

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Серія «Економіка». Випуск 22

**ПРІОРИТЕТИ РЕФОРМУВАННЯ
ТА НАПРЯМИ ПЕРСПЕКТИВНОГО РОЗВИТКУ
МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН
В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Аналітична доповідь

Київ 2016

УДК
П 75

Серію засновано
у 2013 році

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
посилання на видання обов'язкове*

Автори:

*Власюк О.С., д.е.н., проф., член-кор. НАНУ (керівник авторського
колективу);*

Шемаєва Л.Г., д.е.н., проф.;

Корень Н.В., к.е.н.;

Касперович Ю.В., к.е.н.;

Лондар Л.П., к.е.н., доц.

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

Пріоритети реформування та напрями перспективного розвит-
П 75 ку міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації в
Україні : аналіт. доп. – К. : НІСД, 2015. – 92 с. – (Сер. «Економіка»,
вип. 22).

ISBN 978-966-554-260-5

Проаналізовано сучасний стану інституційного та нормативно-пра-
вового регулювання міжбюджетних відносин та основні засади реалізації
реформи бюджетної децентралізації в Україні, здійснено аналіз динаміки
міжбюджетних відносин у 2007–2014 рр. в Україні, визначено перші здо-
бутки та проблеми практичної імплементації ключових засад бюджетної
децентралізації у 2015 р. З урахуванням результатів аналізу зарубіжних
практик бюджетної децентралізації країн ОЕСР та Європейського Сою-
зу запропоновано напрями перспективного розвитку міжбюджетних від-
носин в умовах бюджетної децентралізації в Україні.

ISBN 978-966-554-260-5

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2015

ВСТУП

Ключовою ознакою демократичного розвитку будь-якої країни є наявність в ній місцевого самоврядування такого рівня, що дає змогу забезпечити ефективне функціонування територіальних громад та їх соціально-економічний розвиток. Успадкована система влади в Україні вирізнялася надмірною централізацією, що створювало передумови для формування повної залежності територій від центру, розбалансованості системи місцевого самоврядування та слабкості громади. У сучасних соціально-економічних умовах реалізація завдань фіскальної децентралізації потребує формулювання нових підходів до визначення місця міжбюджетних відносин в бюджетній системі держави, упорядкування складу діючих міжбюджетних трансфертів або запровадження нових видів інструментів міжбюджетного регулювання.

В Україні тривалий час проведення бюджетної децентралізації обмежувалося лише щорічним декларуванням в Основних напрямках бюджетної політики збільшення повноважень і фінансової бази місцевих громад. Наразі робочою групою з питань реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади, утвореною при Мінрегіоні (наказ Мінрегіону від 17 березня 2014 р. № 75)¹, профільними міністерствами, Асоціацією міст України, фахівцями Комітету з питань бюджету Верховної Ради України, представниками наукових установ розроблено нову модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин з урахуванням передового зарубіжного досвіду впровадження бюджетних реформ. Ця модель наразі проходить перші випробування, має як позитивні здобутки, так і певні проблеми та виклики, які виявилися під час реалізації реформи бюджетної децентралізації. Вирішення основних завдань «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»² стане можливим лише за умови врахування наявних проблемних питань та попередження можливого виникнення ризиків і загроз у цій сфері відповідним корегуванням сформованої моделі бюджетної децентралізації з урахуванням міжнародного досвіду.

¹ *Про утворення* Робочої групи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади : наказ Мінрегіону України від 17.03.2014 р. № 75 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805/nakazi-rekomendaciyi--minregionu-516988/nakaz-minregionu-ukrayini-vid-17-03-2015-n-75-pro-utvorennya-robochoyi-grupi-z-pitan-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-t-937801/>

² *Про схвалення* Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

Розділ 1.

ІНСТИТУЦІЙНЕ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Найважливішою ознакою демократичного розвитку країни є наявність в ній місцевого самоврядування, здатного забезпечити ефективне функціонування територіальних громад. Така здатність потребує відповідного фінансового забезпечення та дотримання принципу децентралізації влади.

Головна ознака фінансової незалежності місцевих бюджетів – володіння й можливість самостійно розпоряджатися фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на органи місцевого самоврядування. Однією з важливих проблем формування місцевих бюджетів нині є забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та формування міжбюджетних відносин з метою підвищення рівня фінансової самодостатності через посилення бюджетної децентралізації.

Правила, норми, закони, процедури, організації, державні органи й установи в сукупності цілеспрямовано формують інституційний механізм бюджетної політики. Станом на початок 2014 р. в Україні нараховувалося **12 087** місцевих бюджетів різних рівнів, у тому числі 694 місцевих бюджети мали прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом³.

У 2015 р. налічується **11 761** місцевий бюджет (без місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим і м. Севастополя), у тому числі 266 міських бюджетів міст районного значення; 743 селищні бюджети; 48 бюджетів районів у містах; 10 032 сільські бюджети, *а також 672 бюджети мають прямі відносини з державним бюджетом*: 24 обласні; 1 міський м. Києва; 173 міські міст обласного значення; 474 районні бюджети⁴.

Інституційна архітектоніка бюджетної політики в системі державного регулювання включає систему правил, норм, законів, органів законодавчої й виконавчої влади, установ та їх поєднання і співвідношення, за допомогою яких формуються та реалізуються стратегічні й тактичні цілі, спрямовані на забезпечення ефективного функціонування системи бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку країни. Інституційні засади системи бюджетного регулювання визначаються від-

³ Стан затвердження місцевих бюджетів різних рівнів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://195.78.68.18/minfin/control/uk/publish/article?art_id=393565&cat_id=319594

⁴ Міські бюджети [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minfin.gov.ua/news/bjudzhet/local-budg>

повідними нормативно-правовими актами, які регламентують порядок утворення основного централізованого грошового фонду в сукупності з напрямками й методами використання бюджетних коштів та забезпечують можливість виконання органами державного управління, місцевого самоврядування відповідних функцій, сприяють досягненню пріоритетних цілей соціально-економічного розвитку.

Сучасне існування міжбюджетних відносин як різновиду публічних відносин в Україні обумовлюється політичними, економічними та правовими чинниками та унормоване наступними законодавчими та нормативно-правовими актами.

Концептуальні засади формування міжбюджетних відносин визначає Конституція України через призму регулювання соціальних та економічних процесів. За політичним устроєм Україна, згідно зі ст. 2 Конституції України, є унітарною державою – цілісною сукупністю адміністративно-територіальних утворень з єдиною в її національних межах системою права⁵. Згідно зі ст. 7 Основного Закону, в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування, а в ст. 132 зазначається, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим (наразі тимчасово окупована), області, райони, міста, райони в містах, селища і села, відповідно до ст. 133 Основного Закону держави.

Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. У процесі здійснення такого розподілу суспільного багатства між державою, територіальними громадами та окремими громадянами виникають специфічні міжбюджетні відносини. Конституція України гарантувала право територіальних громад – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, здійснюючи місцеве самоврядування (ст. 140). Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх-

⁵ Конституція України : закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

ної спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143). Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або у спосіб віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Нині українське суспільство вимагає якісних, глибинних та системних змін до Основного Закону України, які мають сприяти досягненню визначеної у чинній Конституції України мети, пов'язаної, зокрема, з прагненням розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну та правову державу. Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (*далі* – Угода), Україна отримала інструмент та дороговказ для своїх перетворень. Виконання вимог цієї Угоди дає можливість подальшому нашій державі надалі стати повноцінним членом Європейського Союзу. Такими вимогами є відповідність Копенгагенським критеріям – параметрам, яким мають відповідати держави – члени Європейського Союзу. Саме тому Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», яка схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5, передбачено реалізацію конституційної реформи, у тому числі в частині децентралізації. Законопроектом про внесення змін до Конституції України № 2217а від 15 липня 2015 року, що був прийнятий за основу 31.08.2015 р., запропоновані зміни щодо децентралізації державної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Закріплюється матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування. Зокрема визначається, що такою основою є земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що є у комунальній власності територіальної громади; місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів. При цьому пропонується визначити, що держава забезпечує сумірність фінансових ресурсів та обсягу повно-

важень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України.

Прийняття законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а забезпечить системність, повноту, чіткість і несуперечливість конституційного регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою України, сприятиме утвердженню якісно нових засад функціонування системи органів місцевого самоврядування на засадах принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності⁶.

Важливим питанням нині є забезпечення максимального узгодження переліку повноважень місцевого самоврядування із закріпленим обсягом фінансових ресурсів, оскільки їх невідповідність зумовлюватиме ризики невиконання функцій, зниження якості суспільних послуг та виникнення додаткової зарегульованості розподілу бюджетних коштів між державним та місцевими бюджетами.

Згідно з зазначеним законом, суб'єктами міжбюджетних відносин виступають органи державної влади, органи влади АРК та органи місцевого самоврядування, які беруть участь у міжбюджетних відносинах від імені держави, АРК та відповідних територіальних громад з приводу розподілу і перерозподілу бюджетних коштів між різними бюджетами. Ст. 16 визначає організаційно-правові, матеріальні і фінансові основи місцевого самоврядування. Метою регулювання міжбюджетних відносин визначено забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень.

Держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб (ст. 61–62). *Слід зазначити, що ця норма статті дублює положення ст. 140 Конституції України, а з урахуванням практики бюджетного регулювання та хронічного дефіциту фінансового ресурсу у місцевих бюджетах, має декларативний характер.*

Крім того, у статті закріплено, що «мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням економічного, соціального, природного

⁶ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 р. № 2217а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом».

Відповідно до ст. 63 цього закону, доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

Доходи місцевих бюджетів районних у містах рад (у разі їх створення) формуються згідно з обсягом повноважень, що визначаються відповідними міськими радами. Склад доходів місцевих бюджетів визначається Бюджетним кодексом України та законом про Державний бюджет України. Кошти державного бюджету, що передаються у вигляді дотацій та субвенцій, затверджуються у законі про Державний бюджет України для кожного відповідного місцевого бюджету згідно з Бюджетним кодексом України. Кошти, передані державою у вигляді дотацій та субвенцій, можуть розподілятися Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, міськими (міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення), районними радами між відповідними місцевими бюджетами та використовуватися для фінансування спільних проектів відповідних територіальних громад. У ст. 64 визначено засади управління видатками місцевих бюджетів.

Як зазначається у ст. 66 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб. Повноваження на здійснення витрат місцевого бюджету мають відповідати обсягу надходжень місцевого бюджету. У разі, коли вичерпано можливості збалансування місцевих бюджетів і при цьому не забезпечується покриття видатків, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів через передачу необхідних коштів до відповідних місцевих бюджетів у вигляді дотацій та субвенцій відповідно до закону. В умовах передачі значної кількості повноважень органам місцевого самоврядування має місце ризик невідповідності до їх дохідної частини бюджету, що обумовлює потребу пошуку додаткових ресурсів для зміцнення фінансової основи територіальних громад.

Згідно зі ст. 67 держава фінансово забезпечує здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі за рахунок закріплення за відповідними місцевими бюджетами джерел доходів бюджету, надання трансфертів з державного бюджету, а також передання органам місцевого самовряду-

вання відповідних об'єктів державної власності. Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою. *Таким чином, норма статті дублює положення ст. 140, 143 Конституції України.*

Нині види соціальних послуг, що надаються державою, та тип їх фінансування визначені Законом України «Про соціальні послуги» № 966-15 від 18.10.2012 р. Розрахунок та затвердження соціальних стандартів (визначення грошового еквіваленту соціальної послуги) потребує внесення змін до зазначеного закону за всіма видами соціальних послуг, що дасть змогу забезпечити перехід від кошторисного фінансування бюджетних закладів до фінансування саме соціальних послуг відповідно до їх визначеного переліку. Впровадження державних стандартів соціальних послуг потребує також розробки Методик визначення складу та розрахунку вартості соціальних послуг для всіх галузей (освіти, охорони здоров'я і т.д.), що дасть змогу визначати грошовий еквівалент послуги, що надається. Затвердження соціальних стандартів дасть можливість оптимізувати кількість та структуру бюджетних установ, а також забезпечити підвищення ефективності планування та використання бюджетних коштів.

Нормативно-правове регулювання міжбюджетних відносин здійснюється згідно з нормами Бюджетного кодексу України та іншими законодавчими документами, що приймаються у відповідності до нього. Як зазначається у ст. 81 Кодексу, міжбюджетні відносини – відносини між державою, Автономною Республікою Крим і територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень.

Ст. 86 Кодексу визначаються критерії розмежування видів видатків між місцевими бюджетами. Розмежування видів видатків, визначених пунктами 2 і 3 частини першої ст. 82 цього Кодексу, між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяються на такі групи:

- перша група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживачів;
- друга група – видатки на функціонування бюджетних установ і реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України;
- третя група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України.

Видатки першої групи здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст та бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад. Видатки другої групи здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад. Видатки третьої групи здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів. З бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп.

Основна мета регулювання міжбюджетних відносин полягає у забезпеченні відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. При цьому застосовуються встановлені законодавством України методи розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів, необхідних для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України для органів державної влади, органів влади АР Крим та органів місцевого самоврядування.

Безпосередньо статтями коментованого Кодексу регулюються міжбюджетні відносини між органами державної влади (державою) та органами влади АР Крим, обласними та районними радами, радами міст Києва і Севастополя, радами міст республіканського АР Крим та обласного значення, а також іншими органами місцевого самоврядування, для бюджетів у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти. Відповідно до ст. 96 Бюджетного кодексу України міжбюджетні трансферти між державним бюджетом і бюджетом АР Крим, обласними і районними бюджетами, бюджетами міст Києва і Севастополя, міськими бюджетами міст республіканського АР Крим та обласного значення, а також іншими бюджетами місцевого самоврядування (бюджетами районів у містах, бюджетами сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення), для яких у державному бюджеті України визначаються між-

бюджетні трансферти, поділяються на: 1) базову дотацію (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); 2) субвенції; 3) реверсну дотацію (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); 4) додаткові дотації.

Чинна система нормативно правового забезпечення міжбюджетних трансфертів має низку нерегульованих питань, зумовлених соціально-економічними чинниками:

- для обрахунку розміру міжбюджетних трансфертів не враховуються внутрішньо переміщені особи з тимчасово окупованих територій;

- при обрахунку розміру фінансового вирівнювання використані статистичні дані щодо фактичного надходження ПДФО та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки за 2013 рік. Враховуючи погіршення макроекономічної ситуації в Україні порівняно з 2013 роком, це не відображає реального стану надходження податків;

- у розрахункових показниках міжбюджетних трансфертів не передбачено кошти на здійснення індексації заробітної плати;

- плановий обсяг субвенцій не враховує подорожчання комунальних тарифів на енергоносії, що створює загрозу для повноцінного функціонування бюджетних установ;

- освітня, медична субвенції та субвенція на підготовку робітничих кадрів розподіляються згідно із зазначеними постановами Кабінету Міністрів України помісячно, а перераховуються головними розпорядниками коштів до місцевих бюджетів щодакдно, що спричинює наступні негативні наслідки: помісячний розподіл субвенцій не враховує необхідність оплати фактичного споживання енергоносіїв в опалювальний період, що зумовлює виникнення кредиторської заборгованості із зазначених виплат; щодакдне перерахування освітньої, медичної та субвенції на підготовку робітничих кадрів не відповідає термінам виплати заробітної плати за першу та другу половини місяця;

- нерегульованим питанням залишається необхідність оптимізації мережі бюджетних установ. Нині існуюча мережа бюджетних установ не враховує тенденцій до зміни кількості населення і потреб громад та не відповідає передовому досвіду фінансування, який передбачає, що основним завданням є не збільшення обсягу видатків, а формування оптимальної мережі, яка б забезпечувала надання якісних послуг споживачам;

- доцільним є визначення у чинному законодавстві механізму відмови органів місцевого самоврядування від незабезпечених фінансовими ресурсами делегованих повноважень.

Зазначена неузгодженість правових норм щодо ефективності міжбюджетних відносин та системи бюджетного регулювання зумовлює потребу надання додаткових роз'яснень Міністерства фінансів України щодо реформи міжбюджетних відносин.

Розділ 2.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Прийняті протягом 2014–2015 рр. зміни до бюджетного законодавства передбачають визначення нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, в контексті якої сформовано основні засади реформування бюджетно-податкової децентралізації⁷.

1. Забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів. Розширення функцій місцевого самоврядування, делегування йому окремих повноважень органів державної влади, а також здійснення контролю за їх виконанням потребує не лише збільшення доходів, але й зростання самостійності у вирішенні фінансових питань. Фінансову незалежність слід розуміти як незалежність від загальнодержавних органів влади щодо прийняття певних рішень із проблем місцевого самоврядування і забезпечення їх вирішення за допомогою відповідних коштів. Основними шляхами реалізації поставленого завдання є:

- *надання права місцевим органам влади самостійно здійснювати формування місцевих бюджетів на основі закріплених стабільних довгострокових доходних джерел і видаткових повноважень та основних параметрів, визначених у проекті Державного бюджету, поданому Урядом до Парламенту, починаючи з 15 вересня року, що передує плановому;*

- *незалежного від термінів прийняття Державного бюджету України формування та затвердження місцевих бюджетів у строки, визначені місцевою владою, але не пізніше 25 грудня року, що передує плановому. У разі неприйняття державного бюджету до вказаного строку міжбюджетні трансферти враховуються місцевими радами в обсягах, визначених у державному бюджеті на попередній бюджетний період;*

- *застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, починаючи зі складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік;*

⁷ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

- *затвердження державних соціальних стандартів і нормативів в описовому та вартісному вигляді* за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю;

- *визначення механізму розрахунку обсягу субвенцій* (освітньої, медичної субвенцій, субвенції на підготовку робітничих кадрів) на основі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правовими актами;

- *надання права самостійного вибору установи* (в органах казначейства чи установах банків державного сектору) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ (з дотриманням вимог чинного законодавства).

Умовами обслуговування таких коштів в банківських установах є визначення Кабінетом Міністрів України за погодженням з Національним банком України як порядку їх обслуговування, так і особливостей ведення бухгалтерського обліку виконання місцевих бюджетів та складання звітності про виконання місцевих бюджетів щодо таких коштів. Водночас за умови вибору банківської форми обслуговування (розміщення коштів бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ на депозитах та/або їх обслуговування) місцеві бюджети втрачають право на покриття тимчасових касових розривів, що виникають за загальним фондом, за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку. Крім того, державним і комунальним вищим навчальним закладам, науковим установам та закладам культури надано право розміщувати власні надходження на поточних рахунках у банках державного сектору.

Зміни щодо казначейського обслуговування місцевих бюджетів за рахунок посилення норм щодо управління єдиним казначейським рахунком (далі – ЄКР) сприятимуть підвищенню ліквідності ЄКР та ефективності управління коштами через систему електронних платежів Національного банку України, допоможуть здійснювати оперативний контроль і прийняття рішень щодо спрямування коштів. За рахунок скорочення термінів виконання платіжних доручень розпорядників бюджетних коштів місцевих бюджетів до п'яти операційних днів з дати надання доручення на його здійснення (за умови виконання доходів зведеного бюджету України) буде забезпечено уникнення пікових навантажень на ЄКР.

Політична, соціально-економічна напруга в Україні, викликана анексією АР Крим, воєнними діями на Донбасі, зумовила визначення Кабінетом Міністрів України порядку казначейського обслуговування в особливий період з метою забезпечення його безперебійного обслуговування та усунення соціальної напруги в суспільстві;

- *спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення запитань від міжнародних фінансових організацій* через запровадження

принципу «мовчазної згоди» у разі неотримання висновку Мінфіну протягом місяця з дня подання заявки. Однак змінами передбачено також скасування надання середньострокових позик, як інструменту бюджетної підтримки;

- *надання права здійснювати місцеві зовнішні запозичення усім містам обласного значення* (до цього часу такі запозичення могли здійснювати лише міста з чисельністю населення понад триста тисяч жителів). У результаті кількість міст з можливістю реалізації такого права збільшилася з 16 до 182. Крім того, обслуговування місцевого боргу віднесено до захищених видатків;

- *систематизації видаткових повноважень та закріплення за кожною ланкою самоврядування відповідних функцій та фінансових ресурсів, необхідних для їх реалізації;*

- *проведення інвентаризації всіх нормативно-правових актів, що регламентують застосування галузевих нормативів при здійсненні видатків місцевих бюджетів;*

- *посилення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів.*

2. Стимулювання територіальних громад до об'єднання та формування їх інституційної та фінансової спроможності .

У межах реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні здійснюється процес об'єднання територіальних громад згідно із Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», котрий передбачає дотримання наступних принципів: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності.

Напрямами реалізації даного напрямку реформування є такі:

- *започаткування переходу від триступеневої до двоступеневої бюджетної моделі* шляхом надання громаді, об'єднаній відповідно до критеріїв, визначених в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», повноважень міста обласного значення;

- *надання можливості переходу на прями міжбюджетні відносини* (починаючи з 2015 р.) для тих територіальних громад, які об'єднуються згідно законодавства до 15 жовтня року, що передує плановому, починаючи з планового бюджетного періоду;

- *позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень* органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися;

- *визначення чіткого переліку делегованих повноважень органам місцевого самоврядування та передбачення необхідного для їх реалізації фінансового ресурсу;*

• *горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів громад* з одночасним стимулюванням до нарощування дохідної бази.

Ефективність практичного нормативно-правового забезпечення процесу реформування великою мірою залежить від послідовності й поетапності дій у цьому напрямі. Так, внесення змін до Бюджетного кодексу до прийняття змін до Конституції, нових редакцій Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про адміністративно-територіальний устрій» за визначенням не могло забезпечити необхідний ефект від змін у бюджетному законодавстві, оскільки на цьому етапі вони могли лише створити умови для уточнення складу видатків місцевих бюджетів новоутворених громад, а також визначити вимоги до якості фінансових джерел цих бюджетів. Оскільки терміни для об'єднання територіальним громадам у 2015 році були встановлені вкрай обмежені, що пов'язано із затримкою процедур прийняття відповідного законодавства⁸ та його імплементації, то із запланованих до об'єднання 1500–2000 громад станом на 9 вересня 2015 року об'єдналося лише 159⁹. Тому закладене в Бюджетний кодекс положення щодо стимулювання об'єднаних громад (повноваження та фінансовий ресурс на рівні міст обласного значення, пріоритет підтримки їх інфраструктурних проектів з Державного фонду регіонального розвитку) на практиці мало негативний ефект у вигляді обмеження повноважень та фінансових можливостей міст районного значення, сіл і селищ.

3. Закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів.

Для закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів розширено перелік закріплених податків та здійснено перегляд нормативів їх розподілу між рівнями бюджетної системи у спосіб:

• *встановлення єдиних нормативів відрахувань загальнодержавних податків* (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету. Згідно з новим алгоритмом розмежування податку на доходи фізичних осіб (*далі* – ПДФО), до бюджетів міст обласного значення, районів, об'єднаних територіальних

⁸ *Про добровільне об'єднання територіальних громад* : закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>; *Про затвердження методики об'єднання спроможних територіальних громад* : постанова Кабінету Міністрів від 08.04.2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

⁹ *Виступ* Віце-прем'єр-міністра – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Г. Зубка під час засідання Ради регіонального розвитку від 09.09.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/news/novi-lideri-obrani-na-miscevih-viborah-stanut-lokomotivom-rozvitku-obednanih-gromad--gennadiy-zubko-45437/>

громад відсоток відрахувань складе 60 %, до обласних – 15 %, а до бюджету м. Києва – 40 % (рис. 1);

- *відміни Міністерством фінансів України індикативного планування показників місцевих бюджетів та наданням права самостійно визначати обсяги надходжень до місцевих бюджетів на основі закріплених стабільних доходних джерел;*

- *формування єдиного кошика доходів загального фонду місцевих бюджетів (без поділу на I та II кошики) та розширення джерел його формування;*

- *заміни системи балансування доходів і видатків місцевих бюджетів принципово новою системою вирівнювання податкоспроможності територій;*

- *розширення переліку джерел доходів загального фонду місцевих бюджетів. З цією метою передбачено передачу з державного бюджету на місцевий рівень: 100 % плати за надання адміністративних послуг; 100 державного мита; 10 % податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки, за рахунок чого додатковий ресурс складе 4,4 млрд. грн. Завдяки запровадженню акцизного збору з продажу суб'єктами господарювання підакцизних товарів (пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів, біодизелю і скрапленого газу) за ставкою 5 % вартості реалізованого товару додатковий ресурс складе 8,1 млрд грн. Передача з бюджету розвитку місцевих бюджетів єдиного податку, податку на нерухомість з розширенням бази оподаткування (за рахунок включення комерційного (нежитлового) майна та автомобілів з великим об'ємом двигуна) та передачі зі спеціального фонду екологічного податку (крім радіоактивних відходів) з одночасним збільшенням нормативу зарахування до 80 % (замість 35 %) дозволить акумулювати додатковий ресурс у розмірі 9,9 млрд грн.*

З метою розширення дохідних джерел за рахунок бази адміністрування плату за землю віднесено до місцевих податків (відповідно до Закону України від 28.12.2014 р. № 71 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»)¹⁰, **органам місцевого самоврядування надано право самостійно встановлювати ставки плати за землю та пільги щодо земельного податку в межах максимально встановлених розмірів:**

- *за земельні ділянки з проведеною нормативно грошовою оцінкою (незалежно від місцезнаходження) – не більше 3 % від нормативної грошової оцінки;*

¹⁰ *Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи* : закон України від 28.12.2014 р. № 71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>

- за сільськогосподарські угіддя з проведеною нормативно грошовою оцінкою (незалежно від місцезнаходження) – не більше 1 % від нормативної грошової оцінки;
- за земельні ділянки з проведеною нормативно грошовою оцінкою (незалежно від місцезнаходження), які перебувають у постійному користуванні суб'єктів господарювання (крім державної та комунальної власності), – не більше 12 %;
- за земельні ділянки без проведеної нормативно грошової оцінки, які розташовані за межами населених пунктів, – не більше 5% від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по області.



Рис. 1. Нормативи розмежування ПДФО

Складено за: Реформа міжбюджетних відносин в Україні : презентація. [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>

У перспективі органи місцевого самоврядування об'єднаних громад отримують виключні повноваження щодо розпорядження, володіння і користування земельними ділянками в межах своєї юрисдикції (як у межах, так і за межами населених пунктів).

Формування бюджету м. Києва передбачає врахування наступних законодавчих змін щодо джерел наповнення дохідної частини:

- закріплені податки та межі їх розмежувань – податку на доходи фізичних осіб (40 %) та податку на прибуток підприємств приватної власності (10 %);

- нові та перерозподілені податки – 100 % акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів;

- 100 % державного мита; 100 % плати за надання адміністративних послуг (крім адміністративного збору за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень та державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців); 100 % податку на майно.

Крім того, для покриття можливих фактичних диспропорцій при запровадженні нової моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами всіх рівнів *передбачено введення стабілізаційної дотації* не менше 1 % обсягу надходжень податків та зборів до місцевих бюджетів (протягом трьох років після набрання чинності цього Закону)¹¹.

Закріплення довгострокових стабільних джерел сприятиме запровадженню середньострокового планування на місцевому рівні.

4. Децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності.

Для досягнення належного рівня надання суспільно-економічних послуг на місцевому рівні виникає необхідність в комплексному підході до перерозподілу повноважень згідно з принципом субсидіарності як одного з найважливіших принципів організації інститутів влади. *Принцип субсидіарності передбачає розподіл повноважень між органами різного територіального рівня, що дає можливість, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішень до громадянина, з другого – забезпечити належну організаційну, матеріальну та фінансову основу для надання населенню повних та якісних соціальних послуг відповідно до загальнодержавних стандартів з дотриманням пріоритетності низового рівня.* Реалізація цього принципу повинна відбуватись у спосіб:

- здійснення компетентного різнобічного моніторингу місцевих громад з метою визначення потреб у наданні послуг;

- забезпечення кваліфікованими управлінськими кадрами на місцевому та регіональному рівнях із залученням громадськості до управління та контролю;

- визначення повноважень для перерозподілу та вироблення механізму передачі владних повноважень і взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- визначення співвідношення компетенцій місцевих і центральних органів влади з дотриманням ключових принципів Європейської хартії місцевого самоврядування;

¹¹ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

- *забезпечення законодавчого та нормативно-правового регулювання децентралізації видаткових повноважень.*

Після розмежування функцій, до *власних повноважень* органів місцевого самоврядування в об'єднаних громадах належать, зокрема, функції з планування розвитку громади та формування бюджету; забезпечення економічного розвитку, в т.ч. залучення інвестицій та розвиток підприємництва; управління земельними ресурсами, надання дозвільно-експлуатаційних послуг на будівництво; розвиток місцевої інфраструктури та благоустрій територій; надання житлово-комунальних послуг; утримання вулиць і доріг на території громади; організація пасажирських перевезень на території громади; громадська безпека силами муніципальної поліції; пожежна охорона. За рахунок *делегованих повноважень* на рівні громади забезпечуються: соціальна допомога через територіальні центри; адміністративні послуги через центри їх надання (в громадах); управління школами та дитсадками; первинна медична допомога; утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків. *Послуги соціального забезпечення* (виплати пенсій, субсидій, забезпечення пільгами), реєстрації актів цивільного стану в громадах, казначейського обслуговування, контролю санітарного та епізоотичного стану надаватимуть підрозділи державних органів влади.

У м. Київ внаслідок розподілу видаткових повноважень будуть *передані з державного бюджету* на утримання окремі освітні та медичні заклади, заклади культури, спеціальні медико-санітарні частини МОЗ, заклади міських організацій фізкультурно-спортивних товариств та ін. До *делегованих повноважень* столиці віднесено утримання органів управління, надання вищої освіти вищими навчальними закладами I-II рівнів акредитації, дошкільної та позашкільної освіти, утримання закладів культури, фізкультури та спорту, закладів, що надають соціальні послуги та ін. Для фінансування видатків на виконання м. Києвом функцій столиці може спрямовуватись обсяг коштів, що перевищує середні показники надходжень закріплених податків на 1 жителя по Україні, який не вилучається.

Також у рамках проведення децентралізації передбачено передати з державного бюджету на фінансування місцевих бюджетів понад 360 установ і закладів соціально-культурної сфери та заклади, установи й організації освіти.

Оскільки до об'єднання органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення виконуватимуть лише самоврядні повноваження, то такі зміни викликали деяке напруження в організації надання послуг дошкільної освіти, адже районні органи влади не завжди могли вчасно укладати угоди та здійснювати їх фінансування (насампе-

ред у частині харчування дітей та теплопостачання). Зокрема склалася ситуація, коли при розробці обласних та районних бюджетів не заклалися видатки на фінансування закладів соціально-культурної сфери в малих населених пунктах і ставилася вимога їх передачі з комунальної до обласної або районної власності. Перехідними положеннями Бюджетного кодексу (п. 20) такі дисбаланси були врегульовані шляхом *надання права у перехідному періоді (2015 рік)* здійснювати з бюджетів сіл, селищ та міст районного значення видатки на утримання дошкільної освіти, початкових шкіл, палаців та будинків культури, клубів, центрів дозвілля, інших клубних закладів та бібліотек за *рахунок трансфертів з районного бюджету* на основі затвердженого районною радою формульного розрахунку.

5. Надання нових видів трансфертів і посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях.

З метою усунення викликів в процесі децентралізації *нова трансфертна політика передбачає надання місцевим бюджетам нових видів трансфертів*: базової дотації; освітньої субвенції; субвенції на підготовку робітничих кадрів; медичної субвенції; субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру. Обґрунтована необхідність спрощення процедур розрахунку обсягу дотації вирівнювання, в якій враховувалися значна кількість непідтверджених нормами показників, виступає основним завданням внесення таких змін.

Базова дотація як інструмент підвищення фіскальної спроможності місцевих бюджетів, джерелами перерахування якої є надходження до загального фонду державного бюджету й реверсна дотація (кошти, що передаються до державного бюджету для горизонтального вирівнювання податкового потенціалу територій), мають компенсаторний характер і забезпечуватимуть вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за закріпленими доходами (податком на доходи фізичних осіб, податком на прибуток). Перерахування дотації Держказначейством здійснюватиметься щодавно відповідно до помісячного розпису державного бюджету України.

До внесення змін до бюджетного законодавства видатковий елемент формули фінансового вирівнювання містив алгоритм розрахунку показників видатків місцевих бюджетів на кожен галузь соціально-культурної сфери (освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, культуру, фізичну культуру та спорт, державне управління).

Для фінансування освітніх видатків місцевих бюджетів передбачено (згідно з новою редакцією Бюджетного кодексу) *освітню субвенцію та субвенцію на підготовку робітничих кадрів*. Положеннями

Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік»¹², а також відповідними Постановами Кабінету Міністрів¹³ закріплено методику розподілу обсягів цих субвенцій. В основу розрахунку обсягів освітніх субвенцій взято специфічні для галузі показники, основними з яких є:

- фінансовий норматив бюджетної забезпеченості одного учня;
- показники кількості учнів навчальних закладів різних ступенів, напрямів підготовки, статусів;
- коефіцієнти приведення кількості учнів навчальних закладів різних ступенів, напрямів підготовки, статусів до кількості учнів загальноосвітніх шкіл.

Слід зазначити, що за рахунок освітньої субвенції фінансуватимуться видатки місцевих бюджетів на загальноосвітні навчальні заклади усіх ступенів; шкільні відділення навчально-виховних комплексів «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад»; спеціалізовані школи (школи-інтернати); вечірні (змінні) школи; загальноосвітні навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації. Освітня субвенція не передбачає видатки на дошкільну та позашкільну освіту, які будуть здійснюватися виключно за рахунок доходів відповідних місцевих бюджетів (позашкільна освіта в обласних бюджетів, дошкільна – з бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад).

Алгоритм розподілу субвенції на підготовку робітничих кадрів¹⁴ між відповідними бюджетами здійснюється на основі формули, що затверджується Кабінетом Міністрів України та враховує такі параметри:

- кількість учнів професійно-технічних навчальних закладів, включаючи учнів у гірських населених пунктах, дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування;
- коригуючі коефіцієнти приведення, що застосовуються до кількості учнів та в залежності від місцевості, в якій знаходиться заклад.

¹² Про Державний бюджет України на 2015 рік : закон України від 28.12.2014 р. № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80-19>

¹³ Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : постанова Кабінету Міністрів від 14.01.15 р. № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-%D0%BF>

¹⁴ Деякі питання надання субвенції на підготовку робітничих кадрів з державного бюджету місцевим бюджетам : постанова Кабінету Міністрів від 14.01.2015 р. № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/7-2015-%D0%BF>

Медична субвенція (крім резерву) розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули, розробленої Міністерством охорони здоров'я та враховує такі параметри:

- кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці станом на 1 січня року, що передре плануовому;
- коригуючі коефіцієнти, що враховують відмінності у вартості надання медичної допомоги;
- особливості надання медичної допомоги у гірських населених пунктах;
- фінансові нормативи бюджетної забезпеченості для відповідної групи місцевих бюджетів та специфічні видатки, розрахунок яких здійснюється окремо¹⁵.

Зокрема, використовується коефіцієнт відносної вартості витрат на надання медичних послуг залежно від статевої та вікової структури населення, складений за рекомендаціями Всесвітньої організації охорони здоров'я. З урахуванням того, що з кожної групи місцевих бюджетів фінансуються особливі медичні послуги (первинної, вторинної, екстреної допомоги), додаткового обґрунтування потребує використання цього коефіцієнта для всіх груп місцевих бюджетів.

Субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм використовується для реалізації державних програм і комплексних заходів програмного характеру у сфері охорони здоров'я за напрямами, визначеними Кабінетом Міністрів України та розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули, що враховує такі параметри: кількість хворих; кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Залишки коштів субвенції у кінці року в дохід бюджету не вилучаються і можуть використовуватися у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції.

Освітня, медична субвенції та субвенція на підготовку робітничих кадрів спрямовуватимуться на оплату видатків поточного характеру (оплата праці з нарахуваннями, придбання медикаментів та продуктів харчування, оплата комунальних послуг та енергоносіїв тощо).

Порядки використання коштів цих субвенцій будуть довгостроковими, а залишки коштів за зазначеними субвенціями в кінці бюджетного року не вилучатимуться до державного бюджету та зможуть використовуватися на оновлення матеріально-технічної бази відповідних закладів. Фінансування видатків, що не могли бути враховані при застосуванні формули під час розподілу цих субвенцій, здійснюється за рахунок резерву коштів в обсязі не більше 1 % обсягу зазначених субвенцій.

¹⁵ Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам: постанова Кабінету Міністрів України від 23.01.2015 р. № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/11-2015-%D0%BF>

Таким чином, за надання медичних та освітніх послуг та їх якість разом з місцевими органами влади *нестимуть відповідальність також профільні міністерства*, оскільки своєчасність розрахунків із медичними та педагогічними працівниками, а також визначення умов їх оплати праці в межах доведених до міністерств граничних показників видатків ляже на їх плечі.

Крім того, *посилюється відповідальність Міністерства соціальної політики* за виконання державних програм соціального захисту населення через закріплення за Міністерством бюджетних програм із виплати допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, надання пільг та субсидій на оплату житлово-комунальних послуг, компенсацій.

6. Визначення нового механізму бюджетного регулювання та вирівнювання.

Законодавчими змінами передбачається запровадження принципово нового механізму вирівнювання – за індексом податкоспроможності (обсягом надходжень на одного жителя за певним податком до середнього значення по Україні) (рис.2).



Рис. 2. Вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів замість системи балансування

Складено за: Реформа міжбюджетних відносин в Україні : презентація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>

Обрахунок дохідної спроможності ґрунтується на індексі відносної податкоспроможності, проте методика розрахунку обсягу базової та ре-

версної дотації передбачає визначення індексу окремо щодо ПДФО та податку на прибуток підприємств. Ще одна відмінність нового алгоритму від попереднього стосується кількості груп місцевих бюджетів, у межах яких розраховується індекс податкоспроможності. Якщо раніше індекс розраховувався в межах трьох груп місцевих бюджетів (обласні, районні, бюджети міст обласного значення), то внесеними змінами передбачається об'єднання груп бюджетів міст та районних бюджетів для проведення розрахунку значень індексу. Зазначене сприятиме забезпеченню місцевих бюджетів достатніми фінансовими ресурсами і стимулюватиме місцеві органи влади до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування.

Згідно з новим алгоритмом вирівнювання, для підвищення фінансової забезпеченості місцеві бюджети з рівнем надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні отримуватимуть базову дотацію (80 % суми, необхідної для досягнення показника 0,9). Водночас із бюджетів зі значним рівнем надходжень на одного жителя кошти вилучатимуться не в повному обсязі, як за діючою системою, а лише 50 % перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні. Зазначене сприятиме забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями і стимулюватиме місцеві органи влади до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування.

Співвідношення кількості місцевих бюджетів, щодо яких застосовуються процедури горизонтального вирівнювання дохідної спроможності, вказує на те, що диференціація фіскальних можливостей місцевих бюджетів у межах їх груп залишається поки що на низькому рівні. Так, у 2015 році серед місцевих бюджетів, що мають індекс фіскальної спроможності менше 0,9 і потребують надання базової дотації, є 18 обласних бюджетів, 421 районних та 60 бюджетів міст обласного значення. Вирівнювання не здійснюється (індекс в межах 0,9-1,1) у 28 районних та 39 бюджетах міст обласного значення, а вилучення реверсної дотації (індекс більше 1,1) здійснюватиметься в 6 обласних, 25 районних бюджетах та 71 бюджеті міст обласного значення¹⁶.

Проте слід зазначити, що обсяги перерозподілу фінансових ресурсів через механізм горизонтального вирівнювання порівняно з попередньою моделлю суттєво зменшилися. Відповідно до планових показників обсяг дотації вирівнювання в 2014 р. склав 60,5 млрд грн, а базової й реверсної дотацій у 2015 р. – 5,4 та 3,6 млрд грн відповідно.

Особливістю реформування в сфері бюджетного регулювання є визначення засад бюджетних відносин в особливий період, у тому

¹⁶ Про Державний бюджет України на 2015 рік : закон України від 28.12.2014 р. № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80-19>

числі розширення повноважень Кабінету Міністрів України (за погодженням з Президентом України право на здійснення скорочення витрат бюджету та спрямування їх на видатки резервного фонду, здійснення перерозподілу бюджетних призначень без погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету; визначення особливого порядку роботи органів Державної казначейської служби України; у разі здійснення мобілізації право на відхилення від норми, відповідно до якої резервний фонд бюджету не може перевищувати 1 % обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету).

Водночас позитивні здобутки реформи місцевого самоврядування прямо пропорційно залежать від проведення бюджетно-фіскальної реформи, реформ у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, реалізації політики фінансової децентралізації, вдосконалення міжбюджетних відносин щодо фінансового наповнення місцевих бюджетів для надання населенню якісних адміністративних і громадських послуг тощо.

Розділ 3.

АНАЛІЗ ДИНАМІКИ

МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

3.1. Аналіз стану міжбюджетного регулювання

за період 2007–2014 рр.

Протягом 2007–2014 рр. стан міжбюджетних відносин в Україні характеризувався наступними чинниками: високий рівень централізації бюджетних коштів; незбалансованість місцевих бюджетів як у цілому, так і в розрізі окремих їх видів; відсутність дієвих засобів стимулювання органів місцевого самоврядування до збільшення власної дохідної бази місцевих бюджетів; неузгодженість нормативно-правового забезпечення планування, розподілу та контролю за розподілом міжбюджетних трансфертів.

Частка власних доходів місцевих бюджетів у ВВП знижувалася, а частка міжбюджетних трансфертів з державного до місцевих бюджетів – зростала, що у цілому забезпечило відносно незмінний рівень доходів місцевих бюджетів як частки ВВП упродовж останніх років. Упродовж аналізованого періоду 2007–2014 рр. спостерігалось збільшення обсягів передачі міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів з 6,8 % ВВП у 2007 р. до 8,3 % ВВП у 2014 р.

Водночас у період 2007–2014 рр. відбулося **зменшення обсягів передачі міжбюджетних трансфертів з місцевих бюджетів до державного**

бюджету з 0,6 % ВВП у 2007 до 0,1 % ВВП у 2014 р. Зокрема до державного бюджету з місцевих бюджетів передається реверсна дотація та субвенція на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів загальним обсягом 0,1-0,2% ВВП (табл. 1).

Таблиця 1

Динаміка питомої ваги доходів бюджету України в 2007–2015 рр., % ВВП

Роки	Доходи зведеного бюджету	Державний бюджет			Місцеві бюджети		
		Доходи	Трансферти	Всього	Доходи	Трансферти	Всього
2007	30,5	22,4	0,6	23,0	8,1	6,8	14,9
2008	31,4	23,6	0,8	24,4	7,8	6,7	14,5
2009	29,9	22,1	0,9	23,0	7,8	7,0	14,7
2010	28,1	20,9	0,6	21,5	7,2	7,0	14,2
2011	29,5	23,1	0,2	23,3	6,4	7,0	13,5
2012	30,5	23,6	0,1	23,7	6,9	8,5	15,4
2013	29,1	22,2	0,1	22,3	6,9	7,6	14,5
2014	29,1	22,7	0,1	22,8	6,5	8,3	14,8
2015*	32,9	26,8	0,2	27,0	6,1	8,8	14,9

* за 2015 р. враховано прогнозований МВФ показник ВВП на рівні 1980,7 млн грн. *Складено та розраховано за:* дані Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/index.aspx>

За аналізований період знижувалася частка доходів місцевих бюджетів в структурі зведеного бюджету України з 26,5 % у 2007 р. до 22,2 % у 2014 р. або на 4,3 відсоткових пункти (див. табл. 1, рис. 3).

Зниження частки доходів місцевих бюджетів в структурі зведеного обумовлено впливом інфляційно-девальваційного чинника на надходження непрямих податків, запровадженням нових податків, зростанням ставок податків та розширенням бази чинних загальнодержавних податків. Нагальною вимогою щодо зростання доходів стало збільшення потреби на фінансування оборони та обслуговування державного боргу наслідок девальвації національної валюти.

Частка видатків місцевих бюджетів також знижувалася (рис. 4), але без урахування об'єктивного зростання видатків на оборону та обслуговування боргу за державним бюджетом за останні роки процес бюджетної децентралізації на місцевий рівень вже відзначається (рис. 5). Так, частка видатків місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету за оперативними даними зросла у 2015 р. на 1,0 відсотковий пункт у порівнянні з відповідним показником 2014 р. та на 3,5 відсоткові пункти у порівнянні з відповідним показником 2013 р.

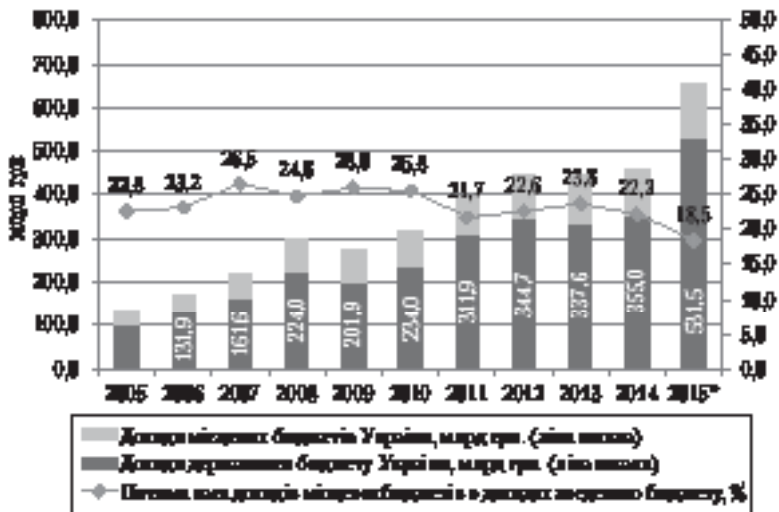


Рис. 3. Динаміка частки доходів місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України в 2005–2015 рр.

* за оперативними даними.

Складено за: дані Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

Слід зазначити, що нерівномірність формування доходів між регіонами України, переважно еквівалентна рівню їх промислового виробництва. Найбільший обсяг доходів зведених місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів за підсумками 2014 р. мали м. Київ (близько 15 млрд грн), промислові Дніпропетровська, Донецька (близько 10 млрд грн) та Харківська (понад 5 млрд грн) області. Найбільш фінансово слабкими були зведені бюджети Тернопільської, Кіровоградської та Чернівецької областей (рис. 6).

За показником доходів місцевих бюджетів на душу населення мають місце значні відмінності між регіонами. Зокрема, середній рівень доходів місцевих бюджетів Дніпропетровської області на одну особу становить 3,4 тис. грн, а Закарпатської – 1,3 тис. грн. Означене актуалізує питання подальшого реформування системи міжбюджетного регулювання, у результаті чого видатки місцевих бюджетів на душу населення фінансуються більш рівномірно. Так, для Дніпропетровської області вони становили 5,3 тис. грн, а для Закарпатської – 5,1 тис. грн на одну особу¹⁷.

¹⁷ Бюджет України–2014 : стат. зб. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://195.78.68.18/minfin/file/link/428038/file/Budget%20of%20Ukraine%202014.pdf>

Динаміка доходів місцевих бюджетів зазнала негативного впливу спадної макроекономічної динаміки внаслідок анексії АР Крим, тимчасової окупації східних частин Донецької та Луганської областей внаслідок збройної військової агресії РФ. Якщо в період з 2010 по 2013 рр. доходи місцевих бюджетів України збільшилися з 80,5 млрд грн до 105,2 млрд грн, то в 2014 р. відбулося зниження сукупних показників доходів місцевих бюджетів до 101,1 млрд грн (табл. 2).

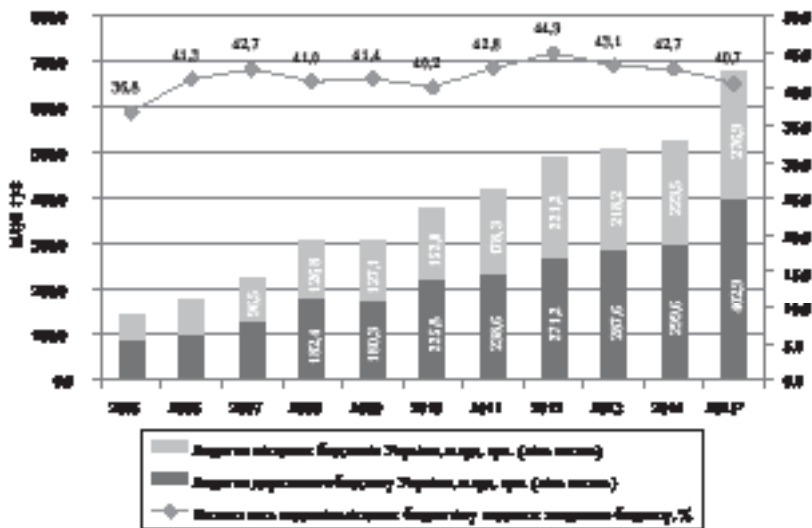


Рис. 4. Динаміка частки видатків місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України в 2010–2015 рр.

* 2015 р. за оперативними даними.

Складено за: дані Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

Доходи республіканського бюджету анексованої АР Крим у 2013 р. становили 10,2 млрд грн, у тому числі 5,9 – доходів та 4,4 – трансфертів. Доходи місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей мали спадну динаміку внаслідок військового вторгнення. Скорочення відбулося переважно за рахунок зменшення надходжень бюджетоутворюючого податку на доходи фізичних осіб. Значно зріс податковий борг.

Доходи зведеного бюджету Донецької області в 2012 р. становили 11,6 млрд грн, у 2013 р. вони зросли до 12,5 млрд грн, а в 2014 р. знизилися до 9,7 млрд грн, що на 2,8 млрд грн або **на 22,5 % менше**. Доходи

зведеного бюджету області з урахуванням міжбюджетних трансфертів становили в 2013–2014 рр. 20,5 та 18,1 млрд грн відповідно. Всього за 2014 р. до Зведеного бюджету України Головним управлінням Державної фіскальної служби України в 2014 р. було забезпечено надходження у сумі 12,6 млрд грн, що на 25,5 % менше відповідного показника 2013 р. Найбільшу питому вагу надходжень у загальній сумі збору до Зведеного бюджету України займав податок на доходи фізичних осіб – 6,0 млрд грн або 47,8 %. До місцевих бюджетів Донецької області за 2014 р. було забезпечено податкових надходжень у сумі 8,0 млрд грн, що на 20,3 % менше аналогічного показника 2013 р. Найбільшу питому вагу надходжень у загальній сумі збору до місцевих бюджетів займав податок на доходи фізичних осіб (75,7 %) та плата за землю (11,9 %) ¹⁸.

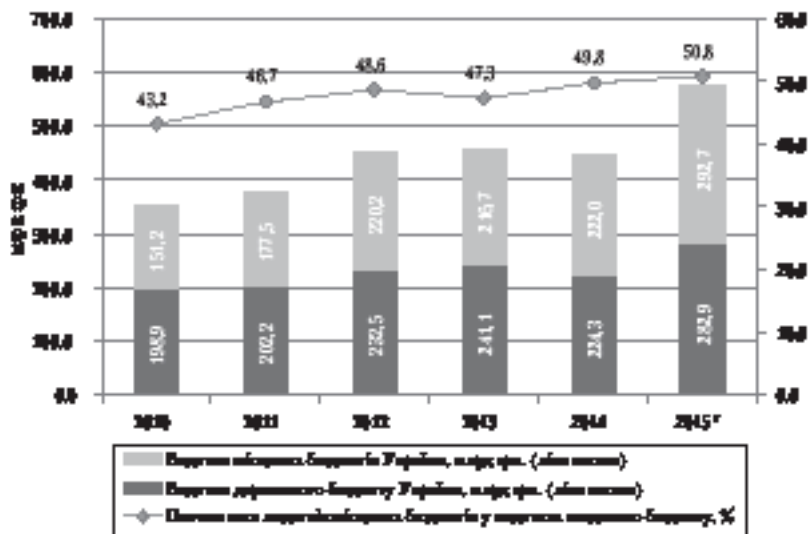


Рис. 5. Динаміка частки витратків місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України в 2010–2015 рр. (без врахування витратків на обслуговування боргу та оборону)

* 2015 р. за оперативними даними.

Складено за: дані Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

¹⁸ Звіт про виконання плану роботи Головного управління Міндоходів у Донецькій області на 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dn.sfs.gov.ua/diialnist/plani-ta-zviti-roboti/191289.html>

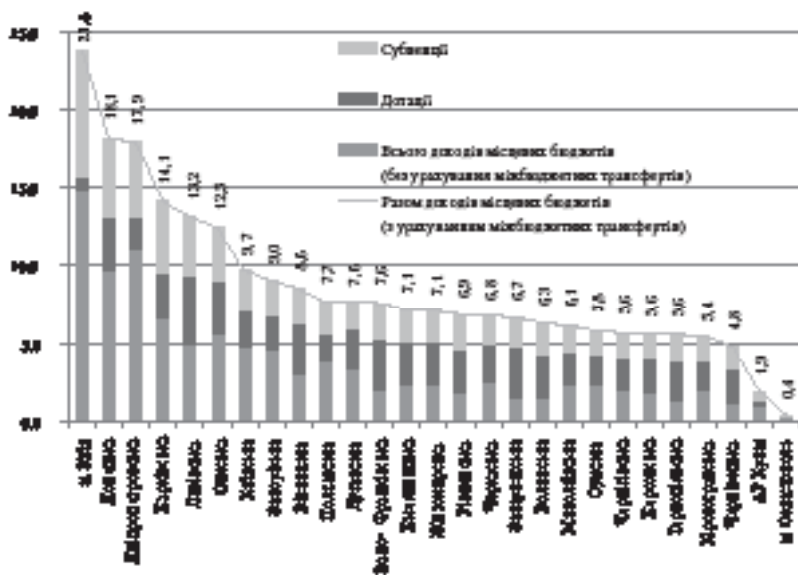


Рис. 6. Динаміка формування доходів зведених місцевих бюджетів України в 2014 р., млрд грн

Складено за: дані Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

Таблиця 2

Динаміка виконання за доходами місцевих бюджетів України в 2010–2015 рр., млрд грн

Показники	2010	2011	2012	2013	2014	2015***
Податкові надходження, в т.ч.:	67,9	73,1	85,9	91,2	87,3	98,2
податок на доходи фізичних осіб	51,0	54,1	61,1	64,6	62,6	54,9
податок на прибуток підприємств	0,4	0,4	0,4	0,7	0,3	4,3
податки на власність	1,9	0,7	0,7	0,6	0,4	0,0
Збори за спеціальне використання природних ресурсів, у т.ч.:	9,8	12,9	15,2	15,0	14,6	2,2
збір за спеціальне використання лісових ресурсів	0,0	0,2	0,2	0,2	0,4	0,6
збір за спеціальне використання води	0,0	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6

**Динаміка виконання за доходами місцевих бюджетів України
в 2010–2015 рр., млрд грн**

Показники	2010	2011	2012	2013	2014	2015***
плата за користування надрами	0,2	1,4	1,8	1,2	1,4	1,0
плата за землю	9,5	10,7	12,6	12,8	12,1	–
Акцизний податок*	0,7	0,9	1,2	1,4	0,2	7,7
Місцеві податки і збори**, у т.ч.:	3,0	2,5	5,5	7,3	8,1	27,0
податок на майно	–	0,0	0,0	0,0	0,0	16,0
збір за місця для паркування транспортних засобів	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
туристичний збір	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	–
єдиний податок	1,9	2,0	4,8	6,6	7,4	11,0
Екологічний податок	–	1,2	1,6	1,5	1,2	1,6
Фіксований сільськогосподарський податок	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	–
Неподаткові надходження, у т.ч.:	9,4	10,9	12,6	12,1	12,3	20,1
Доходи від власності та підприємницької діяльності	0,9	0,4	0,6	0,5	0,3	0,5
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності	1,6	1,9	1,7	1,9	1,6	2,8
Власні надходження бюджетних установ	6,6	8,3	9,5	8,9	9,6	15,3
Доходи від операцій з капіталом	2,6	1,8	1,8	1,4	1,1	1,6
Цільові фонди	0,7	0,8	0,6	0,5	0,4	0,4
РАЗОМ ДОХОДІВ (без урахування міжбюджетних трансфертів)	80,5	86,7	100,8	105,2	101,1	120,5
Офіційні трансферти, у т.ч.:	78,9	94,9	124,5	115,8	130,6	174,0
дотації	44,2	48,1	60,6	61,2	64,4	7,3
субвенції	33,5	46,8	63,8	54,6	66,2	166,7
ВСЬОГО	159,4	181,5	225,3	221,0	231,7	294,4

* Акцизний податок у 2010–2014 рр. – з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції); з 2015 р. – з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів; 2010 р. приведено до зіставної бюджетної класифікації;

** збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності справлявся до 01 січня 2015 р. з 123 тис. платників;

*** на 2015 р. позначено прогнозне значення.

Складено за: дані Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

Доходи зведеного бюджету Луганської області в 2012 р. становили 4,6 млрд грн, у 2013 р. вони зросли до 4,5 млрд грн, а в 2014 р. знизилися до 3,3 млрд грн, що на 1,2 млрд грн або **на 25,8 % менше**. Доходи зведеного бюджету області з урахуванням міжбюджетних трансфертів становили в 2013–2014 рр. 9,1 та 7,6 млрд грн відповідно.

В Україні вже протягом десяти років міжбюджетні трансферти передбачені бюджетами всіх адміністративно-територіальних одиниць. Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. *Водночас практика бюджетного регулювання засвідчувала, що міжбюджетні трансферти в Україні перетворилися із засобу надання фінансової допомоги на інструмент забезпечення перерозподільних процесів.*

Зростала частка міжбюджетних трансфертів у структурі місцевих бюджетів з 49,5 % у 2010 р. до 56,4 % у 2014 р. (табл. 3), що свідчило про посилення бюджетної централізації. Бюджетним кодексом у ст. 81 визначено, що між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами здійснюються міжбюджетні відносини щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Таблиця 3

**Структура доходів місцевих бюджетів України у 2010–2015 рр., %
(з урахуванням міжбюджетних трансфертів)**

Показники	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Податкові надходження	42,6	40,3	38,1	41,3	37,7	33,4
Неподаткові надходження	5,9	6,0	5,6	5,5	5,3	6,8
Доходи від операцій з капіталом	1,6	1,0	0,8	0,6	0,5	0,6
Цільові фонди	0,4	0,5	0,3	0,2	0,2	0,1
Разом доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів)	50,5	47,7	44,8	47,6	43,6	40,9
Офіційні трансферти, у т.ч.:	49,5	52,3	55,2	52,4	56,4	59,1
дотації	27,7	26,5	26,9	27,7	27,8	2,5
субвенції	21,0	25,8	28,3	24,7	28,6	56,6
Всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* 2015 р. за оперативними даними.

Складено за: дані Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

Зростаюча залежність місцевих бюджетів від трансфертних ресурсів, що надаються їм з державного бюджету, суперечить принципам бюджетної децентралізації. Частка офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів щорічно зростала. У 2002 р. цей показник склав 31,2 %, у 2009 р. – 47,2 %, у 2010 р. – 49,5 %, 2012 р. – 55,2 %, 2014 р. – 56,4 % (табл. 3). Аналіз розмежування міжбюджетних трансфертів між рівнями бюджетної системи дозволяє констатувати, що найбільша частка трансфертів, майже 80–85 %, має місце у доходах районних бюджетів. Близько 50 % доходів сільських бюджетів та від 30 % до 40 % доходів обласних, міських, селищних бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя формуються за рахунок міжбюджетних трансфертів. Різний ступінь дотаційної залежності обумовлений діючим механізмом розмежування доходів і видатків між бюджетами різних рівнів.

Збільшення дотаційних ресурсів призводило до незацікавленості органів місцевого самоврядування в пошуку додаткових джерел доходів бюджетів для фінансування власних та закріплених повноважень, зниження ефективності використання одержаних трансфертних коштів і, як наслідок, до низької результативності всієї системи міжбюджетних відносин.

Основним джерелом доходів місцевих бюджетів є отримання частки від загальнодержавних податків – податку на доходи фізичних осіб, рентної плати¹⁹ (до 2015 р. – збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів), екологічного та акцизного податків (табл. 4).

У 2014 у зв'язку із загальним економічним спадом, головним чином спричиненим військовою агресією РФ, надходження ПДФО для місцевих бюджетів скоротилися до 62,6 млрд грн, що на 2,0 млрд грн або на 3,1 % менше відповідного показника попереднього року. У 2014 р. ПДФО становив 61,9 % доходів місцевих бюджетів (62,6 млрд зі 101,1 млрд грн) без урахування міжбюджетних трансфертів або 27,0 % (62,6 млрд з 231,7 млрд грн) з урахуванням міжбюджетних трансфертів. У 2015 р. очікувалося подальше зменшення надходжень ПДФО внаслідок нових пропорцій його розподілу по м. Києву в процесі реформи бюджетної децентралізації. Так, на 2015 р. до місцевих бюджетів всіх рівнів загалом було заплановано надходження ПДФО у сумі 48,7 млрд грн (табл. 2), у тому числі за оперативними даними надійшло 54,9 млрд грн даного податку.

¹⁹ До 2015 р. група податків мала назву «збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів». Із 2015 р. плата за землю виключена із групи загальнодержавних податків та включена до місцевих податків у складі податку на майно.

Структура доходів місцевих бюджетів України в 2010–2015 рр., %
(без урахування міжбюджетних трансфертів)

Показники	2010*	2011	2012	2013	2014	2015**
Податкові надходження, в т.ч.:	84,3	84,3	85,2	86,7	86,4	81,5
Податок та збір на доходи фізичних осіб	63,4	62,4	60,6	61,4	61,9	45,6
Податок на прибуток підприємств	0,5	0,4	0,4	0,6	0,3	3,6
Податки на власність	2,4	0,8	0,7	0,5	0,4	0,0
Збори за спец. викор. природних ресурсів, у т.ч.:	12,1	14,9	15,1	14,3	14,4	1,8
збір за спеціальне використання лісових ресурсів	0,1	0,2	0,2	0,2	0,4	0,5
збір за спеціальне використання води	0,0	0,7	0,7	0,7	0,6	0,5
плата за користування надрами	0,2	1,7	1,7	1,1	1,4	0,8
плата за землю	11,8	12,3	12,5	12,2	12,0	–
Акцизний податок	0,9	1,0	1,2	1,3	0,2	6,4
Місцеві податки і збори, у т.ч.:	3,7	2,9	5,4	7,0	8,0	22,4
податок на майно	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13,3
збір за місця для паркув. транспортних засобів	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
туристичний збір	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0
єдиний податок	2,4	2,3	4,8	6,3	7,3	9,1
Екологічний податок	0,0	1,4	1,5	1,5	1,2	1,3
Фіксований сільськогосподарський податок	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	–
Неподаткові надходження, у т.ч.:	11,7	12,6	12,5	11,5	12,1	16,7
Доходи від власності та підпр. діяльності	1,2	0,5	0,6	0,4	0,3	0,4
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності	2,0	2,2	1,7	1,8	1,6	2,4
Власні надходження бюджетних установ	8,2	9,5	9,4	8,4	9,5	12,7
Доходи від операцій з капіталом	3,2	2,1	1,7	1,3	1,1	1,4
Цільові фонди	0,8	0,9	0,6	0,4	0,4	0,3
Разом доходів (без міжбюджетних трансфертів)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* 2010 р. приведено до зіставної бюджетної класифікації;

** 2015 р. за оперативними даними.

Складено за: дані Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

Податок на прибуток підприємств комунальної форми власності характеризувався незначними обсягами надходжень на рівні 0,3-0,7 млрд грн (див. табл. 2). *Із 2015 р. у рамках реформи бюджетної децентралізації відбулася передача на місцевий рівень 10 % податку на прибуток підприємств, що відповідає міжнародній практиці його розподілу між центральним та суб-центральним рівнем.* Означене покликано стимулювати місцеву владу до створення більш сприятливого інвестиційного клімату та сумлінного податкового контролю платників податків. У 2015 р. загалом місцевими бюджетами очікувалося отримати 3,9 млрд грн, в т.ч. за оперативними даними надійшло 4,3 млрд грн надходжень (див. табл. 2).

Рентна плата загальнодержавного значення частково зараховується до місцевих бюджетів згідно зі ст. 64 та ст. 66 Бюджетного кодексу України: 50 % плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині рубок деревини головного користування; 50 % плати за спеціальне використання води; 25 % плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення. Рентна плата за використання об'єктів місцевого значення повністю зараховується до місцевих бюджетів. Основну питому вагу в структурі групи надходжень складала плата за землю, яка з 2015 р. перейменована у земельний податок та включена до складу групи місцевих податків та зборів (див. табл. 2, 4). На даний час кількість платників рентної плати в Україні складає 180 899 осіб.

Акцизний податок до 2015 р. зараховувався до місцевих бюджетів як частка акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції). З 2015 р. на місцевому рівні запроваджено акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів. За 2015 р. заплановано отримати 6,5 млрд грн, у тому числі за оперативними даними до місцевих бюджетів надійшло 7,7 млрд грн даного податку (див. табл. 2). Таким чином, акцизний податок, як очікується за підсумками 2015 р., становитиме 6,4 % доходів місцевих бюджетів без врахування трансфертів (див. табл. 4) або 2,6 % із врахуванням трансфертів. Запровадження ж місцевої компоненти дійсно дещо ускладнило процес адміністрування акцизного податку платниками податків та фіскальними органами, але надало стимул місцевим органам влади для локальної боротьби з нелегальним обігом та контрабандою підакцизних товарів з метою наповнення місцевих бюджетів.

Зростанню місцевих податків та зборів сприяло включення єдиного податку до складу цієї групи та запровадження податку на майно (з 2011 р.), який з 2015 р. об'єднав три податки (див. табл. 2):

• *податок на нерухоме майно*, відмінне від земельної ділянки, сплачений юридичними та фізичними особами, які є власниками об'єктів

житлової та нежитлової нерухомості. Під оподаткування у 2015 р. потрапляє 348 895 об'єктів (квартири, будинки) за ставкою до 2 % МЗП за 1 м² площі нерухомого майна, яка встановлюється місцевими радами. База оподаткування об'єкта/об'єктів житлової нерухомості, у тому числі їх часток, що перебувають у власності фізичної особи-платника податку, зменшується:

а) для квартири/квартир незалежно від їх кількості – на 60 м² (до 2015 р. – на 120 м²);

б) для житлового будинку/будинків незалежно від їх кількості – на 120 м² (до 2015 р. – на 250 м²);

в) для різних типів об'єктів житлової нерухомості, у тому числі їх часток (у разі одночасного перебування у власності платника податку квартири/квартир та житлового будинку/будинків, у тому числі їх часток), – на 180 м² (до 2015 р. – на 370 м²);

- *земельний податок* та орендна плата справляються з юридичних та фізичних осіб. Переважно питому вагу надходжень складає орендна плата з юридичних осіб;

- *транспортний податок* з юридичних та фізичних осіб, яким з 2015 р. оподатковуються легкові автомобілі, які використовувалися до 5 років і мають об'єм циліндрів двигуна понад 3 000 см³ за ставкою 25 000 грн на рік за автомобіль. За даними ДФС, кількість автомобілів, які підлягають оподаткуванню складає 15 888 одиниць.

До групи місцевих податків і зборів також включено *єдиний податок*, ставки якого для підприємців з річною виручкою до 1,5 млн грн не змінювалися 17 років, починаючи з 1998 р. Спрощена система працювала 10 років без змін, фізичні особи мали граничний обсяг доходів на рік до 500 тис. грн, юридичні – до 1 млн грн. Із 2011 р. обсяг доходів та ставки єдиного податку збільшувалися (максимальні ставки були в 2012 р.: 7 % з ПДВ або 10 % без ПДВ для підприємців з річним обігом до 20 млн грн). Кількість підприємців почала збільшуватися, трудові відносини підмінялися господарськими. У результаті рівень надходження ЄСВ суттєво знизився, а надходження від єдиного податку збільшилися не настільки істотно. Єдиний податок використовувався підприємцями для зменшення навантаження на фонд оплати праці та оптимізації оподаткування через дроблення бізнесу. За даними Міністерства фінансів України та Державної фіскальної служби України, у 2014 р. кількість платників податку складає 1 178,8 тис. осіб.

Структура міжбюджетних трансфертів у процесі реформи бюджетної децентралізації зазнала змін – основна питома вага зміщена на користь субвенцій (див. табл. 2-3, рис. 7).

За аналізований період відбулася зміна структури міжбюджетних трансфертів, що передаються з державного бюджету до місцевих бю-

джетів (табл. 1). Найбільшу частку в їх структурі складає дотація вирівнювання. У загальному обсязі міжбюджетних трансфертів її частка за період 2002–2009 рр. знизилася з 48,2 % у 2002 р. до 38,2 % у 2007 р., але в період подолання наслідків світової фінансово-економічної кризи частка дотації вирівнювання в доходах місцевих бюджетів зросла і складала у 2008 р. 45,3 %, а в 2010 р. – 55,3 %, надалі цей показник знизився до 48,1 % у 2013 р. Виступаючи інструментом бюджетного регулювання, вона дає змогу забезпечувати збалансування бюджетів та стійкість бюджетної системи протягом бюджетного року (строк дії права на отримання дотації). У 2014 р. зросла частка субвенцій, яка у структурі трансфертів складала 50,7 %, що свідчить про підвищення цільового спрямування бюджетних ресурсів.

Обсяг дотацій у 2010–2014 рр. зріс з 44,2 млрд грн до 64,4 млрд грн або в півтора рази. У результаті бюджетної реформи обсяг дотацій зменшено до 7,3 млрд грн за оперативними даними за 2015 р. (табл. 2; рис. 7).

Практика бюджетного регулювання останніх років свідчить, що обсяг фінансування річних планових показників трансфертів не завжди забезпечується у повному обсязі, а інколи кошти не перераховували взагалі. Поширення набула практика, коли кошти перераховувалися в кінці бюджетного року і тому залишилися невикористаними. За 2010 р. офіційні трансферти профінансовано в обсязі 95,4 % від плану, у 2011 р. цей показник становив 98,3 %, в 2012 р. – 96,9 %, в 2013 р. – 95,0 %. І якщо дотації було профінансовано повністю, то рівень фінансування субвенцій склав у 2010 р. 90,4 %, у 2011 р. – 96,6 %, у 2012 р. – 94,2 %, у 2013 р. – 89,9 %. Зокрема субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання витратних матеріалів та медичного обладнання для закладів охорони здоров'я у 2013 р. профінансована на 75,0 %, на здійснення заходів щодо соціального розвитку регіонів, яка у 2011 р. розділена на кілька окремих субвенцій, – на 92,5 %, важлива субвенція на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання суспільних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною» – на 86,4 %. У 2014 р. фактично профінансовано від планового показника на рік 94,9 % міжбюджетних трансфертів. І якщо дотації перераховано до місцевих бюджетів у повному обсязі, то субвенції – на 91,0 % або недофінансовано на 6,5 млрд грн. Негативним чинником, який також знижує ефективність використання трансфертів як елементів бюджетного регулювання, є щорічна зміна правил їх одержання. Як наслідок, знижується ефективність використання бюджетних ресурсів та результативність надання суспільних благ та послуг. У 2015 р. за оперативними даними фінансування трансфертів здійснене на 98,6 %, зокрема дотацій – на 98,7 %, субвенцій – на 98,6 %.

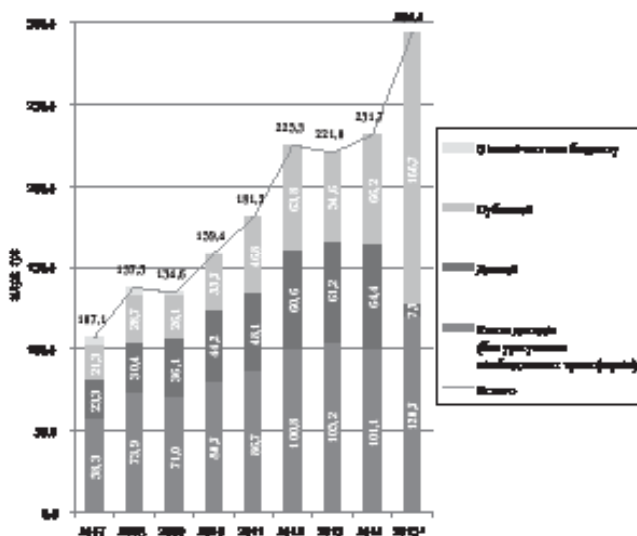


Рис. 7. Динаміка формування доходів місцевих бюджетів України в 2007–2015 рр., млрд грн

* 2015 р. за оперативними даними.

Складено за: дані Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

У попередні роки найбільшою за обсягом була субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасової державної допомоги дітям та допомоги по догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу. У 2010 р. субвенція фінансувалася на рівні 22,7 млрд грн (або 67,8 % загального обсягу субвенцій); у 2011 р. – 27,6 млрд грн (59,1 %); у 2012 р. – 33,3 млрд грн (52,2 %); у 2013 р. – 39,6 млрд грн (72,4 %); у 2014 р. – 40,8 млрд грн (61,7 %). На 2015 р. передбачено планом її фінансування на рівні 41,9 млрд грн, за оперативними даними профінансована практично в повному обсязі. Питома вага, як очікується, знизиться до рівня близько 25,1 % внаслідок запровадження нових субвенцій. До умовно виділеної групи соціальних субвенцій можна включити субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження (102,6 млн грн за оперативними даними в 2015 р.); субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату державної соці-

альної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною» (539,0 млн грн за оперативними даними в 2015 р.) та ін. субвенції.

Житлово-комунальні субвенції включають три види. У 2012 та 2014 р. у рекордних обсягах на рівні 14,4 млрд грн та 12,4 млрд грн (або 22,6 % та 12,8 % загального обсягу субвенцій відповідно) була профінансована субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії та послуг з централізованого водопостачання та водовідведення тарифам, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування. У 2015 р., у зв'язку з наближенням тарифів до ринкової вартості, обсяг необхідної субвенції істотно знижено та заплановано на рівні 5,6 млрд грн, у тому числі за оперативними даними в 2015 р. профінансовано 4,7 млрд грн. Субвенція в основному фінансується за загальним фондом місцевих бюджетів. Водночас зросла субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот з 6,1 млрд грн у 2014 р. до 18,0 млрд грн за планом на 2015 р. За оперативними даними субвенція профінансована практично в повному обсязі. Субвенція фінансується виключно за загальним фондом місцевих бюджетів. До складу умовно виділеної групи житлово-комунальних субвенцій також включаються субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пального побутового палива і скрапленого газу. У 2015 р. заплановане фінансування на рівні 1,1 млрд грн за оперативними даними здійснене практично в повному обсязі.

Субвенція на надання пільг. Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг, на компенсацію втрати частини доходів у зв'язку з відміною податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів та відповідним збільшенням ставок акцизного податку з пального і на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян заплановано фінансування на рівні 2,0 млрд грн, у тому числі за оперативними даними здійснено на суму 1,7 млрд грн за 2015 р.

Динаміка та структура видатків місцевих бюджетів в Україні в 2010–2015 рр.

Статті видатків	млрд грн							% до загального підсумку						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2010	2011	2012	2013	2014	2015*		
Загальнодержавні функції	44,9	49,9	54,6	61,7	76,8	129,0								
Державний (Д)	34,7	40,0	44,0	50,1	65,8	113,3	77,3	80,2	80,6	81,2	85,7	87,7		
Місцеві (М)	10,2	9,9	10,6	11,6	11,0	15,7	22,7	19,8	19,4	18,8	14,3	12,3		
Обслуговування боргу Д	16,4	23,9	25,2	33,2	49,4	94,7								
	15,5	23,1	24,2	31,7	48,0	92,7	94,8	96,6	96,1	95,5	97,1	98,1		
М	0,9	0,8	1,0	1,5	1,5	2,0	5,2	3,4	3,9	4,5	2,9	1,9		
Оборона	11,3	13,2	14,5	14,8	27,4	53,4								
Д	11,3	13,2	14,5	14,8	27,4	53,4	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		
М	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
Громадський поряд., безпека Д	28,8	32,6	36,7	39,4	44,9	55,1								
та суд. влада М	28,6	32,4	36,5	39,2	44,6	54,8	99,1	99,3	99,4	99,4	99,5	99,4		
	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,9	0,7	0,6	0,6	0,5	0,6		
Економічна діяльність Д	43,8	57,1	62,4	50,8	43,6	66,3								
	36,0	44,8	49,4	41,3	34,4	43,9	82,2	78,4	79,2	81,4	78,9	66,0		
М	7,8	12,4	13,0	9,5	9,2	22,4	17,8	21,6	20,8	18,6	21,1	34,0		
Охорона навкол. природного середовища М	2,9	3,9	5,3	5,6	3,5	6,7								
	2,3	3,0	4,1	4,6	2,6	4,2	79,8	77,3	78,1	82,1	74,6	73,3		
	0,6	0,9	1,2	1,0	0,9	2,5	20,2	22,7	21,9	17,9	25,4	26,7		
ЖКГ	5,4	8,7	20,1	7,7	17,8	14,4								
Д	0,8	0,3	0,4	0,1	0,1	0,5	15,5	3,7	1,9	1,3	0,6	0,1		
М	4,6	8,4	19,7	7,6	17,7	13,9	84,5	96,3	98,1	98,7	99,4	99,9		

Повоєнні субвенції. Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення (будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію) інфраструктури у Донецькій та Луганській областях, що запланована в 2015 р. на рівні 0,3 млрд грн, у тому числі за оперативними даними профінансована на 0,2 млрд грн. Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I-II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції та потребують поліпшення житлових умов, запланована в 2015 р. на рівні 0,4 млрд грн, у тому числі за оперативними даними профінансована на 0,3 млрд грн.

Чотири статті видатків Зведеного бюджету України (житлово-комунальне господарство; охорона здоров'я; духовний та фізичний розвиток населення; освіта), переважно фінансуються за принципом субсидіарності через місцеві бюджети (табл. 5).

Спостерігається зростання питомої ваги даних статей: на житлово-комунальне господарство (зростання з 84,5 % у 2010 р. до 99,4 % у 2014 р.), на охорону здоров'я (зростання з 80,4 % у 2010 р. до 81,5 % у 2014 р.), на духовний та фізичний розвиток населення (зростання з 55,2 % у 2010 р. до 64,8 % у 2014 р.), на освіту (зростання з 63,9 % у 2010 р. до 71,4 % у 2014 р.).

У структурі видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією 3/4 обсягу становлять видатки на освіту (32,0-33,6 %), соціальний захист та соціальне забезпечення (22,6-25,9 %), охорону здоров'я (20,8-23,7 %) (табл. 6).

Найбільший обсяг видатків місцевих бюджетів спрямовується на освіту. Він зріс з 51,0 млрд грн у 2010 р. до 84,0 млрд грн за оперативними даними у 2015 р. Питома вага видатків на освіту в загальній структурі видатків місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) складає в середньому 32,6 % або майже третину. Половина обсягу фінансування видатків місцевих бюджетів за статтею освіти припадає на загальноосвітні навчальні заклади.

Друга за обсягом стаття видатків місцевих бюджетів – соціальний захист та соціальне забезпечення. Обсяг її фінансування зріс з 35,2 млрд грн у 2010 р. до 72,6 млрд грн за оперативними даними у 2015 р. Питома вага видатків на освіту в загальній структурі видатків місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) в середньому складає на рівні 24,5 %. Половина обсягу фінансування видатків місцевих бюджетів за статтею соціальний захист та соціальне забезпечення припадає на соціальний захист сім'ї, дітей та молоді.

Структура видатків місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) у 2010–2015 рр., %

Статті видатків	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Освіта	33,6	33,1	32,2	34,2	32,0	30,3
Соціальний захист та соціальне забезпечення	23,2	23,5	22,6	25,9	25,7	26,2
Охорона здоров'я	23,7	21,7	21,3	22,3	20,8	21,5
Економічна діяльність	5,1	6,9	5,9	4,3	4,1	6,9
Загальнодержавні функції, в тому числі	6,7	5,5	4,8	5,3	4,9	5,2
обслуговування боргу	0,6	0,5	0,4	0,7	0,7	0,6
Житлово-комунальне господарство	3,0	4,7	8,9	3,5	7,9	5,7
Духовний та фізичний розвиток	4,2	3,9	3,7	3,9	4,0	3,5
Охорона навколишнього природного середовища	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Оборона	–	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* 2015 р. за оперативними даними.

Складено за: дані Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

Третя за обсягом стаття видатків місцевих бюджетів – охорона здоров'я. Обсяг її фінансування зріс з зріс з 36,0 млрд грн у 2010 р. до 59,5 млрд грн за оперативними даними у 2015 р. Питома вага видатків на охорону здоров'я в загальній структурі видатків місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у середньому складає на рівні 21,9 %. Половина обсягу фінансування видатків місцевих бюджетів за статтею охорони здоров'я припадає на лікарні загального профілю.

Аналізуючи видатки місцевих бюджетів за економічною класифікацією (табл. 7), слід зазначити, що основна питома вага поточних видатків місцевих бюджетів спрямовувалася на оплату праці працівників бюджетних установ, соціальне забезпечення (виплата пенсій і допомог, стипендій та ін.), використання товарів і послуг (переважно оплата комунальних послуг та енергоносіїв).

**Динаміка витратків місцевих бюджетів України
за економічною класифікацією в 2010–2015 рр.**

	млрд грн.						% виконання плану				
	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2010	2011	2012	2013	2014
Поточні видатки	146,5	163,6	206,4	205,6	211,7	247,9	95,9	97,7	97,1	94,3	88,4
Оплата праці	72,4	80,6	97,7	103,4	93,2	105,7	98,9	99,5	99,4	99,3	91,6
Використання товарів і послуг	30,2	31,8	38,8	37,8	42,5	55,4	98,3	96,5	94,2	84,4	80,9
Дослідження і розробки	3,4	2,8	4,5	5,4	11,5	9,3	90,6	89,0	89,7	86,0	83,3
Обслуговування боргових зобов'язань	0,9	1,0	1,2	1,5	1,5	1,7	96,0	84,9	85,9	97,0	89,7
Поточні трансферти	12,6	12,7	23,9	11,6	22,0	18,3	75,0	90,0	91,7	76,8	89,6
Соціальне забезпечення	30,4	37,4	44,7	51,1	52,3	66,4	97,8	98,0	98,1	98,1	89,2
Інші поточні видатки				0,2	0,2	0,4					68,7
Капітальні видатки	13,3	17,4	16,2	14,2	13,9	32,2	78,5	79,7	69,6	52,3	51,1
Придбання основного капіталу	9,7	13,0	12,2	9,9	10,0	24,1	83,0	86,3	71,1	51,3	52,0
Капітальні трансферти	3,6	4,3	4,0	4,3	3,9	8,0	68,6	64,2	64,9	54,6	48,9
ВСЬОГО	159,8	181,0	222,6	219,8	225,6	280,1	94,2	95,6	94,3	89,6	84,5

* 2015 р. за оперативними даними.

Складено за: дані Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

Видатки місцевих бюджетів на капітальний розвиток до 2015 р. зменшувалися в абсолютних і відносних показниках. Так у 2011 р. вони становили 17,4 млрд грн, а в 2014 р. скоротилися до 13,9 млрд грн. У 2015 р. капітальні видатки місцевим бюджетами були заплановані на найвищому за останні роки рівні 38,8 млрд грн і здійснені за оперативними даними на рівні 32,2 млрд грн, або 83,0 % плану. Такий показник є рекордним за останні роки. Характерно, що частка капітальних витрат у структурі місцевих бюджетів традиційно є більшою, ніж за державним бюджетом (табл. 8).

Таблиця 8

Динаміка та структура витратків місцевих бюджетів України за економічною класифікацією в 2010-2015 рр., млрд грн

	Видатки зведеного бюджету		Видатки державного бюджету		Видатки місцевих бюджетів		Питома вага капітальних витратків у бюджеті, %		
	<i>поточні</i>	<i>капітальні</i>	<i>поточні</i>	<i>капітальні</i>	<i>поточні</i>	<i>капітальні</i>	зведеному	державному	місцевих
2010	347,2	30,6	282,5	21,1	146,5	13,3	8,1	6,9	8,3
2011	374,9	41,9	302,2	31,3	163,6	17,4	10,1	9,4	9,6
2012	451,7	40,7	366,2	29,5	206,4	16,2	8,3	7,5	7,3
2013	476,5	29,4	385,6	17,8	205,6	14,2	5,8	4,4	6,5
2014	502,9	20,2	422,8	7,4	211,7	13,9	3,9	1,7	6,2
2015*	633,0	46,7	559,4	17,5	247,9	32,2	6,9	3,0	11,5

* 2015 р. за оперативними даними.

Складено за: дані Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

У результаті політики бюджетного регулювання місцеві бюджети мали істотний первинний дефіцит (без урахування міжбюджетних трансфертів) та незначний вторинний дефіцит (з врахуванням міжбюджетних трансфертів).

3.2. Здобутки та проблеми практичної імплементації ключових засад бюджетної децентралізації України у 2015 р.

Реформа бюджетної децентралізації відбувається в умовах спадної макроекономічної динамки в регіонах України, що одразу не може забезпечити швидких результатів даного процесу. Водночас можна виділити перші позитивні тенденції.

Таблиця 9

**Динаміка виконання загального фонду місцевих бюджетів
за доходами в 2014–2015 рр.**

Області	Факт 2014 р. (співставно)	Затверджено на 2015 р.	Темп зростання, %	Факт січень-вересень 2014 р. (співставно)	Факт січень-вересень 2015 р.	Темп зростання, %	% виконання річного плану
Вінницька	2 190,0	2 380,5	108,7	1 537,1	2 213,1	144,0	93,0
Волинська	1 034,3	1 193,3	115,4	731,0	1 215,5	166,3	101,9
Дніпропетровська	8 946,7	9 123,3	102,0	6 568,7	8 783,1	133,7	96,3
Донецька	4 794,3	3 858,9	80,5	3 274,8	3 503,9	107,0	90,8
Житомирська	1 789,7	1 641,6	91,7	1 269,4	1 689,7	133,1	102,9
Закарпатська	1 124,0	1 107,4	98,5	799,6	1 276,7	159,7	115,3
Запорізька	3 588,3	3 890,5	108,4	2 597,1	3 617,4	139,3	93,0
Івано- Франківська	1 554,7	1 569,0	100,9	1 124,1	1 600,1	142,3	102,0
Київська	3 535,0	3 475,0	98,3	2 548,0	3 737,1	146,7	107,5
Кіровоградська	1 537,0	1 536,8	100,0	1 093,4	1 473,5	134,8	95,9
Луганська	1 093,9	1 018,0	93,1	893,4	1 051,3	117,7	103,3
Львівська	3 537,8	3 953,8	111,8	2 526,4	3 748,2	148,4	94,8
Миколаївська	1 788,4	1 889,3	105,6	1 294,3	1 807,0	139,6	95,6
Одеська	4 036,2	4 459,5	110,5	2 925,1	4 279,0	146,3	96,0
Полтавська	3 060,7	2 960,1	96,7	2 206,6	2 955,3	133,9	99,8
Рівненська	1 328,9	1 325,9	99,8	946,4	1 329,3	140,5	100,3
Сумська	1 665,2	1 752,5	105,2	1 188,1	1 645,1	138,5	93,9
Тернопільська	972,4	1 123,2	115,5	680,5	1 055,4	155,1	94,0
Харківська	4 978,4	5 347,8	107,4	3 593,1	4 967,8	138,3	92,9
Херсонська	1 248,7	1 296,2	103,8	895,8	1 323,0	147,7	102,1
Хмельницька	1 632,0	1 667,0	102,1	1 161,8	1 668,7	143,6	100,1
Черкаська	1 925,6	2 043,5	106,1	1 387,1	1 915,8	138,1	93,8
Чернівецька	851,8	897,6	105,4	603,4	883,3	146,4	98,4
Чернігівська	1 479,0	1 569,4	106,1	1 044,9	1 490,4	142,6	95,0
м. Київ	10 400,2	12 507,4	120,3	7 501,1	11 691,6	155,9	93,5
ВСЬОГО	70 093,0	73 587,6	105,0	50 391,1	70 921,2	140,7	96,4

Складено за: дані Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

Істотно перевиконано план за доходами в загальний фонд місцевих бюджетів²⁰ (табл. 9).

За січень-жовтень 2015 р. до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 80,0 млрд грн, що склав 95,5 % від річного обсягу надходжень, затвердженого планами місцевих рад. Приріст надходжень до загального фонду проти січня-жовтня минулого 2014 р. (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) склав 42,5 % або додатково 23,8 млрд грн.

Основними бюджетоутворюючими податками залишаються ПДФО та плата за землю. За оперативними даними, темп зростання фактичних надходжень *ПДФО* до місцевих бюджетів у 2015 р. становив 123,1 % до 2014 р. При цьому в 15 регіонах темп зростання був вище середнього по Україні (рис. 8(а)). Загалом обсяг надходжень *ПДФО* у 2015 р. склав 53625,8 млн грн. Рівень виконання планового річного показника, затвердженого місцевими радами, становив 113,7 % (рис. 9).

За оперативними даними темп зростання фактичних надходжень *плати за землю* у 2015 р. становив 130,3 % до 2014 р. При цьому в 14 регіонах темп зростання був вище середнього по Україні (рис. 8(б)). Загалом обсяг надходжень *плати за землю* – 14466,6 млн грн. Рівень виконання планового річного показника, затвердженого місцевими радами, – 112,2 % (рис. 10).

Надходження податку на нерухоме майно на 2015 р. затверджені місцевими радами в обсязі 530,0 млн грн. Фактичні його надходження за 2015 р. склали 736,9 млн грн. (рис. 11(а)). Вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів став *акцизний податок з роздрібного продажу*. Станом на 01.01.2016 р. його фактичні надходження склали 7670,1 млн грн, що в розрахунку на одного жителя країни складає 196,1 грн (рис. 11(б)).

Забезпечується виконання усіх зобов'язань згідно з бюджетним законодавством, зокрема в частині перерахування міжбюджетних трансфертів. У 2015 р. місцевим бюджетам було заплановано надати з державного бюджету 176,4 млрд грн трансфертів. За оперативними даними надано 174,0 млрд грн або 98,6 % від передбачених розписом асигнувань. Базова дотація перерахована в сумі 5,3 млрд грн або 98,2 % розпису асигнувань на 2015 р.

²⁰ Тут і далі: Матеріали Департаменту місцевих бюджетів Міністерства фінансів України «Моніторинг виконання місцевих бюджетів» станом на 01 жовтня 2015 р.

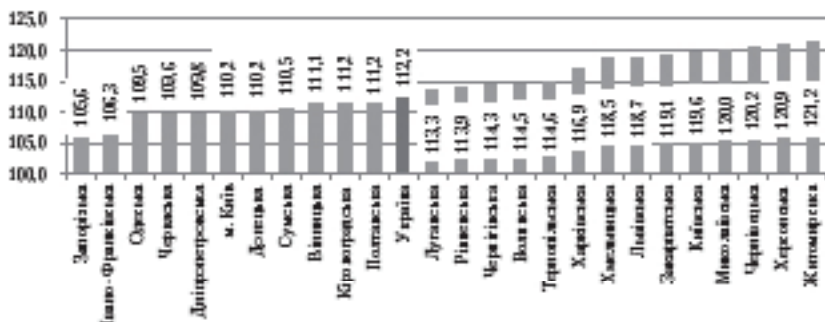


Рис. 10. Виконання річних затверджених показників по платі за землю за 2015 р., %

Складено за: дані Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

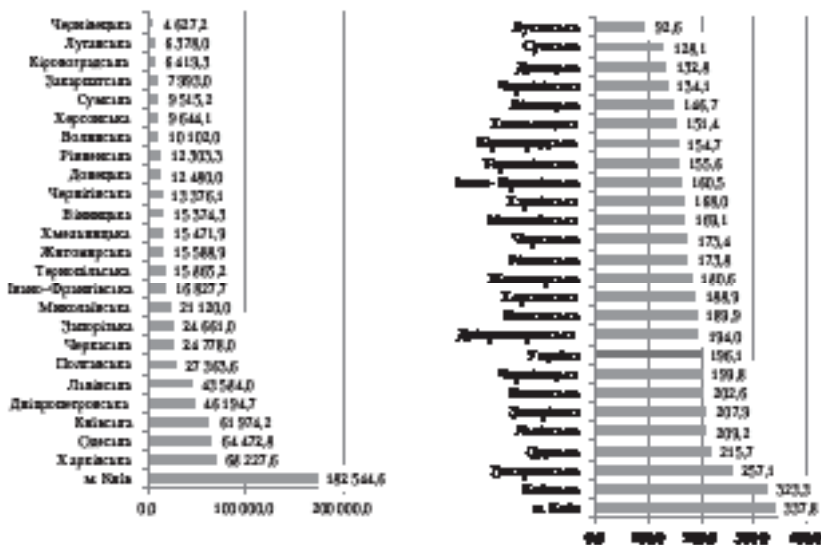


Рис. 11. Надходження податку на нерухоме майно (а) та акцизного податку на одного жителя (б) за 2015 р., грн

Складено за: дані Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

Субвенції на соціальний захист населення заплановані у сумі 63,7 млн грн та перераховані в сумі 63,3 млрд грн, або 99,4 % від передбачених розписом на рік у межах фактичних зобов'язань.

Освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на 2015 р. запланована та перерахована в обсязі 44,1 млрд грн, або 100,0 % до розпису на відповідний період.

Медична субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на 2015 р. запланована та перерахована в обсязі 46,2 млрд грн, або 100,0 % до розпису на відповідний період.

Субвенція на підготовку робітничих кадрів місцевим бюджетам на 2015 р. запланована та перерахована в обсязі 5,5 млрд грн, або 100,0 % до розпису на відповідний період.

При цьому недоперерахування впродовж 2015 р. базової дотації, медичної та освітньої субвенцій пов'язано з тим, що казначейством не здійснювалося перерахування міжбюджетних трансфертів низці місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей, які знаходяться на тимчасово неконтрольованій території.

Підсумовуючи, можна зазначити, що на перехідному етапі здійснення процесу децентралізації в Україні досягнуто певних позитивних зрушень.

Запровадження нової моделі фінансового забезпечення, за оперативною інформацією Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України, сприяло збільшенню доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів до 120,5 млрд грн, що на 19,4 млрд грн, або на 19,1 % більше 2014 р. Загальний фонд місцевих бюджетів розширився до 101,6 млрд грн, що на 21,3 млрд грн або на 26,6 % більше за 2014 р. Означене значною мірою відбулося завдяки перенесенню окремих джерел зі спеціального до загального фонду місцевих бюджетів, зокрема, єдиного (11,0 млрд грн) та екологічного (1,5 млрд грн) податків, а податки на власність автотранспортних засобів включені до майнового оподаткування. Новий місцевий податковий ресурс – 1/10 загальнодержавного податку на прибуток підприємств, акциз з роздрібного продажу, розширення бази майнових податків – також увійшов до загального фонду місцевих бюджетів. З урахуванням нової моделі міжбюджетних відносин обсяг трансфертів зріс до 174,0 млрд грн, що на 43,4 млрд грн, або на 33,2 % більше 2014 р. Відповідно доходи місцевих бюджетів збільшилися до 294,4 млрд грн, що на 62,7 млрд грн або на 27,1 % більше за показники 2014 р.

Згідно з проектом Закону України про Державний бюджет України на 2016 р. фінансовий ресурс місцевих бюджетів у цілому складатиме 330,7 млрд грн, у тому числі за загальним фондом 316,0 млрд грн та 14,7 млрд грн за спеціальним фондом бюджету. Завдяки тісній злагодженій взаємодії центральних та місцевих органів влади у майбут-

ньому додатковий ресурс місцевих бюджетів має потенціал зростання у декілька разів.

Наслідком змін бюджетно-фіскального законодавства стало якісне переавантаження фінансового забезпечення місцевих громад, за рахунок чого власні доходи зросли майже втричі, та розширення самостійності у прийнятті рішень щодо використання фінансових ресурсів.

Закріплено механізми стимулювання до об'єднання громад та зацікавленості органів місцевого самоврядування в перспективному розвитку територій, підприємництва та збільшенню інвестиційного ресурсу.

Запровадження нової трансфертної політики сприятиме забезпеченню та підтримці необхідного рівня ділової активності в пріоритетних галузях економіки адміністративно-територіальних одиниць.

Проте не слід забувати про існування певних проблем та викликів, які потребуватимуть вирішення надалі:

- **питома вага порушень при використанні коштів місцевих бюджетів є вищою, ніж при використанні коштів державного бюджету.** Згідно з даними звіту про результати діяльності Державної фінансової інспекції України та її територіальних органів у 2014 р. були охоплені ревізіями та перевітками 246 038,6 млн грн коштів державного та 64 165,3 млн грн коштів місцевих бюджетів. Контролерами виявлено фінансових порушень, що призвели до витрат фінансових і матеріальних ресурсів, на суму 1 546,7 млн. грн. (0,6 %) та 567,7 млн. грн. (0,9 % загального обсягу перевірених) відповідно. З виявлених фінансових порушень за використання коштів місцевих бюджетів 567,7 млн грн, було недоотримано фінансових ресурсів 190,2 млн грн та проведено витрат з порушенням законодавства 377,5 млн. грн. Остання сума переважно включає незаконні витрати, але також містить нецільові витрати державних ресурсів та недостачі²¹.

- приховані ризики несуть у собі задекларовані процеси проведення добровільного об'єднання місцевих громад, розширення повноважень, зокрема, користування земельними ресурсами, зміна адміністративно-територіального устрою країни, адже практичне їх втілення часом відбувається через примусове об'єднання громад та приєднання територій всупереч принципам добровільності, законності, прозорості та відкритості;

- нагальним питанням при зміні адміністративно-територіальних меж місцевих громад (їх об'єднань) є вирішення правової та інституційної узгодженості та відповідальності щодо об'єктів комунальної власності, а найважливіше, забезпечення життєдіяльності населення внаслідок децентралізації об'єктів житлово-комунального господарства;

²¹ *Звіт* про результати діяльності Держфінінспекції та її територіальних органів за січень-грудень 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/106505>

- через відсутність портфельного підходу до формування дохідної бази місцевих бюджетів виникають додаткові загрози для фінансової автономії місцевого самоврядування, а недостатня обґрунтованість алгоритму визначення видаткових потреб органів місцевого самоврядування та їх пріоритетів спричинюють виникнення та збільшення вертикальних фіскальних дисбалансів;

- обсяг власних ресурсів є недостатнім для ефективного виконання бюджетних послуг в належному обсязі та якості, що збільшує залежність від державного бюджету та рівень централізації. Значна залежність місцевих бюджетів від державного бюджету обумовлена незбалансованістю розподілу повноважень між рівнями управління і системи міжбюджетних відносин, а також проблемами при формуванні дохідної частини місцевих бюджетів через інституційну та економічну слабкість окремих територій;

- співвідношення кількості місцевих бюджетів щодо використання базової та реверсної дотації вказує на те, що суттєвий приріст не характерний для більшості місцевих бюджетів. Зокрема, впродовж першого півріччя 2014 р. майже 90 % українських територіальних громад отримували державні дотації, у т. ч. понад 5400 місцевих бюджетів залишилися дотаційними на рівні понад 70 % від їх реальних потреб (витрат), а понад 480 територіальних громад майже повністю утримувалися за рахунок коштів державного бюджету. У 2015 р. зберігається тенденція утримання за рахунок базової дотації в групі районних бюджетів (майже 90 % бюджетів групи)²²;

- існуючий алгоритм розмежування між бюджетами податку на доходи фізичних осіб може стати причиною втрат місцевими бюджетами України (особливо у бюджеті м. Києва, обласних та інших бюджетах зі значними обсягами надходжень за цим податком) протягом 2015 р. в обсязі 25,7 млрд грн²³, які не компенсуються коштами від інших джерел. При цьому, втративши стабільне джерело надходжень, місцеві бюджети отримують натомість податки, надходження від яких є менш прогнозованими. Зокрема надходження від податку на прибуток не можна спрогнозувати, особливо в нинішніх кризових умовах, коли багато підприємств є збитковими, а рівень тінізації економіки (за статистикою) сягає до 47 %²⁴.

²² Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

²³ Проць Н. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації / Н. Проць [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fr.cibs.ck.ua/files/1501/15pnvfn.pdf>

²⁴ Тенденції тіньової економіки в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiiEkonomiki>

нами (казначейством не здійснювалися перерахування міжбюджетних трансфертів низці місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей, які знаходяться на тимчасово неконтрольованій території).

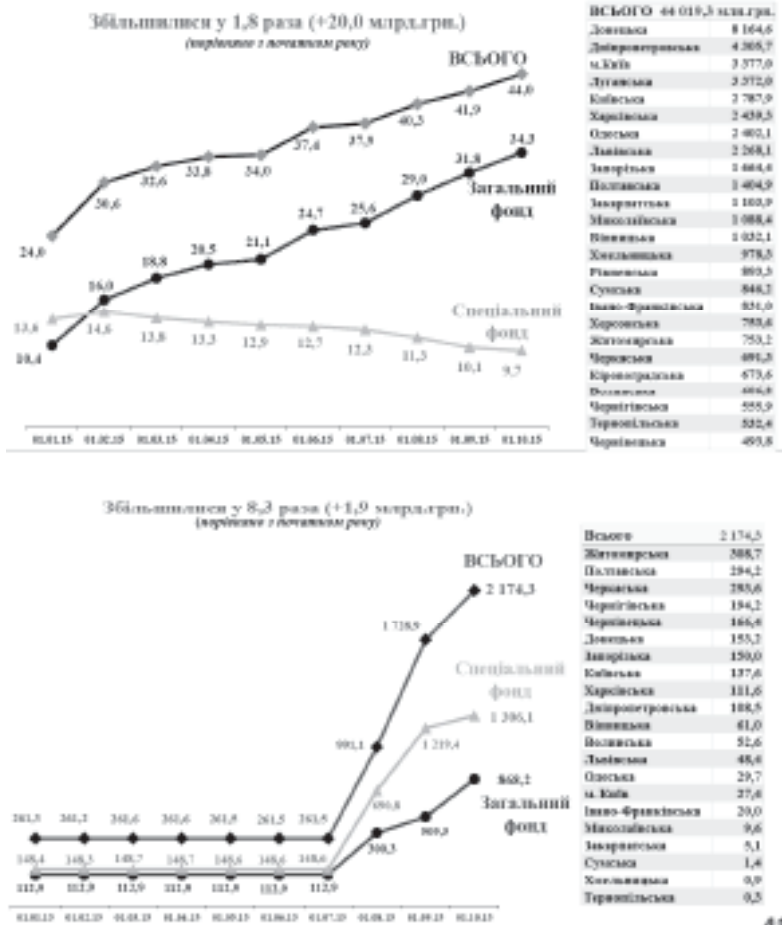


Рис. 13. Залишки коштів місцевих бюджетів на рахунках в органах Казначейства та розміщених на депозитних рахунках у банках станом на 01.10.2015 р., млрд грн та млн грн.

Складено за: матеріали Департаменту місцевих бюджетів Міністерства фінансів України «Моніторинг виконання місцевих бюджетів» станом на 1 жовтня 2015 р.

Вітчизняні **нормативи надання суспільних благ та послуг суттєво відрізняються від європейських**. Порівняння показників України та країн ЄС здійснене на основі даних Міністерства фінансів України²⁵:

В освітній сфері. Динаміка *наповнюваності класів учнями у загальноосвітніх навчальних закладах* України залишається спадною. Щорічно зменшувалася наповнюваність класів з 18,9 учнів на один клас у 2008 р до 18,2 учнів у 2014 р., що на 0,7 учня або 3,7 % менше. Водночас відповідний показник у країнах ЄС істотно більший та складає у Чехії – 21,0; Польщі – 22,0; Нідерландах – 23,0; Іспанії та Складачині – по 24,0; Франції – 25,0 учнів на один клас. За умови приведення вітчизняного показника (18,2) наповнюваності класів до польських (22,0) орієнтовна економія бюджетних коштів складе **4,9 млрд грн на рік**.

Відповідно зменшувалася *кількість учнів загальноосвітніх шкіл на одного педагогічного працівника* з 9,7 учнів у 2008 р. до 9,1 учнів у 2014 р., що на 0,9 учня або 9,0 % менше. Водночас відповідний показник співвідношення в країнах ЄС істотно більший та складає у Нідерландах – 15,8; Німеччині – 16,0; Словаччині – 16,8; Румунії – 18,1; Чехії та Франції – по 18,9; Великій Британії – 21,1 учнів на одного вчителя. За умови приведення вітчизняного (9,1) показника до рівня Словаччини (16,8) орієнтовна економія бюджетних коштів складе **10 млрд грн на рік**.

У медичній сфері. *Кількість лікарів* в Україні щорічно зменшувалася з 43,8 у 2008 р. до 40,8 у 2013 р. та 36,3 особи на 10 тис. населення у 2014 р. Водночас кількість лікарів на 10 тис. населення в Україні (36,3) значно перевищує відповідний показник у країнах ЄС – Бельгії (29,5), Франції (31,0), Словенії (26,3), Нідерландах (29,0), Великій Британії (27,7), Польщі (22,4), Фінляндії (30,2), США (25,6).

Кількість ліжок у звичайних стаціонарах в Україні зменшувалася з 87,9 на 10 тис. населення у 2008 р. до 73,1 до 2014 р.

Таким чином, медичне забезпечення на вторинному рівні вказує на необхідність негайного реформування медичної галузі, зокрема за рахунок оптимізації структури закладів через зменшення їх кількості, оскільки функції дублюються, а незаповненість ліжок компенсується штучним покращенням показників функціонування (зокрема, приписуванням ліжок-днів). В Україні, як бачимо, при низькій якості надання послуг, за рахунок лише вторинного рівня медичного обслуговування додаткові бюджетні витрати складають **11,7 млрд грн на рік**.

У культурній сфері. *Кількість учнів шкіл естетичного виховання на одного педагогічного працівника* становила в 2010 р. – 8,0; у 2011 р. – 8,3;

²⁵ Аналітичні матеріали Департаменту місцевих бюджетів Міністерства фінансів України «Моніторинг виконання місцевих бюджетів» станом на 1 жовтня 2015 р.

у 2012–2013 рр. – 8,4; у 2014 р. – 8,1 особи. Водночас співвідношення кількості учнів до чисельності педагогічного персоналу у країнах ЄС є вищим: Латвія (10,3), Чехія (20,9), Ірландія (33,3), Нідерланди (49,4), Іспанія (55,7). За умови приведення вітчизняного показника (8,1) до рівня Латвії (10,3) орієнтовна економія бюджетних коштів складе близько **478,5 млн грн на рік**.

Частка витрат на утримання шкіл естетичного виховання, що покривається за рахунок плати за навчання учнів, в Україні в 2010 р. становила 8,1 %; у 2011 р. – 8,3 %; у 2012 р. зменшилася до 7,2 %; а в 2013–2014 рр. знову зросла до 7,9 %. Частка батьківської плати за навчання у загальній сумі видатків у країнах ЄС є вищою: Швеція (15), Данія (23), Іспанія (27), Нідерланди (31), Німеччина (47), Італія (50). За умови приведення показника (7,9) до рівня Швеції (15) орієнтовна економія бюджетних коштів складе 335,1 млн грн на рік. Таким чином, підвищення батьківської плати за естетичне виховання дітей – необхідний крок для забезпечення умов для творчого розвитку дітей і відповідного підвищення якості естетичного виховання учнів. У 2014 р. середньомісячний розмір плати за навчання склав 49,6 грн або 8,0 % вартості послуг.

Відсутність системи стандартів надання суспільних послуг слугуватиме катализатором недостатньої прозорості процедур формування та виконання видаткової частини місцевих бюджетів відповідними місцевими фінансовими органами, зниження їх ініціативи щодо пошуку резервів збільшення надходжень до бюджетів, недостатньо ефективного використання бюджетних коштів їх розпорядниками.

Розділ 4.

ЗАРУБІЖНІ ПРАКТИКИ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

4.1. Бюджетна децентралізація як загальносвітовий тренд

Децентралізація є світовим трендом з другої половини ХХ ст. Процес став невід'ємною складовою демократизації та одним з інструментів сприяння довгостроковому економічному зростанню. В останні десятиліття спостерігається зростаючий інтерес до питань децентралізації серед економістів та урядовців, фахівців в галузі розвитку та футурологів. Відповідні показники збираються та досліджуються ОЕСР з 1995 р., здійснюється їх аналіз на рівні ЄС, МВФ та Світового банку. Науковці з усього світу роблять вагомий внесок в подальший розвиток механізмів та індикаторів фіскальної децент-

реалізації, взаємозв'язку даного процесу з динамікою макроекономічних показників. Для України перспективно найближчим, а отже найбільш цікавим є досвід бюджетної децентралізації сусідніх країн Центральної та Східної Європи.

Фіскальна децентралізація сприяє довгостроковому економічному зростанню, але щодо короткострокового проміжку часу позиції дослідників різняться. Більшість досліджень з фіскальної децентралізації доходять висновку, що децентралізовані уряди мають більше можливостей адаптувати державну політику до місцевих переваг, бути інноваційними при здійсненні політики і наданні громадських послуг. Означене збільшує потенціал для економічної ефективності й зростання. Однак окремі науковці звертають увагу на малу кількість емпіричних доказів, що підтверджують дану тезу.

Одне з таких досліджень було здійснене з використанням підходу панельних даних з динамічними ефектами для дослідження взаємозв'язку між рівнем фіскальної децентралізації і темпами економічного зростання в 16 країнах Центральної та Східної Європи за період 1990–2004 рр. Всупереч поширеній думці результати показали, що існує значний негативний зв'язок між двома з трьох (видатки, податки та трансферти) фінансових показників для аналізу децентралізації та економічного зростання. Втім, використання різних часових лагів показало, що довгострокові наслідки варіюються залежно від типу децентралізації, проведеної в кожній з країн. Коли витрати на трансферти з центрального до суб-центрального рівнів влади (місцевих та регіональних) негативно корелюють з економічним зростанням, то збільшення податкової автономії на суб-центральному рівні має позитивну кореляцію з рівнем економічного зростання. Означене підтверджує думку, що місцеві уряди з їх власними джерелами доходів більш ефективно реагують на місцеві потреби і сприяють підвищенню економічної ефективності²⁶.

Фіскальна децентралізація, найбільш імовірно, дійсно має безпосередній вплив на економічне зростання, але теоретичне обґрунтування даних відносин значною мірою залишається нерозвиненим. Відкрите питання пошуків прямого емпіричного зв'язку між фіскальною децентралізацією та економічним зростанням. Мало уваги приділяється непрямим каналам, через які фіскальна децентралізація може вплинути на економічне зростання. Експерти вважають, що політичним радникам та відповідальним за прийняття рішень посадовим особам багато чого ще потрібно зробити, перш ніж формулю-

²⁶ *Rodríguez-Pose A. Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe / A. Rodríguez-Pose, A. Krøijer [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS/LEQSPaper12.pdf>*

вати й реалізувати програми з децентралізації з метою підвищення темпів економічного зростання²⁷.

Останні дослідження, які вивчають зв'язок між фіскальною децентралізацією та економічним зростанням, донедавна не могли врахувати ступінь незалежності оподаткування, доступний для суб-центрального урядів, і таким чином ступінь ефективності децентралізації виявився істотно завищеним. Результати поперечного дослідження 19 країн-членів ОЕСР демонструють, що чим більшою є повна податкова автономія суб-центрального урядів, тим більш статистично значущим є вплив фіскальної децентралізації на економічне зростання²⁸.

4.2. Методичні підходи

ОЕСР, Європейського Союзу та Світового банку до розроблення індикаторів фіскальної децентралізації

Оцінка фіскальної децентралізації передбачає аналіз якісних та кількісних показників, які доповнюють один одного.

Якісна інформація ілюструє особливості конкретної країни та інституційні механізми, які часто дуже різноманітні та неоднорідні. Якісна інформація переважно міститься в національних джерелах. Вона описує та пояснює, як фіскальні повноваження розподілені між різними рівнями уряду стосовно збору доходів та здійснення видатків. Якісна частина аналізу також містить інформацію, наскільки місцеві органи влади мають доступ до ринків капіталу та дозвіл здійснювати запозичення, а також про місцеві інструменти фіскального вирівнювання.

Якісні показники найбільш повно описує індикатор податкової автономії, що був розроблений ОЕСР. Він охоплює різні міри податкової автономії та визначає частку податків, над якою місцевий уряд має певні повноваження. Перші набори індикаторів податкової автономії були опубліковані ОЕСР у 1995 р. Моніторинг був повторно продовжений у 2002, 2005, 2008 та 2011 рр.²⁹. З індикатором можна детально ознайомитися за посиланням на сайті міжнародної організації³⁰.

²⁷ *Martinez-Vazquez J.* Fiscal Decentralization and Economic Growth / J. Martinez-Vazquez, R. McNab // World Development. – Vol. 31. – Is. 9. – Sept., 2003. – P. 1597–1616 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii>

²⁸ *Thornton J.* Fiscal decentralization and economic growth reconsidered / J. Thornton // Journal of Urban Economics. – Vol. 61. – Iss. 1. – Jan., 2007. – P. 64–70 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii>

²⁹ *Blöchliger H.* Sub-central Tax Autonomy 2011 Update / H. Blöchliger, M. Nettleby [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/sub-central-tax-autonomy_5js4t79sbshd-en

³⁰ *Tax autonomy indicators* : table 1: 1995 / 2002 / 2005 /2008 and 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm>

Індикатор податкової автономії складається з п'яти основних категорій. Категорії проранжовані в порядку убунання від більшого до меншого ступеня податкової влади: категорія «a» представляє повну владу над податковими ставками і базами, «b» – владу над податковими ставками, «c» – владу над податковою базою, «d» – владу над механізмами розподілу податків, а «e» – повну відсутність влади над ставками і базами, «f» – нерозподілені податки. Показники не враховують, за яким рівнем влади фактично збирається податок, оскільки це не відноситься до поняття податкової автономії.

Результати останньої оцінки податкової влади суб-центральных урядів країн-членів ОЕСР засвідчили, що *податкова автономія широко варіюється в різних країнах*. Більшість суб-центральных урядів мають деяку дискрецію над їх власними податками. У середньому частка податкових надходжень суб-центральных урядів має повну або часткову дискрецію (підсумок категорій a, b і c) і становить понад 70 % як для регіонального та місцевого уряду. *Регіональні уряди, як і місцеві, мають приблизно однаковий рівень дискреції за їх податковими надходженнями* (вимірюється сумарна частка категорій a, b і c). *Регіональний рівень має більш високу частку своїх доходів у більш автономній податковій категорії «a»*, тоді як місцевим урядам часто дозволяється стягувати частку окремих регіональних або центральных податків тільки за категорією «b». Категорія «c» відіграє незначну роль.

Переважним чином з центрального уряду на рівень місцевого перерозподіляються ПДФО та податок на прибуток підприємств, рідше – ПДВ та інші податки³¹. Необхідно зазначити, передача ПДВ на місцевий рівень може суттєво ускладнити його адміністрування з огляду на необхідність рівномірного здійснення бюджетного відшкодування.

Якісна інформація про фактичну структуру багаторівневого уряду кожної країни та інституційні механізми доповнюються кількісними показниками. **Кількісні показники можна умовно поділити на три групи: аналіз за доходами, видатками та їх баланс; аналіз за податковими надходженнями; аналіз міжбюджетних трансфертів.**

Обсяг доходів, видатків та дефіциту місцевого уряду для унітарних країн-членів ЄС подано у таблиці 10. Дані проранжовано за спаданням доходів як частки ВВП. Характерно, що частка доходів та видатків центрального рівня не є суворо пропорційною доходам та видаткам місцевого рівня. Означене свідчить про різний ступінь фіскальної децентралізації серед європейських країн. Характерно, що місцеві бюджети, на відміну від бюджетів центрального уряду, переважно є збалансованими,

³¹ Blöchliger H. The fiscal autonomy of sub-central governments: an update / H. Blöchliger, J. Rabesona [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/the-fiscal-autonomy-of-sub-central-governments_5k97b111wb0t-en

а інколи навіть мають профіцит (Угорщина, Румунія та ін.). На обсяг та розподіл доходів та видатків між рівнями уряду істотно впливає відсутність групи соціальних фондів як таких (Мальта, Сполучене Королівство, Ірландія, Норвегія). Найбільш фіскально децентралізованими є уряди групи скандинавських країн – Данії, Швеції, Фінляндії, а також Норвегії.

У дослідженні розвитку процесів бюджетної децентралізації на місцевому рівні важливий аналіз податкової автономії в часі, яка одночасно вимірюється часткою податкових надходжень місцевого рівня у ВВП та їх часткою в загальній структурі сукупних податкових надходжень. Обидва показники є одночасно необхідними та достатніми.

У федеративних країнах у період з 1975 р. частка доходів федерально-го уряду переважно знизилася (Бельгія, Канада, Німеччина та Сполучені Штати Америки). Проте в деяких країнах вона збільшилася (Австрія та Швейцарія). За останніми даними, частка надходжень центрального уряду у восьми федеральних країнах ОЕСР варіюється від 32 % у Німеччині до 81 % в Австралії та Мексиці. Частка штатів варіюється від 2 % в Австрії, 3 % в Мексиці і 5 % в Бельгії до 40 % в Канаді. Частка місцевого самоврядування варіюється від 1 % в Мексиці до 15 % у Швейцарії та Сполучених Штатах Америки. Іспанія на даний час класифікується як федеративна, а не унітарна держава через її вкрай децентралізовану політичну структуру. Частка надходжень центрального уряду становить 22 % в порівнянні з 32 % для регіонального уряду. З 1975 р. частка надходжень місцевого самоврядування збільшилася з 4 % до 10%, а частка коштів соціального забезпечення знизилася з 48 % до 35 %. **Значний успіх фіскальної децентралізації в частині федеративних країни здійснили Іспанія та Мексика.**

Широкий успіх фіскальної децентралізації унітарних країн переважно припав на європейські країни. Найбільш стрімкі заходи фіскальної децентралізації здійснили держави в процесі трансформації економіки – Польща, Чехія, Румунія, Угорщина, Словаччина і Словенія й ін. (табл. 10) Країни Центрально-Східної Європи більш детально розглядатимуться у наступних підрозділах. В інших унітарних країнах у період з 1975 р. також відбулися процеси бюджетної децентралізації на користь місцевого уряду – у Греції (з 0,2 до 1,4 % ВВП та з 1,2 до 4,0 % податкових надходжень), Данії (з 11,5 до 16,5 % ВВП та з 30,4 до 33,5 % податкових надходжень), Ізраїлі (з 2,1 до 2,3 % ВВП та з 5,9 до 7,4 % податкових надходжень), Ірландії (з 0,6 до 1,0 % ВВП та з 2,0 до 3,5 % податкових надходжень), Ісландії (з 5,4 до 9,3 % ВВП та з 18,7 до 26,1 % податкових надходжень), Італії (з 0,2 до 7,0 % ВВП та з 0,9 до 16,3 % податкових надходжень), Нідерландах (з 0,4 до 1,4 % ВВП та з 1,2 до 3,9 % надходжень), а також Португалії, Сполученому Королівстві, Франції, Чилі та Швеції (у табл. 11 виділено **жирним шрифтом**).

Глобальна фінансово-економічна криза 2009 р. зумовила посилення показників централізації податкових надходжень – зменшилася частка податкових надходжень місцевого уряду одночасно як частки ВВП та загального підсумку. Однак варто зауважити, що означене скорочення питомої ваги відбулося не за рахунок зменшення номінальної кількості місцевих податків та зборів, а за рахунок скорочення їх податкової бази. Означене було компенсоване зростанням ставок та об'єктів оподаткування на загальнодержавному рівні переважно за рахунок ПДВ.

Експертами Світового банку розраховуються комплексні показники фіскальної децентралізації, зокрема:

Коефіцієнт витрат = (власні доходи суб-національних урядів + трансферти) / (доходи сектору загального державного управління);

Коефіцієнт автономії доходів = (власні доходи суб-національних урядів) / (власні доходи суб-національних + гранти);

Коефіцієнт децентралізації доходів = (власні доходи суб-національних урядів) / (доходи сектору загального державного управління);

Коефіцієнт залежно від трансфертів = (міжбюджетні трансферти) / (витрати суб-національних урядів) та ін.

Зміни у податковій автономії місцевого уряду можуть відбуватися внаслідок змін у податковій політиці або циклічних чинників³². Податкова автономія може змінитися після реформ податкової політики, таких як перепризначення податків на інший урядовий рівень, розширення або скорочення місцевого контролю над їх власними податками або перерозподіл між суб-центральною податками і міжбюджетними трансфертами. Прикладами впливу циклічних чинників можуть бути різний вплив різних податків на бізнес-цикли або економічний розвиток. Наприклад, місцевий податок на прибуток швидше реагує на економічний спад, ніж центральний споживчий податок. Місцевий прибутковий податок має тенденцію до зростання відповідно до економічного піднесення швидше, ніж місцевий податок на майно.

Проведений оглядовий аналіз та дослідження даних МВФ щодо фіскальної децентралізації приблизно 80 країн за період близько 20 років³³ свідчать, що в багатьох країнах збір доходів залишається відносно централізованим. Водночас видатки бюджету мають тенденцію концентруватися на більш низьких рівнях влади. Рівень фіскальної децентралізації країн переважно залежить від ступеню їх економічного розвитку, діючих конституційних механізмів, географічного розташування.

³² *Blöchliger H.* Sub-central Tax Autonomy 2011 Update / H. Blöchliger, M. Nettley [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/sub-central-tax-autonomy_5js4t79sbshd-en

³³ *Dziobek C.* Measuring Fiscal Decentralization : Exploring the IMF's Databases / C. Dziobek, C. Mangas, P. Kufa [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11126.pdf>

Структура доходів, витратків та дефіциту сектору загального державного управління країн-членів Європейського Союзу в 2014 р., % ВВП

	Сектор загального державного управління			в тому числі								
				центрального уряду		місцевий уряд		соціальні фонди				
	Доходи	Витрати	Дефіцит	Доходи	Витрати	Доходи	Витрати	Доходи	Витрати	Дефіцит		
ЄС, 28 країн*	48,2	45,2	-3,0	26,7	24,0	-2,7	11,3	11,3	0,0	15,6	15,5	-0,1
Єврозона, 19*	49,4	46,8	-2,6	23,1	20,8	-2,2	10,1	10,1	0,0	20,0	19,8	-0,1
Фінляндія	58,3	54,9	-3,3	28,6	24,7	-3,9	23,9	23,1	-0,8	19,8	21,2	1,3
Франція	57,5	53,6	-3,9	23,2	19,8	-3,4	11,8	11,6	-0,2	27,0	26,6	-0,4
Данія	56,9	58,4	1,5	42,7	44,1	1,3	36,5	36,7	0,2	2,7	2,8	0,0
Швеція	51,8	50,1	-1,7	30,8	29,4	-1,4	25,4	25,0	-0,4	6,6	6,7	0,1
Португалія	51,7	44,5	-7,2	39,5	31,6	-7,9	6,1	6,4	0,3	13,2	13,7	0,5
Італія	51,2	48,2	-3,0	29,6	26,4	-3,3	14,7	14,8	0,1	20,3	20,4	0,1
Греція	49,9	46,4	-3,6	38,4	34,1	-4,3	3,3	3,7	0,3	17,8	18,2	0,4
Угорщина	49,9	47,4	-2,5	36,5	32,5	-4,0	7,9	9,2	1,4	15,8	15,9	0,1
Словенія	49,8	44,8	-5,0	32,6	27,5	-5,1	9,8	9,7	-0,1	18,5	18,7	0,2
Кіпр	49,3	40,4	-8,9	39,2	30,5	-8,7	1,6	1,6	0,0	9,5	9,2	-0,2
Хорватія	48,2	42,6	-5,6	32,9	26,9	-5,9	12,5	12,5	0,1	17,5	17,8	0,3
Нідерланди	46,2	43,9	-2,4	26,5	25,4	-1,1	13,9	13,6	-0,3	18,6	17,7	-0,9
Мальта	44,0	41,9	-2,1	43,8	41,7	-2,1	0,7	0,7	0,0			

Спол. Кор-во	43,9	38,2	-5,7	40,5	34,9	-5,6	11,1	11,0	-0,1		
Чехія	42,6	40,6	-1,9	30,5	28,5	-2,1	11,7	11,9	0,2	5,7	5,6 -0,1
Люксембург	42,4	43,8	1,4	30,8	30,3	-0,5	4,9	5,2	0,3	18,0	19,6 1,6
Польща	42,1	38,8	-3,3	22,5	20,4	-2,1	13,5	13,3	-0,2	16,7	15,7 -1,0
Болгарія	42,1	36,3	-5,8	30,9	25,1	-5,8	9,0	8,9	0,0	15,1	15,2 0,1
Словаччина	41,6	38,9	-2,8	26,1	23,5	-2,6	6,7	6,6	-0,1	14,6	14,5 -0,1
Ірландія	38,2	34,4	-3,9	36,4	32,5	-3,9	3,6	3,6	0,0		
Естонія	38,0	38,7	0,7	32,6	33,0	0,4	9,2	9,2	0,0	5,2	5,5 0,3
Латвія	37,1	35,6	-1,5	22,3	20,6	-1,7	10,0	9,8	-0,2	9,0	9,4 0,4
Румунія	34,9	33,5	-1,4	25,0	22,9	-2,1	9,0	9,5	0,5	11,3	11,5 0,2
Литва	34,8	34,1	-0,7	22,9	23,4	0,5	7,9	8,1	0,1	12,8	11,6 -1,2
<i>Ісландія</i>	<i>45,7</i>	<i>45,6</i>	<i>-0,1</i>	<i>33,7</i>	<i>34,5</i>	<i>0,8</i>	<i>13,6</i>	<i>12,8</i>	<i>-0,8</i>	<i>8,5</i>	<i>8,5 -0,1</i>
<i>Норвегія</i>	<i>45,6</i>	<i>54,7</i>	<i>9,1</i>	<i>37,1</i>	<i>47,0</i>	<i>9,9</i>	<i>15,4</i>	<i>14,6</i>	<i>-0,8</i>		

* середні дані по ЄС та єврозоні наведено з урахуванням федеративних країн – Австрії, Бельгії, Іспанії, Німеччини, а також Швейцарії.

Сектор загального державного управління ЄС поряд із табличними даними також включає в регіональний рівень у середньому доходи 4,5 % ВВП, видатки 4,4 % ВВП та дефіцит -0,1 % ВВП.

Сектор загального державного управління єврозони поряд із табличними даними також включає в регіональний рівень у середньому доходи 6,3 % ВВП, видатки 6,1 % ВВП та дефіцит -0,2 % ВВП.

Джерело: Annual government finance statistics / Eurostat Database, European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

**Динаміка податкових надходжень унітарних країн ОЕСР
у 1975–2013 рр.**

Країни ОЕСР	% ВВП												
	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013		
Греція	Ц	18,0	20,2	24,1	24,8	27,4	32,9	31,1	30,7	31,3	32,4	33,1	
	М	0,6	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,4	1,2	1,4	0,4	
Данія	Ц	26,3	29,5	32,4	31,6	32,7	32,0	33,1	34,0	34,1	34,5	35,7	
	М	11,5	12,8	12,9	14,2	15,3	16,1	16,5	12,4	12,5	12,7	12,9	
Ізраїль	Ц					33,2	33,3	31,8	28,2	28,5	27,3	28,3	
	М					2,1	2,3	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	
Ірландія	Ц	25,9	29,1	32,9	31,5	31,0	30,3	28,8	25,8	25,8	26,2	27,3	
	М	2,0	1,0	0,8	0,9	0,8	0,6	0,7	1,0	0,9	1,0	1,0	
Ісландія	Ц	23,7	23,9	22,3	24,0	24,1	27,7	30,4	24,8	25,3	26,0	26,3	
	М	5,4	4,9	5,1	6,1	6,3	8,4	9,0	8,5	9,2	9,3	9,3	
Італія	Ц	24,3	28,2	31,8	35,3	36,5	34,4	32,6	35,2	34,9	35,7	35,7	
	М	0,2	0,5	0,8	1,1	2,1	6,2	6,5	6,4	6,5	7,0	7,0	
Нідерланди	Ц	37,9	39,6	39,0	39,4	38,0	35,5	35,0	34,9	34,6	35,0	35,2	
	М	0,4	0,8	1,0	1,0	1,1	1,2	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4	
Польща	Ц					33,4	29,7	28,8	27,3	27,8	28,0	28,3	
	М					2,7	2,9	4,1	4,0	4,0	4,1	4,3	
Португалія	Ц	18,8	21,1	23,3	25,0	27,7	29,2	28,1	28,0	29,9	29,1	31,1	
	М	0,0	0,8	0,9	1,5	1,2	1,4	2,1	2,0	2,1	2,1	2,3	
Словаччина	Ц					39,0	33,2	30,0	26,9	27,5	27,2	28,8	
	М					0,5	0,5	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	

Словенія	Ц								35,9	34,0	35,2	32,7	32,3	32,5	32,8
	М							2,4	2,7	2,8	4,0	4,0	4,0	4,1	4,0
Сполучене Королівство	Ц	29,9	29,9	31,9	31,6	30,9	33,3	32,2	31,1	32,0	31,4	31,3	31,3	31,4	31,3
	М	3,7	3,5	3,6	2,4	1,2	1,4	1,6	1,7	1,6	1,6	1,7	1,6	1,6	1,6
Угорщина	Ц					40,0	36,7	34,5	35,1	34,5	36,0	36,7	34,5	36,0	36,7
	М					1,0	2,0	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3
Франція	Ц	32,3	36,6	38,2	37,2	37,3	38,7	37,9	37,1	37,2	38,2	39,2	37,2	38,2	39,2
	М	2,6	2,8	3,6	3,8	4,6	4,4	4,9	4,5	5,6	5,8	5,8	5,6	5,8	5,8
Чехія	Ц					34,5	32,2	34,1	32,1	32,9	33,4	33,7	32,9	33,4	33,7
	М					0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Чилі	Ц				16,0	17,2	17,3	19,4	18,3	19,8	20,0	18,8	19,8	20,0	18,8
	М				1,0	1,2	1,5	1,3	1,2	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Швеція	Ц	27,5	29,8	31,2	35,0	31,5	34,8	31,6	27,8	27,2	26,7	26,9	27,2	26,7	26,9
	М	11,4	14,0	13,6	14,5	14,1	14,1	15,0	15,3	15,1	15,6	15,9	15,1	15,6	15,9
Довідково: Естонія	Ц					31,5	26,7	26,5	28,8	27,7	27,9	27,6	27,7	27,9	27,6
	М					4,8	4,3	4,0	4,4	4,3	4,2	4,2	4,3	4,2	4,2
Корея	Ц	12,7			15,3	15,5	18,2	18,6	19,4	20,1	20,8	20,5	20,1	20,8	20,5
	М	1,4			3,2	3,6	3,2	3,9	3,9	3,9	3,9	3,8	3,9	3,9	3,8
Люксембург	Ц	29,1	31,7	35,1	31,8	33,1	35,1	36,5	36,3	35,7	37,0	38,0	35,7	37,0	38,0
	М	2,1	2,2	2,5	2,1	2,2	2,1	1,7	1,7	1,8	1,5	1,4	1,8	1,5	1,4
Нова Зеландія	Ц	25,9	28,0	28,6	34,3	33,9	31,0	34,5	28,8	29,1	30,8	29,9	29,1	30,8	29,9
	М	2,2	2,2	2,0	2,2	1,9	1,9	1,9	2,2	2,3	2,2	2,1	2,3	2,2	2,1
Норвегія	Ц	30,4	34,5	35,1	32,6	32,8	36,2	37,4	36,8	37,5	37,0	35,4	37,5	37,0	35,4
	М	8,8	7,9	7,5	8,4	8,0	6,4	5,8	5,8	5,2	5,3	5,4	5,2	5,3	5,4

**Динаміка податкових надходжень унітарних країн ОЕСР
у 1975–2013 рр.**

Країни ОЕСР		% ВВП											
		1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	
Туреччина	Ц		12,5	10,3	13,6	14,6	22,0	22,4	23,8	25,4	25,2	26,7	
	М		0,8	1,2	1,3	2,1	2,1	1,9	2,4	2,5	2,5	2,6	
Фінляндія	Ц	27,6	27,7	30,4	33,7	34,6	35,9	33,4	30,9	32,3	33,1	33,7	
	М	8,5	7,7	8,8	9,2	9,9	9,9	8,7	9,9	9,7	9,7	10,3	
Японія	Ц	15,2	18,5	19,8	21,2	19,7	19,7	20,4	20,4	21,4	22,2		
	М	5,2	6,3	7,0	7,3	6,7	7,0	6,9	7,1	7,2	7,3	7,3	
Греція	Ц	96,6	97,8	98,7	98,9	99,1	99,2	99,2	98,8	96,3	96,0	98,7	
	М	3,4	2,2	1,3	1,1	0,9	0,8	0,8	1,2	3,7	4,0	1,3	
Данія	Ц	69,6	69,7	71,5	69,0	68,1	66,5	66,8	73,3	73,3	73,1	73,5	
	М	30,4	30,3	28,5	31,0	31,9	33,5	33,2	26,7	26,7	26,9	26,5	
Ізраїль	Ц					94,1	93,6	92,9	92,3	92,4	92,3	92,6	
	М					5,9	6,4	7,1	7,7	7,6	7,7	7,4	
Ірландія	Ц	92,7	96,6	97,7	97,2	97,3	98,0	97,7	96,3	96,7	96,2	96,5	
	М	7,3	3,4	2,3	2,8	2,7	2,0	2,3	3,7	3,3	3,8	3,5	
Ісландія	Ц	81,3	82,8	84,4	79,7	79,2	76,7	77,1	74,5	73,4	73,7	73,9	
	М	18,7	17,2	18,6	20,3	20,8	23,3	22,9	25,5	26,6	26,3	26,1	
Італія	Ц	99,1	98,3	97,7	97,1	94,6	84,7	83,4	84,6	84,3	83,6	83,7	
	М	0,9	1,7	2,3	2,9	5,4	15,3	16,6	15,4	15,7	16,4	16,3	
Нідерланди	Ц	98,8	98,1	97,6	97,6	97,3	96,6	96,1	96,4	96,4	96,3	96,1	
	М	1,2	1,9	2,4	2,4	2,7	3,4	3,9	3,6	3,6	3,7	3,9	

Польща	Ц						92,5	91,0	87,4	87,3	87,5	87,3	87,3
	М						7,5	9,0	12,6	12,7	12,5	12,7	12,7
Португалія	Ц	100,0	96,4	96,5	94,4	95,8	95,5	93,2	93,3	93,3	93,4	93,3	93,0
	М	0,0	3,6	3,5	5,6	4,2	4,5	6,8	6,7	6,7	6,6	6,7	7,0
Словаччина	Ц					98,7	98,6	97,3	97,1	97,1	97,1	97,0	97,1
	М					1,3	1,4	2,7	2,9	2,9	2,9	3,0	2,9
Словенія	Ц					93,6	92,7	92,6	89,1	89,1	89,1	88,8	89,0
	М					6,3	7,3	7,4	10,9	10,9	10,9	11,2	11,0
Сполучене Королівство	Ц	88,9	89,4	89,8	93,0	96,3	96,0	95,3	94,9	95,2	95,2	95,1	95,1
	М	11,1	10,6	10,2	7,0	3,7	4,0	4,7	5,1	4,8	4,9	4,9	4,9
Угорщина	Ц					97,5	94,8	93,7	93,6	93,5	93,5	93,7	94,2
	М					2,5	5,2	6,3	6,4	6,5	6,5	6,3	5,8
Франція	Ц	92,4	92,9	91,3	90,7	89,0	89,9	88,5	89,3	86,9	86,9	86,8	87,1
	М	7,6	7,1	8,7	9,3	11,0	10,1	11,5	10,7	13,1	13,1	13,2	12,9
Чехія	Ц					99,1	99,1	98,9	98,7	98,8	98,8	98,8	98,7
	М					0,9	0,9	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3
Чилі	Ц					94,1	93,5	92,1	93,5	93,8	93,4	93,3	92,9
	М					5,9	6,5	7,9	6,5	6,2	6,6	6,7	7,1
Швеція	Ц	70,8	68,1	69,6	70,8	69,1	71,1	67,8	64,6	64,3	64,3	63,1	62,9
	М	29,2	31,9	30,4	29,2	30,9	28,9	32,2	35,4	35,7	35,7	36,9	37,1
<i>Довідково: Естонія</i>	Ц					86,9	86,1	87,0	86,6	86,7	86,7	86,9	86,7
	М					13,1	13,9	13,0	13,4	13,3	13,3	13,1	13,3
<i>Корея</i>	Ц	89,9			82,9	81,3	84,9	82,6	83,3	83,7	84,2	84,2	84,5
	М	10,1			17,1	18,7	15,1	17,4	16,7	16,3	15,8	15,8	15,5

**Динаміка податкових надходжень унітарних країн ОЕСР
у 1975–2013 рр.**

Країни ОЕСР		1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013
		% ВВП										
Люксембург	Ц	93,3	93,5	93,4	93,8	93,6	94,2	95,6	95,6	95,3	96,0	96,5
	М	6,7	6,5	6,6	6,2	6,4	5,8	4,4	4,4	4,7	4,0	3,5
Нова Зеландія	Ц	92,3	92,8	93,5	93,9	94,7	94,3	94,7	92,8	92,7	93,2	93,3
	М	7,7	7,2	6,5	6,1	5,3	5,7	5,3	7,2	7,3	6,8	6,7
Норвегія	Ц	77,6	81,3	82,3	79,6	80,4	84,9	86,6	86,3	87,9	87,5	86,8
	М	22,4	18,7	17,7	20,4	19,6	15,1	13,4	13,7	12,1	12,5	13,2
Туреччина	Ц		93,7	89,8	91,2	87,2	91,1	92,4	90,7	91,2	91,1	91,1
	М		6,3	10,2	8,8	12,8	8,9	7,6	9,3	8,8	8,9	8,9
Фінляндія	Ц	76,5	78,3	77,6	78,5	77,7	78,4	79,3	75,7	76,8	77,3	76,6
	М	23,5	21,7	22,4	21,5	22,3	21,6	20,7	24,3	23,2	22,7	23,4
Японія	Ц	74,4	74,5	74,0	74,4	74,7	73,9	74,8	74,1	74,8	75,3	
	М	25,6	25,5	26,0	25,6	25,3	26,1	25,2	25,9	25,2	24,7	

Складено за: Tax revenue as percentage of GDP & as percentage of total / OECD. – Access Mode: <http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecd/fiscaldecentralisation/database.htm>

4.3. Досвід бюджетної децентралізації у східноєвропейських країнах-членах ЄС

Польща

Адміністративно-територіальний поділ Польщі змінювався кілька разів після Другої світової війни. Реформи відбулися в 1946, 1950, 1957 і 1975 рр. Після Другої світової війни територія Польщі була розділена на 17 воєводств (областей або провінцій), 330 повітів (аналог укр. району або округів) на первинному рівні, 704 міста і 2993 гміни (муніципалітети). На 01.01.1955 р. гміни були скасовані, а на їх місці утворено 8790 громад. Упродовж 1955–1972 рр. громади ліквідувалися з тенденцією до створення нових повітів. У результаті в кінці 1972 р. було 390 повітів і 4315 громад. На 01.01.1973 р. створено 2356 гмін замість скасованих громад. З 01.06.1975 р. повіти були скасовані, а замість 17 воєводств і 5 окремих міст було створено 49 воєводств. На базовому рівні – гміни, міста та райони у містах як адміністративні одиниці. З 27.05.1990 р. термін «гміна» застосовується до кожної одиниці базового рівня територіального поділу, наприклад: місто (міська гміна) чи село (сільська гміна) або місто із прилеглими селами (місько-сільська гміна). Таким чином до 1999 р., діяла дворівнева система адміністративно-територіального поділу.

Із 01.01.1999 р. введено новий фундаментальний трирівневий адміністративно-територіальний поділ держави, складовими частинами якого стали: гміни, повіти та воєводства. Створено 308 повітів і 65 міст зі статусом повіту та 16 воєводств. Зміни не торкнулися гмін, кількість яких становила 2489. На даний час поточний адміністративно-територіальний поділ складається з трьох ступенів:

I ступінь – 16 воєводств;

II ступінь – 314 повітів, в т.ч.:

66 міст на правах повіту – гміна в статусі міста виконує завдання повіту;

III ступінь – 2479 гмін, в т.ч.:

306 міських – гміна включає в себе адміністративні кордони міста;

602 місько-сільських – гміна включає в себе місто і кілька сіл.

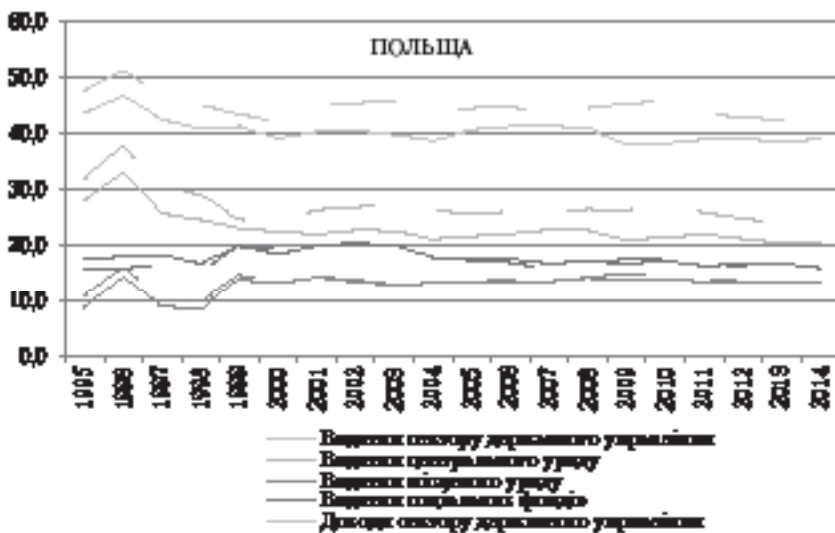
1571 сільських – гміна, яка на своїй території не включає в себе місто (з них 158 таких гмін встановлюється в місті).

При цьому сільські ради відіграють роль допоміжних у гмінах. Станом на 2014 р. налічувалося 40 583 сільських рад.

Позитивний результат польської реформи бюджетної децентралізації головним чином можна пояснити комплексністю паралельно проведених реформ – адміністративно-територіальної, освітньої, медичної, а також пенсійної. Професор Є. Регульський,

один з авторів польської реформи місцевого самоврядування, перелічив головні умови успіху реформи: «по-перше, політична воля керівників держави. Влада не може обмежуватися лише розмовами. Вона має насамперед розуміти, що реформа викличе великий опір, який їй доведеться долати. По-друге, знання експертів, які повинні розуміти, що робити і як. По-третє, підтримка суспільства. Без неї реформа не може бути успішною. І тут потрібна дуже велика підтримка та професіоналізм ЗМІ. По-четверте, кваліфіковані кадри. Тільки їм під силу впровадити реформу. І їх слід навчати. Вони мусять розуміти сенс і необхідність реформи»³⁴.

Доходи сектору загального державного управління Польщі впродовж останніх п'яти років формувалися на рівні 38,1-38,9 % ВВП, у тому числі доходи місцевого уряду – 12,9-13,7 % ВВП. Видатки сектору загального державного управління фінансувалися на рівні 42,1-45,6 %



ВВП, у тому числі видатки місцевого уряду – 13,2-14,9 % ВВП (рис. 14).

Рис. 14. Динаміка доходів та видатків сектору загального державного управління Польщі в 1995-2014 рр., % ВВП

Складено за: Annual government finance statistics / Eurostat Database, European Commission [Electronic resource]. – Access mode: <http://ec.europa.eu/eurostat/>

³⁴ Ведернікова І. Децентралізація: чи ввійде Україна у відчинені двері, як Польща 1989-го? / І. Ведернікова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/internal/decenzralizaciya-chi-vviyde-ukrayina-u-vidchineni-dveri-yak-polscha-1989-go-.html>.

data/database

Розглянемо формування місцевих бюджетів Польщі.

У 2014 р. доходи зведеного бюджету Польщі включали доходи державного бюджету 283,5 млрд злотих та доходи місцевих бюджетів 194,3 млрд злотих. Доходи місцевих бюджетів включали 98,6 млрд злотих власних доходів, 44,5 млрд злотих цільової дотації та 51,2 млрд злотих субвенції. Власні доходи місцевих бюджетів за рівнями включали бюджети гмін 41,7 млрд злотих, бюджети міст на правах повіту 42,9 млрд злотих, бюджети повітів 7,4 млрд злотих, бюджети воєводств 6,5 млрд злотих.

Видатки зведеного бюджету у 2014 р. становили 312,5 млрд злотих та місцевих бюджетів – 196,8 млрд злотих. Видатки місцевих бюджетів включали 155,4 млрд злотих та капітальних 41,5 млрд злотих. Таким чином, сукупний дефіцит місцевих бюджетів становив -2,4 млрд злотих і включав -0,5 млрд злотих за гмінами, -1,4 млрд злотих за містами на правах повіту, практично відсутність дефіциту за повітами, -0,5 млрд злотих дефіциту за воєводствами. Основний дефіцит сформовано на рівні великих міст.

У таблиці 12 наведено структуру доходів та видатків місцевих бюджетів Польщі у 2014 р. Як свідчать розглянуті вище абсолютні показники та наведені нижче відносні, основні доходи формуються та одночасно видатки фінансуються на рівні гміни. На обласний рівень воєводств переважно спрямовується податок на прибуток підприємств. Видатки фінансуються за принципом субсидіарності – наближення послуг до їх безпосереднього споживача.

Доходи бюджету воєводств включають власні джерела доходу, *а також* частку суми ПДФО від платників податків воєводства – 1,60 %, частку суми податку на прибуток підприємств – 14,75 %.

Доходи бюджету повітів включають власні джерела, зокрема доходи від зборів, які є доходами повіту на підставі окремих положень, *а також* частку суми ПДФО від платників податків повіту – 10,25 %, частку суми податку на прибуток підприємств повіту – 1,40 %.

Доходи бюджету гмін включають власні джерела, зокрема (1) податкові надходження від нерухомості, сільськогосподарський та лісовий податки, податок з транспортних засобів, податок на успадкування та дарування, податок на здійснення цивільно-правових угод; (2) надходження від зборів: скарбового, торгового, місцевого оздоровчого, від володіння собаками, експлуатаційного відповідно до геологічного та гірничого законодавства, інші доходи гміни на основі окремих положень; (3) *а також* частка суми ПДФО від платників податків для гміни складає 39,34 %, а частка суми податку на прибуток підприємств для гміни – 6,71 %.

Інші джерела власних доходів воєводства/повіту/гміни також

включають: власні надходження бюджетних установ; доходи від власності; спадщину, заповідане майно і пожертвування; доходи від штрафів і пені, визначених в окремому законодавстві; 5,0 % доходів державного бюджету на реалізацію завдань державної адміністрації; відсотки за наданими кредитами; відсотки на прострочену заборгованість; відсотки за зберігання коштів на банківських рахунках; дотації з бюджетів інших одиниць місцевого самоврядування; інші доходи воєводства/повіту/гміни в рамках окремих положень³⁵.

Місцеві податки та збори у Польщі включають³⁶:

• **податок на транспортні засоби.** Об'єктами оподаткування транспортних засобів є: вантажівки та трактори з максимальною масою понад 3,5 тонн; причепа та напівпричепа, які разом з транспортним засобом мають допустиму загальну масу 7 тонн і вище; автобуси. Муніципальна рада приймає рішення щодо ставок податку з урахуванням верхніх та нижніх обмежень, встановлених Законом «Про місцеві податки і збори». Муніципальна рада може диференціювати ставки, беручи до уваги, зокрема вплив автомобіля на навколишнє середовище, його вік або кількість місць;

• **податок на нерухомість.** Об'єктом оподаткування є землі, будівлі або їх частини, у тому числі пов'язані з веденням бізнесу. Ставка податку визначається муніципальною радою з урахуванням верхніх меж ставок, оголошених міністром фінансів;

• **сільськогосподарський податок.** Об'єктом оподаткування є сільськогосподарські землі, включені до реєстру земельних ділянок та будівель як землі сільськогосподарського призначення або земля з деревами та чагарниками на сільськогосподарських землях, за винятком земель, що використовуються для інших, ніж сільськогосподарська бізнес-діяльність;

• **лісовий податок.** Об'єктом оподаткування є лісові землі, включені до реєстру земельних ділянок та будівель як ліси, за винятком лісів, що використовуються для виконання інших видів економічної діяльності, ніж лісгосподарська діяльність. Платниками податків виступають власники лісів, орендарі, користувачі або утримувачі лісу, що належить державному казначейству або органам місцевого самоврядування;

• **ринковий збір** стягується з фізичних осіб, юридичних осіб та

³⁵ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20032031966>

<http://www.finanse.mf.gov.pl/podatki-i-oplaty-lokalne>

³⁶ Podatki i opłaty lokalne / Ministerstwo Finansów [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.finanse.mf.gov.pl/podatki-i-oplaty-lokalne>

організаційних одиниць без юридичної особи, що займаються продажем на ринках. Розташована на ринках нерухомість звільняється від оподаткування. Правила визначення, дати збору, розмір плати та пільги встановлюється рішенням муніципальної ради;

- *оздоровчий збір* стягується з фізичних осіб, які проживають довше одного дня з метою оздоровлення, туризму, відпочинку або навчання (1) у місцевостях зі сприятливими кліматичними характеристиками та ландшафтними умовами; (2) у селах, розташованих у районах, яким було надано законодавством відповідний захисний курортно-лікувальний статус (спа-зони). Податок стягується за кожний день перебування в таких місцях. Правила визначення, збору, дати оплати та суми зборів визначаються рішенням муніципальної ради з урахуванням встановлених верхніх меж ставок. Місцевий податок не справляється: на умовах взаємності – від членів персоналу дипломатичних місій та консульських установ та інших осіб, віднесених до них на основі законів або міжнародних звичаїв, якщо вони не є громадянами Польщі, а мають постійне місце проживання на території Польщі; з хворих, що проживають в лікарнях; зі сліпих та їх гідів; з платників податку на майно, що мають у власності будинки відпочинку в локальній місцевості спа-зон; від організованих груп дітей і підлітків. Правила визначення та збору, дати оплати і сума зборів визначаються відповідно до резолюції муніципальної ради, у тому числі верхні межі ставок у рамках оголошених міністром фінансів. Муніципальна рада може передоручити справляння зборів через визначення податкових агентів і розміру їх винагороди за таку роботу. Крім того, муніципальна рада може також надати інші податкові пільги зі сплати збору;

- *збір з реклами* може бути введений муніципальною радою за розміщені рекламні щити або рекламні пристрої. Платіж включає фіксовану частину та змінну частини залежно від формату та площі поверхні реклами. Звільняються від оподаткування рекламні об'єкти, що забезпечують пам'ять народу про установи або події, а також ті, які мають релігійний характер, пов'язані з діяльністю церкви та інших релігійних організацій. В останньому випадку щит або рекламний пристрій має знаходитися в місцях поклоніння, релігійних заходів і цвинтарях. Муніципальна рада може надавати також інші пільги з плати за рекламу;

- *плата за утримання собак*. Муніципальна рада може ввести відповідну плату з фізичних осіб, коригувати ставки урахуванням встановлених максимально допустимих меж, пільги та порядок сплати збору.

Таблиця 12

**Структура доходів та видатків місцевих бюджетів Польщі
у 2014 р., %**

	Всього	у тому числі			
		Гміна	Міста на правах повіту	Повіти	Воєводства
Всього доходів	100,0	43,5	35,1	12,2	9,1
<i>Доходи власні</i>	<i>100,0</i>	<i>42,3</i>	<i>43,5</i>	<i>7,5</i>	<i>6,6</i>
Податки на доходи	100,0	35,3	42,3	9,5	12,8
- податок на прибуток підприємства	100,0	10,9	22,2	2,3	64,7
- податок на доходи фізичних осіб	100,0	39,8	46,1	10,9	3,2
Податок на нерухомість	100,0	60,6	39,4		
Сільськогосподарський податок	100,0	98,3	1,6		
Податок на вчинення цивільних правочинів	100,0	45,4	54,6		
Гербовий збір	100,0	40,9	59,3		
Доходи від власності	100,0	35,0	58,2	4,5	2,3
Фонди додаткового фінансування власних завдань з інших ресурсів	100,0	67,4	20,7	5,2	6,6
<i>Дотація цільова</i>	<i>100,0</i>	<i>40,9</i>	<i>26,5</i>	<i>13,8</i>	<i>18,7</i>
у тому числі з державного бюджету	100,0	52,5	22,9	16,1	8,5
- на адміністративні завдання	100,0	51,4	22,0	15,8	10,8
- на власні завдання	100,0	55,2	25,0	16,6	3,3
<i>Головна субвенція з державного бюджету</i>	<i>100,0</i>	<i>48,0</i>	<i>26,5</i>	<i>19,9</i>	<i>5,6</i>
у т.ч. освітня	100,0	46,2	32,0	20,0	1,8
Видатки	100,0	43,2	35,4	12,1	9,3
<i>Поточні видатки</i>	<i>100,0</i>	<i>44,8</i>	<i>35,5</i>	<i>13,1</i>	<i>6,7</i>
Дотації	100,0	31,6	33,9	8,8	25,7
Вигоди для фізичних осіб	100,0	68,7	25,4	5,2	0,8
Поточні видатки бюджетних установ	100,0	44,0	36,6	15,1	4,3
- заробітна плата	100,0	45,9	32,6	17,8	3,7
- видатки, пов'язані з оплатою праці	100,0	48,1	31,9	16,3	3,6
- закупівлі товарів та послуг	100,0	40,5	44,7	9,5	5,3
<i>Капітальні видатки</i>	<i>100,0</i>	<i>37,4</i>	<i>35,2</i>	<i>8,4</i>	<i>19,0</i>
у т.ч. інвестиційні видатки	100,0	37,9	34,1	8,6	19,3
Дефіцит бюджету	-100,0	-21,6	-58,0	0,0	-20,4

Складено за: Maly Rocznik Statystyczny Polski 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/maly-rocznik-statystyczny-polski-2015,1,16.html>

Польський приклад процесу та результатів бюджетної децентралізації визнано одним з найбільш успішних в Європі та світі. Така модель знаходить застосування і в Україні. Вагому роль при цьому також має зіграти залучення грантової підтримки та міжнародних експертів до процесів бюджетної децентралізації. Європейська Комісія планує надати Україні фінансову допомогу в розмірі 100 млн євро для підтримки реформи децентралізації. Крім того, дуже багато експертів з децентралізації виконувати сприятимуть у втіленні цих програм. Близько 160 об'єднаних громад потребують допомоги для створення адміністративних центрів³⁷. Водночас із наданням більшої самостійності найважливішим залишається досвід збереження збалансованості бюджетних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування країн-членів ЄС, переважно за рахунок розширення існуючої бази власних джерел знаходжень.

Чехія

Доходи сектору загального державного управління Чехії впродовж останніх п'яти років формувалися на рівні 38,6-41,3 % ВВП, у тому числі доходи місцевого уряду – 10,9-12,0 % ВВП. Видатки сектору загального державного управління фінансувалися на рівні 42,6-44,5 % ВВП, у тому числі видатки місцевого уряду – 11,3-12,3 % ВВП (рис. 15).

Законом № 250 від 7 липня 2000 р. «Про місцеві бюджетні правила»³⁸ регулюється створення, статус, зміст і функції місцевих бюджетів муніципалітетів і регіонів, встановлено правила для управління коштами органів місцевого самоврядування. Закон також регулює встановлення або створення юридичних осіб місцевого самоврядування **Доходи бюджету області/муніципалітету переважно складаються з наступних джерел:**

- доходи від власних активів і майнових прав;
- доходи від результатів власних дій;
- доходи від господарської діяльності юридичних осіб, які засновані областю/муніципалітетом відповідно до законодавства;
- податок на прибуток або його частка;
- субсидії, дотації з державного бюджету та державних фондів;
- кошти, отримані від адміністративної діяльності інших державних органів, наприклад, накладених фінансових зборів і штрафів;
- отримані грошові пожертвування і внески;
- інші доходи, які відповідно до особливих законів належать до доходів муніципалітету.

³⁷ ЄС виділить Україні 100 млн. євро для децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/news/item/id/1255>

³⁸ *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Předpis č. 250/2000 Sb* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-250>

Муніципалітет додатково також отримує:

- доходи від місцевих податків;
- гранти з обласного бюджету.

Муніципалітет/область може використовувати кошти, що надаються через Національний фонд. Вони можуть покрити тимчасову різницю здійсненням бюджетних витрат і отриманням надходжень за рахунок поворотної фінансової допомоги з державного, обласного чи бюджету інших муніципалітетів. Поворотна фінансова допомога є безвідсотковою, а її затримка вважається затриманням грошових коштів.

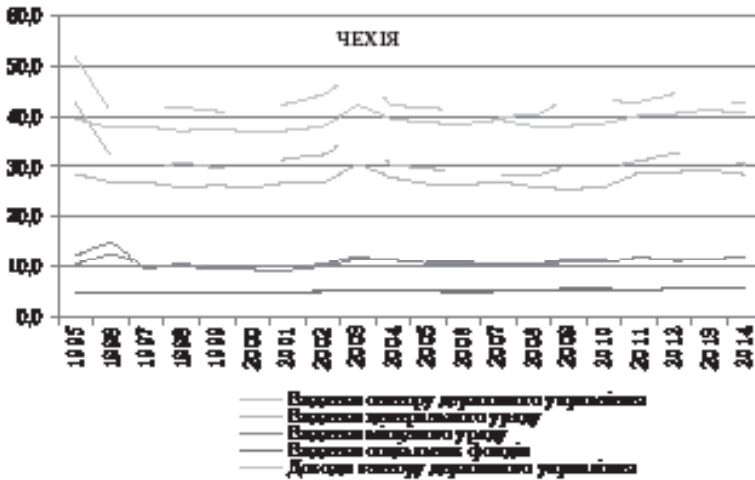


Рис. 15. Динаміка доходів та видатків сектору загального державного управління Чехії в 1995-2014 рр., % ВВП

Складено за: Annual government finance statistics / Eurostat Database, European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

«Закон про бюджетний розподіл податків та деяких державних коштів між місцевими органами» (Закон про податок бюджету)³⁹ від 29.06.2000 р. № 73/2000, що набрав чинності з 01.01.2001 р., регулює бюджетний розподіл податку на додану вартість, акцизів, податку на прибуток, податків на нерухоме майно та дорожнього податку. По-

³⁹ *Zákon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)*. Předpis č. 243/2000 Sb [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-243>

даткові надходження місцевих бюджетів Чехії розподіляються наступним чином (за чинними нормами на 2015 р.):

- податок на прибуток підприємств: частка 8,92 % (область) та 23,58 % (муніципалітет), а комунальних підприємств – повністю до бюджету області/регіону залежно від приналежності;

- податок на додану вартість: частка 7,86 % (область) та 20,83 % (муніципалітет);

- податок на доходи фізичних осіб:

- частка 8,65 % (область) та 22,87 % (муніципалітет) зі сплаченої роботодавцем найманому працівнику заробітної плати;

- частка 8,92 % (область) та 23,58 % (муніципалітет) податку, утримуваного за спеціальними ставками;

- частка 8,92 % (область) та 23,58 % (муніципалітет) від 60 % податку з інших доходів.

Податкові надходження муніципальних бюджетів додатково також включають:

- податок на нерухоме майно;

- 30 % доходів податку на прибуток фізичних осіб, які мають у муніципалітеті постійне місце проживання (за винятком вище зазначених податків на зайнятість і за спецставками);

- частка 1,5 % від валового доходу (авансового податку) на доходи фізичних осіб від працевлаштування, виплачуваних роботодавцем.

Міністерство фінансів Чехії щорічно до 01 вересня року, що передує бюджетному, видає указ із розрахунком зазначених нормативів відрахувань. Документ видається на підставі даних, що обробляються Чеським статистичним управлінням, Чеським управлінням з геодезії, картографії та кадастру, Міністерством освіти, молоді та спорту. При розрахунку відсотка, за яким області та муніципалітети отримують частину валових податкових надходжень, враховується відсоткове відношення кадастрової сітки муніципалітету, відношення числа жителів, дітей та учнів у школах до загальної кількості показників усіх муніципалітетів, а також коефіцієнти поступових переходів. Розрахунок відсотка для столиці Праги, міст Пльзень, Острава і Брно має власну специфіку з огляду на більшу кількість населення. Визначення кількості населення муніципалітету засноване на ситуації станом на 01 січня поточного року, підготовленого Чеським статистичним управлінням. Кадастрова оцінка муніципалітету для цілей розрахунків заснована на даних чеського Управління геодезії, картографії та кадастру станом на 01 січня поточного року. Визначення числа дітей та учнів для цілей бюджетних розрахунків здійснюється на основі документації, що зберігається в школах відповідно до закону про освіту. Для розрахунку кількості дітей враховують

кількість дошкільнят, а студентів співвідносять з кількістю учнів, які завершили обов'язкове навчання.

Податкові доходи Державного фонду транспортної інфраструктури формують національні валові надходження від дорожнього податку та 9,1 % від валового доходу з акцизу на паливо.

Згідно з законом Чеської національної ради «Місцеві платежі»⁴⁰ від 13 грудня 1990 р. № 565/1990 муніципалітети можуть збирати наступні місцеві податки: плата за собак; плата за лікувально-курортне (спа) або рекреаційне перебування; плата за використання громадських територій; збір за участь у публічних заходах; плата за проживання; збір за дозвіл на керування автомобілем в окремих районах; плата за експлуатацію системи збору, сортування, транспортування та утилізації побутових відходів; плата за приєднання нової будівлі до централізованих систем водопостачання і каналізації.

Плата для собак сплачується власником собаки – фізичною або юридичною особою, яка має постійне місце проживання або зареєстрований офіс у Чеській Республіці. Від плати за собаку звільняється її власник, який є (1) сліпим, безпорадним з важкими формами інвалідності; (2) людина, яка проводить навчання собак для супроводу таких людей; (3) утримувач притулку, створеного муніципалітетами для загублених або покинутих собак; (4) люди, яким право власності та використання собак обов'язкове відповідно до спеціального законодавства. Ставка податку на собак складає до 1500 крон за календарний рік на одного собаку. Ставка плати за собаку з інваліда або пенсіонера складає 200 крон за календарний рік. Для другої і кожної додаткової собаки ставка може підвищуватися на 50 %. У разі утримання собак менше одного року виплачується податок у рівних пропорціях, що відповідає числу календарних місяців. При зміні місця проживання або реєстрації офісу кошти сплачуються з початку календарного місяця, наступного за місяцем, в якому відбулася зміна муніципалітету.

Плата за лікувально-курортне (спа) або рекреаційне перебування сплачується фізичними особами, які тимчасово проживають у санаторіях і місцях концентрованого туризму для лікування і відпочинку за умови, що такі особи не можуть довести іншу причину свого перебування. Від плати звільняються особи: (1) сліпі, безпорадні і ті, які мають важкі форми інвалідності, та їх помічники; (2) молодші 18 років і старші 70 років; (3) навчають дітей; (4) призовники і особи, які перебувають на цивільній службі. Податковим агентом внесення плати за рекреаційне перебування до бюджету виступає господар приміщення – фізична або юридична особа, яка надала тимчасове житло. Орен-

⁴⁰ *Zákon České národní rady o místních poplatcích, Předpis č. 565/1990 Sb.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1990-565>

додавець зобов'язаний зберігати в письмовій формі книгу реєстрації, де вказує ім'я, постійну адресу або місце проживання за кордоном, посвідчення особи або паспорт особи, якій надається житло. Записи повинні бути чітко і зрозуміло оформлені, розташовані поступово з плином часу. Орендодавець зберігає книгу реєстрації протягом 6 років після останнього запису. Обробка персональних даних у записах регулюється спеціальним законодавством. Ставка плати за спа або рекреаційне перебування становить до 15 крон на людину за кожний день перебування. Муніципалітет може стягувати її щотижня, щомісяця або щорічно одноразово.

Плата за користування громадськими територіями збирається за розкопки, розміщення тимчасових споруд та об'єктів, що використовуються для забезпечення продажів і обслуговування, розміщення будівництва або промо-обладнання, цирків, парків розваг та інших схожих об'єктів, розташування сміттєзвалищ, бронювання постійного паркувального місця, використання території для культурних, спортивних та рекламних заходів, створення фільмів і телевізійних зйомок. Плата стягується з фізичних та юридичних осіб, які використовують громадські території у вказаному порядку. На заходи, що проводяться в громадських місцях, але доходи яких призначені для благодійних і публічно корисних цілей, плата не поширюється. Ставка плати за використання громадських місць становить до 10 крон за метр кв. за кожен день. Для збору плати з використання громадських територій для розташування об'єктів торгівлі або реклами, парків розваг та іншого муніципалітет може збільшити свою ставку до десятка разів. Муніципалітет може стягувати її щотижня, щомісяця або щорічно одноразово.

Плата за участь у культурних, спортивних, торговельних заходах та ін. переважно скоротилася до податку на додану вартість, якщо вона включена у вартість вхідного квитка. На заходи, доходи від яких призначені для благодійних і публічно корисних цілей, плата не поширюється. Плату вносить до бюджету фізична та юридична особа, яка організувала публічний захід. Ставка плати становить 20 % від сукупної вартості обраного квитка. Муніципалітет може за погодженням із платником податків стягувати збір одноразово.

Плата за проживання стягується в селах і містах з об'єктів, призначених для тимчасового розміщення за плату. Плата за розміщення не стягується за (1) проживання у гуртожитках або установах, що забезпечують тимчасове житло для студентів і школярів; (2) перебування в оздоровчих та спа-об'єктах, якщо вони не оснащені побутовими зручностями; (3) проживання в гуртожитках, що мають соціальні та благодійні цілі. Плата стягується з орендодавця – фізичної або юридичної особи, яка надала тимчасове житло. Господар зобов'язаний

вести облік як з плати за рекреаційне проживання за винятком інформації про мету перебування. Ставка плати за житло становить 6 крон для кожного зайнятого ліжка на день. Муніципалітет може за згодою з платником податків стягнути суму щорічно одноразово.

Плата за дозвіл на керування автомобілем в окремих районах і міських районах (надалі «обраних місць») поширюється на будь-яка фізичну або юридичну особу, якій було видано дозвіл на керування транспортним засобом. Плата не поширюється фізичних осіб, які мають постійне місце проживання або володіння власністю в обраному місці, їхніх родичів, подружжя таких осіб та їх дітей; осіб, які мають власність в обраних місцях, здійснюють економічну діяльність; безпорадних осіб та їх помічників. Плата стягується за видачу дозволу на водіння автомобілем в окремих районах, вхід до яких заборонений відповідно до дорожнього знака. Плата за керування автомобілем в окремих районах вноситься на основі водійського посвідчення за ставкою до 20 крон на день. Муніципалітет може за погодженням із платником податків стягнути плату одноразово.

Плату за експлуатацію муніципальної системи збору, транспортування, сортування, та утилізації побутових відходів сплачує фізична особа, яка: (1) проживає у місті; (2) відповідно до закону про регулювання перебування іноземців у Чехії має дозвіл на постійне або тимчасове місце проживання (3) отримала міжнародний захист відповідно до закону, що регулює притулок або тимчасовий захист іноземців; (4) має у власності будівлю для індивідуального відпочинку, квартиру або будинок, який надає в оренду. Фізичні особи, які утворюють спільне господарство, можуть сплачувати плату разом. Для людей, які живуть у гуртожитку або багатоквартирному житловому будинку, податковим агентом може виступати власник або менеджер за винагороду. Особи, які вносять плату за більшу кількість фізичних осіб, зобов'язані повідомити в муніципалітет їх імена, прізвища та дати народження. Збір сплачується в муніципалітет, на території якого проживає людина або на території якого розташовані будівлі для індивідуального відпочинку, квартири або будинки. Ставки розраховуються на основі фактичних витрат муніципалітету за попередній календарний рік зі збору і транспортування твердих побутових несорттованих відходів у розмірі до 750 крон на людину. У разі зміни місця проживання фізичної особи, зміни в структурі власності квартири або будинку протягом календарного року, плата виплачується в рівних пропорціях, що відповідає числу календарних місяців проживання або власності майна за календарний рік. Муніципальна влада на прохання платника податків може повністю або частково відмовитися від плати з нього при урахуванні виправдовуючих обставин.

Плата за підключення до муніципальних систем водопостачання та каналізації сплачується власником земельної ділянки. Якщо права власності на будівлю або земельну ділянку мають кілька осіб, то вони зобов'язані сплатити внесок солідарно. Ставка податку не повинна перевищувати різницю в ціні землі під забудову без можливості такого підключення. Ціна землі під забудову в муніципалітеті визначається за допомогою спеціального правового регулювання в календарному році, в якому отримано остаточний дозвіл на підключення об'єктів будівництва до муніципальних систем водопостачання і каналізації.

У разі невчасної оплати (?), повного або часткового ухилення від сплати зборів муніципальна влада може збільшити її до трьох разів за рахунок штрафів. При виникненні надзвичайних ситуацій муніципальна влада також може повністю або частково відмовитися від стягнення податків, зборів або плат. При ухваленні такого рішення плата має бути скасована для всіх платників, а рішення оголошене локально, розміщене на її офіційній дошці та опубліковане в такий спосіб, який дає можливість ознайомитися з ним у віддаленому доступі.

Витрати з бюджету області/муніципалітету включають:

- зобов'язання, що випливають для муніципалітету/області від виконання зобов'язань, встановлених законом;
- витрати регіональних органів на виконання його повноважень (область) або витрати на власну діяльність муніципалітету в своїй незалежній владі (муніципалітет), зокрема витрати з догляду за власністю та її розвитком;
- витрати, пов'язані з державною адміністрацією за спеціальним законом;
- зобов'язання, що випливають з договірних відносин в управлінні;
- зобов'язання, взяті у співпраці з іншими муніципалітетами або іншими особами, у тому числі внески в спільну діяльність;
- виплати відсотків за отримані позики і кредити;
- витрати на випуск власних облігацій і на виплату власникам доходів від них;
- витрати на підтримку органів, що здійснюють суспільно-корисну діяльність та підтримку підприємництва;
- інші витрати, понесені в рамках спільноти, у тому числі пожертвування і внески на соціальні або інші гуманітарні цілі;
- трансферти до бюджетів муніципальних утворень (область);
- трансферти обласної ради для згуртування регіону (область).

На додаток до зазначених витрат області та муніципалітети повинні мати в бюджеті кошти на погашення отриманих кредитів, безоплатної допомоги та погашення власникам основної суми боргу власних облігацій.

Румунія

Законодавством Румунії закріплена норма, що при обґрунтуванні та затвердженні обсягу видатків місцевих бюджетів здійснюється сувора кореляція з реальними можливостями збору доходів, яка повинна бути досягнута прогнозуванням та плануванням. Законодавством закріплені бюджетні принципи і правила для місцевого рівня:

принцип універсальності. Доходи і витрати включаються до бюджету в повному обсязі валових сум. Доходи бюджету не можуть бути безпосередньо залежними від певних бюджетних витрат, за винятком пожертвувань і спонсорства, які мають визначені цілі;

принцип гласності та прозорості. Бюджетний процес є відкритим і прозорим. Це досягається за рахунок: (1) публікації в місцевій пресі, на сайті державного органу або розміщення в штаб-квартирі відповідного місцевого органу проекту місцевого бюджету і річного звіту про його виконання; (2) громадського обговорення проекту місцевого бюджету напередодні його затвердження; (3) річний звіт про виконання місцевого бюджету;

принцип єдності. Доходи і витрати повинні бути включені до єдиного документа для забезпечення ефективного використання та моніторингу місцевих державних коштів;

принцип грошової одиниці. Усі бюджетні операції здійснюються в місцевій валюті;

принцип щорічності. Доходи і витрати затверджуються в рамках закону строком на один бюджетний рік, що відповідає календарному;

принцип бюджетної специфікації. Доходи і витрати відображаються в бюджеті за джерелами походження та категоріями витрат, згрупованих за своєю економічною природою;

принцип рівноваги. Витрати бюджету мають бути повністю покритими за рахунок доходів;

принцип солідарності. Місцева бюджетна політика може надавати допомогу адміністративно-територіальним одиницям або окремим особам у разі надзвичайних ситуацій через розподіл сум з резервного фонду бюджету. Резервний фонд бюджету створюється місцевою радою округу або Генеральною радою Бухареста, яка може схвалити надання такої допомоги;

принцип місцевої фінансової автономії. Територіальні одиниці мають право на адекватні фінансові ресурси, які органи місцевого самоврядування можуть використовувати при їх виконанні своїх обов'язків на підставі та в межах, встановлених законом. Місцеві органи влади мають право встановлювати місцеві податки відповідно до закону. Розподіл фінансових ресурсів для балансування місцевих бюджетів не повинен впливати на застосування бюджетної політики у сфері дер-

жавного управління в межах їх місцевої юрисдикції. Виділені місцевим самоврядуванням суми спеціального призначення використовуються відповідно до закону.

принцип пропорційності. Фінансові ресурси адміністративно-територіальних одиниць повинні бути пропорційними до обов'язків місцевих органів влади;

принцип консультації. Місцева влада через власні асоціативні структури може консультиватися щодо виділення фінансових ресурсів з державного в місцеві бюджети.

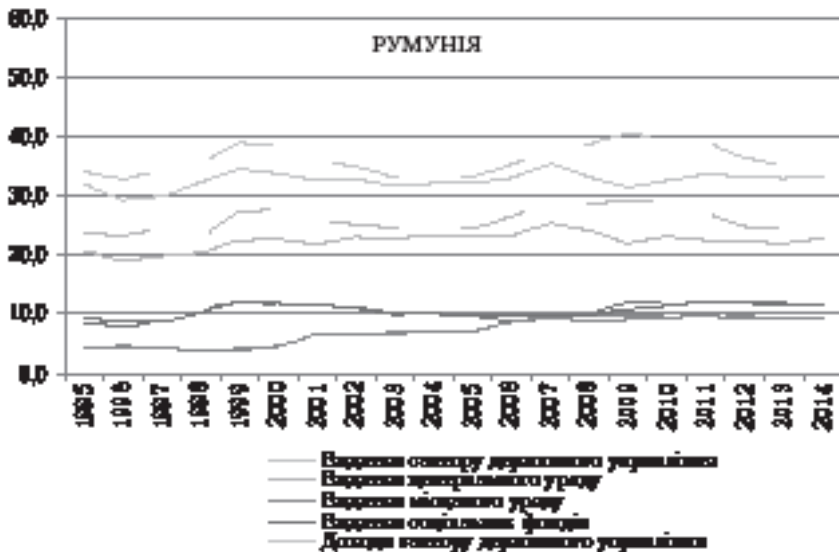


Рис. 16. Динаміка доходів та витратів сектору державного управління Румунії в 1995-2014 рр., % ВВП

Складено за: Annual government finance statistics / Eurostat Database, European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Інституційний досвід бюджетної політики Румунії на місцевому рівні має специфіку. У Румунії створено Місцевий комітет державних фінансів у формі публічного консультативного органу для розробки фінансових правил, який безпосередньо впливає на встановлення балансу при щорічному виділенні з коштів державного бюджету до місцевих бюджетів. Структура органу має партнерський тип без утворення юридичної особи. Місцевий комітет державних фінансів вклю-

чає по одному з представнику від Парламенту Румунії, Міністерства адміністрації та внутрішніх справ, Міністерства фінансів, чотирьох асоціативних структур – комун, міст, муніципалітетів, районних рад. Міністерство фінансів і Міністерство внутрішніх справ через спеціалізовані структури спільно забезпечують технічний секретаріат Комітету місцевих публічних фінансів.

Доходи сектору загального державного управління Румунії впродовж останніх п'яти років формувалися на рівні 32,7-33,7 % ВВП, у тому числі доходи місцевого уряду – 9,1-9,7 % ВВП. Видатки сектору загального державного управління фінансувалися на рівні 34,9-39,6 % ВВП, у тому числі видатки місцевого уряду – 9,0-10,3 % ВВП (рис. 16).

Доходи місцевих бюджетів Румунії складаються з власних доходів (податків, зборів, внесків, інших внесків та доходів), деяких доходів та отриманих трансфертів з державного та інших бюджетів, пожертв та спонсорської підтримки. Квоти з податку на доходи фізичних осіб, зібраного до державного бюджету в кожній адміністративно-територіальній одиниці, розподіляються щомісяця наступним чином (нормативи змінні):

- 41,75 % – до місцевих бюджетів комун, міст і муніципалітетів, на території яких перебувають платники податку;
- 11,25 % – до місцевого бюджету області;
- 18,5 % – на окремий казначейський рахунок Генеральної дирекції державних фінансів для балансування місцевих бюджетів комун, міст і муніципалітетів та місцевого бюджету області.

Для Бухареста перераховується 71,5 % частки податку на доходи фізичних осіб, яка розподіляється наступним чином:

- 20 % до місцевих бюджетів районів Бухареста;
- 44,5 % місцевого бюджету в Бухаресті;
- 7,0 % на окремий казначейський рахунок Генеральної дирекції державних фінансів для балансування місцевих бюджетів районів і місцевого бюджету в Бухаресті.

У складі бюджету може створюватися резервний фонд обсягом 5,0 % від загальної суми витрат. Фонд використовується на підставі рішень відповідних місцевих рад для фінансування строкових чи раптових витрат упродовж бюджетного року з ліквідації наслідків стихійних лих та надання допомоги іншим адміністративним одиницям, які опинилися у вкрай складних умовах. Резервний фонд бюджету може бути збільшено протягом року⁴¹.

⁴¹ *Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.juridice.ro/wp-content/uploads/OUG-modifLege-273-2006.pdf>

Болгарія

Доходи сектору загального державного управління **Болгарії** впродовж останніх п'яти років формувалися на рівні 32,1-36,9 % ВВП, у тому числі доходи місцевого уряду – 6,7-8,9 % ВВП. Видатки сектору загального державного управління фінансувалися на рівні 34,1–42,1 % ВВП, у тому числі видатки місцевого уряду – 6,6-9,0 % ВВП (рис. 17).

Словаччина та Словенія

Доходи сектору загального державного управління **Словаччини** впродовж останніх п'яти років формувалися на рівні 34,5-38,9 % ВВП, у тому числі доходи місцевого уряду – 6,4-6,6 % ВВП. Видатки сектору загального державного управління фінансувалися на рівні 40,1-42,0 % ВВП, у тому числі видатки місцевого уряду – 6,4-7,3 % ВВП (рис. 18). Доходи сектору загального державного управління **Словенії** впродовж останніх п'яти років формувалися на рівні 43,4-45,3 % ВВП, у тому числі доходи місцевого уряду – 9,4-9,7 % ВВП.

Видатки сектору загального державного управління фінансувалися на рівні 48,6-60,3 % ВВП, у тому числі видатки місцевого уряду – 9,4-9,8 % ВВП (рис. 19).

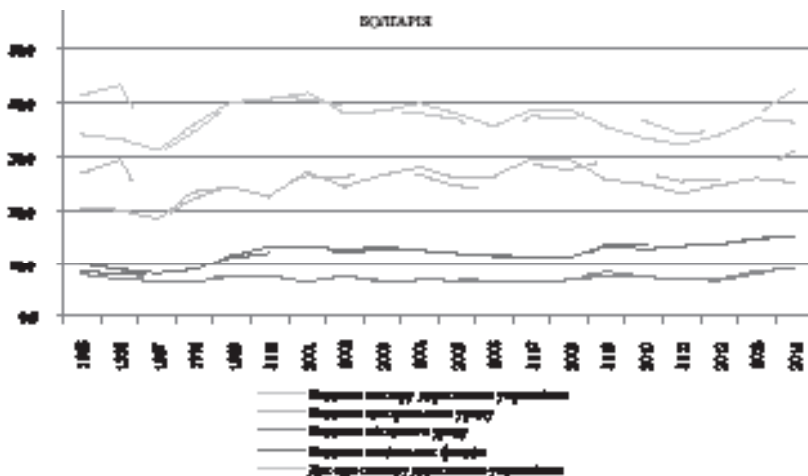


Рис. 17. Динаміка доходів та видатків сектору державного управління Болгарії в 1995-2014 рр., % ВВП

Складено за: Annual government finance statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

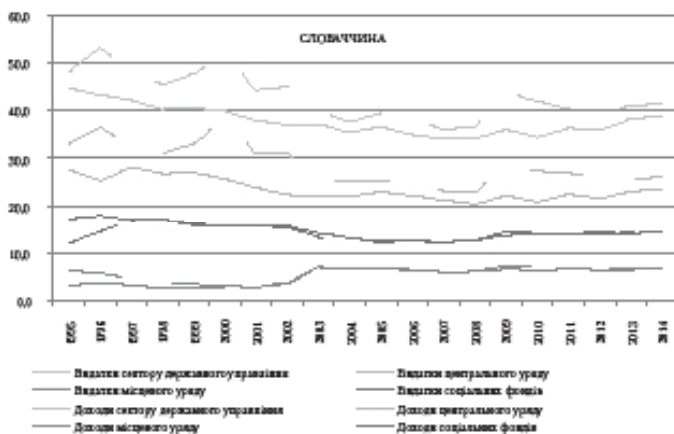


Рис. 18. Динаміка доходів та видатків сектору державного управління Словаччини в 1995-2014 рр., % ВВП

Складено за: Annual government finance statistics / Eurostat Database, European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>



Рис. 19. Динаміка доходів та видатків сектору державного управління Словенії в 1995-2014 рр., % ВВП

Складено за: Annual government finance statistics / Eurostat Database, European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Розділ 5.

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Забезпечення результативного впровадження економічних реформ, спрямованих на розбудову української державності та вирішення пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку на сучасному етапі, актуалізують питання формування нової моделі бюджетної політики, що обумовлює пошук сучасних концептуальних підходів до вирішення її завдань та відповідної модернізації важелів та інструментів. Адже успіх структурних перебудов, спрямованих на відновлення поступального економічного зростання, модернізацію економіки держави та підвищення добробуту громадян, значною мірою залежить від ефективності міжбюджетних відносин.

Подальша реалізація реформи бюджетної децентралізації та забезпечення ефективності міжбюджетних відносин соціально-економічного розвитку потребує розширення прав місцевих органів влади, зміцнення їх бюджетної самостійності та визначення відповідальності. Першочерговими кроками на нинішньому етапі мають стати, зокрема:

Прийняття змін до Конституції України в частині децентралізації влади та визначення функцій місцевих громад. Проблематика оптимального перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральними та місцевими органами влади та місцевого самоврядування є однією з найактуальніших у контексті підвищення ефективності бюджетної системи. Нині вже розроблено проект змін до Конституції України в частині децентралізації влади. Їх суть полягає у чіткому розмежуванні повноважень органів місцевого самоврядування та держави, забезпеченні передачі функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня, забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами через їх участь у загальнодержавних податках та компенсацію витрат, якщо вони виникли внаслідок рішень органів державної влади.

Визначення прав та повноважень органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад. Важливими кроками подальшої успішної реалізації реформи бюджетної децентралізації стало прийняття 05 лютого 2015 року Законів України №156-19 «Про державні засади регіональної політики» та № 157-19 «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Реалізація прийнятих норм є механізмом стимулювання громад до

об'єднання, що дасть змогу відповідно до перспективного плану громади отримати дохідну базу та видаткові повноваження, як у міст обласного значення. Нині, в умовах передачі фінансового ресурсу і повноважень, важливим є визначення чіткого переліку власних та закріплених повноважень та їх узаконення через внесення змін до ст. 86 Бюджетного кодексу України.

Розробка та затвердження державних соціальних стандартів у спосіб розробки та впровадження Методик розрахунку вартості соціальних послуг для всіх галузей (освіти, охорони здоров'я і т.д.), що дасть змогу визначати грошовий еквівалент та склад послуги, що надається. Затвердження соціальних стандартів дасть можливість оптимізувати кількість та структуру бюджетних установ, а також забезпечити підвищення ефективності планування та використання бюджетних коштів, перехід від кошторисного фінансування бюджетних закладів до фінансування саме соціальних послуг відповідно до їх визначеного переліку.

Підвищення якості та ефективності соціальної політики та створення передумов для «ринку соціальних послуг» на основі:

- забезпечення в контексті децентралізації нормативно-правової бази для створення Єдиних центрів соціальних послуг;
- впровадження системи соціального планування на місцевому рівні з урахуванням вимог уряду, потреб громади та її залученням до розв'язання соціальних проблем;
- впровадження державного соціального замовлення у спосіб розробки та затвердження єдиного переліку базових соціальних послуг для незахищених осіб, гарантованих державою на безоплатній основі, та економічного обґрунтування їх граничної вартості;
- залучення до надання бюджетних соціальних послуг недержавних (приватних) установ на конкурсній основі й укладення «соціального контракту» згідно з визначеними правовими механізмами;
- нормативно-правового регулювання щодо надання платних соціальних послуг (встановлення переліку платних соціальних послуг та економічне обґрунтування розмірів оплати за їх надання, визначення стандартів якості платних соціальних послуг та відповідальності їх надавачів за своєчасність та якість);

Удосконалення адміністрування податку на доходи фізичних осіб у спосіб:

- зміни нормативів розмежувань ПДФО та передачі надходжень за цим податком місцевим бюджетам за місцем фактичного проживання (реєстрації) особи;
- підвищення ефективності розподілу доходів від справляння ПДФО між адміністративно-територіальними одиницями різних рівнів перерозподілом на основі формульного розрахунку з врахуванням наступних параметрів: чисельності офіційно зареєстрованого населення (оскільки

кількість товарів та послуг орієнтовані на показник офіційної чисельності населення); кількості дітей дошкільного віку (заклади дошкільної освіти фінансуються місцевими коштами); відсотка жителів пенсійного віку; категорії величини населеного пункту (коефіцієнт для врахування обсягів перевищення товарів і послуг через трудову міграцію).

- зміни нормативів щодо частки власних доходів місцевих бюджетів (тобто без урахування трансфертів) у зведеному бюджеті на рівні не менше 30 % шляхом перерозподілу на користь місцевих бюджетів додаткових джерел доходів.

Довідково. В Австрії, Польщі, Німеччині цей показник становить 33–39 %. Приміром, у Польщі після проведення реальної децентралізації він збільшився з 23 % в 1995 р до 36 % в 2010 р. У країнах ЄС власні ресурси місцевого самоврядування близькі до їх витрат, а у Швеції чи Естонії навіть істотно їх перевищують. Частка власних доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті України в першому півріччі 2015 знизилась, і за період з січня по липень 2015 р. цей показник склав 18,2 % проти 22 % в аналогічного періоду 2014 р. та 23,2 % в 2013 р.

6. Забезпечення удосконалення системи адміністрування майнового податку шляхом:

- проведення інвентаризації земель та формування повноцінного земельного кадастру;
- посилення фіскального адміністрування земельного податку й орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності;
- проведення грошової оцінки (переоцінки) земель у населених пунктах та за їх межами з урахуванням ринкового чинника;
- завершення формування державного реєстру речових прав на нерухоме майно;
- удосконалення механізму оподаткування шляхом врахування реальної вартості нерухомого майна;
- розробки та реалізації програми роботи з громадськістю з метою роз'яснення переваг введення податку на нерухоме майно та механізму формування і справляння цього податку через використання ЗМІ (радіо, телебачення, масового розповсюдження друкованої продукції).

7. Розширення джерел доходів місцевих бюджетів, зокрема через введення податку за використання громадських територій і надання права органам місцевого самоврядування визначати ставки цього податку та механізми адміністрування;

8. Стимулювання органів місцевого самоврядування до проведення ефективної бюджетної політики, що забезпечує рівний доступ громадян до суспільних послуг через удосконалення нормативно-правового регулювання системи міжбюджетних трансфертів у части-

ні нівелювання негативного впливу соціально-економічних чинників. Зокрема при визначенні обсягів субвенцій до формульного розрахунку слід внести коригувальні коефіцієнти стосовно кількості внутрішньо переміщених осіб на певній території; індексування доходів з урахуванням рівня інфляції;

9. Визначення процесу наближення до стандартів регіональної політики європейських держав пріоритетом державного управління регіональним розвитком у процесі реалізації заходів Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року шляхом:

- забезпечення ефективного використання коштів Державного фонду регіонального розвитку;
- державного стимулювання об'єднання територіальних громад та їх співпраці на регіональному, міжрегіональному та державному рівнях;
- державного сприяння широкому залученню інноваційно-інвестиційних ресурсів та розширення міжнародної співпраці для залучення фінансових ресурсів (зокрема міжнародних грантів, спільних проєктів) для посткризового відновлення регіонів, у т.ч. широкого впровадження механізму державно-приватного партнерства.

10. Підвищення ефективності та прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування за рахунок:

- застосування програмно-цільового методу під час складання місцевих бюджетів на плановий бюджетний рік;
- нормативно-правового забезпечення та впровадження в практику органів місцевого самоврядування проведення аудиту місцевих бюджетів та звітності з наступним доведенням їх результатів до громади.

11. Удосконалення механізму обслуговування коштів місцевих бюджетів через перегляд норми щодо 5-денного терміну виконання платіжних доручень органів місцевого самоврядування службою Держказначейства на предмет виключення умови виконання доходів зведеного бюджету України та з одночасним посиленням відповідальності за невчасне проведення платіжних доручень місцевих бюджетів;

12. Підвищення ефективності фінансової політики органів місцевого самоврядування на всіх рівнях за рахунок розширення фінансових інструментів:

- стимулювання розвитку фондового ринку місцевих (муніципальних) цінних паперів;
- страхового ринку, зокрема, майнового страхування та страхування життя, страхування відповідальності надавачів суспільних послуг;
- сприяння активізації небанківського сектору фінансового ринку на місцевому рівні, у т.ч. недержавних пенсійних фондів, кредитних спілок, лізингових компаній з метою стимулювання економічного зростання адміністративно-територіальних одиниць.

13. Забезпечення системності та узгодженості нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу в Україні. Світовий досвід свідчить, що загальна ефективність системи фінансового вирівнювання та бюджетного регулювання визначається не лише ступенем централізації або децентралізації бюджетної системи, не наявністю чи відсутністю регулюючих податків, не частками доходів та витрат центрального уряду, не обсягом і способами надання фінансової допомоги, а збалансованою системою нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу.

14. Забезпечення прозорості бюджетного процесу у спосіб залучення громадськості та інформування про стан виконання бюджету за допомогою сучасних інформаційних технологій, зокрема, інтернет-порталу «Прозорий бюджет».

Сучасний період посткризового відновлення формує специфічні вимоги, які обумовлюють необхідність вдосконалення усіх складових бюджетної політики, насамперед, механізмів її формування та реалізації. Реформування її складових потребує певного часу та узгодженого механізму дій усіх його суб'єктів. Формування ефективного механізму міжбюджетних відносин є однією з умов успішного розвитку та забезпечення прогресивних змін. Світова практика доводить, що найефективнішими стали ті реформи, у яких був чітко узгоджений взаємозв'язок цілей та завдань державної політики, їх системність та прозорість. Формування ефективної бюджетної політики та дієвої моделі управління державними фінансами є запорукою стабілізації динаміки соціально-економічного розвитку та забезпечення реалізації державних функцій.

Зміст

Вступ	3
Розділ 1. Інституційне та нормативно-правове регулювання міжбюджетних відносин в Україні	5
Розділ 2. Концептуальні засади реалізації реформи бюджетної децентралізації	13
Розділ 3. Аналіз динаміки міжбюджетних відносин в Україні	20
3.1. Міжбюджетне регулювання у 2007-2014 рр.	34
3.2. Здобутки та проблеми практичної імплементації ключових засад бюджетної децентралізації у 2015 р	34
Розділ 4. Зарубіжні практики бюджетної децентралізації	28
4.1. Бюджетна децентралізація як загальносвітовий тренд	34
4.2. Методичні підходи ОЕСР, Європейського Союзу та Світового банку до розробки індикаторів фіскальної децентралізації	34
4.3. Досвід бюджетної децентралізації у східноєвропейських країнах-членах ЄС	41
Розділ 5. Напрями підвищення ефективності міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації в Україні	49

Наукове видання
Серія «Економіка». Випуск 22

**ПРІОРИТЕТИ РЕФОРМУВАННЯ
ТА НАПРЯМИ ПЕРСПЕКТИВНОГО РОЗВИТКУ
МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН
В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Аналітична доповідь

Літературні редактори: *О. І Марчук*
Коректор: *О. І Марчук*
Комп'ютерне верстання: *О. В. Москаленко*
Відповідальний за випуск: *І. О. Коваль*

Оригінал-макет підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень:
вул. Пирогова, 7-а, Київ-30, 01030
Тел/факс: (044) 234-50-07
e-mail: info-niss@niss.gov.ua

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. ____
Наклад 200 пр. Зам. № ____

ДП «НВЦ «Пріоритети»
01014, м. Київ, вул. Командарма Каменєва, 8, корп. 6
тел./факс: 254-51-51

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 3862 від 18.08.2010

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ ПОДАТОК