 PUBL_{it} + \beta_6 SOC_{it} + \beta_7 INV_{it} + \varepsilon_{it} \quad (3.1)$$

Коефіцієнт α_t включає неспостережувані регіональні ефекти. Модель оцінювалася на панельних даних двома способами: 1) методом найменших

квадратів з фіксованим ефектом (FE); 2) узагальненим методом моментів (УММ). Існують вагомі причини для того, щоб уважати оцінки за методом найменших квадратів спотвореними. Коли роль однієї з пояснюючих змінних відіграють лагові значення залежної змінної, такі оцінки мають недоліки, що викликають їх зсув і неспроможність. По-перше, залежна змінна з лагом корельована з помилками спостереження. По-друге, існує відома для такого класу моделей проблема ендогенних змінних. Наприклад, інвестиції в основний капітал, як правило, дуже тісно корельовані з темпом зростання економіки. Таким чином, достовірніші оцінки отримують при використанні інструментальних змінних.

Узагальнений метод моментів не вимагає прийняття багатьох обмежувальних гіпотез щодо поведінки змінних. Лагові залежна і пояснюючі змінні використовуються як інструменти для самої лагової, а також для ендогенних пояснюючих змінних.

Загальна значимість рівняння, оціненого за методом найменших квадратів, невисока, проте для більшості змінних отримані оцінки, статистично відмінні від нуля на 1-відсотковому рівні значущості. Тест Саргана для оцінок за допомогою узагальненого методу моментів на придатність набору інструментів (перевірка достовірності специфікації моделі й відсутності корелювання інструментів і помилок) підтверджує гіпотезу достовірної специфікації.

Отримані оцінки, хоч і розрізняються для двох способів оцінювання за абсолютною величиною, мають однакові знаки. Негативна величина коефіцієнта при змінній ВРП на одну населення з лагом підтверджує гіпотезу умовної конвергенції регіонів за доходами (вищі темпи зростання характерні для регіонів з нижчою «стартовою базою»). Також очікувано позитивно на регіональне зростання впливають приватні інвестиції в основний капітал.

Коефіцієнт при змінній трансфертів регіональним бюджетам із державного бюджету (TRAN) має негативний знак, що спростовує початкове припущення про позитивний зв'язок міжбюджетних трансфертів та

регіонального економічного зростання. При цьому оцінка за узагальненим методом моментів (який за такої специфікації рівняння викликає більше довіри з вказаних раніше причин) вища за абсолютним значенням. Цей результат відрізняється від висновків інших досліджень щодо впливу міжбюджетних трансфертів на регіональне зростання. Тут слід звернути увагу на те, що, як зазначалося, лівова частка витрат регіональних бюджетів пов'язана з виконанням субнаціональними урядами соціальних зобов'язань, велика частина з яких строго запропонована центральним урядом. Як випливає з результатів економіко-математичного моделювання, зростання витрат на соціальні зобов'язання практично жодним чином не пов'язане з підвищенням ВРП на одну особу. Оцінка коефіцієнта при змінній SOC у моделі з фіксованим ефектом статистично не відрізняється від нуля. Оцінка узагальненим методом моментів, хоча формально й показує статистичну значущість коефіцієнта, вказує на те, що його абсолютне значення прямує до нуля.

Податкові доходи субнаціональних бюджетів справляють різний за спрямованістю вплив на темпи економічного зростання. Так, збільшення частки податку на прибуток підприємств у власних доходах бюджетів (PROFIT) позитивно впливає на регіональне економічне зростання, а збільшення частки податку на майно (PROPER), навпаки, – негативно. Останній показник може свідчити про негативний вплив посилення податкового навантаження на бізнес, особливо в період рецесії, коли частка цього виду податку може підвищуватися в результаті скорочення прибутку підприємств. Останній, поряд із податком на доходи фізичних осіб, є основним джерелом поповнення бюджетів регіонів (без урахування міжбюджетних трансфертів). УММ-оцінки демонструють високу значимість цього показника для регіонального зростання. Позитивний зв'язок між збільшенням частки податку на прибуток підприємств і зростанням можна інтерпретувати як свідчення важливості сприятливого ділового та інвестиційного клімату в регіоні. Крім джерел формування дохідної частини

бюджетів територій важливим фактором зростання є спрямованість витрачання бюджетних коштів. Капітальні витрати субнаціональних урядів – інвестиції в суспільні блага і інфраструктуру (PUBL) справляють потужний позитивний ефект на регіональне зростання. Таким чином, оцінки демонструють позитивний ефект для регіонального зростання від капітальних витрат і негативний ефект від поточних витрат.

Доцільно назвати ще один аспект. Включення в модель регресії змінної часу, однакової для всіх регіонів, є важливим, особливо з урахуванням тимчасового інтервалу (2012–2017 рр.), на якому проводилося дослідження, оскільки така змінна враховувала б вплив екзогенних макроекономічних шоків і циклічних коливань на економічне зростання. Однак включення фактора часу призводило до незначущих оцінок коефіцієнтів при більшості основних незалежних змінних в обох випадках (хоча в разі МНК-оцінок загальна якість регресії, що оцінювалася через R^2 , підвищувалася).

Таким чином, результати проведеного дослідження вказують на те, що міжбюджетні трансферти, хоч і є інструментом вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів, не роблять позитивного внеску у вирівнювання середнього значення ВРП на одну особу або у скорочення міжрегіональної диференціації за цим показником. Цей результат контрастує з окремими іншими оцінками впливу міжбюджетних трансфертів на регіональне економічне зростання. Незважаючи на те, що нами не вивчався вплив ступеня фіскальної децентралізації на економічне зростання регіонів, результати цього дослідження можна вважати непрямым підтвердженням висновку про те, що система міжурядових відносин на регіональному рівні, які склалися на цей момент в Україні, не дає змоги реалізувати всі переваги бюджетного федералізму як принципу підвищення ефективності розвитку національної економіки.

Спочатку мета перерозподілу фінансових ресурсів між загальнодержавним і регіональними бюджетами – вирівнювання міжрегіональної диференціації ВРП та зниження ступеня нерівності

соціально-економічного розвитку регіонів. Можна стверджувати, що дотепер вирівнюючі властивості фіскальної системи націлені більшою мірою на подолання соціальної диференціації регіонів, що, як показує дослідження, є (за всієї його важливості й необхідності) доволі слабким фактором безпосередньо економічного зростання.

Водночас аналіз показав значущий вплив на регіональне зростання власних джерел доходів територіальних бюджетів. З одного боку, податкові надходження впливають на економічне зростання через збільшення державних витрат, з другого (в межах податкових повноважень регіональних адміністрацій) – відображають витрати ведення бізнесу на тій чи іншій території. Зростання податків на майно позначається на уповільненні економічного зростання. Тому регіональній владі, у межах її повноважень, варто гнучкіше оперувати цим інструментом, особливо в періоди спаду економіки, коли скорочуються надходження до бюджету податку на прибуток підприємств. Звичайно, для більш аргументованих висновків про необхідний баланс дохідної і видаткової частини бюджетів та джерел його забезпечення потрібна додаткова інформація (зокрема, мультиплікатор регіональних державних витрат), що виходить за рамки цього дослідження.

Звичайно, суттєво на економічне зростання впливає структура витрат регіональних бюджетів. Як показують оцінки, збільшення частки капіталовкладень позитивно позначається на динаміці середньодушового ВРП. Такий результат тільки підтверджує висновки багатьох теоретичних і емпіричних робіт, де досліджуються суспільні блага як фактор економічної динаміки.

Державні капіталовкладення в суспільні блага підсилюють економічний потенціал регіону в частині розширення продуктивності для підтримки певних обсягів випуску, а також здатності керувати ареалом ринку певного розміру. Економічний потенціал регіону, у свою чергу, визначає привабливість його для розміщення факторів виробництва. Мультиплікатор

державних інвестицій в основний капітал з регіональних бюджетів вищій, ніж для інвестицій в основний капітал із загальнодержавного бюджету.

З огляду на ряд істотних відмінностей у системах фіскальної децентралізації іноземних держав, таким чином, у них існують загальні закономірності, які доцільно враховувати при розвитку бюджетно-податкових відносин між загальнодержавним центром і регіонами України (рис. 3.2).

Перша	Друга	Третя
<ul style="list-style-type: none"> • Фіскальна децентралізація тісно корелює із соціально-економічним розвитком, а тому необхідно звернути увагу на можливість створення в Україні умов для конкуренції між регіонами, що дасть змогу активізувати й прискорити соціально-економічне зростання як регіонів, так і держави в цілому 	<ul style="list-style-type: none"> • Оскільки наявна ціла сукупність різноманітних факторів, що визначають вибір тієї чи іншої моделі фіскальної децентралізації, було досліджено та проаналізовано країни з подібним до України набором таких факторів і визначено місце вітчизняної фіскальної системи в загальносвітовій класифікації моделей бюджетно-податкових відносин і запропоновано подальші напрями удосконалення такої моделі в Україні 	<ul style="list-style-type: none"> • Досвід країн світу показує, що отримати позитивні ефекти від фіскальної децентралізації, зокрема такі як підвищення якості надання суспільних послуг, прискорення економічного зростання тощо, можна при дотриманні певних умов – функціонування сприятливого політичного та інституційного середовища, відповідності темпів та розмірів децентралізації видатків та децентралізації доходів

Рис. 3.2. Закономірності, які доцільно враховувати при розвитку бюджетно-податкових відносин між загальнодержавним центром і регіонами України

Джерело: запропоновано автором.

Технічні аспекти фіскальної децентралізації не змінюють факту того, що бюджетні відносини між органами державного управління великою мірою мають політичний характер. Децентралізація бюджетних коштів стосується бюджетних відносини по вертикалі влади і розподілу ресурсів між

субнаціональними й центральними органами влади. Якщо центральні органи влади вбачають ці відносини як гру з нульовим результатом, вони не фактично побоюються політичних результатів децентралізації. Оскільки, як і інші реформи, децентралізація в державах у перехідному періоді потребує потужної політичної підтримки, для її ефективності потрібен лідер на найвищих щаблях державного управління. Низький темп децентралізації в багатьох державах із перехідною економікою означає дуже обмежену прихильність у цьому плані. У свою чергу, політична економія фіскальної децентралізації висвітлює проблеми, що торкаються її спрямованості на подолання бідності.

З метою подальшого впровадження та удосконалення моделі фіскальної децентралізації і поглиблення ступеня лібералізації системи державних фінансів України пропонуємо звернути увагу на доцільність застосування таких інструментів: пошук оптимального компромісу інтересів усіх учасників бюджетного процесу в напрямі виконання завдань стимулювання економічного зростання; визначення податкової влади кожного рівня урядової ієрархії, сфери податкового поширення, податків, запропонованих кожному рівневі урядової ієрархії; оцінювання частки експортованих податків на регіональному рівні; перегляд запропонованих (закріплених) і розділених (регулюючих) податків; визначення стану диспаритету в податкових можливостях на регіональному рівні; аналіз ступеня податкової конкуренції і податкової кооперації на регіональному рівні; прискорення науково-технічного прогресу; формування позитивних структурних зрушень; розвитку ключових галузей економіки.

3.2. Механізми поглиблення децентралізації у сфері оподаткування

Податкова реформа є ключовим елементом у визначенні необхідних ресурсів фіскальної децентралізації. В Україні вже зроблено перші кроки у бік децентралізації фіскальних повноважень та змінено перелік податкових надходження місцевих фінансових фондів. Однак задекларовані зміни, які спрямовані на поглиблення фіскальної децентралізації, наразі не реалізовані повною мірою, про що свідчить аналіз статистичних даних надходжень місцевих бюджетів.

Для ефективнішого здійснення своїх функцій регіональні та місцеві органи влади потребують значних коштів, для чого необхідний оптимальний вертикальний розподіл податкових повноважень усередині держави. Основними завданням податкової децентралізації є отримання відповіді на питання, які податки і якою мірою варто віднести до повноважень кожного рівня влади в державі.

У пошуках шляхів розв'язання цього завдання було сформульовано основні принципи податкової децентралізації – вигоди, платоспроможності й податкової рівності; визначено основні методи розподілу податкових повноважень – надання права самостійного встановлення та адміністрування податків, податкові надбавки, поділ податкових надходжень; розроблено різні підходи – традиційний, підхід суспільного вибору, позитивний та ін.

Методи розподілу податкових повноважень вказують на ступінь податкової автономії субнаціональної одиниці держави.

Найбільшою податковою автономією користуються субнаціональні органи влади в разі самостійного встановлення й адміністрування системи податків. За такого ступеня податкової автономії ці органи можуть планувати свої доходи та витрати, нести за них відповідальність і самостійно визначати обсяг суспільних послуг, що надаються населенню. Така модель використовується в США. Подібний розподіл податкових повноважень А. Гамільтон вважав найоптимальнішим для цієї країни, стверджуючи, що

штати повинні володіти незалежною і невідконтрольною владою, аби формувати власні доходи для забезпечення власних потреб, і абсолютно та безумовно зберігати цю владу (за винятком права встановлення імпортно-експортних мит) [298]. Разом із тим у такого методу є істотні недоліки: значні відмінності податкових систем юрисдикцій одного рівня спричиняють необґрунтовані витрати (наприклад, при переміщенні товарів і послуг, торгівлі), а також сприяють розмивання податкової бази.

Окремі переваги власної податкової системи, однак без зазначених недоліків, зберігає другий метод – податкові надбавки, який полягає в тому, що один і той самий податок стягується й на центральному, і на регіональному рівні, але в рамках, встановлених центральною владою (з певної податкової бази або із застосуванням певних податкових ставок). Проте такий метод спричиняє труднощі з віднесенням податкової бази до конкретної юрисдикції і необхідність запровадження системи міжбюджетних трансфертів із метою податкового вирівнювання. Як приклад держави, де використовується така форма податкової автономії, можна навести Іспанію.

Третій метод – поділ податкових надходжень – реалізується у двох формах: перерахування вищим рівнем влади на користь субнаціональних урядів частини доходів від податків, що стягуються тільки в цій юрисдикції, або перерахування їм певного відсотка від суми загальнодержавних податкових надходжень. Такий метод як система асигнувань між рівнями влади використовується в багатьох країнах (Австрія, Німеччина, Чехія).

При цьому в перших двох випадках перерахування здійснюється безпосередньо від федерації муніципалітетам. В останньому випадку суб'єкти виступають свого роду посередниками між федерацією і муніципалітетами. Разом із тим точки зору щодо природи цього методу різняться – податкові повноваження субнаціональних урядів істотно обмежені й зводяться лише до визначення статей витрат бюджету, у зв'язку з чим цей метод часто відносять до однієї з форм міжбюджетних трансфертів [278]. В Австрії поділ податкових надходжень здійснюється на підставі

Закону «Про фінансове вирівнювання», який приймається раз на кілька років (чинний закон 2018 р. зберігає силу до 2021 р.) і в якому закріплений основний критерій – пропорційний розподіл податкових доходів між землями на підставі обсягу податкових надходжень від кожної землі [301].

Про поділ податкових надходжень можна говорити як про метод розподілу податкових повноважень за умови, що такий поділ відбувається на підставі обсягу податкових надходжень від відповідного субнаціонального уряду. В інших випадках, у тому числі, коли грошові кошти спрямовуються на певні цілі або для фінансового вирівнювання територій, такі перекази є міжбюджетними трансфертами. Тут же варто зазначити, що другий метод розподілу податкових повноважень, а саме податкових надбавок, фактично є спільним оподаткуванням.

Спільне оподаткування виникає, коли органи влади двох або більше рівнів використовують один і той самий вид оподаткування в межах держави і, таким чином, змушені ділити між собою об'єкти оподаткування або конкурувати, хоча б частково, стосовно однієї податкової бази [304]. Спільне оподаткування – не просто механічний розподіл податкових доходів між різними рівнями влади. Це поняття стосується саме ситуації, за якою різні рівні влади в державі мають дискреційні повноваження щодо адміністрування податку з однієї податкової бази. У такому разі вивченню підлягають також установлені законом або іншими нормативно-правовими актами обмеження цих повноважень [276].

Поняття «спільне оподаткування» нерозривно пов'язане з поняттям «подвійне оподаткування», яке поділяється на економічне та юридичне, а також зовнішнє (міжнародне) і внутрішнє. У контексті цієї роботи інтерес становить внутрішнє подвійне оподаткування, яке, у свою чергу, поділяється на горизонтальне і вертикальне.

Під вертикальним подвійним оподаткуванням розуміється стягування одного і того ж податку на різних адміністративно-територіальних рівнях держави з метою мобілізації додаткових фінансових ресурсів. Прикладом

такого оподаткування є стягування муніципального та державного прибуткового податку в Швеції. Так, державний прибутковий податок в Швеції стягується за ставками 20 % (при доході від 438 900 до 638 500 шведських крон на рік) і 25 % (при доході понад 638 500 шведських крон), неоподатковуваний податковий мінімум – 438 900 шведських крон [251]. Ставка муніципального податку становить від 29,19 % у комуні Веллінг до 35,15 % у комуні Доротеа [308].

На відміну від вертикального, горизонтальне подвійне оподаткування виникає внаслідок відмінностей у визначенні об'єкта оподаткування між окремими податковими системами одного адміністративного рівня. Так, у США при сплаті прибуткового податку в окремих штатах вважається доходом тільки дохід громадян, отриманий у його межах; в інших – тільки дохід, отриманий за межами штату; всі доходи осіб, котрі проживають або працюють на території штату, та отримані ними як у самому штаті, так і за його межами. Внутрішнє подвійне оподаткування, як і міжнародне, збільшує податковий тягар платника податків і, таким чином, нерідко є негативним явищем, що стримує ділову активність суб'єктів правовідносин. Крім того, сам факт багаторазового (подвійного і більше) обкладання податками суперечить основному принципу оподаткування – справедливості.

Багаторазове оподаткування передусім порушує принцип «справедливості по горизонталі», коли особи з однаковим доходом сплачують податки за різними ставками через взаємні претензії різних податкових юрисдикцій на право оподаткування платників податків. Разом із тим, якщо до міжнародного подвійного оподаткування негативне ставлення є загальноприйнятим, що відображається в розробленні різних методів його усунення й укладенні з цією метою міжнародних угод, то ставлення до внутрішнього подвійного оподаткування в різних країнах не настільки однозначне. Так, із точки зору права Північної Америки і, меншою мірою, Швейцарії, горизонтальне подвійне оподаткування, справді, є небажаним

явищем, тоді як вертикальне подвійне оподаткування – важлива і неминуча риса досягнення високого рівня децентралізації.

Разом із тим держави – члени ЄС, як правило, дотримуються протилежної позиції. Так, більшість країн-членів, що мають федеративний адміністративно-територіальний устрій, забороняють встановлення на регіональному та місцевому рівнях податків, аналогічних федеральним. Принцип “non bis in idem”, що зазвичай належить до кримінального права, простежується у правових системах Бельгії та Німеччини й спрямований на запобігання надмірному податковому тягарю для платника податків [313].

При спільному оподаткуванні досягається консенсус між рівнями влади щодо їхніх повноважень у податковій сфері, виникає можливість при встановленні та справлянні податку враховувати як макроекономічні показники (за рахунок частини повноважень, відведених центральному уряду), так і різні особливості (економічні, соціальні, географічні, історичні) окремого субнаціонального уряду. З цієї точки зору видається, що спільне оподаткування є одним із найдієвіших методів розподілу податкових повноважень між рівнями влади. Разом із тим головне аналітичне завдання податкової децентралізації – якомога ефективніше визначити функції і фінанси, відповідні центральному, регіональним і місцевим урядам, з метою максимального покращання добробуту громадян.

Для повного опису розподілу податкових повноважень питання, сформульовані Р. Масгрейвом [283], необхідно доповнити такими: який рівень влади приймає рішення про встановлення податків; який рівень влади визначає податкові бази; який рівень влади визначає податкові ставки; який рівень влади здійснює адміністрування податків.

У теорії виокремлюють два класичних протилежні підходи до розподілу повноважень у податковій сфері між рівнями влади: традиційний, розроблений Р. Масгрейвом і У. Оутсом, і «суспільного вибору», який запропонували Дж. Бреннан і Дж. Б'юкенен [260]. Згідно з цим підходом

оптимальний розподіл податкових повноважень тісно пов'язаний з оптимальним розподілом витратних функцій відповідного рівня влади.

За Р. Масгрейвом, держава у сфері публічних фінансів виконує три основні функції: асигнування – забезпечення суспільства необхідними ресурсами; розподіл доходів; стабілізація на макроекономічному рівні [283]. При цьому функції розподілу й стабілізації повинні здійснюватися центральним урядом, а функції асигнування – по можливості місцевою владою як більш обізнаною щодо потреб населення. З цього випливає, що податки на доходи фізичних осіб, на прибуток підприємств як найдієвіші інструменти для реалізації функцій розподілу доходів і макроекономічної стабілізації мають встановлюватися й адмініструватися центральним урядом.

Традиційний підхід має тверде економічне обґрунтування: центральний уряд несе основну відповідальність за макроекономічну стабільність і розподіл доходів для надання допомоги нужденним. Крім того, саме центральний уряд має надавати суспільні блага державного масштабу (оборона, грошова ємісія), які стосуються всього населення країни [287]. Щодо функції асигнування, то центральний і субнаціональний уряди повинні використовувати податки, засновані на принципі вигоди.

Також традиційний підхід до розподілу повноважень у податковій сфері між рівнями влади пропонує певні орієнтири при встановленні субнаціональних податків. По-перше, податкова база або предмет оподаткування по можливості повинні бути закріплені за певною юрисдикцією, щоб уникнути горизонтальної конкуренції або втрати доходу. По-друге, податкові бази субнаціональних податків мають бути рівномірно розподілені між юрисдикціями одного рівня для уникнення горизонтального податкового дисбалансу. По-третє, на регіональному рівні потрібно адмініструвати податки, які приносять стабільний дохід, для забезпечення планування витрат.

Однак такий підхід був підданий критиці через недоліки як із політичної, так і з економічної точки зору. Так, традиційний підхід

ґрунтується на презумпції «доброзичливості» держави, без урахування боротьби за політичну владу і фінансування [282]. Крім того, у федеративній державі, де передбачається, що субнаціональні уряди повинні мати певний ступінь податкової автономії, традиційна модель виявляється неспроможною. Також, попри індивідуальні особливості, єдиним наслідком для всіх держав із традиційною моделлю є невідповідність власних доходів субнаціональних рівнів влади покладеним на них видатковим обов'язкам.

Подібну невідповідність центральна влада часто намагається виправити за допомогою різних форм міжбюджетних трансфертів, які, у свою чергу, призводять до нових проблем у вигляді безвідповідальності регіональних і місцевих органів влади та корупції [273].

На відміну від традиційного підходу, де робиться акцент на «доброзичливості» держави, у підході суспільного вибору, як у теорії суспільного договору Т. Гоббса, держава порівнюється з Левіафаном і вважається, що вона використовує податки для отримання максимального доходу й забезпечення максимального рівня власних витрат [306]. Податкова конкуренція між юрисдикціями виконує стримуючу функцію і справляє позитивний ефект, а предмети субнаціональних податків повинні бути по можливості мобільними, що корелює з моделлю Ч. Тібу [252]. Такий підхід також неодноразово піддавався критиці, головним чином тому, що значна горизонтальна конкуренція призводить до розмивання податкової бази, скорочення бюджету окремих юрисдикцій і загального дисбалансу в державі.

Інтерес становлять і більш сучасні підходи до проблеми розподілу податкових повноважень. Канадські дослідники У. Хеттіч і С. Уайнер описали позитивний підхід до організації структури податків, яка складатиметься природним чином у результаті прагнення влади забезпечити бюджет певного розміру з найменшими політичними витратами. При цьому під політичними витратами розуміється загальна кількість втрачених голосів виборців на наступних виборах. Автори розробляють кілька гіпотез про вплив зовнішніх факторів на обсяг політичних витрат і, відповідно, на

структуру доходів бюджету: про тиск, що чиниться на податкову систему однієї юрисдикції іншою конкуруючою юрисдикцією; чим більший дохід отриманий з кожного долара потенційної податкової бази конкретного податку, тим більшою буде політична опозиція щодо цього податку та ін. [266].

Починаючи з 1990-х років, формується так зване друге покоління теорії податкової децентралізації, яка зосереджується на вивченні двох аспектів: особистої мотивації учасників політичних процесів (як політиків, так і виборців); недостатність інформації та її вплив на поведінку учасників політичних процесів [286].

Європейська концепція регіонального інвестиційно-податкового конкурування територій полягає в наданні можливостей територіям щодо провадження регулювання власним господарським розвитком. Тому для забезпечення вищого рівня економічної спроможності громад необхідним є надання повноважень місцевим органам влади регулювати правила оподаткування доходів фізичних осіб. Також потрібним є регулювання бази оподаткування з податку на нерухомість та на доходи малих підприємців. Адміністрування такого податку як акциз не є ефективним на місцевому рівні, тому для нього кращим варіантом є закріплення за центральними органами влади, натомість повна частка податку на доходи фізичних осіб (100%) має бути спрямована до бюджетів об'єднаних громад, міст, районів та до обласних бюджетів [280].

Отже, на основі різних теорій і підходів можна сформулювати ряд правил, яких необхідно дотримуватися для забезпечення оптимального розподілу податкових повноважень між рівнями влади (рис. 3.3).

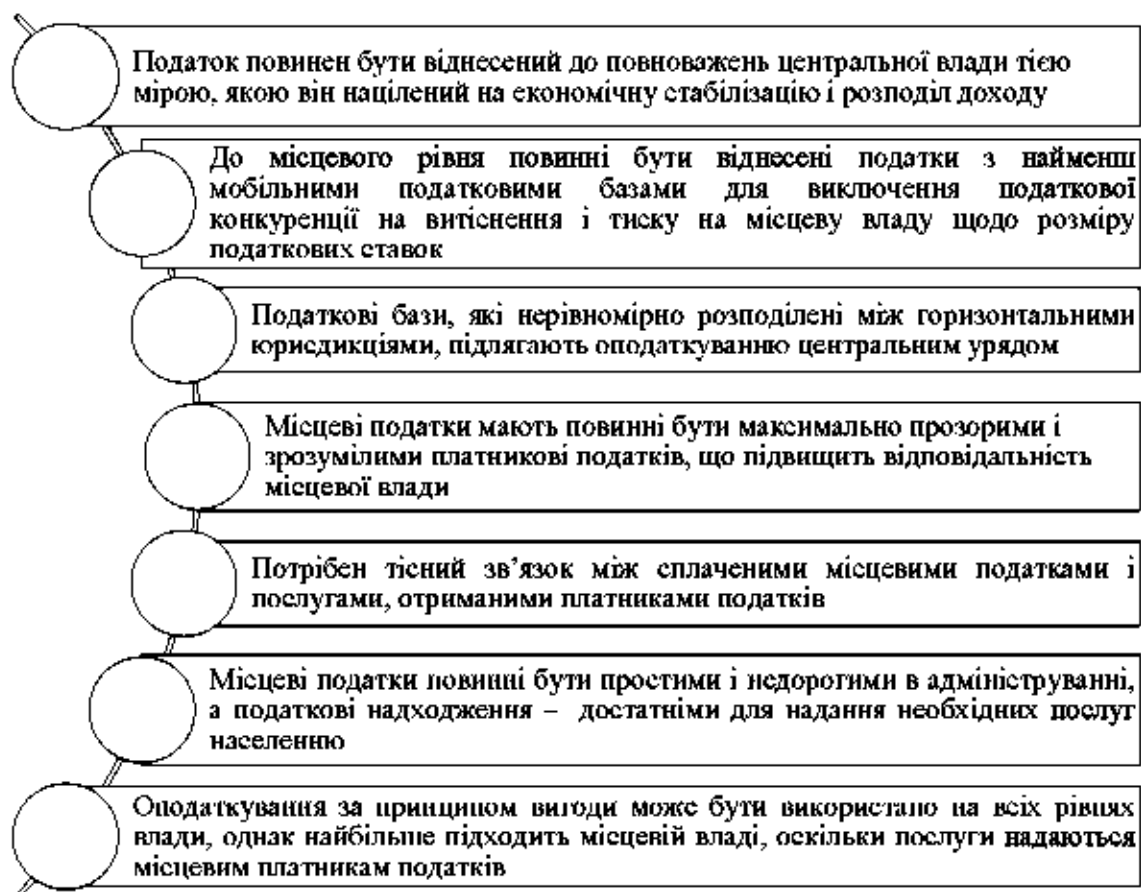


Рис. 3.3. Правила забезпечення оптимального розподілу податкових повноважень між рівнями влади

Джерело: запропоновано автором.

До наведеного переліку правил можна додати, що при вирішенні проблеми децентралізації податкових повноважень слід брати до уваги такі обставини [250]: витратні обов'язки, які покладені на той чи інший рівень влади; податкова децентралізація має місце тільки тоді, коли делегується можливість визначати власні доходи (види податків, податкову базу, податкові ставки і пільги) і нести відповідальність за прийняття таких рішень.

У зв'язку з упровадженням податкової децентралізації розширено джерела наповнення місцевих бюджетів України (*рис. 3.4*).

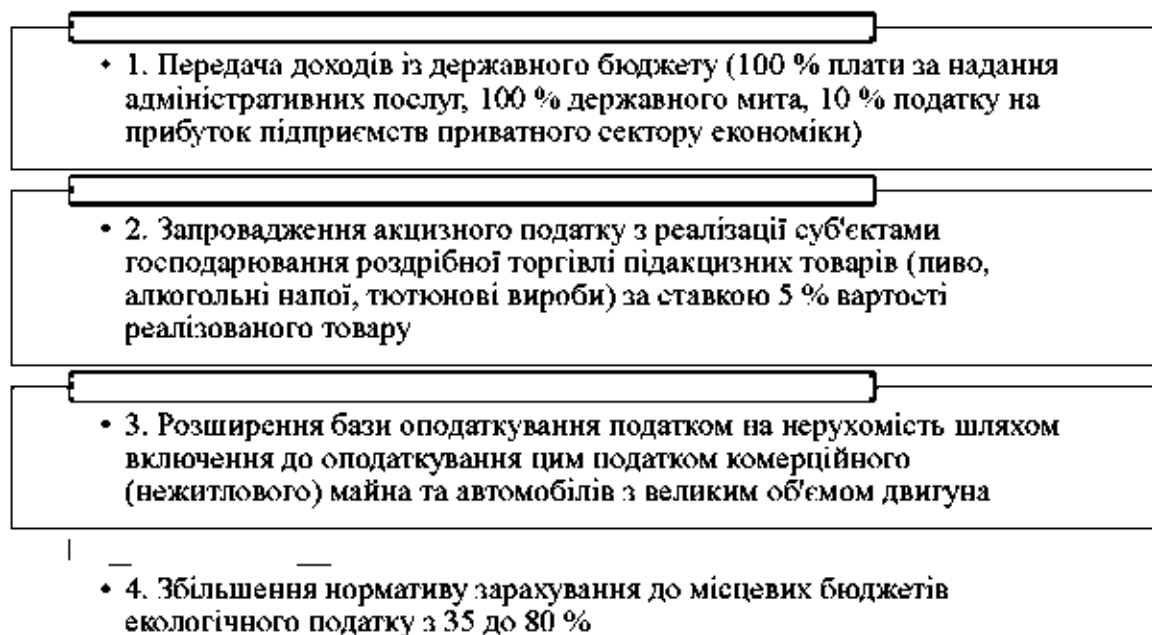


Рис. 3.4. Джерела наповнення місцевих бюджетів України

Джерело: ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу щодо узгодження норм Бюджетного кодексу із змінами до галузевого та податкового законодавства» від 24.12.15
 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511-57387. [183].

Однією з важливих змін до Бюджетного кодексу України стала зміна, що передбачає можливість зберігати зекономлені кошти на кінець звітного періоду на рахунках органів місцевого самоврядування й використовувати їх наступного року. Таким чином місцеві чиновники отримали мотивацію заощаджувати. Раніше будь-що необхідно було використати і списати кошти з рахунків до кінця року, але тепер така практика повинна відійти в минуле. Ще однією важливою новацією є можливість розміщувати тимчасово вільні кошти спеціального фонду місцевих бюджетів у комерційних банках. З одного боку, це вирішує проблему затримки виплат із казначейства, з другого – позбавляє можливість місцеву владу отримувати безпроцентні кредити на покриття тимчасових касових розривів у місцевих бюджетах [20].

На сьогодні, відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [198], визначено достатню податкову базу, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень. Це

є основою для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою.

Для того щоб підвищити рівень фіскальної децентралізації в Україні за допомогою податкової реформи, необхідно орієнтуватися на реалізацію таких цілей та завдань: забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів; закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів і розширення їхньої дохідної бази (при перегляді податків повинні враховуватися видатки, для того щоб дати можливість їм виконувати взяті на себе повноваження.); розподіл компетенції між рівнями влади за принципом субсидіарності; децентралізація видаткових повноважень у соціально-культурній сфері; запровадження нових видів трансфертів і посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у визначених галузях; удосконалення порядку бюджетного регулювання та вирівнювання; спрощення процедур надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій [170, с. 162].

Субнаціональним органам урядування потрібні більш стабільні й автономні джерела доходів. Зважаючи на останні заходи з фіскальної децентралізації, субнаціональні органи влади в Україні досі сильно залежать від державного бюджету та рішень стосовно їхніх надходжень і видатків. Вони не контролюють понад 70 % своїх доходів, куди входять трансферти та розщеплені податки. Залишкові 30 % можна вважати власними доходами (тобто місцеві податки, збори, орендні платежі, доходи від майна тощо), які забезпечують хоча б якийсь рівень гнучкості. Між власними доходами та операційними й інвестиційними витратами існує значний розрив. Це призводить до виникнення істотного фіскального небалансу. Таким чином, усе одно необхідно підвищити частку власних доходів у обсязі надходжень на субнаціональному рівні, у тому числі за рахунок місцевих податків і неподаткових надходжень [176].

Акцизний податок має стабільно надходити на користь органів влади субнаціонального рівня. Віднесення такого податку на алкогольні напої, тютюнові вироби, нафту та газ до субнаціональних бюджетів стало позитивною зміною. Акцизний податок доволі поширений у країнах ОЕСР на загальнодержавному або навіть місцевому рівні. Такі податки справді легко пов'язати з місцевими послугами або інфраструктурою: податок на нафтопродукти (спрямовується на обслуговування доріг) або податок на алкогольні напої та тютюнові вироби (спрямовується на підтримку охорони здоров'я) [176].

Однією з основних проблем із часу реалізації реформи залишаються зміни, застосовані до акцизного податку з роздрібного продажу пального. Цей податок був скасований на місцевому рівні і починаючи з 2020 р. 100% надходжень буде надходити до Дорожнього фонду (у 2018 р. фонд отримував 50 % суми акцизного податку на нафтопродукти у 2018 р., у 2019 р. – 75 %). Кошти Дорожнього фонду спрямовуються на будівництво, реконструкцію, ремонт і технічне обслуговування доріг загального користування, 35 % – на місцеві дороги і 5 % – на безпеку доріг [176].

У 2016 р. транспортний податок був джерелом незначних ресурсів для субнаціональних органів в Україні порівняно з країнами ОЕСР, де він є істотним джерелом доходів. Цей податок, який називають «податок на транспортні засоби», «дорожній податок» або «податок на реєстрацію транспортних засобів», тісно пов'язаний з місцевою інфраструктурою, яка надається субнаціональними органами, зокрема з будівництвом і технічним обслуговуванням доріг. Якщо такий податок використовується для фінансування доріг та інших транспортних потреб, його сума може дорівнювати платі за відповідну послугу. Він має багато інших переваг: має потенційно значну базу оподаткування; це відносно справедливий податок, особливо якщо його ставка залежить від вартості транспортного засобу та існують альтернативи праву власності на транспортний засіб; база оподаткування не підлягає експорту; це простий податок, який порівняно

легко платити та стягувати; наявний відносно збалансований розподіл між субнаціональними органами; цей податок сумісний з екологічними цілями, оскільки може протидіяти негативним наслідкам, спричиненим перевантаженістю місцевих доріг і забрудненням повітря [292].

Новий податок на нерухомість за винятком земельних ділянок, досі лишається незначним джерелом доходів, що пояснюється дуже обмеженою базою оподаткування та неістотним обсягом його використання субнаціональними органами. Порогові значення для оподаткування дуже високі (податок не стягується з об'єктів, площа яких нижча за певний показник), що звільняє від сплати податку велику кількість (менших) об'єктів нерухомості. Податкова ставка не пов'язана з розміром майна, що теж створює обмеження. Виключається промислова та комерційна нерухомість, що також обмежує податок на майно. Існує великий перелік звільнень, передбачений Податковим кодексом України, який можуть розширювати місцеві органи. Однак на місцевому рівні органи майже не користуються своїми повноваженнями для стягнення цього податку. Податкові ставки, встановлені субнаціональними органами, часто нижчі за ті, які передбачені законодавством, що загалом робить їх дуже малими [176].

Фіскальну спроможність на субнаціональному рівні слід посилити за рахунок більшої гнучкості в управлінні трансфертами та розширеного доступу до зовнішнього фінансування. Субнаціональні органи повинні мати більше свободи у прийнятті рішень щодо розподілу трансфертів без суворих настанов, норм і контролю з боку центральних органів влади, навіть якщо спеціально призначені для певних секторів. Розподіл державних трансфертів має бути більш стабільним і прозорим. Для підтримки субнаціональних інвестицій у місцевий і регіональний розвиток слід розширити доступ до позикових коштів за рахунок послаблення правил кредитування, а також зміцнення та диверсифікації кредитного ринку [176].

Вирішальну фіскальну роль у країнах із розвинутою ринковою економікою відіграють майнові локальні податки, насамперед на нерухоме

майно фізичних осіб, суб'єктів господарювання і на землю. Так, у США, наприклад, за рахунок групи майнових податків формується близько 45 % усіх доходів місцевих бюджетів, у Франції – 40 %. Органи місцевого самоврядування в багатьох країнах (США, Франція, Італія) наділені доволі значними правами у сфері самостійного регламентування місцевих податків і зборів. Така законотворча самостійність може проявлятися в різних, найприйнятніших для конкретних умов кожної країни, формах, що відповідають державному устрою та розподілу повноважень між центральним урядом і органами місцевого самоврядування.

З метою створення стимулів для місцевого самоврядування нарощувати податкові доходи пропонуємо використовувати такі механізми підвищення рівня податкової децентралізації (*табл. Д.1.1*).

Для порівняння ступеня децентралізації в різних країнах рекомендується коригування даних, зокрема доходи субнаціональних бюджетів не повинні включати спільно використовувані податкові доходи, особливо якщо вони не можуть впливати на пропорції їх розподілу між центральним і субнаціональними бюджетами, а витрати – цільові обумовлені трансферти, у частини яких повноваження місцевих органів влади вкрай обмежені. У зв'язку з цим для оцінки ступеня податкової децентралізації необхідно використовувати спеціалізовані методики, що враховують повноваження субнаціональних органів влади в частині визначення ставки й бази податків.

Дослідження, проведені за методикою ОЕСР, показують, що, попри істотну вагу доходів субнаціональних бюджетів у загальних доходах бюджетної системи, податкова автономія в таких країнах, як Австрія, Німеччина, Мексика і Норвегія, залишається на вкрай низькому рівні. Більшими податковими повноваженнями володіють субнаціональні органи влади в Канаді, Данії, Швеції, Швейцарії та США. Потрібно також зауважити, що навіть за наявності повноважень у сфері визначення бази та ставки субнаціональних податків у окремих випадках місцеві органи

вважають за краще ними не користуватися (Фінляндія, Республіка Корея, Іспанія). Це часто зумовлено тим, що підвищення власної податкової бази може призвести до зниження обсягу міжбюджетних трансфертів.

З огляду на те, що в ряді країн субнаціональні органи влади в 2000-х роках отримали повноваження з регулювання ставки і бази податків (Бельгія, Іспанія), а в інших державах ступінь податкової автономії фактично знижувалася (Франція, Німеччина), дані свідчать про те, що рівень реальної податкової децентралізації значно поступається її формальному рівню. Іншими словами, у багатьох країнах не виконується одна з передумов класичної теорії фіскальної децентралізації, яка передбачає збіг повноважень щодо фінансування послуг (витрати) і справляння відповідних доходів. Це пов'язано як з обмеженим обсягом податкових джерел із рівномірно розподіленою податковою базою, так і з перевагою місцевих органів влади у фінансуванні зростаючих витратних потреб за рахунок міжбюджетних перерахувань, що знижують політичні ризики й відповідальність нижчих рівнів органів влади.

Іншим важливим чинником, що визначив нижчі темпи децентралізації бюджетних доходів, є підвищення темпів глобалізації та прагнення національних урядів підвищити конкурентоспроможність національних економік шляхом спрощення податкових систем, що, зокрема, втілюються у скасуванні контрольованих місцевими органами влади непрямих податків і введенні податку на додану вартість. Цими причинами пояснюється відносне зниження податкової автономії субнаціональних бюджетів у Австралії, Китаї та Швейцарії.

Таким чином, важливою тенденцією є перевищення ступеня децентралізації бюджетних витрат над децентралізацією бюджетних доходів. Практично у всіх так чи інакше децентралізованих країнах спостерігається вертикальна незбалансованість бюджетних систем, що зумовлює широке застосування міжбюджетних трансфертів.

Згідно з концепцією фіскальної децентралізації субнаціональна влада встановлює оптимальний рівень регіонального оподаткування з урахуванням його відповідності потребам населення територій в отриманні громадських послуг. Однак наразі в Україні повноваження місцевої влади помітно обмежені в частині визначення податкових ставок: їх максимальну й мінімальну величину регламентує центральний уряд. Окрім обмежень на податки центральний уряд встановлює певний мінімальний набір бюджетних послуг, який місцева влада повинна надати населенню незалежно від розміру власних податкових доходів.

Фіскальна самостійність обмежується з боку держави за допомогою таких заходів (рис. 3.5).

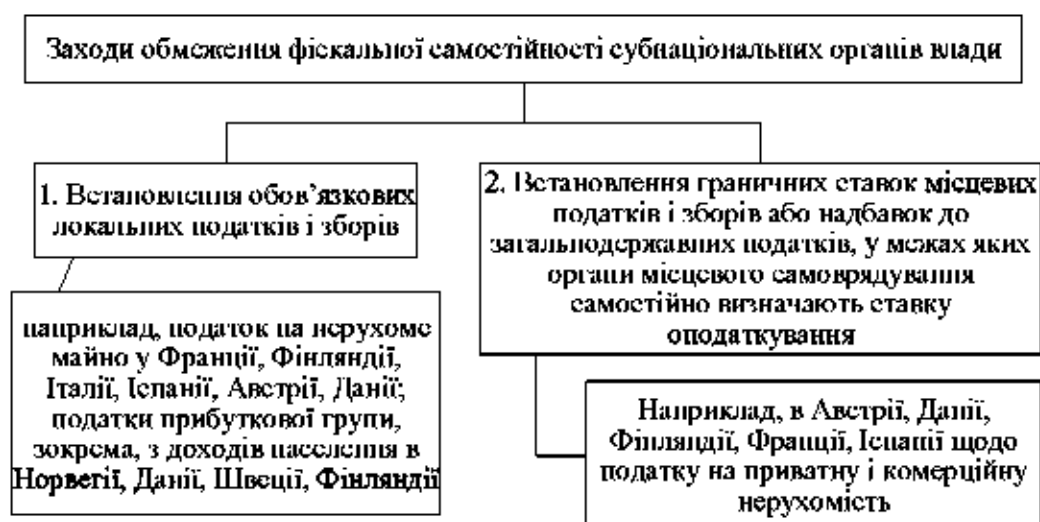


Рис. 3.5. Заходи обмеження фіскальної самостійності субнаціональних органів влади

Джерело: побудовано автором на основі даних Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. DG Taxation and Customs Union. 2017. 286 p. [310].

Наведені суперечності й конфлікти – пріоритет особливої гостроти в країнах з економікою, що розвиваються, та з перехідною економікою. У ряді досліджень показано негативні наслідки податкової децентралізації в умовах нерозвинутих громадських і політичних інститутів (погіршення фінансової дисципліни; безвідповідальна боргова політика субнаціональної влади, що перешкоджає реструктуризації економіки і призводить до макроекономічної

дестабілізації; загострення екологічних проблем; незадовільна якість суспільних благ, що надаються на субнаціональному рівні). У цьому плані особливої ваги для ефективної децентралізації набуває створення інституційних умов.

Потрібно також ураховувати один з основних принципів бюджетного федералізму, згідно з яким розмежування податкових повноважень і дохідних джерел має переважно орієнтуватися на вертикальне (між рівнями бюджетної системи), а не горизонтальне (між регіонами і муніципальними утвореннями) бюджетне вирівнювання. При поділі конкретних видів податків і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів повинна враховуватися економічна ефективність. Отже, за кожним рівнем бюджетної системи слід закріплювати податки і дохідні джерела, об'єкт (база) яких найбільшою мірою залежить від економічної політики цього рівня влади.

В. П. Кудряшов зазначає, що до механізмів реформування системи оподаткування належать: розширення бази оподаткування (за рахунок обмеження тіпових операцій та ухилення від оподаткування); перегляд податкових втрат із метою їх оптимізації та надання преференцій лише за умов досягнення фіскальної ефективності; перерозподіл податкових повноважень між субсекторами сектору загальнодержавного управління задля поглиблення фіскальної децентралізації; коригування системи відрахувань до соціальних фондів, націлене на забезпечення фінансування їхніх видатків із використанням власних доходів; реформування податкового адміністрування зі спрямуванням на розширення самооподаткування, запровадження партнерських відносин між адміністраторами й платниками; створення умов для збільшення доходів завдяки дії автоматичних стабілізаторів; удосконалення податкового законодавства та забезпечення його стабільності й передбачуваності [92, с.72-73].

Для уникнення структурного дефіциту Уряд України повинен забезпечувати достатній обсяг ресурсів для фінансування децентралізованих функцій. На практиці будь-яке фіскальне правило буде неефективним в

умовах структурної проблеми, що має форму нефінансованих повноважень. Структурна невідповідність між видатковими зобов'язаннями субнаціональних органів і розподілом доходів є поширеною причиною дефіцитів і заборгованості субнаціональних органів та створює загрозу фінансових розладів і неплатоспроможності [176].

Недофінансування повноважень – це реальне явище в Україні. Воно також загострюється в умовах делегування нових функцій та браку стабільного регулювання й фінансування й стосується грантів і податкових надходжень (зокрема через скасування акцизного податку на нафту). Проблема поглиблюється через тенденцію до перекладання фінансового тягаря гарантованих державною пілг у сфері житлово-комунального господарства на місцеві бюджети. Це ставить субнаціональні органи влади перед складним вибором між можливістю і способом подальшого надання послуг (зі скороченням їх обсягу чи зниження якості). Крім того, це залишає дуже небагато або не залишає взагалі простору для інвестицій і призводить до погіршення стану місцевих активів і підвищення витрат на їх модернізацію в разі вкрай необхідного ремонту [176].

Деякі держави – члени ОЕСР (наприклад, Данія) запровадили реформи, орієнтовані на зменшення або навіть зміну напрямку використання нефінансованих чи недостатньо фінансованих повноважень і регулювання. Таку форму регулювання можна реалізувати в Україні; її основним принципом мають стати заборона трансфертів нарахувань без належного перерахування коштів і динамічна компенсація [176].

Зважаючи на останні досягнення, структура доходів залишається незбалансованою, оскільки власні доходи досі недостатньо розвинуті, особливо місцеві податки. Слід виконати комплексний аналіз системи місцевих податків в Україні, щоб визначити головні варіанти реформи та розробити дорожню карту її реалізації. Мета полягає в розробленні пакета місцевих податків, набір яких із різною базою оподаткування може

забезпечити більшу гнучкість субнаціональних органів у процесі економічних, соціальних і політичних змін.

Існує ряд загальних принципів або директив належного оподаткування на місцевому рівні, які, можливо, допоможуть зробити правильний вибір. По-перше, важливо зберегти зв'язок між сплаченими податками та отриманими публічними послугами («принцип вигоди» або «плати за те, що отримуєш»). Ціни на нерухомість великою мірою залежать від діяльності місцевої влади (якість інфраструктури та послуг тощо), тому особи, котрі отримують вигоду від зростання цін на нерухомість (орендну плату), також мають оподатковуватися у плані такої вигоди. По-друге, місцева влада повинна покладатися на податки, які відносно статичні та не підлягають перерозподілу (щоб уникнути розпорошення бази внаслідок переміщення фірм і родин). Нарешті, місцеві податки слід планувати таким чином, аби місцевий податковий тягар не можна було з легкістю «експортувати» до інших юрисдикцій (наприклад, через надмірну залежність від податків з продажу) [176].

Однією з основних перешкод для цього процесу стане складність запровадження нових місцевих податків (наприклад, місцевого податку на прибуток підприємств або на доходи понад заробітну плату, ліцензії для підприємств за послуги та інфраструктуру, що надаються субнаціональними органами, зборів за вивезення відходів, за прибирання, за освітлення вулиць), оскільки вони стають тягарем для місцевих платників. Однак існують інші варіанти. Перший передбачає передання окремих загальнодержавних податків місцевим органам, забезпечивши їм певний прибуток зі ставок та/або бази. Така передача має бути пов'язана з передачею нових обов'язків і функцій відповідно до «принципу вигоди». У цій сфері існують різні можливості, і Україна може скористатися міжнародним досвідом, щоб зрозуміти, які податки найбільш придатні з огляду на вітчизняні реалії. Другий підхід передбачає оптимізацію наявних місцевих податків (баз і ставок), зокрема трьох складових податку на майно: транспортного податку,

податку на нерухомість, крім земельних ділянок, і земельного податку. Істотним кроком уперед для України стали реформа податку на майно у 2014–2015 рр., яка торкнулася земельного податку, і запровадження податку на нерухомість у 2015 р., однак попереду ще багато роботи. Частка податку на майно в субнаціональних доходах відносно незначна, що спричинено обмеженою базою оподаткування, численними звільненнями від його сплати податку, а також обмеженими можливостями поточного земельного кадастру та реєстру нерухомості, незважаючи на покращання останнім часом [176].

Спираючись на аналіз сучасного стану податкової децентралізації в Україні та досвід зарубіжних країн у впровадженні децентралізації у сфері оподаткування, можна запропонувати основні рекомендації щодо ефективного застосування механізмів досягнення оптимального рівня податкової децентралізації в Україні (*табл. Д.2.1*).

Сутність податкових трансформацій, яка відбувається в результаті прийняття курсу на децентралізацію адміністративного устрою та системи економічного управління, має полягати в реальному переведенні ряду податків і зборів до розряду місцевих шляхом встановлення можливостей управління такими податками на місцевому рівні, а не лише в простому декларуванні категорії місцевих податків.

Пропонуємо для цілей процесу розрахунку загальнодержавної фінансової допомоги субнаціональним бюджетам визначати певні показники (*рис. 3.6*).



Рис. 3.6. Показники для розрахунку загальнодержавної фінансової допомоги субнаціональним бюджетам

Джерело: запропоновано автором.

Однак, окрім зосередження уваги лише на податкових джерелах, важливим напрямом є розвиток системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування за рахунок диверсифікації дохідних джерел, їх урізноманітнення, зокрема, через розширення можливостей для здійснення муніципальних запозичень – як банківських, так і облігаційних, у тому числі на зовнішніх фінансових ринках; залучення коштів суб'єктів підприємницької діяльності, ресурсів громадських організацій.

Також доцільно зазначити, що використання податкового інструментарію як сукупності фіскальних важелів впливу на фінансове забезпечення розвитку територій має базуватись на певних основних принципах (*рис. 3.7*).

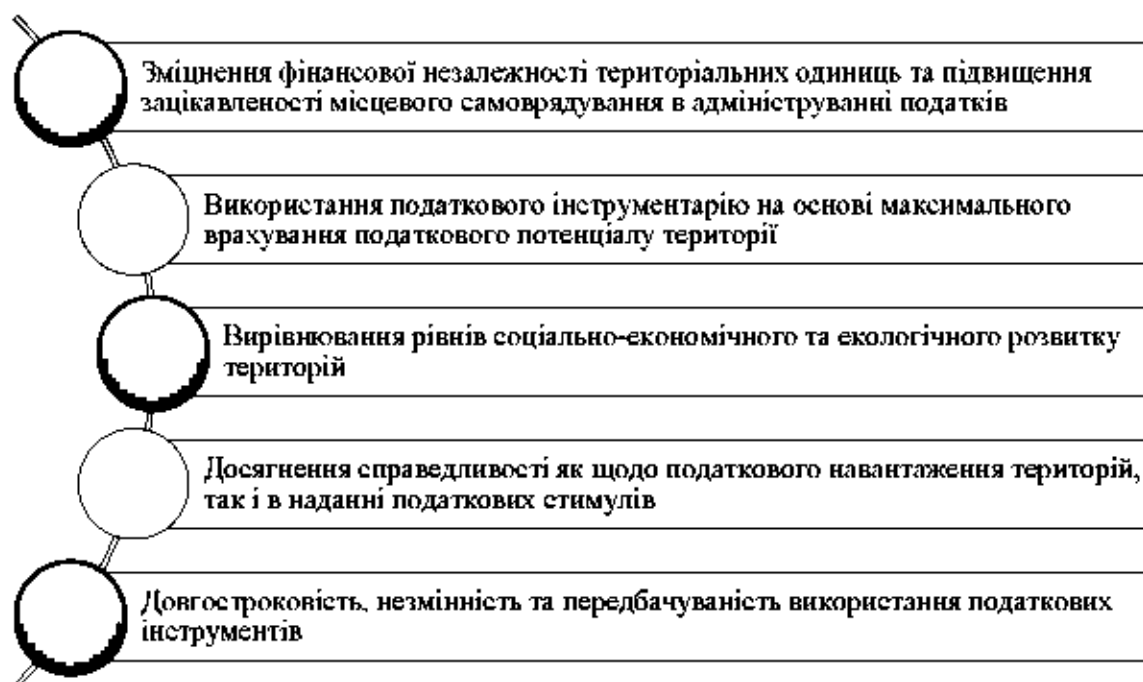


Рис. 3.7. Принципи застосування податкового інструментарію у фінансовому забезпеченні розвитку території

Джерело: побудовано на основі [201, с.27].

Необхідно *створити механізми проведення аудитів з адаптацією до умов децентралізації*. Щодо бюджетного й фінансового нагляду та контролю, то ці механізми відіграють важливу роль у контексті розвитку децентралізації фінансування та розширення автономії. Фінансові аудити проводяться з метою оцінки якості фінансової звітності, а також достовірності й точності інформації про фінансові ресурси та управління ними [176]. Однак такий контроль повинен здійснюватися за принципом місцевої автономії, що окремо передбачена ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування [64] про адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Фінансові аудити можуть проводитися у внутрішньому чи зовнішньому форматі (або в обох цих форматах). Засоби внутрішнього аудиту повинні розроблятися ретельніше. Наразі такі внутрішні процедури фінансового аудиту можна реалізувати лише на рівні області, району та великих міст. Проведення внутрішніх аудитів має стати нормативним обов'язком, що встановлюється нормативно-правовим актом для всіх субнаціональних

органів влади і виконання якого фінансується центральним органом влади. Такий супровід дасть змогу цим органам влади скористатися послугами групи фахівців або зовнішньою підтримкою (консультантів, муніципальної групи експертів) і створити відповідну інформаційну систему, що зменшить розрив у технологіях на місцевому рівні [176].

Отже, дослідження показує, що важливо не тільки забезпечити рівень децентралізації бюджетних доходів і витрат, а й послідовно створювати для субнаціональних влади стимули, які сприяють ефективному й відповідальному управлінню суспільними фінансами. Таким чином, реальна податкова децентралізації не зводиться до надання субнаціональним органам влади бюджетної та податкової автономії, а передбачає створення інституціональних умов і регулятивних механізмів, що забезпечують виконання бюджетних правил, системи стимулів раціональної фіскальної поведінки. Лише в такому контексті податкова децентралізація допоможе оптимізації інтересів і діяльності органів публічної влади та підвищенню ефективності регіональної бюджетно-податкової політики.

Головним недоліком податкових новацій є те, що процес децентралізації адміністративно-територіального устрою країни супроводжується переважною централізацією фінансових ресурсів, причому, як в аспекті порядку їхнього формування та розподілу, так і в аспекті управління базами оподаткування. Так, основними бюджетоутворюючими податками для місцевих громад є податок на доходи фізичних осіб, акцизний податок, податок на нерухомість. Однак управляти податком на доходи фізичних осіб адміністрація територіальних громад не в змозі, а такий податок як акцизний також має характер макроекономічного регулятора, аніж засобу поповнення місцевого бюджету.

Основне завдання, яке має виконати податкова децентралізація, – пошук достатніх обсягів фіскальних ресурсів, які би повною мірою забезпечили фінансову незалежність місцевих бюджетів у бюджетній системі

України. Їхня податкова база повинна відповідати повноваженням органів місцевої влади щодо виконання завдань і програм розвитку регіону.

Необхідними кроками для здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на законодавчому та практичному рівнях мають стати: запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України (область, район, громада – із забезпеченням спроможності місцевого самоврядування); передача функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень; чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь у розподілі загальнодержавних податків; ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

Основними цілями децентралізації в Україні є: отримання жителями громад якісних та наближено до місця проживання соціальних, адміністративних та комунальних послуг; надання громадам у розпорядження ресурси – землі, встановлення місцевих податків і зборів; стимулювання економічного розвитку і залучення інвестицій в громади для створення нових робочих місць; наділення невеликих громад можливостями для об'єднання фінансових, майнових та інтелектуальних ресурсів для покращення якості послуг і удосконалення місцевої інфраструктури; розв'язання однієї з важливих проблем, що існують сьогодні – надмірна подрібненість територіальних громад, шляхом їх об'єднання; посилення впливу громади на прийняття рішень, планування розвитку та формування бюджету на місцевому рівні.

3.3. Заходи, спрямовані на досягнення оптимального рівня децентралізації видаткових повноважень

Функціонування децентралізованої система управління сприяє розвитку демократичних принципів поділу влади, зокрема виникає нова генерація лідерів з інноваційним мислення щодо регіонального розвитку, підвищується ступінь відповідальності та бажання громадян залучитися до процесу управління місцевими ресурсами, як наслідок, більш ефективно та якісно використовуються наявні можливості та кращим чином задовольняються потреби населення.

Розподіл видаткового навантаження між бюджетами різних рівнів відіграє вихідну роль у впровадженні фіскальної децентралізації. Тільки після того як розподілена відповідальність за витратами і став відомий їх загальний обсяг на кожному рівні влади, слід приступати до вирішення питань про закріплення і перерозподіл доходів між цими рівнями.

Децентралізація полягає в передачі прав на прийняття рішень органам місцевого самоврядування, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральних органів державної влади. У цьому випадку незалежні місцеві органи управління самостійно приймають рішення про надання певних суспільних послуг населенню та фінансування своєї діяльності. Для соціально-політичних систем це означає зменшення управління згори, розвиток самоврядування, насамперед регіонального і місцевого, за одночасної демократизації управління [28].

У сучасних умовах необхідність забезпечення гарантованого державою рівня соціально-економічного зростання в Україні потребує визначення оптимальної моделі розподілу сфер компетенції та повноважень між державною владою та органами місцевого самоврядування.

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [198] передбачено досягнення

оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Сфері відповідальності різних рівні державного управління згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування в Україні

Рівень державного управління	Повноваження, функції, компетенції
Органи місцевого самоврядування базового рівня	Забезпечення: місцевого економічного розвитку; розвитку місцевої інфраструктури; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території; благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг; організації пасажирських перевезень на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадської безпеки; гасіння пожеж; управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб; розвитку культури та фізичної культури); надання соціальної допомоги через територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг
Структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні	Надання послуг із: санітарно-епідеміологічного захисту; соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пілльг); казначейського обслуговування; реєстрації актів цивільного стану
Органи місцевого самоврядування районного рівня	Забезпечення: виховання та павчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; надання медичних послуг вторинного рівня
Органи місцевого самоврядування обласного рівня	Забезпечення: регіонального розвитку; охорони навколишнього природного середовища; розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування; професійно-технічної освіти; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; розвитку культури, спорту, туризму

Джерело: побудовано на основі Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [198].

Здатність місцевих органів влади України розподіляти видатки між галузями та в їхніх межах істотно обмежена. Формування бюджету на рівні обслуговуючої установи та агрегування таких бюджетів у бюджети місцевого рівня здійснюються на основі норм, що визначаються міністерствами. Водночас «ексклюзивні функції» здебільшого стосуються місцевих публічних благ (таких як житлово-комунальне господарство та соціальний

захист), щодо яких органи влади субнаціонального рівня мають ширшу автономію. Ці функції фінансуються за рахунок загальних трансфертів і власних ресурсів. Майже всі державні видатки на житлово-комунальні послуги (постачання питної води, освітлення та прибирання вулиць, централізоване опалення, містобудування та інфраструктуру) також проходять через органи державної влади субнаціонального рівня [176].

Прогрес у децентралізації видатків не повною мірою відображається показниками. Результатом децентралізації став перерозподіл обов'язків зі здійснення видатків між субнаціональними рівнями (зокрема, їх передача з районного рівня на рівень міст та ОТГ), а не перерозподіл надходжень між центральним (міністерським) та субнаціональними рівнями. У період із 2001 по 2016 р. обсяг видатків субнаціонального рівня в Україні досить відчутно зріс – із 11,7 до 14,7 % [176].

Функції щодо здійснення видатків мають бути визначені чіткіше. Майже 80 % субнаціональних видатків становлять видатки на здійснення делегованих повноважень (охорона здоров'я, освіта, соціальний захист). Відсутність свободи витратити вказані кошти істотно звужує автономію у здійсненні видатків на субнаціональному рівні. Багатьом місцевим органам не вистачає ресурсів для здійснення своїх виключних повноважень, зокрема тих, які необхідні для економічного та соціального розвитку їхніх територій. Тягар поточних видатків на місцеві бюджети значно звужує можливість самофінансування інвестицій [176].

У подальшому Україні слід (пере)оцінити розподіл обов'язків між рівнями влади, щоб полегшити тягар для субнаціональних органів, пов'язаний з виконанням окремих функцій, і розширити їхню автономію у здійсненні видатків. На всіх рівнях (центральному, регіональному, проміжному та місцевому) потрібно виконати аналіз компетенцій і функцій з метою чіткого розподілу відповідальності та оцінки доцільності делегування деяких завдань субнаціональним органам. Децентралізація не обов'язково означає передачу всіх функцій із центрального на нижчі рівні влади: вона

передбачає закріплення функцій за відповідними рівнями згідно з принципом субсидіарності [176].

Функції органів влади України субнаціонального рівня детально описані в низці законів та нормативно-правових актів, а їхні обов'язки зі здійснення видатків – розподілені за делегованими функціями та ексклюзивними чи власними обов'язками (*табл. Д.3.1*).

Делеговані функції пов'язані з наданням публічних послуг, таких як освіта, охорона здоров'я та соціальне забезпечення. Офіційно ці функції належать до сфери відповідальності центральних органів влади. Для їх виконання вони надають органам влади нижчого рівня цільові фонди. Такі кошти «проходять» через місцеві бюджети, проте органи влади субнаціонального рівня мають обмежені права щодо їх використання. Крім того, органи влади субнаціонального рівня мають невелику автономію в управлінні своїми функціями. Правові обов'язки, організація надання послуг, фінансування, людські ресурси, стандарти якості тощо визначаються та контролюються центральними органами влади. Таким чином, свобода дій органів влади субнаціонального рівня у виконанні делегованих функцій або істотно обмежена, або її взагалі немає [176].

Практичний досвід переконує, що розподіл обов'язків із надання послуг доцільно здійснювати відповідно до «зони їх використання». Загальнонаціональні органи влади націлені на вирішення питань, пов'язаних безпосередньо із задоволенням потреб громадян незалежно від місця їх проживання, фінансуючи ці послуги. До загальнодержавних функцій, як правило, відносять оборону, поштову службу і систему зв'язку, дороги загальнодержавного значення, цивільну авіацію. Крім того, сюди відносять також зовнішню політику, науково-дослідні роботи, захист навколишнього середовища та інше.

На субнаціональний рівень влади доцільно передати ті види послуг, виробництво яких забезпечує «економію на масштабі» або розширення «зони використання», але за єдиними загальнодержавним нормам. До витрат

місцевих органів влади доцільно відносити будівництво міжміських доріг, тобто громадські послуги і блага, які локалізуються лише на певній території.

Ефективність моделі фінансової децентралізації забезпечується відповідністю обов'язків за видатками тим цілям, які ставляться при закріпленні тієї чи іншої послуги. При цьому закріплення повноважень за видатками за рівнями бюджетної системи має бути обумовлено чотирма критеріями: економічною ефективністю, бюджетною справедливістю, політичною підзвітністю й адміністративною дієвістю.

Згідно з цими характеристиками, видаткові повноваження повинні закріплюватися за тими структурами управління, які можуть, по-перше, надавати послугу за мінімально можливою вартістю; по-друге, фінансувати ту чи іншу функцію при максимально можливому бюджетному вирівнюванні; по-третє, надавати послугу за достатнього громадського контролю; по-четверте, виконувати ту чи іншу функцію авторитетно, кваліфіковано і з урахуванням інтересів споживачів.

У сучасних державах встановлено різний порядок наділення органів місцевого самоврядування власними повноваженнями. У ряді країн (США, Великобританія) повноваження органів місцевого самоврядування закріплюються у вигляді детального перерахування їхніх прав і обов'язків. Тому зазначені органи мають право займатися лише тими проблемами, на розв'язання яких вони прямо зобов'язані законом. При вирішенні питань, вказівка на можливість реалізації яких органами місцевого самоврядування в законі відсутня, їхні дії можуть бути визнані вчиненими з перевищенням встановлених повноважень і, отже, незаконними.

Слід зазначити, що навіть за децентралізованої моделі економічні відносини центру і територій у США включають і міжбюджетні відносини, і доволі великий комплекс заходів підтримки економічного розвитку територій. У США є федеральний закон регіонального розвитку, ряд структур, що займаються регіональною проблематикою [300].

Інші держави, навпаки, при визначенні повноважень органів місцевого самоврядування виходять із «залишкового» принципу. Відповідно до нього органи місцевого самоврядування мають право вирішувати лише ті питання, здійснення яких не надано іншим органам. Цей принцип застосовують у країнах континентального права. Наприклад, у п. 2 ст. 28 Основного закону ФРН встановлено, що громадам має бути надано право регулювати в рамках закону під свою відповідальність усі справи місцевого співтовариства. Федеральний конституційний суд ФРН, виносячи рішення про тлумачення цих положень, роз'яснив, що комунальним органам повинно бути гарантовано право вирішувати всі ті питання місцевого значення, які законом не надано іншим органам. Конституції земель конкретизують це положення. Так, у Конституції землі Гессен закріплено, що громади на своїй території і під свою відповідальність мають право розв'язувати будь-яке завдання публічної влади, крім випадків, коли її рішення покладено на інші відомства в громадських інтересах спеціального припису закону [290].

Аналіз досвіду держав – членів СС щодо реформування державного устрою та, зокрема, розподілу сфер компетенції і повноважень між державою й територіальними громадами, а також взаємодії між, відповідно, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування як їхніми представниками показав, що єдиної моделі поділу видаткових повноважень між рівнями влади немає ні в країнах Східної Європи, ні в країнах Західної Європи, ні в інших регіонах світу. Для східноєвропейських держав це твердження можна проілюструвати на прикладі освіти. Так, у Румунії місцева влада не здійснює жодних витрат на освіту. У Польщі місцева влада здійснює витрати тільки на дошкільну освіту [266]. У Чехії витрати на початкову і середню освіту розділені між місцевим і державним рівнями влади. У Латвії та Литві місцева влада здійснює всі витрати, пов'язані з початковою й середньою освітою, за винятком заробітної плати вчителів [272].

Разом з тим у деяких державах роль субнаціональних бюджетів у видатках бюджетної системи, навпаки, знизилася. Послаблення територіальної фінансової автономії було, в тому числі, пов'язане з потребою в консолідації бюджетних систем. У середині 2000-х років імператив стримування зростання витрат і нарощування доходів був пов'язаний зі збільшенням пенсійних зобов'язань центральних урядів, викликаних старінням населення. Згодом такий тренд був посилений необхідністю зниження бюджетних дефіцитів, спричинених масштабними пакетами антикризових заходів 2008–2009 рр. Водночас, якщо у високорозвинутих країнах бюджетні пропорції, що склалися, у цілому відображають реальні розмежування повноважень за доходами і видатками між рівнями влади, то в країнах, які розвиваються, і країнах із перехідною економікою вони не завжди коректні.

Загалом оптимізація витрат регіональних і місцевих бюджетів у напрямі децентралізації видатків на національну економіку, житлово-комунальне господарство та передачі частини витрат на соціальну політику (в частині трансфертів різним верствам населення) на вищестоящий рівень бюджетної системи здатна забезпечити активізацію економічного зростання і посилити позитивні ефекти фіскальної децентралізації.

Європейський і світовий досвід свідчать, що місцеві проблеми можуть ефективно вирішуватися виключно на місцевому рівні. Децентралізація передбачає передачу повноважень вирішувати місцеві проблеми на найближчий для людей рівень – від центральних державних структур органам місцевого самоврядування – безпосередньо громадам, а також забезпечити їх власними фінансовими ресурсами, які зроблять їх спроможними ці проблеми вирішувати. Запроваджується відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцями за ефективність своєї роботи, а перед державою – відповідальність за законність.

На сьогодні зарубіжний досвід розмежування предметів відання і повноважень між органами влади різних рівнів управління характеризується певними тенденціями (рис. 3.8).

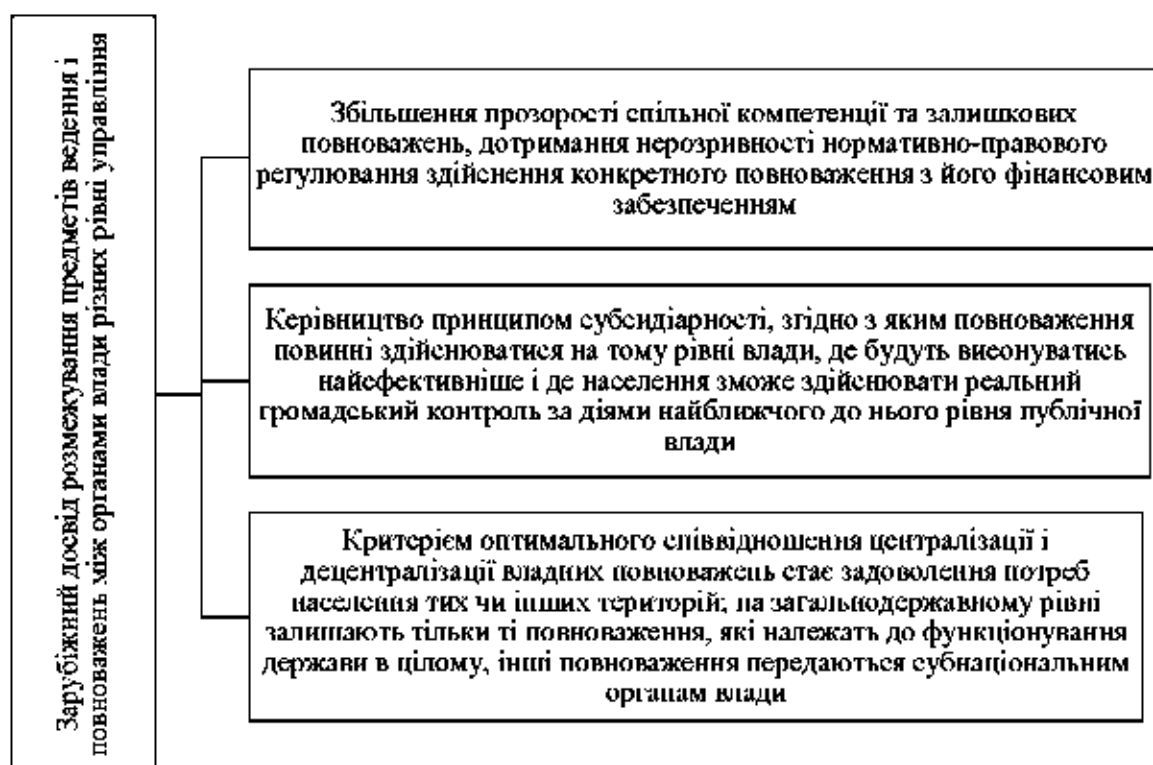


Рис. 3.8 Тенденції розмежування предметів відання і повноважень між органами влади різних рівнів управління у зарубіжних країнах

Джерело: узагальнено автором.

Узагальнюючи зарубіжний досвід, можна зробити такі висновки: для організації ефективного нагляду та контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні необхідно чітко визначити перелік державних органів та посадових осіб, які мають право здійснювати контрольні та наглядові функції у сфері місцевого самоврядування, розмежувати повноваження між суб'єктами контрольної діяльності, врегулювати процедуру здійснення нагляду і контролю у муніципальній сфері, запровадити єдині принципи та методи реалізації державного контролю на регіональному та місцевому рівнях.

Отже, розмежування дохідних джерел і витратних повноважень із метою досягнення збалансованості бюджетної системи в Україні має, на нашу думку, ґрунтуватися на чітко визначених принципах (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Рекомендовані принципи розмежування дохідних джерел і витратних повноважень

№ з/п	Сутність принципів
1	Забезпечення наповнення соціально необхідного бюджету місцевого самоврядування і територіальної громади насамперед за рахунок власних закріплених дохідних джерел
2	Оптимізація бюджетних витрат і підвищення їх соціально-економічної результативності
3	Справедливість і прозорість у сфері міжбюджетних відносин;
4	Ефективність і оптимальність вилучення податкових доходів до бюджету вищого рівня
5	Соціальна та економічна обґрунтованість у розподілі видаткових повноважень
6	Гарантії фінансового забезпечення встановлених видаткових повноважень
7	Фінансова відповідальність суб'єктів міжбюджетних відносин за порушення фінансової дисципліни
8	Створення стимулів у регіональних і місцевих органах влади до збільшення податкового потенціалу на своїй території, нарощування інвестиційних, виробничих, природних та інших ресурсів
9	Оптимальна фінансова незалежність регіональних і місцевих органів влади
10	Управління фінансами в інтересах населення, що проживає на відповідній території

Джерело: запропоновано автором.

Реалізація викладених принципів дасть змогу сформувати соціально орієнтовану й фінансово збалансовану модель фіскальної децентралізації, що допоможе забезпечити правильні орієнтири в розмежуванні дохідних джерел і видаткових повноважень.

Аналіз особливостей фіскальної децентралізації в різних країнах із точки зору стану бюджетних обмежень субнаціональних органів влади, дає можливість підкреслити, що жорсткість або м'якість бюджетних обмежень субнаціональних органів влади багато в чому визначається ступенем децентралізації державного управління. Разом із тим наслідки децентралізації – такі, як зростання ефективності економіки в цілому, розмежування відповідальності між рівнями влади, підвищення якості державного

управління – залежать від соціальних, культурних та інституційних особливостей тієї чи іншої країни, а в окремих випадках – її регіонів.

Поряд із перевагами децентралізації фінансовий і політичний поділ відповідальності між рівнями влади може породжувати проблему м'яких бюджетних обмежень. У зв'язку з цим аналіз уроків децентралізації важливий, оскільки може дати уявлення про основні характеристики системи міжбюджетних відносин, необхідних для досягнення того чи іншого результату в аспекті субнаціональних бюджетних обмежень.

За результатами аналізу механізмів фінансової децентралізації в різних країнах можна говорити про два істотно різних способи досягнення фінансової дисципліни – ринковий та ієрархічний. Система відносин між органами влади різного рівня може функціонувати за відсутності механізму ієрархії, якщо вона не характеризується наявністю негативних екстерналій, з різних причин центральний уряд обмежений у своїх повноваженнях або не чинить тиску на субнаціональні органи влади при досягненні цілей національної політики.

Після ознайомлення з досвідом зарубіжних держав у розвитку фінансової децентралізації варто враховувати різницю між такою державою, як Німеччина, що історично виникла у вигляді федерації і ніколи не була централізованою, і, наприклад, Польща, де спроби децентралізації були зроблені після тривалого етапу централізованого управління.

Як показує досвід багатьох країн, центральний уряд, залучений до регулювання фінансових рішень на субнаціональних рівнях управління, має сприяти розвитку ринкових механізмів, а не перешкоджати зростанню їх ролі. За відсутності центру політичної влади інституційні механізми посилення бюджетних обмежень – такі як ринковий контроль за запозиченнями і залученням органами влади позикових коштів – посідають важливе місце в регулюванні потоків національних фінансів.

Штати США і провінції Канади є прикладом, де фінансова дисципліна досягається за рахунок ринкових механізмів. Вони мають широкомасштабну

автономію, велика частина їхнього бюджету формується за рахунок оподаткування, причому податкова база і податкові ставки визначаються на місцевому рівні. Більше того, додаткові ресурси субнаціональні органи влади залучають на конкурентному ринку капіталу за відсутності федеральних обмежень. Однак наявність фінансових труднощів знижує оцінку кредитоспроможності місцевої влади, а це тягне за собою збільшення витрат на залучення позикових коштів, що, у свою чергу, є природним обмеженням на залучення нових запозичень.

Фінансова дисципліна субнаціональних органів влади може бути досягнута за допомогою ринкового механізму, тільки якщо кредитори, резиденти і власники капіталу впевнені, що центр гарантовано не несе відповідальності за фінансові рішення місцевої влади. Досвід багатьох країн показує, що формування уявлень про функціонування системи міжбюджетних відносин у разі фінансових криз є тривалим процесом із неоднозначним результатом. Однак прийняття цих обмежень було викликане насамперед тиском із боку виборців і кредиторів у ході багаторічної практики управління фінансами, а не нормативними вимогами центру або цілеспрямованою політикою, спрямованою на посилення бюджетних обмежень.

Процеси децентралізації в більшості інших країн світу відбувалися протилежним шляхом – у вигляді делегування повноважень центральним урядом субнаціональним органам влади, що зумовлює як іншу структуру розподілу повноважень, так і інші відносини між рівнями влади. Зокрема, розподіл податкових і витратних зобов'язань у таких федераціях, як Канада і США, закріплений конституційним законодавством, істотно відрізняється від аналогічної структури в децентралізованих державах, яка сформувалася шляхом делегування. Так, у країнах, де процеси децентралізації розпочалися в другій половині XX ст., розмежування видаткових та дохідних повноважень відбувалося відповідно як до вимог економічної ефективності, так і концепції соціальної держави: відмова від серйозної децентралізації

повноважень у сфері оподаткування, збереження за центральним урядом повноважень у сфері регулювання стандартів надання основних соціальних послуг, поширення практики сфер спільного відання, широке використання міжбюджетних трансфертів різного роду.

У децентралізованих державах у результаті описаної структури розподілу видаткових і податкових повноважень часто виникає вертикальний фінансовий дисбаланс, що характеризується перевищенням державних доходів над витратами (без фінансової допомоги) на національному рівні та перевищенням витрат над доходами субнаціональному. Це, у свою чергу, перешкоджає ефективному функціонуванню ринкового механізму встановлення необхідних обмежень, оскільки для кредиторів, виборців і самих органів влади наявність вертикального дисбалансу бюджетної системи може означати, що центральний уряд несе відповідальність за забезпечення субнаціональних бюджетів доходами, а отже, є гарантом наслідків фіскальних рішень, прийнятих на регіональному рівні.

Однак наведені міркування не вказують на те, що всі країни з децентралізованою бюджетною системою є свідомо менш ефективними з точки зору бюджетних обмежень субнаціональної влади, ніж історичні федерації США і Канади. З одного боку, структура розподілу податкових і видаткових повноважень у цих країнах є джерелом додаткової неефективності. З другого – в державах із децентралізованою бюджетною системою шляхом делегування негативні наслідки нечіткого розподілу повноважень і вертикальної незбалансованості бюджетної системи можуть бути виправлені через проведення раціональної фінансової політики національної влади.

Проведений аналіз показує, що вертикальний дисбаланс бюджетної системи не веде автоматично до виникнення м'яких бюджетних обмежень. Наприклад, в Угорщині та Польщі, де міжбюджетні трансферти є основним джерелом формування субнаціональних бюджетів, бюджетні обмеження субнаціональних органів влади ефективно посилюються шляхом проведення

відповідальної політики на національному рівні та встановлення механізму ієрархічного контролю над регіонами [272]. Водночас відсутність такого механізму і вертикальна незбалансованість, поєднана з вільними умовами отримання кредитів субнаціональними органами влади, призводять до виникнення м'яких бюджетних обмежень місцевої влади.

Аналіз міжнародного досвіду регулювання міжбюджетних відносин показує, що за інших рівних умов незбалансованість бюджетної системи (вертикальна або горизонтальна) сприяє активному використанню міжбюджетних трансфертів із метою міжбюджетного регулювання. При цьому залежність субнаціональних органів влади від трансфертів може породжувати очікування надання позапланової підтримки при виникненні бюджетних проблем. Однак міжрегіональний перерозподіл ресурсів центральними органами влади і висока залежність субнаціональних бюджетів від трансфертів самі по собі не означають наявності м'яких бюджетних обмежень. Досвід інших країн показує, що чіткі та передбачувані правила отримання трансфертів не чинять негативного впливу на економіку в цілому. Якщо трансферти обумовлені чітко окресленими в законодавстві причинами, якщо вони не є предметом політичних угод, то очікування додаткового фінансування з національного бюджету зменшуються.

Багато в чому, як показує розглянутий досвід, ефективне функціонування ринкового механізму залежить від політичного устрою держави. Коли субнаціональні органи влади не здатні стримувати безробіття, не в змозі фінансувати заборгованість за наданими суспільними благами, вони можуть чинити тиск на своїх представників у законодавчій гілці влади. Якщо рішення, що приймаються законодавчим органом, засновані на результатах багатостороннього ієрархічного торгу, гострота проблеми м'яких бюджетних обмежень за цих умов не буде зменшена.

Ступінь жорсткості бюджетних обмежень залежить не тільки від жорсткості політики національної влади у сфері міжбюджетних відносин, а й від ужитих заходів щодо контролю за діями субнаціональних органів влади.

Як приклад можна навести досвід Угорщини. У цій країні на початковій стадії перехідного періоду місцева влада діяла в умовах постійно зростаючого бюджетного дефіциту, що призводив до фінансової кризи в окремих муніципалітетах, і місцеві органи влади через потребу в допомозі з державного бюджету чинили тиск на центр. Ця обставина змусила національний уряд Угорщини запровадити жорсткі обмеження у сфері субнаціональних бюджетних витрат і запозичень [266].

Виступаючи гарантом місцевої влади, центральний уряд неявно впливає на реакцію кредиторів, виборців на фінансові рішення субнаціональних органів влади. Контроль із боку вищого рівня обмежує автономію субнаціональних органів влади, знижуючи тим самим вигоди від децентралізації. Правила та обмеження отримання позикових коштів змушують місцеву владу збільшувати податкові доходи і контролювати витрати на падашя суспільних благ. З точки зору носіїв механізмів, дії центру повинні включати правила й адміністративні процедури, спонукаючи кредиторів, виборців або інших ринкових агентів стежити за фінансовими рішеннями субнаціональних органів влади.

Таким чином, на підставі проведеного аналізу системи міжбюджетних відносин у зарубіжних країнах з точки зору ступеня жорсткості бюджетних обмежень субнаціональних органів влади можна зробити такі висновки:

1. Жорсткі бюджетні обмеження можуть забезпечуватися двома способами: шляхом встановлення обмежень ринкового характеру на фінансову поведінку субнаціональних органів влади й за допомогою механізмів ієрархічного контролю з боку центральної влади.

2. Посилення бюджетних обмежень за відсутності жорсткого контролю за бюджетною політикою субнаціональних органів влади багато в чому визначається не законодавчою базою, а попереднім досвідом відносин між національним і субнаціональними бюджетами в періоди фінансових труднощів. Не в останню чергу жорсткі бюджетні обмеження субнаціональних органів влади в США і Канаді були сформовані

багаторічною історією відмов у прямій фінансовій підтримці цих органів. Однак у разі регіонального представництва в законодавчих органах влади навіть формальне схвалення жорстких принципів фінансових відносин між національними та субнаціональними органами влади може не призводити до посилення бюджетних обмежень, оскільки в подальшому таке рішення може бути змінено.

3. Забезпечення фінансової дисципліни субнаціональних органів влади – одна з найсерйозніших проблем, що виникають при децентралізації бюджетної системи. Створення ринкових обмежень їхньої опортуністичної поведінки є довгостроковим процесом, тому будь-яка децентралізація (особливо в умовах вертикальної незбалансованості, характерної для більшості сучасних держав із багаторівневим бюджетним устроєм) повинна супроводжуватися, по-перше, встановленням жорстких правил розподілу фінансових ресурсів між субнаціональними бюджетами, і, по-друге, введенням правил залучення позикових коштів.

У зв'язку з цим особливу увагу потрібно приділити такому джерелу запозичень, як накопичення кредиторської заборгованості бюджетів. На відміну від залучення ресурсів на ринку капіталу, утворення кредиторської заборгованості відбувається за межами встановлених процедур. Водночас субнаціональні органи влади схильні накопичувати кредиторську заборгованість із фінансування тих видів суспільних благ, відповідальність за регулювання та надання яких повністю або частково несуть національні органи влади, що за інших рівних умов підвищує ймовірність надання додаткової фінансової допомоги, спрямованої на ліквідацію кредиторської заборгованості.

4. Поведінка національних органів влади в період фінансової кризи є найважливішим індикатором їхніх намірів щодо посилення бюджетних обмежень на всіх рівнях бюджетної системи. Сигналом про посилення цих обмежень не обов'язково є повна відмова від надання підтримки субнаціональним органам влади – істотним елементом може бути проведення

політики, яка б давала змогу перенести витрати за рішення щодо збільшення надання суспільних благ за рахунок розширення запозичень на органи влади, що приймають такі рішення. Як приклад можна навести досвід підтримки муніципалітетів у США, де федеральна влада надавала підтримку муніципальній владі за умови вжиття низки «болбочих» заходів, спрямованих на реформування системи управління державними фінансами.

5. За інших рівних умов децентралізація повинна супроводжуватися передачею відповідальності за прийняті фінансові рішення на субнаціональний рівень влади. Субнаціональні органи влади виступають агентами національної влади щодо надання суспільних благ. Це свідчить про те, що збереження інструментів міжбюджетного регулювання, властивих угорській державі, призводить до ризику прийняття невиправданих рішень у сфері надання суспільних благ.

6. Інструменти політичної системи країни істотно впливають на стан бюджетних обмежень. Цілісність політичної системи, відсутність коаліційних груп і механізмів ієрархічного торгу за розподіл ресурсів між органами влади дає можливість національній владі перешкоджати опортуністичній поведінці з боку субнаціональних органів влади.

7. Одночасно з висновком про необхідність супроводу децентралізації встановленням ефективних механізмів ієрархічного контролю за фінансовою діяльністю субнаціональних органів влади слід зазначити, що прості механізми фінансової ієрархії – централізований розподіл позикових коштів (без використання банківських позик і запозичень на відкритому ринку), встановлення обмежень на величину позик, контроль за видатковими рішеннями та ін. є неспроможними в умовах великих, а також багаторівневих федерацій.

Приватні суб'єкти: органи влади субнаціонального рівня можуть здійснювати аутсорсинг послуг у приватних підприємств на договірній основі (наприклад, послуг із переробки сміття) – через ліцензування, концесії та асоціації споживачів. Ключові правові принципи, що застосовуються до

муниципальних концесій, у тому числі відповідні сектори (наприклад, міський громадський транспорт, водопостачання, водовідведення, морські порти, громадське харчування тощо) визначені кількома законами. Складнішою формою державно-приватного співробітництва є державно-приватне партнерство. Однак в Україні ця форма нечасто використовується на субнаціональному рівні [176].

При розмежуванні видаткових повноважень між різними рівнями публічної влади пропонуємо дотримуватися певних критеріїв (рис. 3.9).

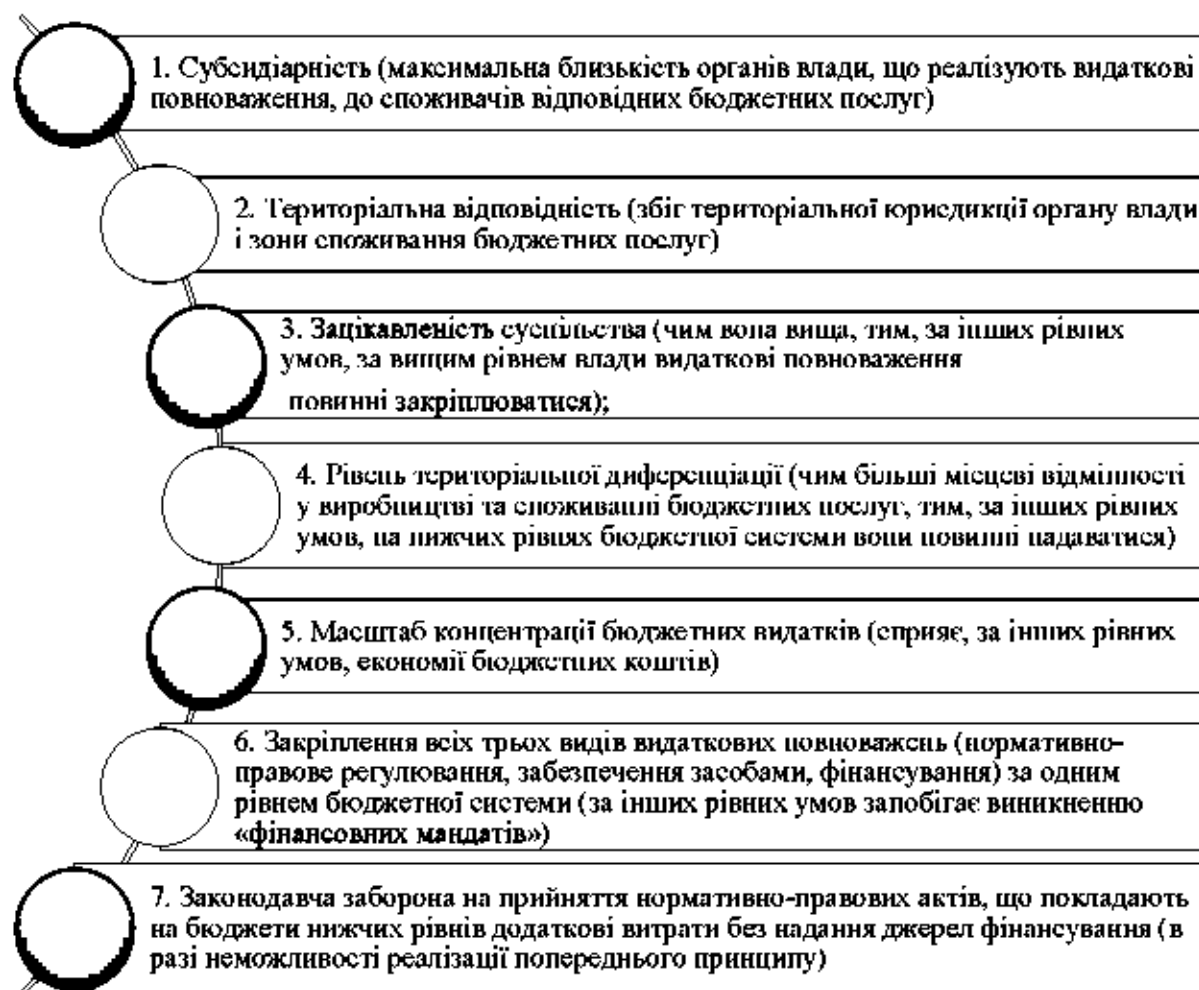


Рис. 3.9. Основні критерії розмежування видаткових повноважень між різними рівнями публічної влади

Джерело: запропоновано автором.

Для досягнення оптимального співвідношення видаткових повноважень між різними рівнями бюджетної системи України необхідно вжити такі заходи:

1. Перерозподілити сфери компетенції органів влади різних рівнів адміністративно-територіального устрою України на основі максимально можливого уникнення спільних повноважень.

2. Удосконалити систему делегованих повноважень, зокрема: зберегти можливість делегування державою своїх повноважень органам місцевого самоврядування через підписання відповідних угод; розробити та впровадити порядок нагляду державними адміністраціями за реалізацією делегованих повноважень; законодавчо визначити процесуальні норми здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень та відповідальності за їх порушення.

3. Зміцнити фінансове забезпечення субнаціональних органів влади.

Оптимальний розподіл повноважень між різними ланками бюджетної системи України є одним із пріоритетних напрямів удосконалення функціонування публічної влади на місцях, оскільки від цього залежать якість надання суспільних послуг, розв'язання соціально-економічних завдань місцевого характеру. Комплементарність функцій державних органів влади різного рівня, спрямованих на координацію та ефективне управління адміністративними й фінансовими ресурсами, здатна сприяти підвищенню рівня добробуту населення та впливати на результативність вирішення проблеми подолання бідності.

Єдиних схем децентралізованої локалізації низького рівня життя не існує. Вибір моделей і схем зумовлений взаємопов'язаною дією детермінант ринкового реформування, взаємозумовленістю масштабу країни, рівня її соціально-економічного розвитку, геополітичної ситуації, активністю місцевої громади, а також ступенем відображення місцевих ініціатив у вирішенні проблем національної ваги. Дія принципу розмежування повноважень зводиться до визначення заходів загальнодержавного впливу,

що забезпечують макроекономічну стабілізацію, ефект від якої проявляється на всій території країни і втілюється не тільки в нарощуванні заощаджень та інвестицій, а й у створенні екстерналій, які полягають у розвитку соціальної та виробничої інфраструктури.

Інструментом реалізації централізованих схем боротьби з бідністю є податки, різноманіття яких на місцевому рівні може призвести тільки до зниження економічної активності. Диференційованість виробництва суспільних благ розглядається як необхідний інструмент децентралізації, що забезпечує привабливість регіонів для населення за якістю обслуговування та вартістю їх придбання. Під час утілення основних напрямів, що визначають якісну модернізацію системи соціального захисту населення як елемент стратегії боротьби з бідністю в умовах децентралізації, рекомендуємо застосовувати певні принципи (рис. 3.10).

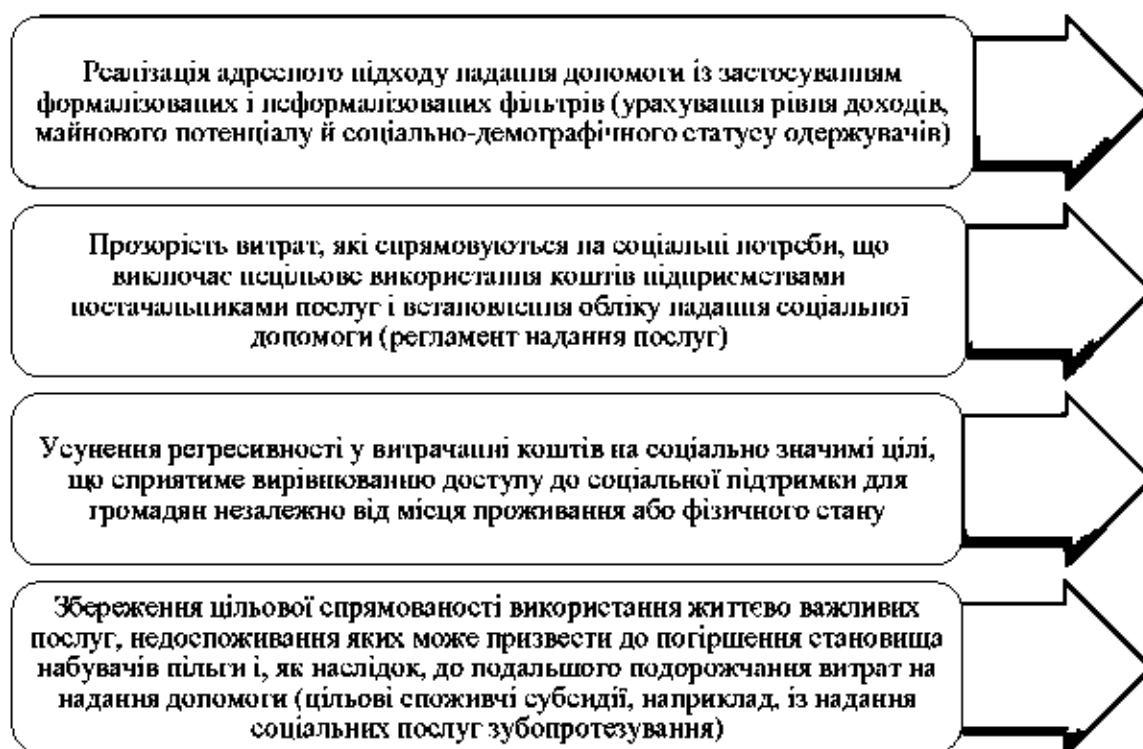


Рис. 3.10. Принципи реалізації стратегії боротьби з бідністю в умовах децентралізації

Джерело: запропоновано автором.

Зміст заходів, спрямованих на зниження бідності, має відображати всю сукупність дій, що впливають на зростання рівня споживання населення,

доступність благ і їхню якість, підвищення людського потенціалу. Виявлення соціальних зобов'язань, розмежування повноважень і відповідальності, визначення порядку фінансування соціальних послуг на основі результативно орієнтованої технології розподілу бюджетних коштів у соціальній сфері є необхідною умовою системного вирішення проблеми локалізації низького рівня життя населення. Стратегічні пріоритети побудови концепції зниження бідності в умовах впровадження фіскальної децентралізації представлені на *рис. 3.11*.

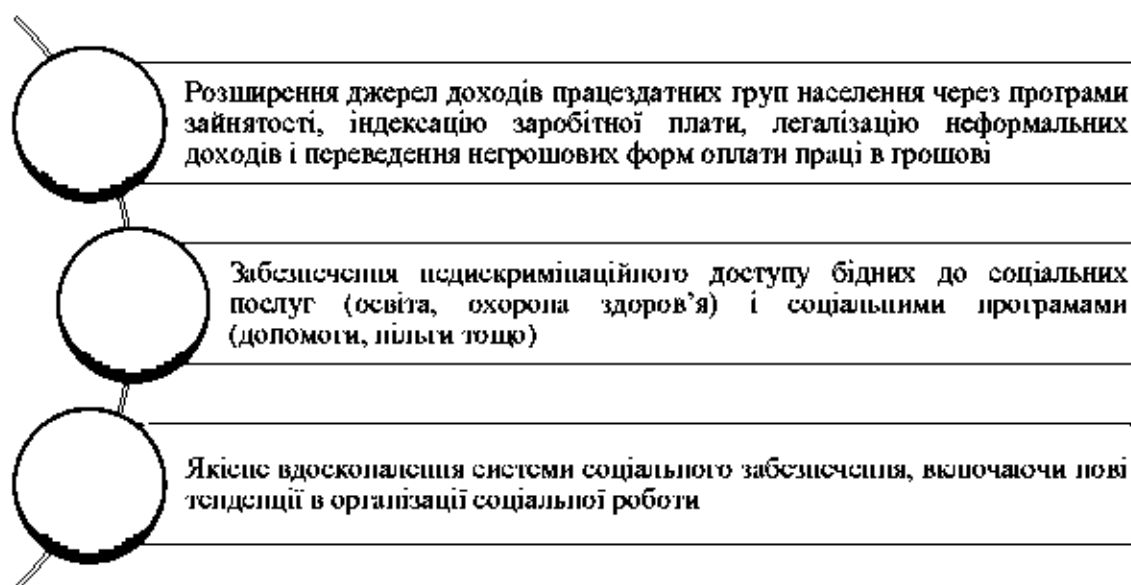


Рис. 3.11. Стратегічні пріоритети побудови концепції зниження бідності в умовах упровадження фіскальної децентралізації

Джерело: запропоновано автором.

Рекомендуємо, аби цільова програма соціально-економічного розвитку, орієнтована на локалізацію бідності, передбачала виконання таких завдань:

- 1) поліпшення стану здоров'я населення – збільшення тривалості життя і, зокрема, трудової активності, що забезпечує можливість отримання вищого рівня доходів;
- 2) підвищення якості освіти та формування ефективного ринку праці як детермінантів вирівнювання економічних можливостей населення країни;
- 3) створення умов для зростання забезпеченості населення країни благоустроєним житлом;

4) забезпечення необхідного рівня страхових виплат у період втрати заробітків, адресної соціальної підтримки й соціального обслуговування соціально незахищених груп населення;

5) економічне зростання, підвищення конкурентоспроможності економіки.

Систематичний і комплексний підхід до вирішення цієї проблеми має ґрунтуватися на координації зусиль державних органів різних рівнів за чіткого розмежування їхніх повноважень, функцій і засобів впливу.

На підставі результатів перевірки розподілу обов'язків і функцій між рівнями влади України можна висловити припущення про ймовірність того, що доведеться розглянути можливість «рецентралізації» окремих функцій, аби на місцевому рівні залишилися тільки ті з них, які мають локальний характер і найкраще виконуються субнаціональними органами. У секторі освіти, наприклад, окремі значні поточні платежі слід повернути на вищі рівні влади, тоді як здійснення освітніх інвестицій та пов'язані витрати (технічне обслуговування та ремонт), а також окремі операційні витрати (енергоресурси, позакласна робота, адміністративні послуги, харчування, перевезення школярів тощо) – залишити на місцевому рівні. Основна ідея полягає в рецентралізації не всієї галузі, а окремих функцій. Такий аналіз слід провести в усіх секторах, які уряд планує рецентралізувати (особливо в секторах освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення), з урахуванням поточних реформ. Наприклад, у секторі охорони здоров'я передбачаються докорінні зміни, що значно вплинуть на обов'язки субнаціональних органів влади в галузі охорони здоров'я. Ще одна проблема полягає в розподілі правильних повноважень і функцій між різними субнаціональними рівнями. У країнах ОЕСР немає єдиної моделі розподілу функцій між субнаціональними органами. Однак загальна схема, розроблена на основі досвіду країн ОЕСР (табл. Д.4.1), може допомогти Україні, де розподіл функцій і доходів усе ще потребує удосконалення [176].

Розмір країни, зокрема чисельність її населення та площа території, є основним чинником, що визначає територіальний розподіл влади у цій країні. Більшість країн із численним населенням мають більше автономних проміжних рівнів урядування, у результаті чого регіональна влада в них переважає над центральною. За кількістю населення Україна є найбільшою країною Східної Європи. Рано чи пізно великі країни тяжіють до децентралізації [266]. Проте, як проілюстровано в *табл. Д.4.1*, всі субнаціональні рівні урядування мабуть окремі подібні обов'язки.

Концепція реформування місцевого самоврядування [198] передбачає територіальну та інституційну реорганізацію на всіх трьох субнаціональних рівнях управління. Так, пропонується спростити адміністративно-територіальний поділ до трьох основних рівнів: регіони (області) включно з містами, які вже мають статус міст обласного значення; райони; самоврядні територіальні одиниці. Територіальна реорганізація, як зазвичай у подібних ситуаціях, має на меті підвищити ресурсну, інституційну та управлінську спроможність субнаціональних органів влади.

Запропонована реформа раціоналізує підхід до структурування субнаціональних рівнів урядування, а також передбачає визначення масштабів і спроможності на рівні місцевих урядів для задоволення потреби в децентралізації структури державного управління і надання послуг. Політика регіонального розвитку в Україні підтримує ці пропозиції вдосконалення багаторівневого державного управління.

Концепція реформування місцевого самоврядування визначає чіткі обов'язки кожного субнаціонального рівня урядування (область, район, громада). Вона, крім того, передбачає підвищення рівня субсидіарності шляхом делегування певних обов'язків, зокрема з надання громадських послуг, місцевим органам влади, що сприяє адміністративній децентралізації. Перерозподіл обов'язків згідно із запропонованою Концепцією більш-менш відповідає загальноприйнятим принципам розподілу багаторівневих завдань серед субнаціональних рівнів урядування (*табл. Д.4.1*), проте передбачає

меншу кількість функцій обласних і районних адміністрацій, ніж загальноприйнято (*табл. Д.5.1*). Такі завдання, як соціальний захист, реєстрація актів цивільного стану та охорона здоров'я, передбачається покласти на центральні виконавчі територіальні органи на базовому рівні урядування.

Основними проблемами децентралізації в Україні є: складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст); нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги; погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження.

Вирішення цих та інших проблем стосовно формування і використання місцевих бюджетів значною мірою визначило б розширення економічної самостійності регіонів країни. Адже те, наскільки вони політично незалежні і фінансово забезпечені, справляє істотний вплив на формування демократичних, ринково орієнтованих систем і підвищує шанси на успіх реформ. Для реального забезпечення принципів самостійності в складанні і використанні бюджетів усіх рівнів необхідно, щоб кожна ланка бюджетної системи мала чітку, визначену законом дохідну базу, а взаємовідносини між державним і регіональними бюджетами будувалися з урахуваннями специфіки та перспектив соціально-економічного розвитку регіонів.

Зважаючи на результати дослідження, основними засадами удосконалення сучасної системи розподілу повноважень та компетенції між рівнями влади в Україні є:

I. Оптимізація сфери компетенції органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях на принципах максимально можливого уникнення спільних повноважень органів публічної влади різних рівнів:

1.1. Збереження у сфері компетенції органів місцевого самоврядування регіонального рівня (крім міст загальнодержавного значення): розроблення та реалізація програм та здійснення будівничих проектів, що мають міжрайонне значення; повноваження, передбачені частиною другою ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які не будуть перерозподілені на користь місцевих державних адміністрацій [193]; повноваження, делеговані органами місцевого самоврядування субрегіонального рівня; повноваження, делеговані державними адміністраціями та іншими органами державного управління.

1.2. Передання виконавчим комітетам районних рад таких повноважень: розроблення та виконання стратегічних планів, загальних і цільових програм розвитку відповідних територій; розроблення та виконання проектів місцевих бюджетів, розпорядження відповідними бюджетними коштами; контроль за виконанням рішень та нормативно-правових актів, виданих представницьких органів місцевого самоврядування; керівництво роботою санітарно-епідеміологічних станцій та нагляд за якістю у сфері будівництва і торгівлі; забезпечення діяльності середніх спеціальних навчальних закладів; управління установами охорони здоров'я (крім тих, що перебувають у підпорядкуванні регіональних органів публічної влади).

II. Визначення нового переліку повноважень місцевих державних адміністрацій.

2.1. За місцевими державними адміністраціями мають бути закріплені такі повноваження: контроль за реалізацією органами місцевого

самоврядування повноважень, делегованих державою, а також за використанням бюджетних коштів, виділених органам місцевого самоврядування для здійснення цільових програм; координація діяльності відповідних територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади; сприяння виконанню державними органами функцій оборони (забезпечення мобілізації громадян на військову службу; управління цивільною обороною територій; допомога в забезпеченні життєдіяльності військових частин; здійснення заходів із військово-патріотичного виховання населення); реалізація заходів, визначених загальнонаціональними програмами розвитку; вибір, координація діяльності органів землевпорядкування та землекористування, органів правопорядку, пожежної охорони тощо; інформування органів державної виконавчої влади вищого рівня про стан справ та тенденції розвитку на підзвітних їм територіях.

III. Вдосконалення інституту делегованих повноважень, що має включати.

3.1. Збереження можливості делегування державою своїх повноважень органам місцевого самоврядування через підписання відповідних угод. Порядок такого делегування має бути визначений законом; слід скасувати практику делегування повноважень місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям. Натомість доцільним є вдосконалення порядку делегування повноважень органам місцевого самоврядування вищого рівня згідно з адміністративно-територіальним поділом; встановлення порядку ухвалення рішень щодо делегування повноважень і їх скасування; розроблення та запровадження порядку нагляду адміністраціями за реалізацією делегованих повноважень.

3.2. До повноважень, які можуть бути делеговані місцевими державними адміністраціями органам місцевого самоврядування, слід віднести: організацію охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та

садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення; керівництво пожежною охороною та органами правопорядку.

3.3. До повноважень, які можуть бути делеговані державою виключно органам місцевого самоврядування регіонального рівня, мають належати: використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища; використання та розвиток рекреаційних зон.

Для здійснення ефективних структурних трансформацій на рівні регіональної економіки необхідно впровадити механізми децентралізації, надати на місцевий рівень більше свобод та повноважень щодо залучення інвестицій, використання наявних на місцевому рівні ресурсів розвитку (у т.ч. природних, фінансових, людських) та задіяння людського капіталу.

Шляхом реформування адміністративно-територіального устрою за для того, щоб виконати поставлені цілі та плани щодо створення самодостатніх територіальних громад, які б володіли ресурсами, достатніми для ефективного вирішення питань місцевого значення.

Окремо слід забезпечити відповідно до національного законодавства та міжнародного досвіду трансформацію обласних державних адміністрацій та місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції в органи, які б здійснювали контрольно-наглядові функції у межах відповідних адміністративних одиницях, координацію діяльності територіальних представництв центральних органів виконавчої влади.

Для України як держави, яка намагається здобути право бути країною-членом Європейського Союзу, найважливішим являються зміни в законодавстві, які будуть спрямовані на ті принципи, засади та моделі здійснення влади, що вже діють на теренах «старих» держав-членів європейської спільноти.

Висновки до розділу 3

На основі обґрунтування теоретичних та практичних засади формування оптимальної моделі фіскальної децентралізації, шляхів удосконалення системи міжбюджетних відносин можна зробити наступні висновки та узагальнення.

1. Для формування раціональної політики фіскальної децентралізації необхідно: розмежування предметів ведення і компетенції різних рівнів державного управління необхідно здійснювати таким чином, щоб вони не дублювали один одного; законодавство, яке регламентує порядок розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи, має бути стабільним і враховувати інтереси регіонів; субнаціональні органи влади, які відповідають за реалізацію конкретних програм, повинні мати достатні власні джерела їх фінансування.

2. Забезпечення оптимального розподілу податкових повноважень між рівнями влади передбачає: податок повинен бути віднесений до повноважень центральної влади тією мірою, якою він націлений на економічну стабілізацію і розподіл доходу; до місцевого рівня повинні бути віднесені податки з найменш мобільними податковими базами; потрібен тісний зв'язок між сплаченими місцевими податками і послугами.

3. Основними тенденціями розмежування предметів відання і повноважень між органами влади різних рівнів управління є: збільшення прозорості спільної компетенції та залишкових повноважень, дотримання нерозривності нормативно-правового регулювання здійснення конкретного повноваження з його фінансовим забезпеченням; керівництво принципом субсидіарності; критерієм оптимального співвідношення централізації і децентралізації владних повноважень стає задоволення потреб населення тих чи інших територій; на загальнодержавному рівні залишають тільки ті повноваження, які належать до функціонування держави в цілому, інші повноваження передаються субнаціональним органам влади.

ВИСНОВКИ

На основі проведеного дослідження зроблено наступні висновки.

1. Поняття «фіскальна децентралізація» відображає процес перерозподілу видаткових повноважень, дохідних джерел та фіскальних функцій між різними рівнями бюджетної системи у напрямі розширення фінансової автономії органів місцевої влади з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів, покращення якості надання суспільних послуг. Фіскальна децентралізація є важливим інструментом удосконалення системи управління державними фінансами у багатьох країнах світу. Головною метою впровадження фіскальної децентралізації є наближення управління фінансами до споживачів суспільних послуг, що передбачає передачу значного обсягу фіскальних повноважень до місцевих органів влади. Ідея фіскальної децентралізації полягає в тому, щоб надати місцевим органам влади певний ступінь фіскальної автономії, доступ до фінансових ринків, відповідальність у витрачання коштів та дозволити їм у більшій мірі самостійно визначати рівень, структуру і порядок витрачання місцевих фінансових фондів. Запропоновано згрупувати показники фіскальної децентралізації таким чином: а) за доходами; б) за міжбюджетними трансфертами; в) за видатками; г) для конкретної галузі; д) перерозподілу системних змінних; е) на рівні територіальної громади; є) наслідкові. Доповнено показниками відповідні групи та розкрито їх зміст.

2. Визначено, що до основних механізмів фіскальної децентралізації відносяться: децентралізація видаткових повноважень; децентралізація доходів і фіскальних повноважень; удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин; розширення залучення кредитних ресурсів. Децентралізація видаткових повноважень (функцій і завдань) передбачає формування ефективної системи розмежування видаткових повноважень між органами влади на різних рівнях бюджетної системи вимагає її опрацювання відповідно до теоретично обґрунтованими принципами такого розмежування і характерними для нього методологічними особливостями. Розподіл

(перерозподіл) видаткових повноважень (функцій і завдань) рекомендуємо здійснювати ґрунтуючись на певних базових принципах: територіальної відповідності, субсидіарності, ефекту масштабу. Поряд із зазначеними принципами запропоновано до використання поняття *«раціонального рівня фіскальної децентралізації»*, що передбачає досягнення такого розподілу дохідних і видаткових повноважень між державним і місцевими бюджетами, що забезпечує найбільш ефективне використання залученого ресурсу на різних рівнях та здійснює позитивні впливи на економічний, фінансовий та соціальний розвиток як країни в цілому, так і її регіонів.

3. Досвід держав-членів ЄС щодо зміцнення фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування та покращення якості надання суспільних послуг шляхом реалізації фіскальної децентралізації є досить важливим для України. Досвід ЄС засвідчує, що реалізація фіскальної децентралізації повинна здійснюватися у комплексі з іншими реформами. У процесі впровадження фіскальної децентралізації необхідно встановити і/або посилювати механізми координації з фіскальних питань на різних рівнях влади. Країни з добре розвинутими механізмами координації демонструють порівнянчу перевагу у плані впровадження та реалізації майбутніх реформ. Європейський досвід децентралізації підтверджує, що місцеве самоврядування має потенціал стати міцною основою для забезпечення ефективно функціонуючої бюджетної системи.

4. Результати проведеного оцінювання рівня фіскальної децентралізації в Україні свідчать про наявність диспропорцій у рівнях децентралізації доходів та видатків. В Україні потребує посилення один із основних принципів фіскальної децентралізації щодо наділення кожного рівня влади власними доходами, достатніми для реалізації їх повноважень. Для України необхідним є збалансування рівня децентралізації видатків та доходів, а не досягнення середньоєвропейських значень цих показників, оскільки досвід ЄС показав неоднорідність розвитку децентралізації фіскальних систем в цих країнах.

Визначено проблемні питання, що стримують впровадження фіскальної децентралізації в Україні, зокрема такі як: планування субвенції за відсутності належного обґрунтування її обсягу; недотримання вимог законодавства та принципів справедливості і неупередженості щодо надання субвенції (невжиття належних заходів розпорядниками коштів щодо укладання договорів та контролю за їх виконанням, відміна або зволікання з проведенням закупівель, недоліки складання тендерної документації та договорів тощо); невідповідність частини відібраних об'єктів встановленим вимогам; неефективне управління коштами субвенції через довготривалий процес її розподілу за об'єктами і заходами; неналежне управління коштами низкою розпорядників на місцях; розподіл та перерозподіл між місцевими бюджетами обсягів окремих трансфертів урядом із запізненням тощо.

5. Аналіз стану децентралізації у сфері оподаткування в Україні показав, що починаючи з 2015 року закладено основи податкової децентралізації у результаті прийняття змін до Податкового та Бюджетного кодексів. Серед основних змін варто відзначити: перегляд нормативу розподілу податку на доходи фізичних осіб; зміни екологічного податку; збору з роздрібного продажу підакцизних товарів; місцевих податків; місцеві гарантії та запозичення; вирівнювання бюджету за доходами та ін. Дослідження показало наявність недоліків у адміністрування податків та зборів і/або відсутність належної нормативно-правової бази оподаткування, що спричиняють значні втрати місцевих бюджетів від недонадходжень і/або від несплати податків і зборів (податку на нерухоме житлове та нежитлове майно, плати за землю, плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей та ін.).

6. Забезпечення оптимального розподілу повноважень між різними ланками бюджетної системи України є одним із пріоритетних напрямків удосконалення системи управління державними фінансами. Ефективність моделі фіскальної децентралізації забезпечується відповідністю обов'язків за видатками тим цілям, які ставляться при закріпленні тієї чи іншої послуги.

При цьому закріплення повноважень за видатками за рівнями бюджетної системи має бути обумовлено такими критеріями: економічною ефективністю, бюджетною справедливістю та адміністративною дієвістю. Розмежування видатків за ланками бюджетної системи має на меті забезпечення стабільного та раціонального фінансування витрат на забезпечення суспільними послугами, підвищення відповідальності за своєчасність і якість їх надання. Встановлено, що результатом першого етапу децентралізації в Україні став перерозподіл обов'язків зі здійснення видатків між регіональним та місцевим рівнями і у період 2014–2018 роки обсяг видатків органів місцевого самоврядування досить відчутно зріс – із 12,1 до 15,8%.

7. У розвитку моделі фіскальної децентралізації слід мати на увазі ряд умов її ефективного функціонування: по-перше, існування ієрархії рівнів влади з чітким розмежуванням повноважень, за якого кожен рівень влади є незалежним від інших у межах своїх повноважень; по-друге, дотримання високого ступеня автономії регіональної та місцевої влади у проведенні економічної політики території; по-третє, центральна влада повинна користуватися достатніми повноваженнями для забезпечення єдності економічного простору країни, що означає брак адміністративних і економічних бар'єрів на шляху переливання товарів, капіталу й робочої сили в межах країни; по-четверте, центральний уряд не повинен мати можливості змінювати розподіл повноважень і відповідальності ні в односторонньому порядку, ні під тиском органів місцевої влади.

Варто звернути увагу на проблеми у сфері фінансового вирівнювання й розглядати як такі, що несуть загрозу досягненню цілей фіскальної децентралізації. Сучасні механізми вирівнювання вертикальних та горизонтальних бюджетних диспропорцій потребують удосконалення, зокрема за такими напрямками: перехід до системи фінансового вирівнювання за всіма доходами; стабілізація фіскальної політики держави з метою мотивування громад до зростання фінансової спроможності;

диференціювання горизонтального вирівнювання податкоспроможності бюджетів для міст обласного підпорядкування, районів та ОТГ; перерозподіл окремих загальнодержавних податків і збільшення частки відрахувань податків, що справляються на відповідній території, з метою збільшення доходів відповідних місцевих бюджетів.

8. Подальше проведення податкової реформи слід спрямувати на закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів, розширення їхньої дохідної бази, чіткий розподіл компетенцій між рівнями влади з формування доходів, диверсифікацію дохідних джерел, удосконалення системи адміністрування податків та зборів і системи міжбюджетних трансфертів. Основне завдання, яке має розв'язати податкова децентралізація, – це пошук фіскальних ресурсів, які би повною мірою забезпечили фінансову автономію місцевих бюджетів України. Застосування міжбюджетних трансфертів потрібно спрямувати на забезпечення прийнятних стандартів державних послуг, а також покращення системи фінансової підтримки територій, що мають обмежені податкові ресурси. Варто розширити доступ місцевих органів державного управління до запозичень капіталу з фінансових ринків шляхом внесення змін до системи джерел фінансування місцевих бюджетів.

9. Оптимізація витрат регіональних та місцевих бюджетів у напрямі децентралізації видатків на національну економіку, житлово-комунальне господарство та передачі частини витрат на соціальну політику (в частині трансфертів різним верствам населення) на вищій рівень бюджетної системи дасть можливість активізувати економічне зростання і посилити позитивні ефекти фіскальної децентралізації. Розмежування дохідних джерел та видаткових повноважень з метою досягнення збалансованості бюджетної системи в Україні має ґрунтуватися на чітко визначених принципах: забезпечення наповнення соціально необхідного бюджету місцевого самоврядування і територіальної громади насамперед за рахунок власних закріплених дохідних джерел, справедливість і прозорість у сфері

міжбюджетних відносин; фінансова відповідальність суб'єктів міжбюджетних відносин за порушення фінансової дисципліни; управління фінансами в інтересах населення, що проживає на відповідній території, та ін. Реалізація викладених принципів допоможе сформуванню соціально орієнтованої й фінансово збалансованої моделі фіскальної децентралізації, що дає змогу забезпечити належні орієнтири в розмежуванні дохідних джерел і витратних повноважень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрущенко В. Л., Кириленко О. П. Федералізм міжбюджетних відносин: зарубіжні моделі та вітчизняні проблеми. *Підприємництво, господарство і право*. 2001. Вип. 7. С. 91–94.
2. Барановська Т. М. Державна політика розвитку територіальних громад в Україні: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління: спеціальність 25.00.02. Харків, 2017. 261 с.
3. Башко В. Й. Фіскальна стійкість та бюджетні правила в Україні. *Фінанси України*. 2017. Вип.6. С. 26–37.
4. Беззубко Б. І. Вдосконалення державних механізмів стратегічного планування соціально-економічного розвитку територій: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата з державного управління: спеціальність 25.00.02. Маріуполь, 2017. 245 с.
5. Беззубко Б. І., Беззубко Л. В. Удосконалення фінансового механізму діяльності об'єднаних територіальних громад. *Вісник Національного університету цивільного захисту України: зб. наук. пр. X.: Вид-во НУЦЗУ. Серія «Державне управління»*. 2016. Вип. 2 (5). С. 72–81.
6. Білорус О. Г., Гаврилюк О. В. Фінансова глобалізація: парадигмальні зрушення й ризики. *Фінанси України*. 2013. Вип. 7. С. 7–17.
7. Білорус О. Г., Єфименко Т. І. Економічні системи: ієрархія та мережі. *Фінанси України*. 2017. Вип. 6. С.122–124.

8. Бобровська О. Ю., Крушельницька Т. А., Мунько А. Ю. Розробка методики оцінювання впливу децентралізації влади на формування інвестиційного профілю територій. *Аспекти публічного управління*. 2015. Вип. 5-6. С. 47–57.
9. Богдан І. В. Стійкість державних фінансів України та оцінка фіскального розриву на період до 2020 року. *Фінанси України*. 2015. № 9. С. 61–77.
10. Бойко-Слобожан О. О. Правове регулювання витрат місцевих бюджетів: *дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук*: спеціальність 12.00.07. Ірпінь, 2017. 207 с.
11. Бойцун Н. Є. Адаптація європейського досвіду управління місцевими фінансами в Україні. *Фінанси України*. 2008. Вип. 5. С. 6–11.
12. Бондаренко А. І. Вплив держави на формування місцевих бюджетів у країнах Європи. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 4. С. 185–192.
13. Бондарук Т. Г. Особливості державного регулювання розвитку місцевого самоврядування. *Статистика України*. 2016. Вип. 4. С. 84–92.
14. Брязкало А. Є. Місцеві запозичення як джерело формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. *Економіка та держава*. 2016. № 3. С. 98–101.
15. Булеца Н. В. Особливості процесу партисипативного бюджетування в Україні. *Причорноморські економічні студії*. 2016. Вип. 8. С. 148–154.
16. Булеца Н. В. Особливості фінансового забезпечення регіонів України. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Економіка*. 2016. Вип. 1(1). С. 37–42.
17. Булеца Н. В. Стимулювання соціально-економічного розвитку регіону в умовах фінансової децентралізації: *дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук*: спеціальність 08.00.05. Ужгород, 2017. 272 с.

18. Буряченко А. Є. Функціональна децентралізація та вдосконалення системи бюджетних відносин. *Фінанси України*. 2014. Вип. 2. С. 19–29.
19. Бутурлакiна Т. О., Мiнкович Т. В. Фiнансова децентралiзацiя як фактор економiчного зростання рeгiонiв. *Науковий вiсник Ужгородського нацiонального унiверситету*. 2010. Вип. 31. С. 237–243.
20. Бюджет мiсцевої ради в умовах децентралiзацiї. Центр полiтичних студiй та аналітики. URL: <http://www.cpsa.org.ua/novyny/byudzhets-mistsevoji-rady-v-umovah-detsentralizatsiji/>.
21. Бюджетна полiтика в Україні в умовах ризикiв сповiльнення економiчної динамiки: аналіт. доп. [О. О. Молдован, С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушпiр та iн.]. К.: НiСД, 2012. 80 с.
22. Бюджетна система: пiдруч. за ред. С. І. Юрiя, В. Г. Дем'янишина, О. П. Кирилeнко. Тернопiль: ТНЕУ, 2013. 624 с.
23. Бюджетний кодекс України: Закон України вiд 08.08.2010 № 2456–VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
24. Бюджетний монiторинг: аналіз виконання бюджету. Серiя книг. *Інститут бюджету та соцiально-економiчних досліджень*. URL: <http://www.ibser.org.ua>.
25. Василенко Л., Добровiнський М. Децентралiзацiя та реформа мiсцевого самоврядування. *Пiдприємництво, господарство i право*. 2017. Вип. 3. С. 123–126.
26. Василик О. Д., Павлок О. Д. Бюджетна система України. К.: Центр навчальної лiтератури, 2004. 544 с.
27. Васильєва Н. В., Гринчук Н. М., Дерун Т. М., Куйбiда В. С., Ткачук А. Ф. Мiсцевий бюджет i фiнансове забезпечення об'єднаної територiальної громади: навч. посiб. К.: 2017. 119 с.
28. Взаємодiя органiв державної влади та мiсцевого самоврядування у межах нової системи територiальної органiзацiї влади в Україні. Нацiональний iнститут стратегiчних досліджень. К., 2011. 54 с.

29. Вінницька О. А. Економіко-статистичний аналіз доходів місцевих бюджетів. *Статистика України*. 2015. Вип. 3. С. 18–23.
30. Вітер І. І. Глобалізація та європейські інтеграційні процеси (Розділ VI., пп. 6.1–6.5). Глобальний конкурентний простір: Монографія [О. Г. Білорус та ін.]; кер. авт. колективу і наук. ред. О. Г. Білорус. К.: КНЕУ, 2007. С.387–420.
31. Возняк Г. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти. *Проблеми економіки*. 2015. Вип. 2. С. 253–257.
32. Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні: [монографія]. Одеса: Атлант, 2014. 462 с.
33. Гавриленко А. С. Моделювання оптимальної структури доходів місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2012. Вип.8. С.162–165.
34. Гаврилюк О. В. Тенденції антикризової модернізації інституціональної структури міжнародних фінансів. *Фінанси України*. 2016. Вип. 2. С. 7–27.
35. Гасанов С. С. Підвищення рівня транспарентності та функціональності державних фінансів в умовах структурних реформ. *Фінанси України*. 2017. Вип. 8. С. 7–32.
36. Гасанов С. С., Балакін Р. Л. Фіскальні правила та їх застосування в межах програм фіскальної консолідації. Модернізація фінансової системи України в процесі євроінтеграції: у 2 т. Т. 1 [Т. І. Єфименко, С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов та ін.]; за ред. О. В. Шлапака, Т. І. Єфименко; ДННУ “Акад. фін. упр.”. К., 2014. С.20–37.
37. Гасанов С. С., Іваницька О. М., Кошук Т. В. Напрями підвищення фінансової стабільності державних підприємств в Україні. *Фінанси України*. 2015. Вип. 12. С.48–62.

38. Гасанов С. С., Кудряшов В. П., Балакін Р. Л. Зарубіжний досвід забезпечення прозорості операцій у фіскальній сфері та його використання в Україні. *Фінанси України*. 2015. Вип. 11. С. 22–42.
39. Гасанов С. С., Кудряшов В. П., Балакін Р. Л. Реформування фіскальної системи України у контексті євроінтеграційних процесів. *Фінанси України*. 2015. Вип. 5. С. 16–38.
40. Гасанов С. С., Кудряшов В. П., Балакін Р. Л. Напрями формування фіскальної політики в аспекті асоціації України з ЄС. *Фінанси України*. 2014. Вип. 1. С. 22–38.
41. Герчаківський С. Д., Кабаш О. Р. Теоретичний логос фіскальної децентралізації. *Регіональна економіка*. 2009. Вип. 2. С. 133–141.
42. Гладій В. І. Принципи субсидіарності як умова модернізації системи місцевого самоврядування сучасної України. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2015. Svazek 1. 2 Vydani. С.101–108.
43. Глуха Г. Я., Бондаренко О. О. Основні підходи щодо розрахунку рівня фіскальної децентралізації. *Вісник Академії митної служби України. Сер.: Економіка*. 2011. Вип.2. С.139–144.
44. Гончаренко О. В. Розбудова міжбюджетних відносин на місцевому рівні: *дисертація на здобуття наукового ступеня: спеціальність: 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит»*. К., 2008. 217 с.
45. Горват Т. Державні фінанси в різних політичних системах. *Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в центральній Європі* [пер. з англ.]. К.: Основи, 1998. 115 с.
46. Гришко Р. Ю. Вплив децентралізації на трансформацію повноважень територіальних громад України. *Держава та регіони. Серія: Державне управління: наук.-вироб. журнал*. 2017. Вип.1. С. 138–143.
47. Данилишин Б. М., Пилипів В. В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. *Регіональна економіка*. 2016. Вип. 1. С.5–11.
48. Дейвід Янг, Вієра Ларсон, Інна Деркач. Місьцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії: Огляд. *SKL International*. 59 с.

49. Дем'янчук О. І. Децентралізація фінансових ресурсів місцевими бюджетами України. *Наукові записки НУ «Острозька академія»: зб. наук праць. Нац. Ун-т «Острозька академія»*. Острог, 2013. Вип.21. С.139–143.
50. Демиденко Л., Наконечна Ю. Фіскальна децентралізація: німецький досвід та українські реалії. *Вісник КНУ імені Тараса Шевченка*. 2015. Вип. (167). С.49–55.
51. Державні фінанси в Нідерландах: інформаційно-аналітичні матеріали [уклад.: Т. І. Єфименко, Ян ван Тайнен, С. С. Гасанов та ін.]. К.: ДННУ «Акад. фін. Управління», 2014. 106 с.
52. Деркач М. І. Моделі фіскальної децентралізації країн світу. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Економіка»*. 2012. URL: <http://www.vestnikdnu.com.ua/archive/201263/3-10.html>.
53. Деркач М. І., Стукало М. В., Стукало Н. В. Теоретико-методологічні засади фіскальної децентралізації. *Економічний простір: збірник наукових праць*. Вип.40. Дніпропетровськ: ПДАБА, 2010. С. 147–154.
54. Деркач М. І. Сучасна аксіоматика фіскальної децентралізації державного управління. *Формування ринкової економіки*. 2011. Вип.5(120). С.54–58.
55. Деркач М. І. Фіскальна децентралізація як фактор забезпечення сталого розвитку України. *Фінанси України*. 2011. Вип.2. С.56–63.
56. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. К., Москаленко О. М., 2012. 212 с.
57. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив: матеріали інформаційного семінару. *Український інститут міжнародної політики*. 2015. 22 с.
58. Деякі питання надання адміністративних послуг у сферах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань:

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 №1395-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1395-2015-%D1%80>.

59. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.16 № 200 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF>.

60. Деякі питання фінансування програм та проектів регіонального розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 №827. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/827-2016-%D0%BF>.

61. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів. [Луніна І. О., Кириленко О. П., Лучка А. В. та ін.]; за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної; НАН України, Ін-т екон. та прогнозів. К., 2010. 320 с.

62. Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінансової децентралізації. *Фінанси України*. 2002. Вип.8. С.19–25.

63. Дьяченко Я. Я. Ефективність бюджетного фінансування видатків розвитку. *Університетські наукові записки*. 2017. Вип.1. С. 182–192.

64. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

65. Єфименко Т. І. Фіскальний простір антикризового регулювання. Київ: ДНУ “Акад. фін. управління”, 2012. 332 с.

66. Єфименко Т. І. Концептуальні засади подальшого розвитку системи управління державними фінансами. *Економіка України*. 2017. Вип.3. С. 3–19

67. Єфименко Т. І., Гасанов С. С., Кудряшов В. П. Фіскальна консолідація в контексті антикризового регулювання. *Фінанси України*. 2013. Вип. 2. С. 7–20.

68. Єфименко Т. І., Конопльов С. Л. Інституціональні аспекти реформування державних фінансів. *Фінанси України*. 2016. Вип.6. С.7–30.

69. Жмурко Н. В., Рихліцька М. В. Оцінка впливу бюджетної децентралізації на виконання державного та місцевих бюджетів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2016. Вип.20. С.86–89.

70. Заброцька О. В. Фінансове територіальне вирівнювання в системі міжбюджетних відносин: *автореф. дис. канд. екон. наук* : 08.00.08. Львів, нац. Ун-т ім. І. Франка, Львів, 2011. 20 с.

71. Зайчикова В. В. Шляхи зміцнення власної дохідної бази місцевого самоврядування. *Наукові праці НДФІ*. 2003. Вип. 1 (20). С.61–68.

72. Зайчикова В. В., Хомра І. О. Показники оцінки фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування. *Наукові праці НДФІ*. 2005. Вип.3. С. 47–56.

73. Зварич О. В. Зміни казначейського обслуговування в умовах фіскальної децентралізації бюджетних повноважень. *Фінанси України*. 2015. Вип.12. С.39–71.

74. Звіздай О. В. Місцеві бюджети в умовах децентралізації. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип.2 (53). С. 1–5.

75. Зубріліна В. В. Фінансово-бюджетна децентралізація: оцінка рівня та напрямки розширення. *Економічний простір: збірник наук. праць*. 2014. Вип. 91. С. 94–109.

76. Казюк Я. М. Державно-приватне партнерство як механізм стимулювання розвитку регіонів та місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. 2012, (пілотний випуск). С.47–49.

77. Казюк Я. М. Бюджет та міжбюджетні відносини в системі державного управління. *Аналітика і влада*, 2013. Вип.8. С. 424–442.

78. Карабін Т. О. Оптимізація розподілу повноважень місцевих органів публічної адміністрації в контексті здійснення адміністративної реформи. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. Вип.4. С.201–205.

79. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз): *дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук*: спеціальність 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 442 с.
80. Карлін М. І. Податкова децентралізація в Україні: проблеми і перспективи. *Економічний форум*. 2016. Вип.1. С.286–292.
81. Карпінський Б. А., Карпінський Б. А. Основи збалансованості фінансової системи держави. *Фінанси України*. 2003. Вип.1. С. 77–81.
82. Карчевська І. О., Кравчук О. М. Оцінка фінансової децентралізації місцевих бюджетів України. *Економічний простір*. 2010. Вип. 35. С.110–118.
83. Кваша Т. К. Моделювання впливу фіскальної децентралізації на економічний розвиток. *Економічний простір*. 2015. Вип.101. С.138–148.
84. Козарезенко Л. В. Фінансова децентралізація як основа підвищення рівня розвитку людського потенціалу в Україні. *Регіональна бізнес-економіка та управління*. 2014. Вип.3(43). С.3–10.
85. Колодій С. Ю. Дослідження впливу ефекту витіснення податкових надходжень місцевих бюджетів міжбюджетними трансфертами на фіскальну децентралізацію в Україні. *Учѐные записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского*. 2007. Вип.2. Т. 20(59). С.32–37.
86. Конституція України: Закон України від 28.06.1992 №254к/96-ВР URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
87. Конституція Республіки Польща. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>
88. Корсаков С. С. Напрями підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів. *Наукові праці НДФІ*. 2011. Вип. 1. С. 69–79.
89. Котляревський Я. В., Павлок К. В., Степанова О. В. Розвиток механізмів закупівлі соціальних послуг в умовах децентралізації в Україні. *Наукові праці НДФІ*. 2015. Вип. 4. С. 42–55.

90. Котляревський Я. В., Кузькін Є. Ю., Шишко О. В. Зарубіжний досвід фіскальної децентралізації: проблеми та шляхи їх розв'язання. *Фінанси України*. 2015. Вип.12. С.63–72.
91. Крисоватий А. І. Податкові трансформації в ЄС та податкова політика України в контексті євроінтеграції: монографія [А. І. Крисоватий, В. М. Мельник, Т. В. Кошук; за ред. А. І. Крисоватого]. Т.: ТНЕУ, 2014. 236с.
92. Кудряшов В. П. Ризики виконання державного бюджету та механізми їх обмеження. *Фінанси України*. 2016. Вип. 12. С. 59–76.
93. Кудряшов В. П., Поддєрьогін А. М. Модернізація фіскальної політики в ЄС. *Фінанси України*. 2017. Вип.3. С.19–35.
94. Кудряшов В. П., Селінков Б. П. Поняття бюджетної системи та її децентралізації. *Фінанси України*. 2006. Вип. 8. С. 25–32.
95. Кузькін Є. Ю. Вплив децентралізації на розвиток регіонів. *Наукові праці НДФІ*. 2016. Вып. 3(76). С.39–53.
96. Кузьмінов С. В., Бондаренко О. О. Розвиток місцевого самоврядування як необхідний елемент еволюції ринкової економіки. Європейський вектор економічного розвитку. 2011. Вип.1. С. 97–103.
97. Кульчицький М. І. Місцеві фінанси: навчальний посібник. Львів: Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка, 2013. 552 с.
98. Куценко Т.Ф., Дударенко Є.Ю. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд. *Економіка та держава*. 2017. Вип.3. С.64-70. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/3_2017/15.pdf.
99. Лахижа М. І. Фінансове забезпечення органів територіального самоврядування: досвід Республіки Польща. *Теорія та практика державного управління*. 2011. №4 (35). С.394–398.
100. Лазутіна Л. О. Джерела формування місцевих бюджетів сільських територій в умовах децентралізації. URL: <http://global-national.in.ua/archive/6-2015/150.pdf>.

101. Легкоступ І. І. Теоретичні та практичні аспекти видатків місцевих бюджетів України в сучасних умовах. *Економіка. Фінанси. Право*. 2010. Вип.2. С.22–26.
102. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. К.: 2017. 110 с.
103. Лелеченко А. П. Вплив децентралізації на ефективність надання державних послуг. *Вісник НАДУ*. 2004. Вип. 3. С.115–126.
104. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз: *дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління: спеціальність 25.00.01*. Київ, 2006. 197 с.
105. Леоненко П. М., Федосов В. М., Юхименко П. І. Основні етапи розвитку фінансової науки: методологія проблеми. *Фінанси України*. 2017. Вип. 4. С. 55–74.
106. Лирик О. Я. Міжбюджетні відносини в економічній системі держави. *Фінанси України*. 2002. Вип.6. С. 30–35.
107. Логвінов П. В. Програмно-цільове бюджетування в умовах децентралізації державних фінансів: *дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук: спеціальність 08.00.08*. Київ, 2017. 222 с.
108. Логвінов П. В. Реформа управління публічних фінансів Словацької Республіки: видаткова частина. *Науковий вісник Херсонського державного університету, серія: Економічні науки*. Херсон: 2015. Вип.11. Ч.3. С. 137–143.
109. Лондар С. Л., Башко В. Й. Вплив фактора старіння населення на збалансованість державних фінансів в Україні. *Фінанси України*. 2012. Вип.5. С. 27–39.

110. Лук'яненко І. Г. Системне моделювання механізму бюджетного регулювання: *автореф. дис. д-ра екон. наук*: 08.03.02. Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2005. 34 с.
111. Луніна І. О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ. *Економіка України*. 2014. Вип. 11 (636). С. 61–75.
112. Маєв А. Децентралізація влади у Франції: досвід для України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. Вип. 3. С. 85–88.
113. Макарчук І. М., Малишко В. В., Пучко А. О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації. *Молодий вчений*. Вип.1 (41). 2017. С.640–647.
114. Малиняк Б. С. Детінізація місцевих фінансів як передумова бюджетної децентралізації в Україні. *Фінанси України*. 2015. Вип.12. С.69–80.
115. Малярчук А. М. Економічний зміст і структура формування місцевих бюджетів. *Вісник податкової служби*. 2005. С. 29–34 с.
116. Мамопова В. В. Управління місцевим бюджетом та фінансами: навч. посібник. Харків: Магістр, 2012. 224 с.
117. Маршалок Т. Я. Податкова компонента фіскальної децентралізації та її теоретична природа. Напрями формування податкової політики України в контексті фіскальної децентралізації та розширення бази оподаткування: монографія [А. І. Крисоватий, О. М. Десятнюк, Л. П. Амбрик, С. Д. Герчаківський]; за ред. А. І. Крисоватого, О. М. Десятнюк. Тернопіль: ТНЕУ, 2016. С. 17–29.
118. Маршалок Т. Я. Політика фіскальної децентралізації в Україні – позитивні та негативні ефекти. *Наукові записки Національного університету Острозька академія. Серія: Економіка*. 2016. Вип.2. С.82–88.
119. Маршалок Т. Я. Переваги та недоліки політики фіскальної децентралізації в Україні – сучасні тенденції. Фіскальний простір сталого соціально-економічного розвитку держави: монографія. [А. І. Крисоватий,

Л. П. Амбрик, Є. П. Бондаренко, В. А. Валігур]; за ред. А. І. Крисоватого. Тернопіль: ТНЕУ, 2016. С. 80–100.

120. Мацук З. А. Фіскальний федералізм як децентралізована модель формування бюджетного регулювання в Україні. *Фінанси, облік і аудит*. 2014. Вип.1(23). С. 81–94.

121. Мельник В. М., Коцук Т. В. Податкова політика України в умовах імплементації угоди про асоціацію з Європейським Союзом. *Фінанси України*. 2016. Вип. 7. С. 7–25.

122. Михайленко С., Зубріліна В. Фінансово-бюджетна децентралізація: оцінка рівня та напрями розширення. *Вісник ТНЕУ*. 2014. Вип.4. С.95–102.

123. Мізіна І. В. Фінансова децентралізація та її вплив на систему місцевих фінансів України. *Аспекти публічного управління*. 2016. Вип.6–7 (32–33). С.41–48.

124. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. [редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. К.: ПАДУ, 2014. 128 с.

125. Молдован О. О., Жаліло Я. А., Шевченко О. В. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання. К.: НІСД, 2010. 35 с.

126. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2019 р. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/470/10.09.2019.pdf>

127. Музика-Стефанчук О. А. Сучасні міжбюджетні відносини та федералізм. *Університетські наукові записки*. 2011. Вип.1 (37). С. 255–259.

128. Муніципальні фінанси: навч. посіб. За ред. д.е.н., проф. О. П. Кириленко. Тернопіль: Астон, 2015. 360 с.

129. Мунько А. Ю. Удосконалення інструментів управління місцевими фінансами в умовах децентралізації. *Університетські наукові записки*. 2016. Вип.1. С. 281–288.

130. Найденко О. Є., Арутюнян Р. Ю. Розвиток податкової децентралізації в Україні. *Економіка і суспільство*. Вип.13. 2017. С.882–886.

131. Наконечна Ю., Демиденко Л. Фіскальна децентралізація: німецький досвід та українські реалії. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2015. Вип. 2. С.49–54.

132. Напрями формування податкової політики України в контексті фіскальної децентралізації та розширення бази оподаткування: монографія [А. І. Крисоватий, О. М. Десятюк, Л. П. Амбрик [та ін.]; за ред. А. І. Крисоватого, О. М. Десятюк. Тернопіль: ТНЕУ, 2016. 182 с.

133. Наталенко Н. В. Фінанси та бюджет об'єднаної громади (навчальний модуль). Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 72 с.

134. Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015: нац. доп. за заг. ред. В. М. Гейця та ін. Київ: ІВЦ ІБУВ, 2010. 232 с.

135. Олійник Я.Б., Остапенко П.О. Формування спроможних територіальних громад в Україні: переваги, ризики, загрози. *Український географічний журнал*. 2016. Вип.4. С.37-43. URL: https://ukrgeojournal.org.ua/sites/default/files/UGJ_2016_4_37-43.pdf.

136. Ольшанський О. В. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. Вип.2. С. 92-99. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-2/doc/3/02.pdf>.

137. Онищенко С. В. Бюджетна децентралізація: особливості запровадження, проблеми та перспективи. *Фінанси, облік, банки*. 2016. Вип.1(21). С.145–153.

138. Опарін В. М. Домінанти та пріоритети фінансового вирівнювання в Україні. *Фінанси України*. 2015. Вип. 6. С. 29–43.

139. Опарін В. М. Фінанси (загальна теорія): навч. посіб. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ: КНЕУ, 2002. 240 с.
140. Опарін В. М., Федосов В. М., Юхименко П. І. Публічні фінанси: генеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. *Фінанси України*. 2017. Вип. 2. С. 110–128.
141. Осадчук С. В. Бюджетна децентралізація: стан і перспективи. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-3/doc/3/15.pdf>.
142. Осецький В.Л., Базилевич В. Д. Інституційний концепт модернізації фінансових інститутів. *Фінанси України*. 2012. Вип.5. С. 19–30.
143. Осипенко С. О. Місцеві бюджети в умовах децентралізації фінансових ресурсів: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук: спеціальність 08.00.08. Мелітополь, 2016. 233 с.
144. Осипенко С. О. Фінансова децентралізація в умовах унітарного устрою держави. *Вісник Запорізького нац.-го ун-ту: зб. наук. праць*. 2015. Вип. 3 (27). С.144–151
145. Остріщенко Ю. В. Підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів у контексті децентралізації державної влади. *Наукові праці НДФІ*. 2008. Вип. 4(45). С. 55–63.
146. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности / Элино́р Остро́м; пер. с англ. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. 447 с.
147. Офіційний веб-сайт Верховної ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>
148. Офіційний веб-сайт Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» URL: <https://www.auc.org.ua/>
149. Офіційний веб-сайт Департаменту фінансів Волинської обласної державної адміністрації. URL: <http://www.finance.voladm.gov.ua/>.
150. Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.
151. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

152. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua>.
153. Офіційний веб-сайт Організації економічного співробітництва та розвитку. URL: <http://www.oecd.org/>.
154. Офіційний веб-сайт Світового банку. URL: <http://www.worldbank.org/>.
155. Офіційний веб-сайт статистичної служби Європейського Союзу «Євростат» URL: <http://ec.europa.eu/eurostat>.
156. Офіційний сайт Реформи децентралізації влади в Україні URL: <http://decentralization.gov.ua>.
157. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за перше півріччя 2017 року URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/53-rezultati-finansovogo-monitoringu-366-otg-za-1-pivrichchya-2017-roku-stvorenikh-u-2015-ta-2016-rokakh.pdf>.
158. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/53-rezultati-finansovogo-monitoringu-366-otg-za-1-pivrichchya-2017-roku-stvorenikh-u-2015-ta-2016-rokakh.pdf>.
159. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: монографія. Н.-д. фін. ін-т. К., 2006. 584 с.
160. Павлюк К. В., Іголін І. В. Досвід реформування державних фінансів у нових країнах-членах Європейського Союзу. *Фінанси України*. 2007. Вип. 2. С. 44–55.
161. Павлюк К. В., Рибак С. О. Удосконалення фінансування охорони здоров'я в умовах децентралізації. Актуальні проблеми розвитку системи управління державними фінансами: євроінтеграційний контекст. 2016. ДННУ «Академія фінансового управління». С.201–211.
162. Павлюк К. В., Степанова О. В., Притуляк Н. М. Децентралізація в системі фінансування охорони здоров'я. *Фінанси України*. 2015. Вип.12. С.67–85.

163. Павлюк К. В., Шапоренко О. О. Підвищення ефективності видатків державного бюджету в умовах реформ. *Наукові праці НДФІ*. 2016. Вип.4(77). С.15–33.

164. Палійчук Т. В. The Theory and Practice of Assessment of Fiscal Decentralization Level. *Міжнародний науковий журнал «Економічний дискурс»*. 2017. Вип. 3. С.152–160.

165. Палійчук Т. В. Механізми підвищення рівня податкової децентралізації. *Академічний огляд*. 2017. Вип. 1 (46). С. 35–43.

166. Палійчук Т. В. Механізми підвищення рівня фіскальної децентралізації в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Економіка і менеджмент». 2016. Вип.19. С.130–133.

167. Палійчук Т. В. Моделі фіскальної децентралізації у реформуванні системи управління державними фінансами. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Серія «Економіка». 2017. Вип.50. С.273–279.

168. Палійчук Т. В. Перерозподіл видаткових повноважень між різними рівнями бюджетної системи України у контексті впровадження фіскальної децентралізації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Економіка і менеджмент». 2017. Вип. 24. С.74–77.

169. Палійчук Т. В. Теоретичні основи фіскальної децентралізації (підрозділ 1.3). Фінансове забезпечення аграрного сектору: вітчизняний та зарубіжний досвід [колективна монографія]. Національний університет біоресурсів і природокористування України. 2017. С.36–53.

170. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація: податковий аспект. *Вісник Одеського національного університету*. Економіка. 2016. Вип.7 (49). С. 159–163.

171. Палійчук Т. В. Фундаментальний індекс фіскальної децентралізації. *Тенденції сталого розвитку економіки країни: прогнози та пропозиції*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів 28–29 серпня 2015 р.). Львів.: ГО «Львівська економічна фундація» 2015. С.115–119.

172. Палійчук Т. В., Куницький К. С. Актуальні питання теорії та практики фіскальної децентралізації. *Економіка. Фінанси. Право*. 2017. Вип. 9. С. 30–36.

173. Палійчук Т. В., Петруха Н. М. Концептуальні засади фіскальної децентралізації в країнах-членах ЄС. *Облік і фінанси*. 2017. Вип.2 (76). С.99–106.

174. Панасюк О. Ю. Особливості управління соціально-економічним розвитком сільських територій: *дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук*: спеціальність 08.00.03. Київ, 2016. 230 с.

175. Пасічник Ю. В. Бюджетно-податковий механізм формування ресурсів держави. *Глобальні та національні проблеми економіки*: Електронне наукове видання. 2016. Вип.9 (119). С.28–37.

176. Підтримка темпу процесу децентралізації в Україні. Видавництво ОЕСР. OECD (2018). Париж. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/97801481-uk>.

177. Пилипів В. В., Макаренко Л. М. Децентралізація управління соціально-економічним розвитком України. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону: зб. наук. прац*. 2008. Вип. 4(2). URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_gum/aprcr/2008_4_2/103.pdf.

178. Плескач В.Л., Івасюк І.Я. Середньострокове прогнозування доходів Державного бюджету України з допомогою методу експоненціального згладжування. *Фінанси України*. 2012. №1.с.58-66.

179. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 Вип.2755–VI URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/>.

180. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо стабілізації фінансового стану держави та удосконалення окремих положень соціальної політики: Закон України від 24.12.15 №911-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/911-19>.

181. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 №79-VIII URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

182. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування: Закон України від 06.12.2018 №2646-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19>

183. Про внесення змін до Бюджетного кодексу щодо узгодження норм Бюджетного кодексу із змінами до галузевого та податкового законодавства: Закон України від 24.12.2015 №914-VIII. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57387.

184. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України від 09.04.2015 №320-VIII. – URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/320-19>.

185. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 №71-VIII URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.

186. Про Державний бюджет України на 2017 рік : Закон України від 21.12.2016 № 1801-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.

187. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. №157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

188. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. №385. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>.

189. Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету: наказ Міністерства фінансів України від 12.03.2012 № 333 (із змінами) URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12>.

190. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 №214 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

191. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 №415–р URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/415-2017-%D1%80>.

192. Про затвердження складових програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів: наказ Міністерства фінансів України від 20 вересня 2017 року № 793. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

193. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

194. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 р. №1099–VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>.

195. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. №1508- VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

196. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ від 12.01.2015 р. №5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

197. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 №308-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80>.

198. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

199. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 р. №142–р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249797370>.

200. Прогнозування розвитку територій. Бюджетне прогнозування: навч. посібник [В. В. Мамонова, С. Ю. Лукін, Ю. Б. Молодожен та ін.]; за заг. наук. ред. М. М. Білинської. Київ: К.І.С., 2014. 200 с.

201. Регіональна фіскальна політика: теоретичні засади та практичні доміанти реалізації в Україні: монографія ред. д. е. н., проф. А. І. Крисоватого. Тернопіль: ТНЕУ. 402 с.
202. Рекова Н. Ю., Чистюхіна Ю. А. Формування імперативів концепту фінансової децентралізації в Україні. *Бізнес Інформ*. 2016. Вип.11. С. 235–240.
203. Рожко О. Д. Державні фінанси України: детермінанти та пріоритети розвитку [монографія]. Київ: Видавництво Ліра-К, 2016. 360 с.
204. Розбудова спроможності до економічно обґрунтованого розвитку областей і міст України (Проект РЕОП). URL: <http://www.ebed.org.ua>.
205. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наукова доповідь. За ред. І.О. Луніної. К.: НАН України, ДУ «Ін.-т екон. та прогноз. НАН України» 2016. 77 с.
206. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг: монографія [О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко, Я. В. Галацап та ін.]; за ред. Ю. П. Лебединського. Ужгород: Патент, 2003. 192 с.
207. Савчук Н. В. Дослідження бюджету в контексті загальних законів розвитку бюджетної системи. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі*. 2015. Вип.2(58). С.320–324.
208. Сало Т. В. Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип.35. С.324–330.
209. Серебрянська Д. М. Розподіл видатків між рівнями місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук: спеціальність 08.00.08. Київ, 2015. 231 с.
210. Середньострокове бюджетне планування в країнах ЄС URL: http://ecofin.in.ua/med_term_bud_eu/.

211. Середньострокове бюджетне планування (міжнародний досвід). Інформаційна довідка. Європейський інформаційно-дослідницький центр. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29131.pdf>

212. Сила В. Г. Соціальна роль громади в умовах трансформації українського суспільства: *дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата філософських наук*: спеціальність 09.00.03. Житомир, 2016. 213 с.

213. Слухай С. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій. К.: АртЕк, 2002. 280 с.

214. Соколовська А. М., Кошук Т. В. Податкова політика в Україні в контексті тенденцій реформування оподаткування у країнах ЄС. *Фінанси України*. 2012. Вип.1. С. 94–115.

215. Сторонянська І. З., Беновська Л. Я. Бюджети розвитку місцевих бюджетів: проблеми формування та використання в контексті поглиблення фінансової децентралізації. *Фінанси України*. 2016. Виш.5. С. 34–47.

216. Ступницька Т. М., Немченко Г. В. Проблеми фінансової децентралізації в Україні. *Економіка харчової промисловості*. 2016. Виш.1. С.67–72.

217. Сунцова О. О. Бюджетний федералізм: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2010. 488 с.

218. Сучасна парадигма фіскальної політики України в умовах формування суспільства сталого розвитку: монографія [А. І. Крисоватий, Л. П. Амбрик, М. П. Бадида та ін.]; за наук. ред. А. І. Крисоватого. Тернопіль: ТНЕУ, 2015. 460 с.

219. Тарангул В. Д. Принципи правового регулювання міжбюджетних відносин. *Європейські перспективи*. 2012. Вип. 2 ч.2. С. 77–82.

220. Тарангул Л. Л., Гасанов С. С., Баланюк Л. Л. та ін. Актуальні проблеми удосконалення податкового регулювання. К.: ДННУ «Акад. фін. управління», 2013. 526 с.

221. Татарин Н.Б., Снітко С.О. Особливості формування місцевих бюджетів в умовах створення об'єднаних територіальних громад. *Економіка і суспільство*. 2018. Вип.16. с. 822–827.

222. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні: актуальні проблеми, ризики та перспективи адміністративно-фінансової децентралізації. НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; наук. редактор В.С. Кравців. – Львів, 2017. – 120 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

223. Тибінка І. Я. Регулювання внутрішньо регіональної соціально-економічної диференціації в умовах децентралізації влади в Україні: *дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук: спеціальність 08.00.05*. Львів, 2017. 203 с.

224. Ткачук А., Наталенко Н. Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних територіальних громад. К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 76 с.

225. Трещов М. М., Мунько А. Ю. Місцеві фінанси та місцеві бюджети: точки дотику та відмінності понять. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 183–190.

226. Удосконалення управління державними фінансами та реформування податкової системи України: монографія [А. М. Соколовська та ін.]; за ред. Т. І. Єфименко; Держ. навч.-наук. установа «Акад. фінанс. упр.». Київ: ДННУ «Акад. фінанс. упр.», 2015. 444 с.

227. Укрупнення територіальних громад як необхідна умова реалізації соціальної функції місцевого самоврядування. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2014. Вип.2(10): URL : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14divfms.pdf>.

228. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти: монографія [Г. Г. Динис, Т. О. Карабін, Я. В. Лазур, М. В. Менджул, Р. П. Натуркач, О. Я. Рогач, М. В. Савчин, І. С. Сухан, П. А. Трачук, І. В. Хохлова]; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М. В. Савчина. Ужгород: ПІМРАПІ, 2015. 216 с.

229. Федосов В., Опарін В., Львовчкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: монографія за наук.ред. В. Федосова. К.: КНЕУ, 2002. 387 с.

230. Фінанси інституційних секторів економіки України [за ред. Т. І. Єфименко, М. М. Єрмошенка]. К.: ДННУ «Акад. фін. управління», 2014. 584 с.

231. Фінансова інфраструктура України: стан, проблеми та перспективи розвитку: монографія [Опарін В. та ін.; за заг. ред. В. Опаріна, В. Федосова]. Київ: КНЕУ, 2016. 695 с.

232. Фінансова система України: взаємодія корпоративного та державного секторів. [Т. І. Єфименко, І. О. Лютий, С. С. Гасанов, В. Л. Осецький та ін.]. К.: ДННУ «Академія фінансового управління», 2012. 248 с.

233. Хамініч С. Ю., Климова В. М. Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України. *Вісник Дніпропетровського університету імені О. Гончара*. 2011. Вип.5(2). С.143–148.

234. Числюхіна Ю. А. Інституційні засади фіскальної децентралізації: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук: спеціальність 08.00.08. Краматорськ, 2017. 248 с.

235. Чікіта І. Б. Видатки місцевих бюджетів у контексті регіонального розвитку. *Вісник Львівської комерційної академії* [ред. кол.: Г. І. Башнянин, В. В. Апошій, О. Д. Вовчак]. Львів: Видавництво Львівської комерційної академії, 2009. Вип. 30. 214 с.

236. Шаблиста Л. М. Посилення інвестиційної складової державного бюджету. *Вісник Київського Національного університету ім. Т.Шевченка: серія «Економіка»*, 2002. Вип. 60-61. С. 97–99.

237. Шишко О. В. Вдосконалення системи фінансового вирівнювання в Україні: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.08. Акад. фін. упр., Н.-д. фін. ін-т. К., 2009. 20 с.

238. Юрій С. І., Федосов В. М. Фінанси: [підручник]. К.: Знання, 2008. 611 с.
239. Бурматова О. П., Сумская Т. В. Бюджетная децентрализация как организационная основа системы местного самоуправления. *Вестник НГУ. Серия: социально-экономические науки*. Том 7. Выпуск 3, 2007. С.223–231.
240. Грицок Т. В. О некоторых концептуальных представлениях о бюджетном федерализме. *Финансы и кредит*. 2003. Вып.15. С. 25–37.
241. Мурадова С. Г., Агаян П. А. Актуальные аспекты децентрализации в налоговой сфере. *Международное научное издание Современные фундаментальные и прикладные исследования*. 2016. Вып.3(22). С. 231–235.
242. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт: пер. с англ. М.: Весь Мир, 2003. С. 341–356.
243. Циммерманн Х. Муниципальные финансы: учебник. [пер. с нем.]. М.: Изд-во «Дело и Сервис». 2003. 352 с.
244. Akai, N., Sakata M. Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States. *Journal of Urban Economics*. 2002. Vol. 52, №1. P. 93–108.
245. Aleksandar Stojanović. Fiscal Decentralization – World Experience and Our Practice. *Economics*. 2017. Vol.5, No.1. pp. 94–106. DOI 10.1515/eoik-2017-0013.
246. Alistair Cole. Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction. *French Politics*. 2006. N 1. P.31–57. URL: <http://www.palgrave-journals.com/fp/journal/v4/n1/full/8200091a.html>.
247. Andrew Hughes Hallett. Fiscal Autonomy vs. Fiscal Federalism in The Euro Zone. *Economia Politica*. 2017. pp. 179–188.
248. Andres Rodriguez-Pose, Anne Kroijer. Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe. LSE “Europe in Question” Discussion Paper Series. 2009. №12. 42 p.

249. Barro, R. J. Government Spending in a Simple Model of Endogeneous Growth. *The Journal of Political Economy*. Part 2: The Problem of Development: *A Conference of the Institute for the Study of Free Enterprise Systems*. 1990. Vol. 98, № 5. P.103–125.

250. Bird R. M., Ebel R. D., Wallich C. I. (1995). *Decentralization of the Socialist State*. Washington D.C.: World Bank.

251. Blochliger H., Rabesona J. The fiscal autonomy of sub-central governments: an update. *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*. OECD, Paris. 2009. Vol.9. 20 p.

252. Charles M. Tiebout. *An Economic Theory of Fiscal Decentralization*. *Princeton University Press*. 1961. pp.79–96.

253. Comparing Two Forms of Local Administration: Can Decentralization in France be a Model for Egypt? URL: <http://www.tadamun.info/2015/01/21/comparing-two-similar-models-local-administration-can-decentralization-france-inspiration-egypt/?lang=en>.

254. Crășneac O. Alexandru, Ieteș Roxana, Miru Oana. Fiscal Decentralization and Fiscal Autonomy in The EU Member States. pp. 370–375. URL:<http://steconomiceuoradea.ro/anale/volume/2011/n1/028.pdf>.

255. Davoodi H., Zou H. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*. 1998. Vol. 43, № 2. P. 244–257.

256. De Mello, L. R. Jr. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. *World Development*. 2000. Vol. 28, № 2. P. 365–380.

257. Deborah Kimble, Jamie Boex, and Ginka Kapitanova. *Making Decentralization Work in Developing Countries: Transforming Local Government Entities into High-Performing Local Government Organizations*. IDG Policy Brief High Performing Local Government Organizations. 2012. 6 p.

258. Dirk Foremny, Agnese Sacchi, Simone Salotti. Decentralization and The Duration of Fiscal Consolidation: Shifting The Burden Across Layers of Government. *Public Choice*. 2017. Vol. 171. Issue 3-4, pp. 359–387.

259. Division of Powers Between The European Union, Member States, Candidate and Some Potential Candidate Countries, and Local and Regional Authorities: Fiscal Decentralization or Federalism. *Report European Union*, November 2014. 222 p.

260. Duc Hong Vo The Economics of Measuring Fiscal Decentralisation. Part II: New Fiscal Decentralization Indices. The University of Western Australia. UWA Business School, 2014. 93 p.

261. Easson, A., & Zolt, E.M. (2002). Tax Incentives. World Bank Institute, Washington D. C. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTTPA/Resources/FassonZoltPaper.pdf>.

262. Ehdaie, J. Fiscal Decentralization and the Size of Government: An Extension with Evidence from Cross-Country Data. Washington, D.C.: World Bank, 1994. 22 p.

263. Elazar D. J. Exploring federalism. Tuscaloosa, Alabama & London. The University of Alabama Press, 1991. – 336 p.

264. Externalities and Bailouts, Hard and Soft Budget Constraint in Intergovernmental Fiscal Relations. (1997). The World Bank, Development Research Group.

265. Feld, L. P. Kirchgssner G. Fiscal Federalism and Economic Performance: Evidence from Swiss Cantons. *Marburg Working Papers on Economics*. 2004. Vol.20.

266. Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: 2006–2012. Network of Associations of Local Authorities of South East Europe. April, 2014. 256 p.

267. France's Economic Policy Strategy. Economic, Social and Financial Report: Draft Budgetary Plan For 2016 URL:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/2015-10-15_fr_dbp_en.pdf.

268. Frederick R. Trends of Federalism in Theory and Practice. N.Y., 1968. 174 p.

269. Gavrylenko A. S. Features Of Fiscal Decentralization In Ukraine. *Actual Problems Of Economics*. 2013. Vol.5 (143). P.66–73.

270. Gilles Pinson, Patrick Le Galès. State Restructuring and Decentralisation Dynamics in France: Politics is the Driving Force. Gilles Pinson, Patrick Le Galès. Cahiers. *Working Papers dupôle Ville/Métropolis/Cosmopolis* N°07/05. 2010. 27 p.

271. Giuseppe Pisauro. Fiscal Decentralization and The Budget Process: A Simple Model of Common Pool and Bailout. *IL Futuro Dei Sistemi Di Welfare Nazionali Tra Integrazione Europea E Decentramento Regionale*. Coordinamento, Competizione, Mobilità. 2002. pp. 678–714.

272. Hansjörg Blöchliger, Junghun Kim. Fiscal Federalism 2016. Making Decentralization Work. OECD. KIPF (2016), OECD Publishing, Paris URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en>. 152 p.

273. Huang, Zhangkai; Li, Lixing; Ma, Guangrong; Xu, Lixin Colin. 2015. Hayek, Local Information, and the Decentralization of State-Owned Enterprises in China. Policy Research Working Paper, No. 7321. World Bank, Washington. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22198>.

274. Jean-Jacques Hallaert, Maximilien Queyranne. From Containment to Rationalization: Increasing Public Expenditure Efficiency in France. IMF Working Paper. European Department and Fiscal Affairs Department. 2016. 65 p.

275. Jin J., Zou H. How does fiscal decentralization affect aggregate, national, and subnational government size? *Journal of Urban Economics*. 2002. Vol. 52, № 2. P. 270–293.

276. Keen M. Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism. International Monetary Fund, 1997. P. 8.

277. Kenneth D., Gabor Peteri (1995). Local Tax Reform in Hungary. Report prepared for the Hungarian Ministry of Finance.
278. Kim J. Measurement of Decentralization: How Should We Categorise Tax Sharing? In OECD Fiscal Federalism Studies Measuring Fiscal Decentralisation Concepts and Policies: Concepts and Policies. OECD Publishing, 2013. P. 47- 60.
279. Milan Jilek. Factors of Tax Decentralization in OECD-Europe Countries. *European Financial and Accounting Journal*. 2015. Vol.10, no.2. pp.33–49.
280. Monica Escaleras, Eric P.Chiang. Fiscal Decentralization and Institutional Quality on The Business Environment. *Economics Letters*. 2017 No.159. pp. 161–163.
281. Morgan P.J., Trinh L.Q. 2016. Fiscal Decentralization and Local Budget Deficits in Viet Nam: An Empirical Analysis. ADBI Working Paper 613. Tokyo: Asian Development Bank Institute. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/210671/adbi-wp613.pdf>
282. Moussé Ndoye Sow, Ivohasina Razafimahefa. Fiscal Decentralization and Fiscal Policy Performance. *IMF Working Paper*. 2017. No.17/64. 30 p.
283. Musgrave R.A. Who Should Tax, Where, and What? Tax Assignment in Federal Countries. Edited by Charles E. McLure, Jr. Canberra: Australian National University Press, 1983.
284. Nguyen–Hoang, P., and L. Schroeder. 2010. An Analysis of Quasi-Decentralized Budgeting in Viet Nam. *International Journal of Public Administration* 33: 698– 709.
285. Neringa Slavinskaite. Fiscal decentralization in Central and Eastern Europe. *Global Journal of Business, Economics and Management*. 2017. Vol.07, No.1. pp.69–79.
286. Oates W. E. On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization. *IFIR Working Paper*. 2006. No.5. 37 p.

287. Oates W. E. Searching for Leviathan: An Empirical Study. *The American Economic Review*. 1985. Vol. 75, № 4. pp.748–757.
288. OECD Fiscal Decentralisation Database. URL: http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#C_5.
289. Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press. 270 p.; Elinor Ostrom. Collective Action and the Evolution of Social Norms. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 3 (Summer 2000), 137-158.
290. Peter Schwarz. Federalism and Horizontal Equity Across Switzerland and Germany: A New Rationale for A Decentralized Fiscal Structure. *Constitutional Political Economy*. 2017. No.28. pp.97–116.
291. Philip Bodman, Kelly-Ana Heaton, Andrew Hodge. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Bayesian Model Averaging Approach. School of Economics, The University of Queensland. 2009. 9 p.
292. PwC (2016). Local taxation diagnostic review of local revenues in Ukraine. URL: <https://www.pwc.com/ua/en/services/tmas.html>.
293. Renáta Halásková, Martina Halásková. Local Governments in EU Countries: Competences and Financing of Public Services. *Scientific Papers of the University of Pardubice*. 2017. Vol.40. pp.49–66.
294. Qian, Y., Roland G. (1998) Federalism and the Soft Budget Constraint. *American Economic Review*. Vol. 88 (5) P. 1143–1161. December.
295. Report on Public finances in EMU – 2012. *European Economy*. №4. 2012. 329 p.
296. Revenue Statistics 1965–2013. OECD. 2014. 350 p.
297. Poland: Decentralization and Reform of the State. A World Bank Country Study Report Reflects Findings of a Mission That Visited Poland in 1991 [Online resource]. URL: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/01/15/000178830_98101911122777/Rendered/PDF/multi_page.pdf

298. Ruśkowski, E., & Salachna, J. (2007). *Finanse lokalne po akcesji*, 2 wyd. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
299. Russell Hudson, Bookkeeper, Russell P. Hudson Bookkeeping and Tax Service.
300. Sambit Bhattacharyya, Louis Conradie, Rabah Arezki. *Resource Discovery and the Politics of Fiscal Decentralization*. CSAE Working Paper WPS. 2016. No. 5. 40 p.
301. Samimi A., Petanlar S., Haddad G., & Alizadeh M. (2010). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Nonlinear Model for Provinces of Iran. *Iranian Economic Review*, 15 (26), 126–133.
302. Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38 (3), 32–56.
303. Scotto A., Di Un Indice Di Decentramento Finanziario. *Finanza Pubblica Contemporanea*. Studi di J. Tivarona, Bari: Laterza, 1950, pp. 379–394.
304. Shadbegian, R. (1999). The Effect of Tax and Expenditure Limitations on the Revenue Structure of Local Government, 1962–87. *National Tax Journal*, 52 (2), 221–237.
305. Silvia Golem. Fiscal Decentralization and The Size of Government: A Review of The Empirical Literature. *Financial Theory and Practice*. 2010. №34(1). pp. 53–69.
306. Solow, R. (2007). The last 50 years in growth theory and the next 10. *Oxford Review of Economic Policy*. *Oxford Journals*, 23 (1), 3–14.
307. Sridharan N. Fiscal Decentralisation, Participatory Processes & Inclusive Development: WP-6 Combined Field Report. URL: http://www.chance2sustain.eu/fileadmin/Website/Dokumente/Dokumente/Publications/pub_2013/C2S_FR_No03_WP6_Fiscal_Decentralisation_Participatory_Processes_Inclusive_Development.pdf.
308. Statistiska centralbyrån. Hitta statistik. Offentlig ekonomi. Kommunalskatterna 2017. URL: <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter->

amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-

kommunalasektorn/kommunalskatterna/pong/statistiknyhet/Kommunalskatter/

309. Tanzi V. Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization. Working papers. 2001. №19. 18 p. URL: <http://carnegieendowment.org/files/19Tanzi.pdf>.

310. Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. *DG Taxation and Customs Union*. 2017. 286 p.

311. Thiessen, U. (2001). Fiscal Decentralization and Economic Growth in High-Income OECD Countries. *Economics Working Papers. European Network of Economic Policy Research Institutes*. 180 p.

312. Tiebout, Ch. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, Vol. 64, 3, 416–424.

313. Tiebout, Ch. (1961). An Economic Theory of Fiscal Decentralization. Public Finances: Sources, and Utilization. Princeton, New Jersey. URL: <http://www.nber.org/chapters/c2273>.

314. UNDP Primer: Fiscal Decentralisation and Poverty Reduction. 2005. (Accessed November 30, 2007). 320 p.

315. Vigneault M. (2005). Intergovernmental Fiscal Relations and the Soft Budget Constraint Problem. Working Paper Series. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.

316. Yilmaz, S. The Impact of Fiscal Decentralization on Microeconomic Performance. Proceedings. *Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*. 1999. Vol. 92. P. 251–260.

ДОДАТКИ

Додаток А.1

Таблиця А.1.1

Систематизація наукових поглядів вітчизняних дослідників щодо сутності поняття «фіскальна децентралізація»

Автор	Трактування поняття «фіскальна децентралізація»	Коментар, переваги та недоліки
Волохова І. С. [32, с.145]	Процес розширення і зміцнення прав та повноважень місцевого та регіонального самоврядування стосовно незалежного прийняття рішень та виконання делегованих державною владою повноважень.	Фінансова складова (перерозподілу доходів між рівними рівнями бюджетної системи з метою зміцнення фінансової самодостатності місцевого самоврядування) не розрита.
Герчаківський С. Д. Кабаш О. Р. [41, с. 140]	Здатність місцевого самоврядування незалежно і ефективно забезпечувати суспільними послугами шляхом узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями.	Розкрито обидві сторони децентралізації – видаткову та дохідну. Однак таке трактування більш характерне для поняття «фіскальна автономія».
Деркач М. І. [55, с. 57]	Процес перерозподілу фіскальних функцій держави на користь місцевих органів самоврядування, що реалізує принцип субсидіарності, та може, як наслідок, залежно від форми державного устрою призвести до фіскальної автономії окремих територій або фіскального федералізму держави в цілому.	Таке трактування є досить змістовним, проте, на нашу думку, процес перерозподілу повноважень включає більший спектр функцій, а не лише фіскальні.
Зайчикова В. І. [71, с. 63]	Передача повноважень органам місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання щодо програмних видатків та автономного збільшення власної дохідної бази.	«Автономність у збільшенні власної дохідної бази» характерна для певного типу децентралізації, тому таке визначення дещо обмежує сутність поняття.

Систематизація наукових поглядів вітчизняних дослідників щодо сутності поняття «фіскальна децентралізація»

Автор	Трактування поняття «фіскальна децентралізація»	Коментар, переваги та недоліки
Зварич О. В. [73, с.40]	Фіскальна (бюджетна) децентралізація – це розширення повноважень територіальних громад, що передбачає перерозподіл завдань, повноважень і ресурсів на національному, регіональному й місцевому рівнях, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів.	Не вистачає у визначені напрямку (вектору) розподілу (перерозподілу) завдань, функцій, повноважень і ресурсів. Поняття «ресурсів» не конкретизоване.
Карлін М. І. [80, с.289]	Передбачає розширення дохідної бази громад і регіонів за рахунок місцевих послуг та інших власних джерел місцевих доходів на фоні зменшення частки міжбюджетних трансфертів й інших джерел, контрольованих центральними органами влади.	Не розкрито видаткову складову децентралізації – функції, завдання, повноваження, які відносять того певних рівнів органів державного управління.
Стукало Н. В., Деркач М. І., Стукало М. В. [53, с. 150]	Падає місцевим органам влади певної податкової влади, доступу до фінансових ринків, відповідальності у витрачанні коштів та дозволити їм самостійно визначити рівень, структуру та порядок витрачання коштів їх місцевих бюджетів.	Таке трактування є досить об'ємним і враховує різні аспекти децентралізації. Проте таке визначення поняття характеризує процес децентралізації в усіх країнах.

Систематизація наукових поглядів зарубіжних дослідників щодо сутності
поняття «фіскальна децентралізація» (англ. fiscal decentralization)

Автор	Трактування поняття «фіскальна децентралізація»	Коментар, переваги та недоліки
Р. М. Бьорд, Р. Д. Ебел, С. І. Валліч [250, с.92]	Процес за допомогою якого провінційному або місцевому уряду надаються власні або делеговані повноваження щодо контролю над економічною діяльністю в провінції або місті. Фіскальна відповідальність різних рівні управління визначається в процесі фіскальної децентралізації, що також включає в себе такі фіскальні інструменти і процедури, що мають на меті підтримати передачу суспільних благ.	У цьому визначенні не обумовлено фінансову (дохідну) основу виконання покладених на субнаціональний рівень державного управління функцій та повноважень.
Н. Акаї, М. Секета [244, с. 94]	Передача повноважень на базові (місцеві) рівні державного управління.	Не розкрито дохідний аспект децентралізації.
Н. Свідгаран [307, с.150]	Частина перехідного періоду, стимул для поглиблення демократії та залучення громадян брати участь у прийнятті рішень, що стосуються життя.	Визначення має досить абстрактний характер і потребує поглиблення практичної складової.
В. Телзі [309, с.15]	Збільшення податкових та/або обов'язкових платежів, що підпадають під юрисдикцію субнаціональних органів. Розвинена форма фіскальної децентралізації це фіскальний федералізм.	Не включено функціональну складову децентралізації. Дотримуюся думки про те, що розвиненою формою децентралізації є федералізм.
У. Тісен [311, с.62].	Передача відповідальності до підзвітних субнаціональних урядів. Фіскальна децентралізація розглядається як потенціал субнаціональних урядів збільшити податкові надходження і приймати рішення про те, як розподіляти грошові ресурси на різні проекти в межах правових норм.	Вважаємо, що доцільно включити до визначення окрім податкових надходжень ще й інші можливі ресурси, що формують бюджет субнаціональних органів влади.
Програма розвитку ООН [314, с.164]	Фіскальна децентралізація визначається як розмежування видаткових і дохідних джерел між різними рівнями державного управління.	Не вистачає спрямованості процесу розмежування джерел між рівнями влади.

Систематизація наукових поглядів щодо трактування поняття
«фінансова децентралізація»

Автор	Визначення сутності поняття «фінансова децентралізація»	Коментар, переваги та недоліки
Бутурлакiна Т. О., Мiнкович Т. В. [19, с. 238]	Сприяє ефективному забезпеченню населення «соціально-інфраструктурними» послугами шляхом ретельнішого узгодження структури видатків місцевих бюджетів із місцевими потребами та уподобаннями.	У цьому визначенні дещо зміщені акценти, тобто спочатку визначена кінцева ціль процесу, а потім практична сторона (власне сутність) і вважаємо за доцільне змінити порядок – спочатку сутність, а потім мета процесу децентралізації.
Волохова І. С. [32, с.104]	Достатньо широкий процес який включає не лише передачу фінансових ресурсів, а й передачу повноважень у фінансовій сфері (видаткових, дохідних, податкових). Це розширення і зміцнення прав та повноважень місцевого та регіонального самоврядування стосовно незалежного прийняття рішень та виконання, делегованих державною владою, повноважень щодо розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів з метою надання суспільних благ населенню.	Таке трактування цього поняття є досить змістовним. На нашу думку така характеристика ототожнюється із суттєвою поняття «фіскальна децентралізація».
Дроздовська О. С. [62, с. 20]	Процес розподілу функцій, фінансових ресурсів та видаткових повноважень між державною владою та органами місцевого самоврядування.	У цьому визначенні не висічає напрямку розподілу функцій та ресурсів.
Лазутіна Л. О. [100, с.65]	Законодавче закріплення за кожним рівнем влади певних функцій або окремих публічних послуг та необхідного для їх виконання матеріально-фінансового ресурсу.	У цьому визначенні не обумовлені обсяги ресурсів та функцій, що планується залишити на тому чи іншому рівні державного управління.

Систематизація наукових поглядів щодо трактування поняття
«фінансова децентралізація»

Автор	Визначення сутності поняття «фінансова децентралізація»	Коментар, переваги та недоліки
Макарчук І. М., Малишко В. В., Пучко А. О. [113, с.641]	Передача органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації; стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом з відповідним ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення тощо.	Запропоноване трактування в більшій мірі відповідає сутності фінансової децентралізації.
Мізіна І. В. [123, с.43]	Передача джерел доходів місцевих бюджетів з державного бюджету і повноважень щодо управління ними від державних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування для реалізації ними власних та делегованих державою функцій.	У цьому визначенні не вистачає розкриття сутності процесу розподілу видаткових повноважень.
Сало Т. В. [208, с. 325]	Процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління.	Таке трактування включає пропорції розподілу функцій, повноважень та фінансових ресурсів між різними рівнями державного управління.
Сторонянська І. З. Беповська Л. Я. [215, с.47]	Фінансова (фінансова, бюджетно-податкова) децентралізація це збільшення фінансової спроможності місцевих бюджетів і реформування системи трансфертів для переходу від вирівнюючих до стимулюючих трансфертів задля нарощування фінансової бази регіонів і, як наслідок, зростання їх самодостатності та фінансової незалежності.	Вважаємо недоцільним ототожнювати поняття «фінансова децентралізація», «фінансова децентралізація» та «бюджетно-податкова», оскільки, на нашу думку, бюджетно-податкова є складовою «фінансової» та «фінансової».
Ступницька Т. М. [216, с.67]	Передача і делегування видаткових повноважень, створення фінансової бази органів місцевого і регіонального самоврядування, розробка вирішення місцевих завдань.	Таке визначення в більшій мірі підходить поняттю «зміцнення фінансової самодостатності субнаціонального самоврядування»

Систематизація наукових поглядів щодо трактування поняття
«бюджетна децентралізація»

Автор	Підхід до поняття «бюджетна децентралізація»
Василик О. Д. [26, с. 56]	Процес передачі повноважень (функцій, компетентності, відповідальності) від центральних органів влади до місцевих. Іншими словами, це є перерозподіл функцій і повноважень єдиної державної влади між відповідними органами державної влади з одного боку, і органами регіонального (місцевого) самоврядування з іншого боку.
Возняк Г. В. [31, с.255]	Система відносин, що виникає між різними рівнями влади в процесі розподілу повноважень щодо прийняття управлінських рішень із формування та використання бюджетних ресурсів.
Гавриленко А. С. [269, с.73]	Спосіб виміру величини переходу національної економіки від адміністративно-командної до ринкової і яка є доцільною за умови досягнення розумного оптимуму між формуванням доходів місцевих бюджетів та фінансуванням делегованих повноважень.
Дем'ячук О. І. [49, с. 140]	Дане поняття має не лише економічні аспекти міжбюджетних відносин, а й політичні і інституційні, які охоплюють широкі сфери діяльності, починаючи від прийняття управлінського рішення органами місцевого самоврядування, щодо виконання як власних, так і делегованих повноважень відповідно до бюджетного законодавства, до удосконалення бюджетного планування видатків із місцевих бюджетів із врахуванням міжбюджетних трансфертів.
Кудряшов В. П., Селінков Б. П. [94, с. 28]	Передбачає реформування бюджетної системи у напрямі формування усіх її ланок як порівняно автономних і фінансово спроможних для виконання прийнятих бюджетних повноважень.
Опарін В. М. [138, с.31]	Розширення повноважень місцевих органів влади й управління у сфері міжбюджетних відносин, причому не тільки вертикально, а й горизонтально (між бюджетами одного рівня). Ці завдання мають розв'язуватися на місцях за підтримки центральної влади, а не спускатися зверху.

Аналіз підходів до сутності поняття «бюджетний федералізм» зарубіжних науковців

Автор	Підхід до поняття «бюджетний федералізм»
В. Адрущенко, О. Кириленко [1, с.92]	бюджетний федералізм представлений такою організацією бюджетних відносин, яка дає змогу в умовах самостійності й автономії кожного бюджету забезпечувати на території всієї країни її населенню рівний і гарантований державою перелік суспільних послуг (безпека, соціальний захист, освіта тощо).
Т. Грицюк [240]	система відносин, спрямованих на пошук балансу інтересів федерації та її суб'єктів з метою досягнення стійкого територіального розвитку та забезпеченості доступності споживання основних суспільних благ населення.
Кемпбел Р. Макконел, Стенлі Л. Брю [240]	система трансфертів (дотацій), на підставі якої федеральний уряд ділиться своїми доходами з урядами штатів та місцевими органами влади.
О. Музика- Стефанчук [127, с.256]	Розподіл фінансових повноважень між центром, суб'єктами і окремими територіями держави, заснований на главенстві федерації; система фінансових відносин щодо розподілу податків і видатків, які визначаються на основі розмежування повноважень між федеральним центром і регіонами, регіонами і місцевими територіями.
ІІ. Расел [299]	Трансферт багатства шляхом зрівняльних платежів від «імущих» до «неімущих» провінцій із метою передання доходів, достатніх для забезпечення порівняно прийнятних рівнів суспільних послуг за більш-менш допустимих рівнів оподаткування.
О. Сунцова [217]	Не тільки форма внутрішніх міжурядових фінансових відносин, це й певна філософія організації політичних стосунків, між різними рівнями влади.
С. Юрій, В. Федосов [238].	Передача повноважень, функцій і компетентності від центрального уряду до органів місцевого самоврядування, що супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів.

Додаток А.2

Таблиця А.2.1

Класифікація моделей фінансової децентралізації

Класифікаційні ознаки	Види моделей та країни-представники моделі
За способом розмежування доходів між рівнями бюджетної системи (за еволюційно-територіальними особливостями бюджетної системи – традиційні моделі):	– американська (США, Великобританія, Австралія); – німецька (Німеччина, Франція); – канадська (Канада, Швейцарія, Австрія); – радянська (не функціонує на практиці та має виключно історичний інтерес) (СРСР); – китайська (Китай).
За співвідношенням переваг і недоліків централізації влади:	розподільча модель бюджетно-податкових взаємовідносин (Німеччина); – модель конкуруючого федералізму (США).
За обсягом і змістом повноважень місцевої влади:	– конкурентна (США, Канада); – кооперативна (Австрія, Данія, Німеччина, Норвегія, Швеція, Фінляндія, Ісландія, Швейцарія, РФ).
За способом місцевого самоврядування:	– англосаксонська (Австралія, США, Канада, Великобританія); – континентальна (Франція, Італія, Іспанія); – змішана (Німеччина, Австрія, Японія, РФ).
За ступенем централізації (децентралізації) державного управління або ступенем самостійності регіональної і місцевої влади:	– централізована (Мальта, Кіпр, Греція, Словаччина, Болгарія, Словенія, Угорщина, Україна); – децентралізована (Данія, Іспанія, Німеччина, Швеція, Фінляндія, Бельгія, Польща, Нідерланди, Велика Британія); – децентралізована конкурентна (США, Канада); – змішана (Франція, Португалія).
За особливостями формування бюджетної системи та адміністративно-територіальним устроєм:	– модель кооперативного федералізму (США, Канада); – модель ідеального (дуалістичного) федералізму (не існує в дійсності в жодній країні, має теоретичний інтерес); – модель внутрішньодержавного федералізму (Данія, Іспанія, Швеція, Фінляндія, Бельгія, Польща, Нідерланди); – модель міждержавного федералізму (Німеччина, Австрія, Великобританія, Швейцарія).

Джерело: побудовано автором на основі джерел [52; 282; 258; 305].

**Характеристика моделей фінансової децентралізації за ступенем
централізації (децентралізації) державного управління**

Модель	Основні характеристики моделі
Централізована	<ul style="list-style-type: none"> - найвищий ступень участі та відповідальності центральних органів влади у вирішенні соціально-економічних завдань; - тотальний контроль територіальних бюджетів центральним урядом; - максимально можливе обмеження самостійності регіональних органів влади; - усунення нерівності регіонів через систему бюджетних трансфертів. <p><i>Країни-представники моделі:</i> Мальта, Кіпр, Греція, Словаччина, Болгарія, Словенія, Угорщина, Україна.</p>
Децентралізована	<ul style="list-style-type: none"> - пріоритетність загальнодержавного податково-бюджетного законодавства перед регіональним; - фінансова незалежність і самостійність регіональних влад підкріплюється використанням «непересічних» податків за принципом «один податок – один бюджет»; - усунення гострих горизонтальних диспропорцій регіонів здійснюється шляхом надання адресного фінансування соціально незахищеним категоріям населення. <p><i>Країни-представники моделі:</i> Данія, Іспанія, Німеччина, Швеція, Фінляндія, Бельгія, Польща, Нідерланди, Велика Британія.</p>
Децентралізована конкурентна	<ul style="list-style-type: none"> - високий ступень децентралізації та фінансової самостійності регіональної влади; - наявність в країні унікальної системи правил відносин між органами влади по горизонталі і вертикалі на протипагу статичній системі розподілу повноважень і оподаткування; - вимагає високого рівня розвитку національної економіки, відносно невеликої території і наявності рівномірно розвинених регіонів. <p><i>Країни-представники моделі:</i> США, Канада.</p>
Змішана	<ul style="list-style-type: none"> - певний симбіоз елементів централізованих та децентралізованих моделей; - тісна співпрацю регіональних та центральних державних органів влади в процесі активізації механізму бюджетного вирівнювання територій. <p><i>Країни-представники моделі:</i> Франція, Португалія.</p>

Джерело: побудовано автором на основі [47; 53; 120; 272].

Додаток Б

Таблиця Б.1

Показники фіскальної децентралізації на рівні територіальної громади

Назва показника	Сутність показника
Коефіцієнт фінансової автономії	Характеризує значимість власних бюджетних ресурсів у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів. Є базовим показником, що визначає ступінь фіскальної децентралізації. Чим вище значення показника, тим більша фінансова автономія місцевих бюджетів.
Коефіцієнт самофінансування	Дозволяє виявити частку витратків місцевих бюджетів, що може бути профінансована за рахунок власних доходів.
Коефіцієнт податкової автономії	Індикатор ефективності місцевого оподаткування. Чим вища частка місцевих податків і зборів у загальній сумі податкових надходжень, тим більша значимість місцевого оподаткування у формуванні регіональної фіскальної політики.
Коефіцієнт бюджетної незалежності	Характеризує загальний стан наявної дохідної бази в регіоні і дозволяє оцінити залежність місцевих бюджетів від трансфертів з бюджетів вищого рівня.
Коефіцієнт бюджетної збалансованості (незбалансованості)	Характеризує можливість профінансувати витаткову частину місцевих бюджетів виключно за рахунок власних та закріплених доходів. Даний коефіцієнт дозволяє виявити потребу у залученні міжбюджетних трансфертів.
Коефіцієнт відносної податкової забезпеченості регіону	Дозволяє порівняти податкові можливості місцевого самоврядування щодо мобілізації податкових надходжень із середнім показником по Україні.
Коефіцієнт «податкових витратків» соціальної сфери	Характеризує здатність місцевих бюджетів забезпечувати виконання соціальних витратків за рахунок податкових надходжень.
Коефіцієнт капіталізації витратків	Концентрація витратків бюджету розвитку регіону у загальній сумі витратків регіонального бюджету.
Коефіцієнт інвестиційної активності місцевих бюджетів	Дозволяє виявити інвестиційну складову перерозподілу коштів спеціального фонду місцевих бюджетів.
Коефіцієнт ефективності інвестиційної активності	Характеризує частку інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів у загальному обсязі інвестицій в основний капітал, здійснених за рахунок усіх джерел фінансування.
Коефіцієнт якості цільових міжбюджетних трансфертів	Характеризує співвідношення між субвенціями капітального та соціального спрямування. Бажаним є значення показника, на рівні 0,5.
Коефіцієнт граничної схильності до заощаджень у регіоні	Дозволяє виявити пропорційний перерозподіл наявного доходу населення між споживанням та заощадженнями. Один з найважливіших показників, що впливає на фіскальну конкуренцію в регіоні, оскільки заощадження населення - потенційні інвестиційні ресурси територіального розвитку.

Продовження табл.Б.1

Назва показника	Сутність показника
Коефіцієнт поточного боргового навантаження	Характеризує частку видатків на обслуговування місцевого боргу у видатках загального фонду місцевих бюджетів. Відповідно до ст. 74 Бюджетного кодексу України видатки місцевого бюджету на обслуговування місцевого боргу не повинні перевищувати 10% видатків загального фонду місцевого бюджету.
Коефіцієнт граничної ефективності місцевих запозичень	Відповідно до ст. 74 Бюджетного кодексу України місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку місцевих бюджетів, кошти якого, у свою чергу, використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань, спрямованих на задоволення інтересів населення і територіальних громад міст.
Коефіцієнт податкової ліквідності місцевого боргу	Вказує на здатність місцевих бюджетів обслуговувати місцевий борг за рахунок податкових надходжень.
Коефіцієнт поточної ліквідності бюджету	Характеризує здатність погашати середньострокові позики, отримані місцевими бюджетами з єдиного казначейського рахунку, за рахунок тимчасово вільних бюджетних коштів.
Коефіцієнт рефінансування місцевого боргу	Дозволяє оцінити можливість погашати боргові зобов'язання за рахунок залучення нових боргових ресурсів.
Коефіцієнт концентрації місцевого боргу у валовому регіональному продукті	Характеризує боргове навантаження на економіку регіону.
Коефіцієнт податкоємності валового регіонального продукту	Характеризує ступінь перерозподілу валового регіонального продукту через податкові надходження місцевих бюджетів.
Коефіцієнт податкового навантаження зайнятого населення	Характеризує співвідношення між податковими надходженнями податку на доходи фізичних осіб, що сплачується із заробітної плати однією зайнятою особою та валовим регіональним продуктом у розрахунку на одну зайняту особу.

Джерело: побудовано автором на основі [24; 119; 124; 126; 200].

Додаток В

Таблиця В.1

Склад доходів, що закріплювався за бюджетами місцевого самоврядування України до запровадження реформи фіскальної децентралізації 2015 року

Джерело доходу	Розмір
податок на доходи фізичних осіб	50%
збір за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя	50%
збір за спеціальне використання води (крім збору за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя користувачами води за місцем її забору	50%
плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя	50%
державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам	-
інші доходи (а також, місцеві податки та збори визначені ПКУ)	-

Джерело: побудовано автором на основі Бюджетного та Податкового кодексів (редакції, що діяли до 28.12.2014).

Таблиця В.2

Доходи місцевих бюджетів України починаючи з 2015 року (відповідно до внесених змін до Податкового та Бюджетного кодексів України)

Джерело доходу	Розмір
податок на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) на відповідній території (крім території міст Києва та Севастополя)	60 %
рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів	50 %
рентна плата за спеціальне використання води	50 %
рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення	25 %
рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення	100%
державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів	100%
акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів	5%
податку на прибуток підприємств	10 %
податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності	100%
податок на майно	100%
єдиний податок	100%
збір за місця для паркування транспортних засобів	100%
плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати	100%
екологічний податок (крім екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів)	80 %
екологічного податку (крім екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені)	25 %
інші доходи (визначені у ст. 64 ПКУ)	-

Джерело: побудовано автором на основі Бюджетного та Податкового кодексів (поточні редакції, ухвалені 28.12.2014).

Додаток Д.1

Таблиця Д.1.1

Механізми підвищення рівня податкової децентралізації

№ п/п	Механізм	Заходи
1.	Для оптимізації політики податкового стимулювання та формування переліку ефективність податкових пільг, націлених на вирішення основного завдання економічного зростання, необхідною є реалізація таких заходів:	<p>1) розвиток принципу селективного податкового стимулювання: - застосування податкових преференцій для бізнес-структур, що займаються розвитком високотехнологічного виробництва; - надання податкових канікул для новостворених зареєстрованих індивідуальних підприємців і організацій;</p> <p>2) трансформація системи надання пільг з майнових податків шляхом варіативності неоподатковуваних площ в залежності від віднесення платників податків до тієї чи іншої соціальної категорії;</p>
2.	Пропонуємо дотримуватися стабільності податкового законодавства, звести до мінімуму внесення змін і доповнень до чинного законодавства про податки і збори:	<p>1) розробка на центральному рівні механізму компенсації територіальним бюджетам доходів, що «випадають» в результаті надання пільг по регіональних і місцевих податків;</p> <p>2) введення в обов'язки платників податків, які отримують податкові пільги, формувати і надавати в фінансові органи звітність про використання отриманих податкових пільг;</p> <p>3) облік інформації про надання та дії податкових преференцій на всіх стадіях бюджетного процесу: при формуванні проекту бюджету (включення величини пільг в прогнозований обсяг податкових надходжень);</p> <p>4) в процесі виконання бюджету (контроль використання податкових пільг); при складанні звіту про виконання бюджету (включення даних про ефективність і результативність пільг).</p>
3.	Підвищення ефективності адміністрування податкових надходжень:	<p>Для підвищити збору податку на доходи фізичних осіб доцільно використовувати наступні заходи:</p> <p>1) підвищення фінансової грамотності населення, в т.ч. інформування про соціальні наслідки виплат заробітної плати в конвертах і необхідності розкриття відомостей про організації та підприємців, які здійснюють такі виплати;</p> <p>2) підвищення відповідальності роботодавців за виплату заробітної плати в конвертах;</p> <p>3) удосконалення шкали оподаткування доходів фізичних осіб, що вимагає коригування деяких складових податкової системи.</p>

Джерело: запропоновано автором.

Додаток Д.2

Таблиця Д.2.1

Основні рекомендації щодо ефективного застосування механізмів досягнення оптимального рівня податкової децентралізації в Україні

№ п/п	Рекомендація	Уточнення змісту рекомендації
1.	В умовах нерозвинених громадських і політичних інститутів особливого значення для ефективного децентралізації набуває розвиток умов інституційної складової довгострокового характеру розподілу фіскальних повноважень і відповідальності між різними рівнями бюджетної системи.	Погіршення фінансової дисципліни; безвідповідальної боргової політики субнаціональної влади, що перешкоджає реструктуризації економіки і призводить до макроекономічної дестабілізації; загострення екологічних проблем; незадовільної якості суспільних благ, що надаються на субнаціональному рівні підсилюють актуальність розвитку інститутів.
2.	Податкова децентралізація повинна здійснюватися так, щоб не збільшувати загальний податковий тиск на платників податків, а держава повинна стежити за справедливим розподілом податкового тягаря.	Необхідно враховувати співвідношення між ступенем податкової децентралізації і розміром територіальних утворень.
3.	Необхідно дотримуватися відповідності рівня децентралізації видаткових повноважень та децентралізації дохідних (в значній мірі податкових) джерел. Непослідовна податкова децентралізація викликає ризики опортуністичного поведінки субнаціональної влади.	Паралельне протікання двох протилежних процесів (децентралізації видатків з наданням регіонам більшої фіскальної свободи і централізації дохідних надходжень при високій диференціації бюджетної забезпеченості місцевого самоврядування) посилює невизначеність і перешкоджає ефективній взаємодії бюджетів.
4.	Важливим є наділення субнаціональних органів влади достатніми фіскальними повноваженнями у проведенні бюджетно-податкової політики на своїх територіях. Регіональні та місцева влада прагне встановити оптимальний рівень оподаткування з позиції за умови відповідності цього рівня податків потребам населення територій в отриманні громадських послуг.	Однак, тут субнаціональна влада України помітно обмежена в частині визначення своїх податкових ставок: максимальні і мінімальні ставки регіональних податків регламентує центральний уряд. Крім обмежень на податки центральний уряд встановлює певний мінімальний набір бюджетних послуг, який місцеве самоврядування має надати населенню незалежно від величини власних податкових доходів.
5.	Удосконалення структури міжбюджетних трансфертів має враховувати необхідність підвищення ролі трансфертів, які мають довгостроковий інвестиційний характер, сприяють формуванню структурних зрушень в регіональних економіках і нарощуванню їх податкового потенціалу.	Домінування міжбюджетних трансфертів поточного характеру веде до того, що регіони з низьким рівнем економічного потенціалу залишаються залежними від фінансової допомоги загальнодержавного бюджету, що знижує їх зацікавленість у самостійному економічному розвитку.

Джерело: запропоновано автором.

Додаток Д.3

Таблиця Д.3.1

Розбивка за повноваженнями зі здійснення видатків між державним та субнаціональними бюджетами

Сфера повноважень	Державний бюджет	Субнаціональні бюджети
Державне управління	Законодавча та виконавча гілки влади, Президент України, проведення виборів та референдумів	Утримання органів місцевої влади
Освіта	Спеціалізовані державні школи та позашкільне навчання (визначається кабінетом Міністрів), професійна, вища та післядипломна освіта.	Дошкільна, загальна початкова та середня освіта (у тому числі у спеціалізованих закладах освіти), позашкільна освіта.
Соціальний захист та соціальне забезпечення	Державні програми соціальної допомоги, виплата пенсій військовослужбовцям, державна підтримка громадських організацій, компенсації дефіциту коштів Пенсійного фонду України.	Допомога дітям та особам з низькими доходами.
Культура та мистецтво	Національні та державні бібліотеки; природні заповідники, національні музеї та виставки, національні театри та філармонії, підтримка кінематографії, телебачення, радіо, преси, державних архівів.	Місцеві бібліотеки, музеї, виставки, театри, клуби, філармонії місцевого значення, зоопарки.
Фізична культура і спорт	Державні програми розвитку фізичної культури і спорту, утримання центральних шкіл вищої спортивної майстерності, національні центри фізичної культури та спорту для населення.	Спортивні школи для дітей та юнацтва, центри фізичної культури та спорту для населення, утримання спортивних споруд.
Економічна діяльність	Економічний розвиток, розвиток транспорту, дорожньої інфраструктури, поштових послуг, телекомунікаційних та інформаційних технологій, збереження архітектурних пам'яток, будівництво національних монументів.	Будівництво, реконструкція, ремонт та утримання місцевих доріг.
Інші видатки	Основні та прикладні дослідження й канали передачі інформації загальнодержавного значення, судова система, національна оборона, правоохоронні органи, національна безпека, створення та поповнення державних запасів і резервів, обслуговування державного боргу.	Місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства. Благоустрій населених пунктів.

Джерело: Presentation by the Council of Europe.

Додаток Д.4

Таблиця Д.4.1

Розподіл обов'язків між різними субнаціональними рівнями врядування:

Загальна схема

Регіональний рівень	Проміжний рівень	Муніципальний рівень
Різноманітні та більш-менш широкі обов'язки, які залежать від особливостей країни (унітарна чи федеративна держава).	Спеціальні та вузькі обов'язки надмуніципального значення.	Широке коло обов'язків: – загальні повноваження – додаткові повноваження, визначені законом
<p>Послуги регіонального значення:</p> <ul style="list-style-type: none"> – загальна/вища освіта та професійна освіта – просторове планування; економічний розвиток на рівні регіонів та інновації – охорона здоров'я (вторинна медична допомога та лікарні) – соціальна сфера (послуги у сфері зайнятості, навчання, соціальна інклюзія, підтримка особливих груп) – дорожнє господарство і громадський транспорт на регіональному рівні – культура, спадщина, туризм – соціальне житло – захист довкілля – забезпечення громадського порядку й безпеки (регіональна поліція, захист населення) – урядовий нагляд на місцевому рівні (у федеральних державах). 	<p>Важлива роль у наданні допомоги меншим муніципальним одиницям. Обов'язки, що визначаються функціональними і географічними чинниками:</p> <ul style="list-style-type: none"> – загальна та/або спеціалізована освіта – добробут суспільства та молоді на над муніципальному рівні – спеціалізовані медичні заклади – збирання й переробка відходів – дороги другорядного значення і громадський транспорт – захист довкілля. 	<p>Громадські послуги:</p> <ul style="list-style-type: none"> – освіта (дитячі садки, заклади дошкільної та початкової освіти) – міське планування та облаштування територій – місцеві комунікації (водопостачання, водовідведення, вивезення сміття тощо) – дороги місцевого значення і міський/місцевий громадський транспорт – соціальна сфера (підтримка сімей, дітей, людей похилого віку, осіб із обмеженими фізичними можливостями, бідних, соціальні пільги тощо) – первинна медична допомога й профілактична допомога – організація дозвілля (спорт) і культура – забезпечення громадського порядку і безпеки (муніципальна поліція, пожежна служба) – економічний розвиток на місцевому рівні, туризм, торгівля – захист довкілля (озеленення територій) – соціальне житло – адміністративні послуги й дозвільна діяльність.

Джерело: OECD (2016), Regions at a Glance 2016, http://dx.doi.org/10.787/reg_glance-2016-en. [153].

Додаток Д.5

Таблиця Д.5.1

Основні обов'язки чітко розмежованих рівнів врядування України згідно із Концепцією

Рівень управління	Обов'язки та функції
Центральний рівень <u>Державна адміністрація</u> (обласна та районна)	Контроль над наданням адміністративних, соціальних та інших послуг населенню і юридичним особам
	Координація діяльності територіальних органів виконавчої влади
	Координація всіх державних адміністрацій у разі надзвичайної ситуації
	Нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування (згідно із законом)
Перший ступінь: <u>Регіональний рівень</u> Обласна рада та виконавчий комітет	Утримання спільного майна регіону та муніципалітетів
	Транспортна інфраструктура обласного значення (дороги обласного значення, мережа міжрайонних і міжобласних маршрутів громадського транспорту)
	Третинна (вузькоспеціалізована) медична допомога
	Професійна, технічна та спеціалізована загальна освіта
	Планування регіонального розвитку
	Розвиток спорту, культури і туризму
	Захист довкілля
Другий ступінь: <u>Районний рівень</u> Районна рада та виконавчий комітет	Утримання спільного майна району та муніципалітетів
	Транспортна інфраструктура районного значення
	Вторинна медична допомога
	Школи-інтернати
Третій ступінь: <u>Муніципальний рівень</u> Громади	Екопомічний розвиток на місцеві рівні (приваблення інвестицій, розвиток підприємництва)
	Організація громадського транспорту
	Швидка медична допомога, первинна медична допомога, профілактика захворювань
	Середня, дошкільна, початкова та альтернативна освіта
	Планування територіального розвитку (стратегічне й генеральне планування, зопування)
	Культура і фізичне виховання: утримання й організація муніципальних клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків
	Розвиток місцевої інфраструктури
	Надання централізованих адміністративних послуг через відповідні центри
	Утримання муніципальних доріг
	Будівництво об'єктів
	Облаштування територій і соціальної інфраструктури
	Надання соціальної допомоги через територіальні центри
	Пожежна безпека
Громадська безпека (дільнична поліція, патрульна охорона)	

Джерела: Cabinet of Ministers (2014), "Concept of Local Self-Governance and Territorial Power Reforming", http://despro.org.ua/eu/news/partners-news/detail.php?ELEMENT_ID=1381 (accessed 8 August 2017); Nehoda, V. (2014), "Concept of reform of local self-government and territorial organization of power", presentation to European Committee on Democracy and Governance, 3 April 2014, Strasbourg, France.

Додаток Е

Список наукових праць, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

Монографії:

1. Палійчук Т. В. Теоретичні основи фіскальної децентралізації (підрозділ 1.3). Фінансове забезпечення аграрного сектору: вітчизняний та зарубіжний досвід [колективна монографія]. Національний університет біоресурсів і природокористування України. 2017. С.36–53. (0,98 друк. арк.).

2. Палійчук Т. В., Петруха С. В. Децентралізація та розвиток сільських територій. Проблеми та перспективи фінансового забезпечення аграрного сектору: вітчизняний та зарубіжний досвід [колективна монографія]. Національний університет біоресурсів і природокористування України. 2018. С.34–70. (1,72 друк. арк.). *Особистий внесок: визначено роль фіскальної децентралізації як однією із складових системи забезпечення стійкого розвитку сільських територій і сільського господарства (1,20 друк. арк.).*

3. Paliichuk T. V., Petrukha S. V. Tax Decentralization: Theory, Methodology and Practice. Mechanisms of management and development strategies of economic entities in the conditions institutional transformations of the global environment [collective monograph]. ISMA University. Riga (Latvia): "Landmark" SIA. 2019. pp.288–304. (0,99 д.а.). *Особистий внесок: визначено шляхи досягнення оптимального рівня розподілу податкових джерел та фіскальних повноважень між рівнями системи управління державними фінансами (0,74 д.а.).*

Статті в наукових фахових виданнях та виданнях, внесених до наукометричних баз даних:

4. Палійчук Т. В. Вплив реформи фіскальної децентралізації на місцеві бюджети України. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. Вип. 8. С.1056–1061. URL: <http://global-national.in.ua/archive/8-2015/221.pdf>. (0,55 друк. арк.).

5. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація: досвід Польщі та можливості його використання в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Вип. 18. С.134–138. (0,67 друк. арк.).

6. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація: податковий аспект. *Вісник Одеського національного університету. Економіка*. 2016. Вип. 7 (49). С. 159–163. (0,47 друк. арк.).

7. Палійчук Т. В. Механізми підвищення рівня фіскальної децентралізації в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Економіка і менеджмент»*. 2016. Вип. 19. С.130–133. (0,46 друк. арк.).

8. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація у Франції. *Причорноморські економічні студії*. 2016. Вип. 6. С.154–158. (0,48 друк. арк.).

9. Палійчук Т. В. Перерозподіл видаткових повноважень між різними рівнями бюджетної системи України у контексті впровадження фіскальної децентралізації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Економіка і менеджмент»*. 2017. Вип. 24. С.74–77. (0,50 друк. арк.).

10. Палійчук Т. В., Куницький К. С. Актуальні питання теорії та практики фіскальної децентралізації. *Економіка. Фінанси. Право*. 2017. Вип. 9. С. 30–36. (0,69 друк. арк.). *Особистий внесок: у частині визначення теоретичних і практичних засад, основних тенденцій та подальшого розвитку фіскальної децентралізації; формулювання точкових рекомендацій щодо підвищення ефективності розподілу бюджетних ресурсів між органами влади різного рівня управління* (0,52 друк. арк.).

11. Палійчук Т. В. Моделі фіскальної децентралізації у реформуванні системи управління державними фінансами. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Економіка»*. 2017. Вип. 50. С. 273–279. (0,91 друк. арк.).

12. Палійчук Т. В., Петруха Н. М. Концептуальні засади фіскальної децентралізації в країнах-членах ЄС. *Облік і фінанси*. 2017. Вип. 2 (76) С.99–106. (0,60 друк. арк.). *Особистий внесок: у частині визначення концептуальних засад фіскальної децентралізації в європейських країнах та розробки рекомендацій щодо подальшої імплементації в Україні кращої практики фіскальної децентралізації країн-членів ЄС* (0,50 друк. арк.).

13. Палійчук Т. В. Механізми підвищення рівня податкової децентралізації. *Академічний огляд*. 2017. Вип. 1 (46). С. 35–43. (0,77 друк. арк.).

14. Палійчук Т. В. The Theory and Practice of Assessment of Fiscal Decentralization Level. *Економічний дискурс*. 2017. Вип. 3. С. 152–160. (0,94 друк. арк.).

Статті у наукових періодичних видань інших держав:

15. Палійчук Т. В. Особливості фіскальної децентралізації в країнах-членах ЄС. *International Academy Journal "Web of Scholar"*. 2017. Вип. 7 (16). С.21–25. (0,48 друк. арк.).

16. Палійчук Т. В. Децентрализация расходных полномочий между разными уровнями бюджетной системы. *The European Journal of Humanities and Social Sciences*. 2017. Вип. 5. С. 67–70. (0,26 друк. арк.).

17. Палійчук Т. В. Механизмы реализации фискальной децентрализации. *The European Journal of Economics and Management Sciences*. 2017. Вип. 4. С. 156–159. (0,25 друк. арк.).

Опубліковані праці апробаційного характеру:

18. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація та задачі реформування фіскальної системи України. *Економіка в сучасних умовах: стан, проблеми та пошук їх подолання: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Львів, 26–27 червня 2015 р.). У 2-х частинах. Львів.: ГО «Львівська економічна фундація», 2015. Ч. 2. С.92–94. (0,19 друк. арк.).

19. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація та основні критерії її оцінювання. *Науково-економічний розвиток: менеджмент, фінанси та аудит: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 24–25 липня 2015 р.). У 2-х частинах К.: ГО «Київський економічний науковий центр», 2015. Ч.2 С.85–88. (0,22 друк. арк.).

20. Палійчук Т. В. Принципи субсидіарності та фіскальна децентралізація: історичний аспект. *Розвиток економічної системи в контексті міжнародного співробітництва: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції для студентів, аспірантів та молодих учених* (м. Київ, 21–22 серпня 2015 р.). К.: Аналітичний центр «Нова Економіка», 2015. С.113–116. (0,23 друк. арк.).

21. Палійчук Т. В. Моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. *Перспективи економічного розвитку країни: теорія, методологія та практика: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Одеса, 21–22 серпня 2015 р.). О.: ГО «Центр економічних досліджень та розвитку», 2015. С. 96–99. (0,20 друк. арк.).

22. Палійчук Т. В. Поняття та сутність дефініції «фіскальна децентралізація»: вітчизняна парадигма. *Актуальні проблеми використання потенціалу економіки країни: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 28–29 серпня 2015 р.). К.: ГО «Київський економічний науковий центр», 2015. С.88–92. (0,22 друк. арк.).

23. Палійчук Т. В. Фундаментальний індекс фіскальної децентралізації. *Тенденції сталого розвитку економіки країни: прогнози та пропозиції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Львів 28–29 серпня 2015 р.). Львів.: ГО «Львівська економічна фундація», 2015. С. 115–119. (0,21 друк. арк.).

24. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація та доходи місцевих бюджетів. *Розвиток фінансово-економічного становища на різних рівнях управління: підприємство, регіон, держава: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Дніпро, 6–7 листопада 2015 р.). У 2-х частинах. Дніпро: НО «Перспектива» 2015. Ч.4 С. 109–111. (0,17 друк. арк.).

25. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація та економічне зростання. *Фінансово-економічний розвиток України в умовах трансформаційних перетворень: матеріали V Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Львів, 20 листопада 2015 р.). Львів: ЛКА, 2015. С. 228–231. (0,21 друк. арк.).

26. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація в країнах-членах ЄС. *Сучасні тенденції в економіці та управлінні: новий погляд: матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Запоріжжя, 13–14 листопада 2015 р.). У 3-х частинах. Запоріжжя: ГО «СІЕУ» 2015. Ч.2. С. 58–61. (0,23 друк. арк.).

27. Палійчук Т. В. Моделі фіскальної децентралізації. *Економічна безпека країни: загрози та виклики в умовах глобалізації: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції для студентів, аспірантів та молодих учених* (м. Київ, 20–21 листопада 2015 р.). У 2-х частинах – К.: Аналітичний центр «Нова Економіка», 2015. Ч.2. С. 61–63. (0,15 друк. арк.).

28. Палійчук Т. В. Польський досвід реформи фіскальної децентралізації та можливості його використання в Україні. *Теоретична та практична концептуалізація розвитку фінансово-кредитних механізмів в умовах нової соціально-економічної реальності: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Ірпінь, 25 березня 2016 р.). Ірпінь: Видавництво Національного університету ДПС України, 2016. С. 145–147. (0,18 друк. арк.).

29. Палійчук Т. В. Децентралізація у сфері оподаткування України. *Шевченківська весна: економіка: матеріали ХІV Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених* (м. Київ, 5–8 квітня 2016 р.). К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2016. С.272-273. (0,17 друк. арк.).

30. Палійчук Т. В. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів в контексті фіскальної децентралізації. *Забезпечення стійкого економічного розвитку країни: можливості та перспективи: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Львів, 21–22 жовтня 2016 р.). Львів: ГО «Львівська економічна фундація». С.117–118. (0,16 друк. арк.).

31. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація як інструмент досягнення фінансової автономії органів місцевого самоврядування. *Становлення та особливості регулювання міжнародних економічних відносин: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Дніпро, 21–22 жовтня 2016 р.). Дніпро: НО «Перспектива». С.84–85. (0,14 друк. арк.).

32. Палійчук Т. В., Ковальчук В. В. Європейський досвід фіскальної децентралізації та можливості його імплементації в Україні. *Трансформація фінансових відносин в умовах економічної глобалізації: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції молодих вчених та студентів* (м. Харків, 20 квітня 2017 р.). Харків: Харківський інститут фінансів КНТЕУ. С. 146–148. (0,17 друк. арк.). *Особистий внесок: у частині формулювання рекомендацій щодо досягнення збалансованої моделі фіскальної децентралізації в Україні на основі дослідження європейського досвіду* (0,10 друк. арк.).

33. Палійчук Т. В. Оптимальний рівень децентралізації видаткових повноважень у сучасних соціально-економічних умовах України. *Сучасні наукові підходи до вдосконалення політики економічного зростання: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Ужгород, 5–6 травня 2017 р.). Ужгород: Ужгородський національний університет. С. 126–129. (0,22 друк. арк.).

34. Палійчук Т. В. Фінансова автономія місцевого самоврядування у контексті впровадження фіскальної децентралізації. *Сучасні можливості забезпечення соціально-економічного розвитку країн: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Ужгород, 16 вересня 2017 р.). Ужгород: Ужгородський національний університет. С. 167–169. (0,18 друк. арк.).

35. Палійчук Т. В. Перерозподіл видатків між рівнями бюджетної системи у контексті впровадження фіскальної децентралізації. *Модернізація економіки та фінансової системи країни: актуальні проблеми та перспективи: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Дніпро, 29–30 вересня 2017 р.). Дніпро: Придніпровська державна академія будівництва та архітектури. С. 96–99. (0,17 друк. арк.).

36. Палійчук Т. В. Фіскальна політика в умовах реформування системи управління державними фінансами. *Перспективні напрями та сучасні тенденції сталого розвитку економіки країни: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції* (13–14 жовтня 2017 р.). Одеса: ГО «Центр економічних досліджень та розвитку». С. 97–99. (0,15 друк. арк.).

37. Палійчук Т. В. Впровадження фіскальної децентралізації в Україні в умовах європейської інтеграції. *Національна економіка України в умовах європейської інтеграції: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції* (19–20 жовтня 2017 р.). Дніпро: НМетАУ. С. 135–138. (0,19 друк. арк.).

38. Палійчук Т. В., Петруха Н. М. Фінансове забезпечення сільських територій у контексті впровадження фіскальної децентралізації. *Актуальні проблеми управління соціально-економічними системами: матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції* (07 грудня 2017 р.). Луцьк: РВВ Луцького НТУ. С. 328–330. (0,14 друк. арк.). *Особистий внесок: у частині визначення основних напрямків підвищення рівня фінансового забезпечення розвитку сільських територій України в контексті впровадження фіскальної децентралізації* (0,10 друк. арк.).

39. Палійчук Т. В., Петруха Н. М. Фіскальна децентралізація та місцевий розвиток в Україні. *Економіка, фінанси, облік та управління: оцінка та перспективи розвитку в Україні та світі: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (22 грудня 2017 р.). Полтава: Центр фінансово-економічних досліджень. С. 36–38. (0,14 друк. арк.). *Особистий внесок: у частині визначення взаємозв'язку фіскальної децентралізації та місцевого розвитку в Україні* (0,10 друк. арк.).

40. Палійчук Т. В., Петруха Н. М. Розвиток сільських територій України в контексті реалізації фіскальної децентралізації. *Проблеми та перспективи розвитку фінансових систем в контексті євроінтеграційних процесів: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції* (19 квітня 2018 р.). Харків: Харківський інститут фінансів Київського національного торговельно-економічного університету. С.140-141. (0,10 друк. арк.). *Особистий внесок: визначено впливу фіскальної децентралізації на забезпечення сталого соціально-економічного розвитку сільських територій України; формулювання завдань щодо активізації розвитку сільських територій за основи застосування механізмів фіскальної децентралізації* (0,06 друк. арк.).

41. Палійчук Т. В. Основи розподілу фіскальних повноважень і податкових доходів між різними рівнями бюджетної системи. *Фінансово-кредитна система: вектори розвитку: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (26 квітня 2018 р.). Ужгород: ДВНЗ «Ужгородський національний університет». С.26–28. (0,11 друк. арк.).

42. Палійчук Т. В. Податкові доходи місцевого самоврядування в контексті впровадження фіскальної децентралізації. *Економічний потенціал країни: наукові підходи та практика реалізації: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (04 травня 2018 р.). Одеса: Одеський національний університет імені І. І. Мечникова. С.153–156. (0,22 друк. арк.).

43. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація та регіональне економічне зростання. *Актуальні проблеми моделювання та управління соціально-економічними системами в умовах глобалізації: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (11 травня 2018 р.). Дрогобич: Дрогобицький державний педагогічний університет імені Івана Франка. С.169–173. (0,20 друк. арк.).

44. Палійчук Т. В., Петруха С. В. Розвиток сільських територій на засадах децентралізації: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Проблеми і перспективи інноваційного розвитку економіки в контексті інтеграції України в Європейський науково-інноваційний простір: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (04-05 жовтня 2018 р.). Одеса: Одеський національний політехнічний університет. С.309–314. (0,19 друк. арк.). *Особистий внесок: у частині формулювання механізмів стимулювання сільських територій України до збільшення власної ресурсної бази і зміцнення фінансової стійкості на засадах децентралізації на основі аналізу сучасного стану фінансової забезпеченості сільських територій з урахування кращої зарубіжної практики* (0,12 друк. арк.).

45. Палійчук Т. В. Інвестиційна спроможність місцевого самоврядування в умовах фіскальної децентралізації. *Механізми, стратегії, моделі та технології управління економічними системами за умов інтеграційних процесів: теорія, методологія, практика: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (05–07 жовтня 2018 р.)*. Мукачево: Хмельницький національний університет. С.243–245 (0,23 друк. арк.).

46. Палійчук Т. В. Міжбюджетні відносини як механізм впровадження фіскальної децентралізації. *Актуальні проблеми формування ефективної фінансово-економічної системи України в умовах глобальної кризи: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти і молодих учених (18 квітня 2019 р.)*. Харків: Харківський інститут фінансів Київського національного торговельно-економічного університету. С.189–191. (0,21 д.а.).

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
УКРАЇНИ З ПИТАНЬ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ



NATIONAL AGENCY OF
UKRAINE FOR CIVIL
SERVICE

вул. Прорізна, 15, Київ-01, Україна 01601
тел. +3 8 (044) 279-29-51; 279-29-85
факс: +3 8 (044) 279-29-65

15, Prorizna Street, 01601, Kyiv, Ukraine
tel. +3 8 (044) 279-29-51; 279-29-85
Fax: +3 8 (044) 270-29-65

14.12.2015 № 146-1/0/96-04-16-1

ДОВІДКА

про впровадження окремих результатів дисертаційної роботи
на тему:
«Фіскальна децентралізація та механізми її реалізації в Україні»
Палійчук Тетяни Володимирівни

Результати наукового дослідження Тетяни Володимирівни Палійчук в частині теоретико-практичних засад фіскальної децентралізації, європейського досвіду децентралізації системи міжбюджетних відносин та можливості його імплементації в Україні, визначення основних показників оцінювання рівня децентралізації фіскальної системи, механізмів досягнення оптимальної моделі розподілу дохідно-видаткових повноважень між органами різного рівня управління, впровадженні у навчальний процес Школи вищого корпусу державної служби Національного агентства України з питань державної служби України, зокрема при організаційно-методичному та науково-аналітичному забезпеченні (складанні тренінгових програм, підготовки роздаткового пакету методичних матеріалів, презентаційному забезпеченні лекційних занять, методичному наповненні дистанційних елементів взаємодії «викладач – слухач») проведення спеціалізованих контингентоорієнтованих тренінгових занять для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування вищої ланки державної служби, науково-педагогічних працівників (у сфері європейської інтеграції).

Директор Школи вищого
корпусу державної служби

В. В. Ковальчук

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ***Департамент вищої освіти**Відділ нормативного забезпечення вищої освіти**01135, м. Київ, пр. Перемоги, 10, тел. 481-32-38*

№ 4

«27» 09. 2017

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційної роботи

Палійчук Тетяни Володимирівни

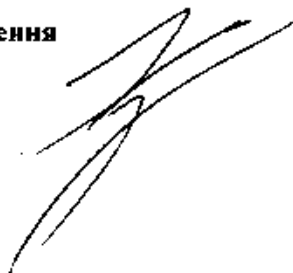
на тему: «Фіскальна децентралізація та механізми її реалізації в Україні»

Результати дисертаційного дослідження «Фіскальна децентралізація та механізми її реалізації в Україні» Т. В. Палійчук, виконаної в Державній навчально-науковій установі «Академія фінансового управління», використані в рамках діяльності робочої групи, утвореної відповідно до наказу Міністерства освіти і науки України від 21.03.2017 р. № 448 «Про утворення робочої групи з питань реформування системи державного фінансування вищої освіти та сфери публічних закупівель».

Викладені у дисертаційній роботі висновки та рекомендації щодо запровадження децентралізованої системи освіти в Україні використані при експертуванні вищезазначеною робочою групою пакету законопроектів із питань реформування системи державного фінансування вищої освіти та реформування сфери публічних закупівель, зокрема у частині концептуальних напрямків зміцнення фіскальної бази місцевого самоврядування у сфері фінансування освіти (в тому числі вищої та післядипломної – освіти дорослих) у межах проведення секторальної децентралізації – перехід від загальнодержавного утримання мережі установ до закупівлі публічних послуг із поетапною оптимізацією мережі освітніх

засадів для забезпечення ефективного та раціонального використання бюджетних коштів під час впровадження програм і надання суспільних послуг у цій сфері.

**Начальник Відділу нормативного забезпечення
вищої освіти Департаменту вищої освіти
Міністерства освіти і науки України**



Д. Л. Кумков



КАБІNET МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

РАДА ПІДПРИЄМЦІВ

01000, м. Київ, вул. Грушевського, 12/2
e-mail: rafo@kmu.gov.ua

Тел.: (+380 44) 254-78-60, 256-71-01
Тел.факс: (+380 44) 226-29-67

№ 24.10.2017
на Ваш _____

№ 944
від _____

ДОВІДКА
про впровадження результатів дисертаційної роботи
Палійчук Тетяни Володимирівни
на тему: «Фіскальна децентралізація та механізми її реалізації в Україні»

Результати наукових досліджень Т.В. Палійчук на тему: «Фіскальна децентралізація та механізми її реалізації в Україні» використовувались у діяльності Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України під час моніторингу та проведення експертизи проектів нормативно-правових актів, підготовки відповідних висновків і пропозицій, інформаційно-аналітичних та прогностичних матеріалів (зокрема, для розміщення на офіційному веб-сайті Ради) оцінювання наслідків фіскальної децентралізації на бюджетні показники діяльності місцевих органів влади в т.ч. пілотованих об'єднаних територіальних громад.

Окремі положення дисертаційного дослідження щодо концепт-напрямів досягнення оптимального рівня децентралізації видаткових повноважень, перерозподілу фіскальних повноважень між різними рівнями бюджетної системи України, впровадження нових регуляторних правил і надання адміністративних послуг на місцевому рівні були також використані Радою підприємців для підготовки інформаційно-методичних пакетів матеріалів до засідань робочих груп з опрацювання Плану заходів на 2017 рік, спрямованих на активізацію реформування місцевого самоврядування та державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад.

Керівник Секретаріату Ради

А.В. Забловський



**ДЕРЖАВНА НАВЧАЛЬНО-НАУКОВА УСТАНОВА
«АКАДЕМІЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ»**

бульв. Дружби народів, 38. м. Київ, 01014, тел. (044) 277-51-15, факс 277-51-10
E-mail: afu@afu.kiev.ua Код ЄДРПОУ 35531764

17.04.2018 № 47020-90-07/122
На № _____ від _____

Д О В І Д К А

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук

Палійчук Тетяни Володимирівни

на тему: «Фіскальна децентралізація та механізми її реалізації в Україні»

Результати наукових досліджень, які представлені у дисертації Палійчук Тетяни Володимирівни, поданої на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси та кредит, отримали практичне впровадження у роботі Науково-дослідного фінансового інституту Державної навчально-наукової установи «Академія фінансового управління».

Викладені у дисертаційній роботі: концептуальні засади впровадження фіскальної децентралізації (розкриття сутності понять «фіскальна децентралізація», «фінансова децентралізація», «бюджетна децентралізація», «податкова децентралізація» та ін.; систематизація показників, що дають змогу визначити рівень фіскальної децентралізації в певній країні та здійснити міжнародне порівняння; визначення основних механізмів переходу до децентралізованої моделі управління державними фінансами); результати теоретичного та аналітичного аналізу досвіду фіскальної децентралізації в країнах-членах ЄС, визначення особливостей та загальних тенденцій у сфері управління державними фінансами у європейських країнах; підсумки оцінювання стану фіскальної децентралізації в Україні (аналіз розподілу дохідних та видаткових повноважень між різними рівнями бюджетної системи України); визначенні проблемні моменти та ризики впровадження децентралізованої моделі управління державними фінансами; рекомендації щодо подальшої реалізації фіскальної децентралізації в Україні; були використані при підготовці звітно-аналітичних матеріалів, поданих до Міністерства фінансів України за темами НДР «Удосконалення регулювання у сфері державних фінансів: підтримка стійкості та адаптації до структурних змін економіки в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U000936), «Місцеві фінанси та міжбюджетні відносини в контексті соціально-економічних перетворень» (номер державної реєстрації 0115U000937) відповідно до Тематичного плану НДР Академії.

Віце-президент Академії

П. М. Леоненко



СЕКРЕТАРІАТ
КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ
УКРАЇНИ

вул. Грушевського, 12/2, м. Київ, 01008
т. (044) 226 2362, факс: (044) 254 0571

Господарсько-фінансовий
департамент

ДМА. 24-894

13.12.2018

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційної роботи
Палійчук Тетяни Володимирівни
на тему:

«Фіскальна децентралізація та механізми її реалізації в Україні»,
виконану в Державній навчально-науковій установі
«Академія фінансового управління»

Результати дисертаційної роботи «Фіскальна децентралізація та механізми її реалізації в Україні» Т. В. Палійчук використані у роботі сектору юридичного та організаційного забезпечення Господарсько-фінансового департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України у процесі загального координування (відповідно до Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 р. № 850) реалізації реформи децентралізації Уряду В. Гройсмана, зокрема в частині створення організаційно-нормативних підойм для гармонізації чинних національних стратегічних документів високого рівня із положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування, опрацюванні концептуальних засад реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, визначених законів України в т.ч. й «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та релевантних змін до Бюджетного і Податкового кодексів в частині розвитку інститутів фіскальної децентралізації, методологічного забезпечення оцінювання спроможності територіальних громад, а також при підготовці інформаційно-аналітичних матеріалів до засідань відповідних урядових комітетів щодо прогресу реалізації реформи децентралізації.

Директор

Олександр ФІШ



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВОЄУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Україна, м. Київ, вул. М. Гоголя, 20/10
Телефон: (+380) 44 233 44 44, факс: (+380) 44 233 44 44
E-mail: info@uaac.org.ua, uaac@uaac.org.ua

№ 3.43
від 2 грудня 2019 року

ДОВІДКА

про виконавчі результати дисертації
на здобуття наукового ступеня магістра спеціальності «Міське
Політичне Тезисам Вальдемаєрні
на тему «Фискальна децентралізація та механізми її реалізації в Україні»

Результати дисертаційної роботи «Фискальна децентралізація та механізми її реалізації в Україні» Т. В. Пашічука аналогічні у процесі захисту праці та інтересів міст-членів Асоціації міст України, реалізації закладів щодо зміцнення фінансової спроможності місцевих бюджетів, забезпечення фінансування надання високоякісних суверенних послуг, зокрема охорони громадського порядку в містах, зокрема охорони громадського порядку, зокрема охорони громадського порядку, зокрема охорони громадського порядку, зокрема охорони громадського порядку.

Для забезпечення виконання інтересів місцевого самоврядування та незалежності переїздами на місцевий бюджет додатково фінансової спроможності та подальшого покращення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування і сировинних нових ресурсів на розвиток територіальних громад відповідно окремі виконавчі результати дисертації, в тому:

при розробці проектів законів України та підготовки витребок до законодавства, а також інших нормативно-правових актів в сфері, що стосуються місцевості і регіонального розвитку, фінансової спроможності місцевих бюджетів, зокрема щодо забезпеченості освітнього та молодіжного субсидіями та ринкової децентралізації на здійснення перевантаження з державного бюджету надати і утримання постійно довіти та аналізу міської фінансової забезпеченості будівництва, реконструкції, розвитку і утримання вулиць і мереж комунальної власності у населених пунктах; щодо зарплати частини додатного податку на пільгові до місцевих бюджетів та незалежності виконання виконання податку і розробки реалізації питання також.

Всі ці розробки організації мають виконати зміни до законодавчої бази місцевого самоврядування та управління на місцях, зокрема щодо запровадження середньострокового бюджетного планування на всіх рівнях бюджетної системи, подальшого розвитку структурно-цілісного методу планування

матриці Проволоцької щодо удосконалення окремих норм Бюджетного та Податкового кодексів України, розробленої до проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік та Бюджетної декларації на 2020–2022 роки в частині, що стосується комплексних заходів бюджетів та міжбюджетних трансфертів;

при підготовці інформаційно-аналітичних матеріалів до заходів відповідних урядових комітетів вказано, що стосуються реалізації реформи адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади і удосконалення систем управління державними фінансами та впровадження секторальної реформи;

у процесі надання інформаційної, організаційної та консультативно-експертної допомоги містам-членам Асоціації міст України щодо зміст у бюджетному процесі у зв'язку із запровадженням середньострокового фінансового планування; забезпеченні економічно та медично субвенцій та розвитку державної дотації на здійснення зведеного з державного бюджету витратів з утримання закладів освіти та охорони здоров'я; питанням заборони розміщення тимчасової військочастини загальною фінансовою бюджетів на літосвітних рокуванні; забезпечення єдиної платіжної системи бюджетів на відповідних бюджетах за фактичним місцем наданням еквіваленту, установам, організаціям; перерозподілу коштів, що надійшли від відповідних витрат сільськогосподарського і тваринництва до місцевих бюджетів, на користь державного бюджету; надання контролюючими органами та іншими органами місцевого самоврядування інформацію про сплачені податки та збори на відповідних територіях, суми податкового боргу та виконану кількість податків тощо

Виконавчий директор
Асоціації міст України



В.Н. Слободян



У К Р А Ї Н А
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ
ВІСКОПАВЧИЙ КОМІТЕТ
ВАКУЛІВСЬКОЇ СІЛЬСЬКОЇ РАДИ
СОФІЇВСЬКОГО РАЙОНУ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

53172, Дніпропетровська область, Софіївський район, с. Вакулище, вул. 40 років Перемоги, 30, тел. 2-31-77
E-mail: sofgovtsil@ukr.net

№ 409/02-16
Від «30» 05 2019 року

Д О В І Д К А

про впровадження результатів дисертаційної роботи
Палійчук Тетяни Володимирівни
на тему: «Фіскальна децентралізація та механізми її реалізації в Україні»

Результати дисертації Палійчук Тетяни Володимирівни використані у діяльності Вакулівської сільської ради об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ), зокрема при підготовці інформаційно-аналітичних матеріалів для розробки та реалізації довгострокових, середньострокових, короткострокових прогнозних і програмних документів необхідних для досягнення ОТГ належного рівня фінансової спроможності і соціально-економічного розвитку території, створення комфортних умов для проживання громадян, надання їм високоякісних та доступних адміністративних і соціальних послуг.

Викладені у дисертації висновки та рекомендації, зокрема у частині механізмів реалізації фіскальної децентралізації на базовому рівні місцевого самоврядування, отримали практичне застосування під час здійснення заходів, визначених у Стратегії сталого розвитку ОТГ та планах (програмах) соціально-економічного розвитку ОТГ, цілі і завдання яких відповідають пріоритетними напрямкам розвитку Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» (указ Президента від 12.01.2015 №5/2015) та Державної стратегії регіонального розвитку (постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 №385).

Окремі положення дисертації також використанні у роботі ОТГ для формування ефективного і прозорого механізму фінансового забезпечення розвитку ОТГ та визначення найбільш оптимальної структури бюджетних видатків, здійсненні аналізу витрачання бюджетних коштів, ідентифікації неефективних витрат для попередження випадків їх нераціонального витрачання. Також для розробки та розрахунку показників виконання місцевих бюджетів, які б відображали загальний соціально-економічний стан території та її потенціал до сталого розвитку, адже наявність достатніх ресурсів у ОТГ є запорукою того, що громада має можливість надавати більш якісні та більш різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва, залучати інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку та здійснювати інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів громади.

Сільський голова



А. А. Шевцов