
УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

УДК 336.15

ББК 65.02.6

Возняк Г. В.

РОЛЬ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ФОРМУВАННІ ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

ДУ «Інститут регіональних досліджень
імені М.І. Долішнього НАН України»
79026, м. Львів, вул. Козельницька, 4
тел.: 2707043,
e-mail: gvoznyak@gmail.com

Анотація. Мета статті полягала в висвітленні теоретичних аспектів бюджетної децентралізації та з'ясуванні її наслідків впровадження в Україні в процесі розширення повноважень місцевих органів влади щодо прийняття управлінських рішень по формуванню та використанню бюджетних ресурсів. В статті розглянуто сутність та роль бюджетної децентралізації, проаналізовано зарубіжний досвід. Систематизовано особливості формування фінансових відносин на місцевому рівні. Показано, що бюджетна децентралізація не повинна обмежуватися виключним перерозподілом ресурсів між рівнями бюджетної системи, а повинна стимулювати територіальні громади до нарощування фінансового потенціалу та зміцнення їх самодостатності. Доведено, що бюджетна децентралізація в Україні не є завершеною, наступні етапи розпочатого процесу зміцнення матеріально-фінансової бази територіальних громад повинні лежати в площині аналізу результатів пройденого етапу реалізації бюджетної децентралізації, виявлення її переваг та суперечностей, при цьому реалізація бюджетної децентралізації повинна опиратися на адміністративно-територіальну реформу та нову філософію державного управління.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, територіальні громади, фінансові відносини, місцеві бюджети

Voznyak H. V.

THE ROLE OF FISCAL DECENTRALIZATION IN THE FORMATION OF FINANCIAL RELATIONSHIPS LOCALLY

SI "Institute of Regional Research n.a. M. I.
Dolishniy of the NAS Ukraine"
Kozelnytska str., 4, Lviv,
79026, Ukraine,
tel.: 2707043,
e-mail: gvoznyak@gmail.com

Abstract. The purpose of the article was the coverage of the theoretical aspects of fiscal decentralization and clarification of the effects of Ukraine in the process of expanding the powers of local authorities regarding management decisions on the formation and use of budgetary resources. In the article the essence and role of fiscal decentralization, analyzes foreign experience. Systematized features of formation of financial relationships locally. It is shown that fiscal decentralization should not be limited to the redistribution of resources between levels of government, and should encourage local communities to build financial capacity and strengthen their self-sufficiency. Proved that fiscal decentralization in Ukraine not completed the following steps to start the process of strengthening the material and financial base of local communities must lie in the plane of the analysis results traversed phase of fiscal decentralization, identifying its strengths and contradictions, and the implementation of fiscal decentralization should be based on administrative territorial reform and a new philosophy of government

Key words: fiscal decentralization, municipalities, financial relations, local budgets

Вступ. Впродовж останніх років поняття «бюджетна децентралізація» стали невід'ємною частиною суспільних дискусій, а питання розвитку регіонів, територіальних громад дедалі

активніше обговорюються в вітчизняній економічній науці. Актуалізація даної проблематики в Україні обумовлена: започаткованими реформами суспільних фінансів, місцевого самоврядування та територіальної організації влади на місцях, які передбачають перерозподіл дохідних джерел, повноважень між рівнями влади за умови збереження певної фінансової самостійності, створення стимулів для соціально-економічного розвитку, детінізації економіки і, як наслідок, зростання добробуту населення.

В цьому контексті, формування ефективних механізмів фінансового забезпечення видаткових повноважень органів місцевого самоврядування передбачає вирішення важливої проблеми – оптимізація принципів централізації та децентралізації, яка, в свою чергу, потребує вдосконалення існуючих та запровадження нових інструментів бюджетного регулювання. Окрім того, видається, що практична загребуваність дослідження даної проблематики обумовлена ще і неадекватною результативністю використання бюджетних коштів, які є бар'єром ефективного управління бюджетними видатками на місцевому рівні.

Проблематика бюджетної децентралізації, її сутності, призначення та механізмів реалізації посідає чільне місце в науковому доробку вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких слід виокремити: [1–6; 8; 9]. В переважній більшості тематика досліджень зорієнтована на знаходження механізму балансування місцевих бюджетів, розгляд моделей бюджетного федералізму, вибір ефективних моделей бюджетного укладу в федеративних країнах, аналіз інструментів бюджетної децентралізації тощо.

Постановка завдання. Водночас, систематизація наукового доробку з досліджуваної проблематики має незавершений характер та свідчить про те, що на даний час відкритими залишаються питання формування та управління місцевими бюджетами в контексті створення економічних стимулів для органів місцевого самоврядування щодо розвитку підвідомчих адміністративно-територіальних одиниць; розширення меж фінансової самостійності місцевого самоврядування в тому числі при реалізації стратегій регіонального розвитку.

Метою статті є висвітлення теоретичних аспектів бюджетної децентралізації та з'ясування наслідків її впровадження в Україні в процесі розширення повноважень місцевих органів влади щодо прийняття управлінських рішень по формуванню та використанню бюджетних ресурсів.

Результати. Термін «децентралізація» є багатозначний, в класичному розумінні означає послаблення централізації; така система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління [7]. Науці відомі різні концепції децентралізації: економічна, політична, адміністративна, географічна, фіскальна (бюджетна) тощо. На законодавчому рівні поняття «децентралізація» вперше було закріплено у Франції у XVIII столітті і передбачало поділ адміністративних прав на дві категорії: ті, які належать виключно до компетенції держави, і ті, які надаються громаді шляхом делегування [8]. Подальшого розвитку децентралізація набула в дослідженнях німецьких класиків, котрі вважали, що місцеві інтереси краще можуть бути оцінені на місцях, аніж центральною владою, яка задовольняє останні за вищу ціну, ніж при забезпеченні їх місцевою владою [9].

Сутність бюджетної децентралізації в широкому її розумінні зводиться до розподілу відповідальності між органами влади різних рівнів в процесі управління бюджетними коштами. У вузькому розумінні бюджетна децентралізація передбачає певну ступінь автономності місцевих органів влади, яка дозволяє їм приймати виважені рішення в бюджетно-податковій сфері.

Ведучи мову про реформування фінансових відносин та розподіл повноважень між рівнями влади варто наголосити, що ключовим чинником для розподілу функцій між бюджетами всіх рівнів в країні є адміністративно-територіальний устрій, який є найважливішою складовою організації держави та визначає моделі організації місцевих фінансів: федеративні, унітарні та місцеві фінанси країн з регіональною автономією. Так, для федеративних країн властивий чітко виражений розподіл функцій між ланками бюджетної системи, а організація міжбюджетних відносин відповідає моделі бюджетного

федералізму, котра може бути представлена двома типами – децентралізованим (дозволяє забезпечити максимальну фіскальну автономію місцевих бюджетів за рахунок надання органам місцевого самоврядування широких прав у сфері оподаткування та здійснення запозичень, властивий США) та кооперативним (спрямований на забезпечення територіальної справедливості, Німеччина). Для унітарних країн характерна модель бюджетного унітаризму, за якого суб'єктами міжбюджетних відносин є центральні та органи місцевого самоврядування, при цьому центральні органи влади сповідають політику вирівнювання фінансового потенціалу територій та встановлення єдиних стандартів якості суспільних послуг. Більша частина суспільних послуг населенню фінансується з місцевих бюджетів. До таких країн, про які йде мова, належать Швеція, Нідерланди, Великобританія, Португалія, Норвегія, при цьому принципи розподілу функцій між ланками бюджетної системи можуть суттєво різнитися. Щодо країн в яких територіальний устрій характеризується широкою автономією регіональних та місцевих органів влади, то в цьому випадку розподіл функцій між ланками бюджетної системи майже відсутній, а суспільні послуги фінансуються з усіх рівнів бюджетної системи. До таких країн можна віднести Італію та Іспанію.

Очевидно, що в залежності від характеру взаємодії органів влади на всіх рівнях бюджетної сфери, форми бюджетної децентралізації матимуть свої переваги та недоліки, відрізнятимуться масштабом та характером процесів реалізації. Тим не менше, дослідження практики бюджетної децентралізації засвідчують, що реалізація бюджетної децентралізації (через реформи міжбюджетних відносин, зміну механізмів вирівнювання, регулювання тощо), здатна продукувати ефективне місцеве управління, підвищити ефективність та якість управління місцевими фінансами.

Оскільки тип бюджетної децентралізації залежить від державного укладу країни, то основним критерієм відповідності того чи іншого її виду сучасним тенденціям розвитку як суспільного сектора, так і управління державними фінансами є наявність незалежних органів місцевого самоврядування, наділених правом автономності в реалізації бюджетної політики. Важливо наголосити, що прояви різних форм бюджетної децентралізації спостерігаються практично в усіх без винятку економічних системах, але її результативність та ступінь впливу на соціально-економічний розвиток залежать від того яким чином сформовані підходи до її реалізації. На думку фахівців, реалізація бюджетної децентралізації передбачає існування наступних базових позицій [10]: наявність декількох рівнів системи органів влади з чітким розмежуванням повноважень; органи місцевого самоврядування повинні бути наділені достатніми повноваженнями в межах своїх територій, в тому числі і в нормативно-правовому регулюванні; центральна влада повинна забезпечувати вільне переміщення товарів, послуг, та факторів виробництва між територіями; наявність жорстоких бюджетних обмежень для всіх рівнів влади, обмежене використання розподілу доходів; наявність інституційних гарантій того, що розмежування повноважень між рівнями влади матиме стійкий та довготерміновий характер.

В умовах децентралізації владних відносин в Україні актуалізуються дослідження, пов'язані із ефективним управлінням державними фінансами на місцевому рівні. Теоретико-методологічною основою удосконалення територіальної організації влади, шляхом формування самодостатніх фінансово спроможних територіальних громад слугуватимуть положення теорії бюджетної децентралізації. Концепція бюджетної децентралізації в економічній літературі посідає ключове місце в теорії суспільних фінансів та вважається важливою складовою бюджетної політики. З іншої сторони, в науковому середовищі активно побутує думка, що бюджетна децентралізація є одним із механізмів бюджетного федералізму, а за певних умов і необхідною умовою його реалізації. Теоретичною основою, на базі якої формувалась парадигма бюджетного федералізму, слугували роботи У. Оутса [11] та Ч. Тібу [12], Р. Масгрейва [13]. Так, вони вперше ввели поняття *бюджетного федералізму*, під яким розуміли автономне функціонування бюджетів окремих рівнів влади, бюджетні взаємовідносини за чітко визначеними правилами, при цьому повинні бути збережені наступні умови: розмежування повноважень за рівнями влади за видатками; наділення всіх

рівнів влади фінансовими ресурсами для виконання своїх повноважень; згладжування вертикальних і горизонтальних дисбалансів за допомогою бюджетних трансфертів з метою досягнення певних стандартів суспільних послуг по всій території країни.

В основі теорії бюджетного федералізму закладена фундаментальна ідея (*теорема децентралізації У. Оутса, 1972*) про те, що «якщо в ізольованому територіальному утворенні існує можливість для надання суспільного блага і його граничні витрати дорівнюють середнім витратам його виробництва в кожному з утворень незалежно від того, надаються вони централізовано чи децентралізовано, то надання цього блага місцевими органами самоврядування в кількості, що відповідає реальному попиту, завжди буде ефективнішим, ніж його надання центральним урядом у фіксованому обсязі (на постійному рівні)» [14]. Тобто рівень влади, який знаходиться якомога ближче до споживачів бюджетних послуг, здатний забезпечити ефективне витрачання бюджетних коштів на задоволення суспільних благ та послуг, причому вигоди від них покривають вартість, яку готові платити покупці. Правда, дана теоретична модель довгий час не давала чіткої відповіді на питання: чому економічні агенти між територіями були розподілені таким чином, що їх вподобання схожі в одній адміністративно-територіальній одиниці, але відмінні між регіонами? Як з'ясувалося, цьому теж є своє пояснення (*гіпотеза Тібу, 1956, в науці отримала назву «голосування ногами»*): економічні агенти самі вибирають адміністративно-територіальну одиницю, де їм буде забезпечено достатній рівень суспільних благ та податкового навантаження, яке буде відповідати їхнім вподобанням. Результати досліджень засвідчують, що практична реалізація припущення Тібу обмежена дією наступних факторів: відсутністю ідеальних місцевих благ; неможливістю провести адміністративно-територіальний поділ у відповідності до оптимальних умов виробництва локальних суспільних благ. Відповідно до згаданих вище теорій, суть бюджетного федералізму зводиться до того, що рішення, які приймаються на кожному рівні влади в частині надання суспільних благ повинні відображати вподобання населення відповідної території.

Відповідно до класичної теорії бюджетного федералізму [14], ключові функції суспільного сектору зводяться до: підвищення економічної ефективності наданих суспільних благ (*за які відповідають місцеві органи влади*), досягнення макроекономічної стабільності та перерозподіл доходів (*за які відповідають центральні органи влади*), причому без акценту на те якому рівню влади надається пріоритет. Основним джерелом видатків «на місцях» є місцеві податки, а це означає, що послуги оплачують ті, хто ними користується. Філософія бюджетного федералізму, в своїй глибині існування, опирається на дві взаємодоповнюючі тенденції: до конкуренції між регіональними органами влади на умовному ринку суспільних послуг та до вирівнювання умов цієї конкуренції і забезпечення по всій країні мінімальних соціальних стандартів.

Загальноприйнятою є думка про те, що бюджетний федералізм властивий країнам з федеративним типом устрою, для якого характерна своя модель (*американська, німецька*). Вибір конкретної моделі залежить від типу організації бюджетної системи країни (*централізованого, децентралізованого чи комбінованого*). Цілком очевидно, що бюджетна децентралізація як метод реалізації політики бюджетного федералізму, дає найбільш ефективні результати державного управління бюджетними коштами саме у федеративних країнах. Для унітарних країн, процеси бюджетної децентралізації є не менш успішними та інтенсивними, при цьому акценти переносяться на зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування та передачу владних повноважень на місце.

У даному контексті варто зазначити, що у вітчизняній фінансовій науці панує дуалізм думок щодо можливості застосування в «чистому вигляді» принципів побудови бюджетної системи на засадах бюджетного федералізму. Так, одні вчені стверджують про неможливість його застосування для унітарних держав, інші – визнають універсальність концепції бюджетного федералізму та вважають її базовою методологією формування ефективної бюджетної політики на місцевому рівні. Тим не менше, видається, що реалізація бюджетної політики на місцевому рівні на платформі бюджетного федералізму, напрямлена на

регулювання його соціально-економічного розвитку, підвищення фінансової автономності функціонування органів місцевого самоврядування, збалансуванню місцевих бюджетів, нарощення власної дохідної бази, розвитку ринку муніципальних запозичень тощо.

Доцільність впровадження бюджетної децентралізації обумовлюється підвищенням ефективності функціонування бюджетної системи держави через організацію та надання суспільних послуг таким чином, щоб вони максимально відповідали вподобанням населення.

Процес децентралізації в багатьох унітарних країнах розпочався із прийняттям у 1985 р. Європейської хартії про місцеве самоврядування[15] (яку уже підписали 47 країн, в т.ч. й Україна ратифікувала її в 1997 році), яка є пріоритетним документом для формування демократичної моделі влади на субнаціональних територіальних рівнях, серед ключових принципів якої слід виділити принцип гарантованості права органів місцевого самоврядування на власні фінансові ресурси за умов, коли забезпечуються: відповідність обсягу цих ресурсів функціям та повноваженням місцевого самоврядування; формування принаймні частини ресурсів за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких самостійно встановлюється органами місцевого самоврядування в межах закону; диверсифікований і підвищувальний характер фінансових систем, на базі яких формується фінансова основа місцевого самоврядування.

Одночасно підкреслимо, що впродовж останніх 20 років більшість європейських країн провели реформу фінансових відносин і при цьому так чи інакше стикалися із проблемою вдосконалення свого адміністративно-територіального устрою, щоправда кожна розв'язувала її по-різному: одні проводили реформи АТУ, інші вдосконалювали окремі її елементи. Позаяк більшість європейських країн мали на меті децентралізацію громад, але для цього не мали належної матеріально-фінансової бази, то такі реформи розпочиналися із укрупнення АТО та створення різних регіональних форм управління. Як наслідок, кожна країна обрала свій тип організації місцевих фінансів, в основі якого були закладені принципи чи то бюджетного федералізму чи то бюджетного унітаризму, свої підходи розподілу повноважень між центральною і місцевою владою в сфері фінансово-бюджетних та міжбюджетних відносин.

Із моменту проголошення незалежності в Україні і по сьогоднішній день не вдалося створити ефективно діючу систему місцевого самоврядування, а хронічний дефіцит фінансових ресурсів територіальних громад та надмірна їх подрібненість не дозволили децентралізувати бюджетну систему України. Проблема розподілу повноважень між «центром» та місцевими громадами завжди була каменем спотикання для української влади. Окрім того, потрібно визнати, що органи влади «на місцях» завжди вели боротьбу за додаткові бюджетні ресурси і при цьому не особливо прагнули набути додаткові функції, тобто існувала така собі «вітчизняна модель бюджетної децентралізації». В кінці 90-х вперше було оголошено про наміри запровадження бюджетної децентралізації, яка повинна була сприяти фінансовій автономії органів місцевого самоврядування та стимулювати розвиток територіальних громад. Однак, вона не супроводжувалася адміністративно-територіальною реформою, ієрархічна система управління була постійним джерелом конфліктів та де стимулюючим чинником розвитку. Щоб понизити градус напруги в стосунках органів влади різних рівнів, на початку 2000-х років в бюджетній системі України були зроблені інституційні зміни, які дозволили встановити прямі міжбюджетні відносини державного бюджету з обласним, районними та бюджетами міст обласного значення (табл. 1). Варто наголосити, що бюджетно-податкові новації 2010–2011 рр. в основному стосувалися регіональних бюджетів (обласних, м. Києва та Севастополя, АРК), в той час як бюджети територіальних громад – не зазнали суттєвих змін. Логічним продовженням цих змін повинні були стати реформа АТУ з одночасним створенням спроможних громад, які б взяли на себе відповідальність за якісне надання суспільних послуг. Однак, цей процес не був доведений до логічного кінця, а тому розпочата бюджетна децентралізація не була завершена.

Таблиця 1

Особливості формування фінансових відносин на місцевому рівні: еволюційний аспект

Період	Нормативно-правова база	Характеристика
з 1990 по 2009рр.	Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (від 07.12.1990р., №533-ХІІ); Декрет КМУ «Про місцеві податки і збори» (1993р.); Хартія про місцеве самоврядування (ратифікована в Україні в 1997р); Конституція України (1996 р.); Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997р.); Закон України "Про бюджетну систему" (1995р.)	Започатковано процес створення правової основи формування місцевих бюджетів: вперше утворено місцеві бюджети окремо від державного, ратифікувавши Хартію було відновлено інститут місцевого самоврядування в Україні і цим сам самим закладено передумови для децентралізації; Конституцією закріплено фундаментальне право органів місцевого самоврядування на певні фінансові ресурси, визначено їх матеріальну основу, недосконале законодавство часто дублювало норми та принципи організації фінансово-матеріальної основи місцевих бюджетів та слугувало бар'єром, який перешкодив формуванню їх достатньої дохідної бази; бюджетні відноси регулювались законом, який був пережитком радянської системи державних фінансів та не відповідав проголошеним принципам місцевого самоврядування; бюджетні відноси носили характер «бюджетної матрешки»; видатки формувались на основі фінансового забезпечення існуючої мережі бюджетних установ, а міжбюджетні відноси були неперозорними, тому управління місцевими фінансами було неефективним, не стимулювало до нарощення власних доходів
з 2001 по 2009рр.	Бюджетний Кодекс України (2001р.); Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» (від 25.05.2001р., № 341/2001); Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі (розпорядження КМУ від 14.09.2002 № 538-р); Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» (від 08.09.2005р., №2850-IV); Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року (Постанова КМУ від 21.07.2006р., №1001); Концепцією реформування місцевих бюджетів (Розпорядження КМУ від 23.05.2007 р. № 308-р)	Ухваленим БКУ(2001р.) було вирішено низку проблем: встановлено прямі взаємовідносини між ДБ і МБ, розподілено дохідні джерела між різними рівнями місцевих бюджетів(без застосування відрахувань), доходи і видатки МБ поділено на 2 кошки (№1 – враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів і №2 – не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів); надано право місцевим бюджетам здійснювати запозичення та кредитування; затверджено формульний розподіл міжбюджетних трансфертів між бюджетами різних рівнів; започатковано реформування бюджетної системи та міжбюджетних відносин в частині: удосконалення механізмів розрахунку та надання міжбюджетних трансфертів, зміцнення дохідної спроможності кожного рівня бюджетної системи; чіткого розподілу бюджетних повноважень, переведення місцевих бюджетів на казначейське обслуговування; Концепцією реформування місцевих бюджетів започатковано ідею перетворення МБ на інструмент соціально-економічного розвитку АТО (шляхом підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізації управління бюджетними коштами; удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин; запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу; посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів; забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів)

<p>3 2010 no 2013 pp.</p>	<p>Бюджетний Кодекс України (2010р.); Податковий кодекс України (2010р.); Постанови КМУ: «Про затвердження Порядку надання Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям і виконавчим органам відповідних місцевих рад середньострокових позик та їх погашення» (від 29.12.2010р., №1203); «Порядок покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів» (від 29.12.2010р., №1204); "Про затвердження Порядку здійснення місцевих заощаджень" (від 16.02.2011р., № 110); "Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів" (від 08.12.2010 р., № 1149); Наказ МФУ "Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів" (від 02.08.2010 № 805)</p>	<p>Бюджетно-податкова реформа 2010–2011рр. призвела до змін у системі функціонування місцевих бюджетів, а саме: відновлено інститут бюджетної резольції; уточнено структуру загального і спеціального фондів (диференційована кредитна політика, закріплена можливість фінансування спецфонду, що дозволяє залучати боргові ресурси під конкретні програми); деталізовано власні надходження бюджетних установ; визначено перелік джерел загального фонду, вперше чітко зафіксовано захищені статті видатків бюджету; запроваджено механізм середньострокового бюджетного планування і прогнозування, орієнтованого на стратегічні пріоритетні завдання (складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди); розширено можливості здійснення зовнішніх заощаджень для місцевих органів влади (дозволено здійснювати заощадження містам з чисельністю понад 500 тис. жителів, а кредити від міжнародних організацій - всі міські ради); реформовано існуючі місцеві податки і збори (пшата за земле повністю зраховується до МБ, рівно як і податок на нерухоме майно; єдиний податок передано до бюджету розвитку); розширено перелік джерел надходжень другого кошика, конкретизовано сфери надання цільових субвенцій та напрямки їх використання. Водночас не відбулося змін у системі бюджетного вирівнювання; і надалі відсутні прями відносини між ДБ та МБ, що свідчить про відсутність прогресу в питаннях бюджетної децентралізації.</p>	<p>Розпочато реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади; започатковано процес створення належних фінансово-організаційних умов місцевого самоврядування, шляхом реалізації бюджетної та податкової реформ в частині забезпечення бюджетної автономії та змінення податкової бази органів місцевого самоврядування. Починаючи з 01.2015 р. в частині змінення бюджетної незалежності та фінансової самостійності: дозволено самостійне формування МБ та незалежно від термінів прийняття ДБ, затвердження МБ; спрощено процедуру здійснення місцевих заощаджень від міжнародних фінансових організацій – за принципом «мовчазної згоди» при погодженні з Мініном, дозволено здійснювати місцеві зовнішні заощадження усім містам обласного значення; надано право органам місцевого самоврядування самостійно вибирати установу для обслуговування коштів бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ; встановлено єдині нормативи відрахувань з ПДФО та ПНП за кожного ланкою бюджету, відмінено індикативне планування Мініном показників МБ; відмінено формування копійок №1 і №2 доходів та передбачено єдиний копик доходів загального фонду; запроваджено нову систему вирівнювання податкоспроможності територій (за ПНП – для обласних бюджетів та ПДФО - для бюджетів міст, районів та обласних бюджетів). В частині змінення податкової бази: скасовано місцеві збори (туристичний збір, збір за паркування ТЗ, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності); скорочено кількість податків з 22 до 9(в т.ч. шляхом об'єднання); запроваджено нові нормативи відрахувань з ПДФО (бюджети міст обласного значення та районів – 60%, обласні бюджети – 15%, бюджет м. Києва – 40%), ДБ – 25%); запроваджено акцизний податок з кінцевих продаж, змінено розподіл коштів екологічного податку (ДБ – 20%, МБ – 80% в т.ч. обласні – 55%, сільські, селищні, міські – 25%); розширено джерела надходжень до загального фонду (передано із спеціального фонду – єдиний, екологічний, та податок на нерухоме майно). Запроваджено нові підходи до формування та спрямування міжбюджетних трансфертів (базова, реверсна та стабілізаційна дотації, освітня, медична та субвенція на підготовку робітничих кадрів, а також субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм).</p>
<p>3 2014 ! no даній час</p>	<p>«Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні » (Розпорядження КМУ від 01.04.2014, № 333-р); «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» (Постанова КМУ 06.08.2014, № 385); Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи » (від 28.12.2014, № 71-VIII); Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин)» (від 28.12.2014, № 79-VIII); Закон України «Про засади державної регіональної політики» (від 05.02.2015, №156-VIII); Указ Президента України про «Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020» (від 12.01.2015, № 5/2015).</p>	<p>Розпочато реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади; започатковано процес створення належних фінансово-організаційних умов місцевого самоврядування, шляхом реалізації бюджетної та податкової реформ в частині забезпечення бюджетної автономії та змінення податкової бази органів місцевого самоврядування. Починаючи з 01.2015 р. в частині змінення бюджетної незалежності та фінансової самостійності: дозволено самостійне формування МБ та незалежно від термінів прийняття ДБ, затвердження МБ; спрощено процедуру здійснення місцевих заощаджень від міжнародних фінансових організацій – за принципом «мовчазної згоди» при погодженні з Мініном, дозволено здійснювати місцеві зовнішні заощадження усім містам обласного значення; надано право органам місцевого самоврядування самостійно вибирати установу для обслуговування коштів бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ; встановлено єдині нормативи відрахувань з ПДФО та ПНП за кожного ланкою бюджету, відмінено індикативне планування Мініном показників МБ; відмінено формування копійок №1 і №2 доходів та передбачено єдиний копик доходів загального фонду; запроваджено нову систему вирівнювання податкоспроможності територій (за ПНП – для обласних бюджетів та ПДФО - для бюджетів міст, районів та обласних бюджетів). В частині змінення податкової бази: скасовано місцеві збори (туристичний збір, збір за паркування ТЗ, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності); скорочено кількість податків з 22 до 9(в т.ч. шляхом об'єднання); запроваджено нові нормативи відрахувань з ПДФО (бюджети міст обласного значення та районів – 60%, обласні бюджети – 15%, бюджет м. Києва – 40%), ДБ – 25%); запроваджено акцизний податок з кінцевих продаж, змінено розподіл коштів екологічного податку (ДБ – 20%, МБ – 80% в т.ч. обласні – 55%, сільські, селищні, міські – 25%); розширено джерела надходжень до загального фонду (передано із спеціального фонду – єдиний, екологічний, та податок на нерухоме майно). Запроваджено нові підходи до формування та спрямування міжбюджетних трансфертів (базова, реверсна та стабілізаційна дотації, освітня, медична та субвенція на підготовку робітничих кадрів, а також субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм).</p>	<p>Примітка. Складено на основі опрацювання відповідних нормативно-правових актів</p>

З огляду на зазначене вище, видається, що одним із ключових завдань модернізації економіки України на сучасному етапі розвитку є реформування системи територіальної організації влади та проведення повномасштабної децентралізації бюджетних ресурсів, яка дозволить сформувати ефективну систему місцевого самоврядування та фінансово спроможні територіальні громади.

Започатковані в кінці 2014 року бюджетно – податкові реформи в Україні, покликані були створити нову фінансову основу реформування місцевого самоврядування. По суті було оголошено про початок чергового етапу бюджетної децентралізації та створення фінансово самодостатніх територіальних громад, які б мали прямі бюджетні відносини з Державним бюджетом України.

Ключовою детермінантою фінансової самодостатності територіальних громад є бюджетна, оскільки саме вона дозволяє фінансувати заклади освіти, охорони здоров'я, соціальну сферу тощо, а тому цілком очевидно, що рівень забезпеченості бюджету фінансовими ресурсами визначає фінансову спроможність та самодостатність територіальних громад, що в кінцевому підсумку є запорукою надання якісних суспільних послуг населенню і що найважливіше – подальшого розвитку території.

В цьому контексті доречно зауважити, що фінансова самодостатність громад потребує реалізації такої бюджетної політики держави, яка б забезпечила умови для зростання економіки, а це в свою чергу сприяло б нарощенню бюджетного потенціалу території.

Починаючи з 2015 року особливістю бюджетної децентралізації стає нова модель міжбюджетних відносин (запроваджена змінами до БКУ від 28.12.2014 р. №79-VIII), відповідно до якої скасовано дотації вирівнювання (вилучення) і запроваджено базову, реверсну дотації та субвенції: на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру освітню, медичну, на підготовку робітничих кадрів. Окрім того, джерела наповнення місцевих бюджетів розширено за рахунок переданих з державного бюджету низки податків та запроваджено нові збори (табл. 2).

Таблиця 2

Бюджетно-податкові зміни в Україні, 2015 рік

Норматив Ланка бюджету	чинні до 2015 року			чинні з 2015 року		
	Бюджет об'єднаної громади, району, міста	Обласний бюджет	Державний бюджет	Бюджет об'єднаної громади, району, міста обласного	Обласний бюджет	Державний бюджет
ПДФО, %	75	25	0	60	15	25
ПНЦ, %			100		10	90
Екологічний податок, %	Зараховувався до доходів спецфонду (бюджет розвитку)			Зараховується до доходів загального фонду		
	35		65	25	55	20
Акцизний податок з реалізації підакцизних товарів (2-5), %	-	-	-	100		
Плата за надання адмінпослуг			100	100		
Державне мито			100	100		
Єдиний податок	Зараховувався до доходів спецфонду (бюджет розвитку)			100		
Податок на майно (плата за землю, транспортний податок, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки)	100			100		

Джерело: Складено на основі аналізу чинних Законів України

ВРУ ухвалила низку законів (див табл. 1), якими: унормувала питання формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, розширила їх повноваження на участь у податкових відносинах, в тому числі і по встановленню місцевих податків і зборів, а КМУ затвердив Методику формування спроможних територіальних громад, що дало можливість органам місцевого самоврядування розробити та схвалити в регіонах Перспективні плани формування спроможних територіальних громад (на кінець 2015 року із 24 областей України перспективні плани були затверджені в 23 областях, окрім Закарпатської).

Разом з тим, слід визнати, що бюджетна децентралізація надала нові можливості для наповнення бюджетів громад, але паралельно і викристалізувала низку суперечностей. До слова, отримавши такі фінансові інструменти місцеві громади повинні бути зацікавленими в успішній діяльності підприємств приватного сектора, зможуть нарощувати дохідну базу та, як наслідок – впливати на економічне зростання території.

Водночас, варто зазначити, що попри очевидні переваги бюджетної децентралізації в частині розширення фінансової бази, місцеві бюджети втратили стабільну, передбачувану частину доходів до загального фонду по ПДФО (оскільки з 2015 року об'єднані громади замість своїх 75%, отримують 60%, а обласні бюджети замість 25% отримують 15%), а компенсація даного податку, введенням, наприклад, податку на майно не рятує ситуації, позаяк на даний момент відсутня база оподаткування (житлові будинки, квартири), а отже неможливо спрогнозувати обсяги надходжень за даним податком.

Попри передані частини загальнодержавних податків і зборів до бюджетів громад, незважаючи на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України (з 01.01.2016 року), більшість з 159 новостворених об'єднаних територіальних громад, так і залишилась дотаційними (125 громад отримують базову дотацію), а отже вони й надалі є фінансово неспроможними.

Якщо проаналізувати динаміку доходів місцевих бюджетів за останні два роки, то неважко побачити, що в 2014 році стрімко продовжували зростати трансферти, особливо дотації (які не є цільовим надходженням), при зменшенні частки власних доходів. Щоправда, за підсумками 2015 року, бюджетна децентралізація дала можливість збільшити сумарні доходи місцевих бюджетів, в тому числі, відбулося зростання субвенцій та скорочення дотацій, що безумовно, свідчить про підвищення цільового спрямування бюджетних ресурсів.

Висновки. Таким чином, викладене вище дозволяє констатувати, що децентралізація бюджетної системи наразі є незавершеною. Наступні етапи розпочатого процесу зміцнення матеріально-фінансової бази територіальних громад повинні лежати в площині аналізу результатів пройденого етапу реалізації бюджетної децентралізації, виявлення її переваг та суперечностей, при цьому поза всяким сумнівом, реалізація бюджетної децентралізації повинна опиратися на адміністративно-територіальну реформу та нову філософію державного управління.

Бюджетна децентралізація є запорукою децентралізації влади, становлення ефективної системи місцевих фінансів, і що найважливіше – інструментом регулювання розвитку. Саме бюджетна децентралізація передбачає стимулювання місцевої влади до фінансової автономії, пошуку додаткових власних ресурсів, активізації внутрішнього потенціалу розвитку; дозволяє балансувати потреби та можливості громад.

1. Луніна І. О. Державні фінанси України та їх вплив на економічний розвиток: Наук. доп. / НАН України; Інститут економічного прогнозування / І. О. Луніна, О. В. Короткевич, Т. П. Вахненко . – К., 2000. – 96 с.

2. Усков И.В. Бюджетная политика в условиях трансформации системы местных финансов в Украине : монография / И.В.Усков. – Симферополь : ИТ «АРИАЛ», 2012. – 452 с.
3. Лисяк Л. Концептуальні засади бюджетної політики у сфері державних видатків / Л. Лисяк // Формування ринкової економіки в Україні. – 2009. – Вип.19. – С.358-364.
4. Зимовець В. Структура державних видатків та економічне зростання: теоретичний аспект / В. Зимовець // Економіка і держава. – 2006. – №6. – С. 17–20.
5. Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні : проекти нормат.-прав. актів / [упоряд. О. С. Врублевський]. – К. : Ін-т громад. сусп-ва, 2009. – 80 с.
6. Місьцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації [Текст] : 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. : НАДУ, 2014. – 128 с.
7. Словник української мови: в 11 томах. – Том 2, 1971. – 260 с.
8. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Львів : Літопис, 2002. – 82 с.
9. Авалов З.Д. Децентрализация и самоуправление во Франции / З.Авалов. – СПб., 1905. – 347 с.
10. Ларина С.Е. Модели реализации стратегии бюджетной децентрализации / С.Е. Ларина, П.А.Высоцкий // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – Вып.№5/2009. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/modeli-realizatsii-strategii-byudzhethnoy-detsentralizatsii>
11. Oates W. E. Of the evolution of fiscal federalism: theory and institutions / W. Oates // National Tax Journal. – 2008. – Vol. 61. – June. – P. 313–334.
12. Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures / Tiebout Ch. // Journal of Political Economy.– 1956. – V.64. – P. 416-424.
13. Musgrave R. The Theory of Public Finance / R.Musgrave. – New York: McGraw-Hill, 1959.
14. Oates W. Fiscal Federalism / W.Oates. – N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.
15. European Charter of Local Self-Government (1985) // conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm .

References

1. Lunina, I.O., Korotkevych, O.V., and T. P. Vakhnenko. *Ukraine's public finances and its impact on economic development*. Kyiv: NAN Ukrainy; Instytut ekonomichnoho prohnozuvannya, 2000. Print.
2. Uskov, I. V. *Fiscal policy in the transformation of the system of local finance in Ukraine*. Simferopol: ARIAL, 2012. Print.
3. Lysiak, L. “Conceptual foundations of fiscal policy in public spending.” *Formuvannia rynkovoi ekonomiky v Ukraini* 19 (2009): 358-64. Print.
4. Zymovets, V. “The structure of public expenditure and economic growth: a theoretical perspective.” *Ekonomika i derzhava* 6 (2006): 17-20. Print.
5. Vrublevskyy, O. *Reformuvanya terytorialnogo ustroyu ta mistseвого samovryaduvanya*. Kyiv: CSI, 2009. Print.
6. Kovbasyuk, Yu.V, et al. *Local government in Ukraine: Current State and main directions of modernization* Kyiv: NADU, 2014. Print.
7. Ukrainian dictionary. V.2, 1971. Print.
8. Payneko, Yu. *Theoretical basis of self-government*. Lviv: Litopys, 2002. Print.
9. Avalov, Z.D. *Decentralization and self-government in France*. SPb., 1905. Print.
10. Laryna, S.E., and P.A. Vysotsky. “Models of the implementation of fiscal decentralization strategy.” Web. <cyberleninka.ru/article/n/modeli-realizatsii-strategii-byudzhethnoy-detsentralizatsii>.
11. Oates, W. E. “Of the evolution of fiscal federalism: theory and institutions.” *National Tax Journal* 61.2 (2008): 313–34. Print.
12. Tiebout, Ch. “A Pure Theory of Local Expenditures.” *Journal of Political Economy* October 64.5 (1956): 416-24. Print.
13. Musgrave, R. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill, 1959. Print.
14. *Oates W. Fiscal Federalism*. N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972. Print.
15. European Charter of Local Self-Government (1985). Web. <conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>.

Рецензенти:

Шульц С.Л. – д.е.н., професор, завідувач відділу регіональної економічної політики ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І.Долішнього НАН України»;

Кропельницька С.О. – к.е.н., доцент кафедри фінансів ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені В.Стефаніка».