

УДК 352.071

Кузькін Є. Ю.

КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ФІСКАЛЬНОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Визначено, що у зв'язку з реформуванням в Україні системи міжбюджетних відносин, новими принципами функціонування органів місцевого самоврядування, браком ресурсів для виконання їхніх повноважень постає потреба в пошуку додаткових джерел фінансування засобами організаційного, нормативно-правового, методичного, адміністративного державного регулювання процесу формування доходів місцевих бюджетів в умовах фіскальної децентралізації та адміністративно-територіальної реформи. Основою державної регіональної політики в Україні є положення Європейської хартії місцевого самоврядування, відповідних нормативно-правових актів, законів щодо державного та місцевого бюджетів. Досліджено світовий і вітчизняний досвід формування доходів місцевих бюджетів, забезпечення фіскальної спроможності органів місцевого самоврядування ефективно виконувати делеговані їм повноваження. Розглянуто особливості моделей організації системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в інших країнах, зокрема проаналізовано англосаксонський, французький та німецький його типи, недоліки й переваги яких слід враховувати при обґрунтуванні власної моделі розвитку місцевих фінансів. Наведено основні принципи державної регіональної політики, проаналізовано нормативно-правову базу з питань формування доходів місцевих бюджетів, реалізації міжбюджетних відносин для забезпечення фіскальної спроможності місцевого самоврядування. Відзначено позитивні тенденції щодо формування податкових надходжень до місцевих бюджетів за їх окремими видами після внесення у 2014 р. змін до Бюджетного і Податкового кодексів України. Запропоновано методичні підходи до оцінки стану доходів місцевих бюджетів. Обґрунтовано ключові проблеми формування доходів місцевих бюджетів та запропоновано концептуальні підходи до їх розв'язання.

Ключові слова: регіональна політика, місцеві бюджети, фіскальна децентралізація, моделі формування доходів, стратегія розвитку місцевих бюджетів.

Табл. 1. Літ. 26.

Кузькин Е. Ю.

КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФИСКАЛЬНОЙ СПОСОБНОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Определено, что в связи с реформированием в Украине системы межбюджетных отношений, новыми принципами функционирования органов местного самоуправления, недостатком финансовых ресурсов для выполнения их полномочий возникает необходимость поиска дополнительных источников финансирования средствами организационного, нормативно-правового, методического, административного государственного регулирования процесса формирования доходов местных бюджетов в условиях фискальной децентрализации и административно-территориальной реформы. Основой государственной региональной политики в Украине являются положения Европейской хартии местного самоуправления, соответствующих нормативно-правовых актов, законов о государственном и местных бюджетах.

© Кузькін Є. Ю., 2017

Исследован мировой и отечественный опыт формирования доходов местных бюджетов, обеспечения фискальной способности органов местного самоуправления эффективно выполнять делегированные им полномочия. Рассмотрены особенности моделей организации системы финансового обеспечения местного самоуправления в других странах, в частности проанализированы англосаксонский, французский и немецкий его типы, недостатки и преимущества которых следует учитывать при обосновании собственной модели развития местных финансов. Приведены основные принципы государственной региональной политики, проанализована нормативно-правовая база по вопросам формирования доходов местных бюджетов, реализации межбюджетных отношений для обеспечения фискальной способности местного самоуправления. Отмечены положительные тенденции формирования налоговых поступлений в местные бюджеты по отдельным их видам после внесенных в 2014 г. изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы Украины. Предложены методические подходы к оценке состояния доходов местных бюджетов. Обоснованы ключевые проблемы формирования доходов местных бюджетов и предложены концептуальные подходы к их решению.

Ключевые слова: региональная политика, местные бюджеты, фискальная децентрализация, модели формирования доходов, стратегия развития местных бюджетов.

Evhen Kuzkin

KEY PROBLEMS OF FORMATION FISCAL CAPACITY OF LOCAL BUDGETS

Determined that reform in Ukraine intergovernmental system, new principles of functioning local governments lack the resources to perform their functions necessitate additional sources of financing by means of organizational, legal, methodological, administrative state regulation process of formation of local budgets in terms of fiscal decentralization and administrative and territorial reform. The basis of the state regional policy in Ukraine are the provisions of the Charter, the relevant regulations, laws on state and local budgets. Studied international and domestic experience forming local budget revenues and fiscal capacity of local governments to effectively perform their delegated authority. The features models of the system of financial provision of local government in foreign countries, including the analysis of Anglo-Saxon, French and German its types, advantages and disadvantages which should be considered when justifying its own model of local finance. The basic principles of the state regional policy, researched legal framework for the formation of local budgets, implementation of intergovernmental relations and fiscal capacity for local governments. Noted positive trends in the formation of tax revenues to local budgets for certain types after their introduction in 2014 of amendments to the budget and tax codes of Ukraine. Methodical approaches to assess the state of local budgets. Grounded key problems of formation of local budgets and proposed conceptual approaches to their solution.

Key words: regional policy, local budgets, fiscal decentralization, revenue generation model, the strategy of local budgets.

JEL classification: H71, H73, H77.

Україна як суверенна держава у 1995 р. стала членом Ради Європи й таким чином взяла на себе зобов'язання будувати місцеві фінанси відповідно до світових стандартів їх організації. Ключовими міжнародними правовими актами з питань місцевого самоврядування є Європейська хартія, Всесвітня декларація місцевого самоврядування (1985 р.), Європейська хартія міст і Європейська декларація прав міст (1992 р.).

Основні принципи фінансового забезпечення місцевого самоврядування відображено в положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування [1], нормативно-правових актів щодо регулювання регіонального розвитку, формування та виконання державного та місцевих бюджетів [2–11]. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 (далі – Хартія), підписана від імені України 6 листопада 1996 р., набрала чинності для нашої країни 1 січня 1998 р. Місцеве самоврядування означає право та спроможність його органів у межах закону здійснювати регулювання та управління істотною часткою публічних справ під власну відповідальність та в інтересах місцевого населення. Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні, адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися відповідно до їхніх повноважень, передбачених законодавством. Принципи місцевого самоврядування, що містяться в Хартії, застосовуються до всіх категорій органів місцевого самоврядування (статті 3, 9, 13). Встановлюється вимога запровадження процедур фінансового вирівнювання чи еквівалентних заходів, покликаних коригувати наслідки нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування, а також полегшити їх тягар для захисту фінансово слабких органів місцевого самоврядування, погодження з цими органами надання їм перерозподілених коштів. За можливості субсидії, які надаються, не повинні призначатися для фінансування певних проектів. Із метою фінансування інвестицій органи місцевого самоврядування мають право на доступ до внутрішнього ринку позикового капіталу.

Мета статті полягає в обґрунтуванні ключових проблем фіскальної спроможності та напрямів їх розв'язання на підставі порівняльного аналізу організаційного, нормативно-правового, методичного забезпечення формування місцевих бюджетів.

У зарубіжній практиці частка місцевих бюджетів становить у 20–26 % зведеного бюджету. Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів в унітарних державах більша та сягає до 70 %, а у федеративних коливається в межах 14–29 %. Муніципальні системи різних країн сформовано згідно з трьома основними типами місцевого самоврядування: англосаксонським, французьким і німецьким. Англосаксонський тип, що склався у Великобританії, характеризується відсутністю на місцях повноважних представників уряду та ґрунтується на системі корпоративного управління, яке здійснюють обрані члени органів місцевого самоуправління й муніципальні службовці. Доходи місцевих бюджетів включають власні доходи (близько 30 %), дотації та субвенції, відрахування плати за землю, податок на нерухомість (близько 15 %), орендну плату за землю й оплату послуг (близько 15 %) [12].

Фінансова діяльність органів місцевого самоврядування у США є різновидом англосаксонського типу, але вони не відокремлені від системи державної влади й підпорядковані владі штатів, їхні повноваження визначаються конституціями та законами штатів щодо оподаткування, розподілу коштів, компетенцій, формування місцевих бюджетів. Частка федеральних, регіональних і місцевих податків у зведеному бюджеті США становить відповідно 66,3; 20,6; 13,1 % [12].

Французький тип характеризується високим ступенем централізації влади, контролем над місцевими органами. Національні та регіональні плани координуються шляхом спільного підписання планових контрактів, фінансування яких на 45 % забезпечується регіоном і на 55 % – державою. Головним джерелом покриття місцевих поточних видатків є субсидії центрального уряду. Тобто місцеве самоврядування майже позбавлене фінансової самостійності.

Німецький тип передбачає розмежування повноважень державного управління та виконання їх місцевими органами. Як федерація, так і землі мають право встановлювати види податків, приймати відповідні закони, але законодавча компетенція щодо найважливіших видів податків належить федерації (митні збори, фінансова монополія). Дохідні джерела бюджетів комун обумовлені у фінансовій конституції країни: власні джерела та фінансові трансферти з федерального й регіонального бюджетів. Власні джерела дорівнюють 15 % загальних надходжень прибуткового податку, реальні податки (промисловий, земельний) повністю надходять до місцевих бюджетів і забезпечують 50 % загальної суми їхніх доходів. Значну частину комунальних доходів становлять збори та платежі громадян комуни (до 25 %). Лише близько 25 % видатків місцевих бюджетів здійснюються за рахунок власних джерел муніципалітетів Німеччини [12].

Вивчення й запровадження зарубіжного досвіду управління місцевими фінансами в Україні має велике значення в частині: чіткого законодавчого розмежування функцій, повноважень і фінансових джерел між державою та органами місцевого самоврядування (зокрема, як стверджують окремі автори, забезпечення місцевих бюджетів щонайменше на третину власними доходами); запровадження економічного механізму горизонтального і вертикального вирівнювання, а також певних заходів державного впливу, зокрема фіскального федералізму, індикаторів визначення регіональних економічних особливостей територій [12].

Фіскальний федералізм у країнах ЄС, різні форми якого визначаються залежно від розподілу владних функцій і фінансових ресурсів між державним і місцевими бюджетами, вийшов на міждержавний рівень та заслуговує на пильну увагу в аспекті порівняльного аналізу його положень, засобів регулювання й результативності. Зарубіжні дослідники виокремлюють такі види бюджетного федералізму: внутрішньодержавний, асиметричний, кооперативний, бюрократичний, двосторонній, виконавчий. Основною його функцією є забезпечення витрачання обмежених бюджетних коштів на тому рівні державної влади, де вони забезпечать максимальний ефект за адекватних пропорцій їх розподілу. Дослідник західної фінансової думки В. Л. Андрущенко дає цьому поняттю найточніше визначення: “бюджетний федералізм – це законодавчо закріплена стратегія розподілу функціональних повноважень та відповідальності державної, регіональної, місцевої влади з компромісним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ланками бюджетної системи на засадах політичної доцільності, соціальної етики, міжрегіональної й міжнаціональної солідарності” [13, с. 67]. Бюджетний федералізм має регулятивний характер і демонструє поєднання суспільних інтересів.

За класифікацією МВФ, із урахуванням політичної взаємодії та ступеня фінансової самостійності виокремлено три типи міжбюджетних відносин: класичний федералізм (США; з чітким розмежуванням надходжень, комбінуванням власних доходів і трансфертів), кооперативний федералізм (Німеччина; із солідарним розподілом доходів та субсидій), режим адміністративної опіки над органами місцевого самоврядування (Франція, країни Скандинавії; з повною залежністю місцевих бюджетів від дотацій). Принципи бюджетного федералізму імплементовано в бюджетний устрій і у федеративних, і в унітарних державах, але в перших проблеми міжбюджетних відносин набувають особливої гостроти. Скажімо, американська схема полягає в наявності автономних бюджетних систем трьох рівнів “федеральна адміністрація – штати – органи місцевого самоврядування” на засадах чіткого розмежування урядових функцій і доходів бюджету. Німецька модель використовує закріплені й регульовані податки, субсидії та характеризується ключовими принципами субсидіарності й солідарності. В Україні, де триває пошук власної моделі бюджетного федералізму, врахування основних переваг і недоліків зарубіжного досвіду повинне сприяти вибору моделі, адекватної національним традиціям, цілям і пріоритетам розвитку з ефективним використанням бюджетних коштів [14, с. 260].

Державна регіональна політика є складовою внутрішньої політики України й має на меті створення умов динамічного соціально-економічного розвитку держави, регіонів та територіальних громад, підвищення добробуту народу на принципах законності, паритетності, відкритості, субсидіарності, сталого розвитку, об’єктивності.

Фінансова політика органів місцевого самоврядування – це система принципів і процедур організації різноманітних видів фінансової діяльності для досягнення цілей та виконання завдань, на які спрямовано певні фінансові ресурси, оптимальне поєднання засобів і методів їх реалізації, практичних форм організації діяльності, управління ризиками. Місцева фінансова політика повинна затверджуватись офіційним документом, передбачаючи щорічний аудит, внутрішній контроль, фінансову звітність, і використовуватись як основа для моніторингу діяльності керівництва та міри його відповідальності за планові й одержані фінансові результати. Ефективним заходом слід вважати також постійне відстеження представниками громадянського суспільства виконання пріоритетних завдань органів місцевого самоврядування, залучення їх до обговорення та прийняття управлінських рішень, що сприятиме налагодженню співпраці та взаємної відповідальності. Такий підхід забезпечить максимальну дієвість фінансових засобів, використовуваних місцевими органами управління.

Фінансове забезпечення державної регіональної політики здійснюється згідно з Бюджетним та Податковим кодексами України [2; 3]. Джерелами її фінансування визначено кошти Державного фонду регіонального розвитку в складі державного бюджету (ДФРР), кошти місцевих бюджетів, благодійні внески, кошти міжнародних організацій, а також із інших джерел. Передбачене в Бюджетному кодексі утворення ДФРР в обсязі щонайменше 1% прогнозного розміру доходів загального фонду державного бюджету на відпо-

відний період для виконання інвестиційних програм і регіональних проектів розвитку та закріплення нормативних обсягів розподілу коштів для реалізації функцій і завдань у регіоні (ст. 24) не стало стабільним джерелом фінансових ресурсів.

Державне регулювання розвитку регіонів забезпечується визначенням певних пріоритетів розбудови окремих видів діяльності, форм господарювання та наданням фінансової незалежності разом із організаційною й адміністративною незалежністю, що буде запорукою виконання поставлених завдань. Ці види незалежності є об'єктивно необхідним чинником організації державної влади на місцях на засадах розподілу повноважних функцій, без чого не можливе існування місцевого самоврядування та державної влади. Головним критерієм реальної автономії місцевих органів влади є наявність і використання ними права ухвалювати рішення у сфері власних фінансів. Для цього щороку в законі про Державний бюджет України затверджується субвенція місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток регіонів. Негативними наслідками запровадження субвенцій є поступова втрата місцевими органами мотивації до оптимізації видатків, економії коштів та підвищення ефективності їх використання.

Проблеми дохідної частини місцевих бюджетів є пріоритетними у фінансовій науці. Вони ґрунтовно досліджувалися зарубіжними вченими щодо таких теорій: суспільного вибору; фіскального федералізму та фіскальної децентралізації; публічних фінансів; місцевих фінансів. Вітчизняні науковці переважно вивчали окремі аспекти фіскального регулювання дохідної частини місцевих бюджетів, не приділяючи належної уваги комплексному аналізу проблем [15, с. 71].

Узагальнюючи наукові праці названих учених та їхні основні положення, у складі доходів місцевих бюджетів слід вирізняти:

- доходи, отримані на певній території (власні доходи);
- мобілізовані доходи на інших територіях і спрямовані до певного бюджету через механізм вирівнювання;
- передані доходи з бюджету вищого рівня (бюджетні трансферти);
- загальнодержавні доходи, законодавчо закріплені за місцевими бюджетами;
- інші доходи [16, с. 54].

Передбачено істотне збільшення надходжень до місцевих бюджетів, основними джерелами котрих є: податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) (60%), рентна плата за використання лісових ресурсів (50%), використання води (50%), користування надрами (25%), державне мито, податок на майно, єдиний податок, туристичний збір, плата за ліцензії, плата за державну реєстрацію, надходження від орендної плати, штрафні санкції і штрафи, та за рахунок інших джерел (ст. 64 Бюджетного кодексу України). Збільшити надходження планується також до спеціального фонду місцевих бюджетів за рахунок коштів до бюджету розвитку, від відшкодування втрат виробництва, стягнень за шкоду, заподіяну довкіллю (70%), екологічного податку (80%), цільових і спеціальних внесків та інших джерел (ст. 69 Бюджетного кодексу України).

Бюджетним кодексом України розширено можливості органів місцевого самоврядування у здійсненні зовнішніх запозичень, обслуговування місцевого боргу віднесено до захищених видатків, завдяки чому ці органи та інвестори отримали законодавчі гарантії захисту своїх коштів. Органи місцевого самоврядування дістали можливість розміщувати власні надходження в банківських установах, зокрема державних банках. Нововведенням також є стимулювання територіальних громад до об'єднання для підвищення їхньої спроможності завдяки наданню повноважень і ресурсів на рівні міст обласного значення. Крім того, громадам надано суттєві преференції фінансового та ресурсного забезпечення: державні субвенції, прямі міжбюджетні відносини з держбюджетом, участь у фінансовому вирівнюванні, повноцінні видаткові повноваження, розширений перелік трансфертів соціального характеру, доступ до місцевих зовнішніх запозичень, повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю, право безпосереднього надання адміністративних послуг власними інституціями, повноваження формувати органи громадського правопорядку.

Істотно змінено порядок регулювання міжбюджетних відносин між державою та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, які мають сприяти виконанню повноважень якомога ефективніше на основі принципу субсидіарності (статті 61, 62). Держава може передавати право на здійснення видатків органами місцевого самоврядування лише за умови передачі фінансових ресурсів. Головним критерієм розмежування видів видатків між місцевими бюджетами є принцип субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача (ст. 86). Норматив фінансової забезпеченості використовується для розподілу міжбюджетних трансфертів і визначається шляхом ділення загального обсягу спрямованих ресурсів на кількість населення чи споживачів гарантованих послуг. Обсяг трансфертів встановлюється законодавчо на підставі соціальних стандартів і нормативів (ст. 94).

Основна частка коштів місцевих бюджетів (майже 80 %) спрямовується на соціальні цілі – соціальний захист і соціальне забезпечення населення, утримання установ і об'єктів соціально-культурної сфери. Приблизно 20 % коштів місцевих бюджетів надходить на розвиток економіки всіх діяльності адміністративно-територіальних одиниць, структурну перебудову виробничої сфери, забезпечення поступу стратегічно важливих регіонів і територій. Головним критерієм ефективної діяльності місцевої влади є результативність розв'язання місцевих проблем, максимальне задоволення потреб жителів відповідної території [16, с. 77].

Запроваджено нововведення й щодо горизонтального вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів, зважаючи на чисельність населення, податкові надходження, індекси податкоспроможності в розрахунку на одну особу. Рекомендовано за значення індексів 0,9–1,1 не здійснювати вирівнювання; менше 0,9 – надавати дотацію в обсязі 80 % необхідної суми для досягнення індексу 0,9; більше 1,1 – проводити реверс дотації в обсязі 50 % суми відповідного бюджету, що перевищує значення індексу 1,1. Передбачено

можливість трансфертів між місцевими бюджетами на підставі договорів сторін, а також субвенції (освітня, медична, на виконання інвестиційних проєктів) з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію державних програм соціального захисту (статті 101, 102–107).

Перелічені нововведення Бюджетного кодексу України обумовлюють вжиття заходів із фінансової децентралізації, подолання дестабілізації розвитку регіонів. Реалізація концепцій децентралізації (економічної, адміністративної, фіскальної тощо) – це шлях до демократизації суспільних відносин, державного управління, коли частина повноважень, функцій та їх ресурсного забезпечення переходить до органів місцевого самоврядування. Зазначені орієнтири реформ відображені в Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” та орієнтовані на побудову ефективної системи територіальної організації влади, на дотримання принципів субсидіарності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування [17].

Зарубіжні й вітчизняні науковці зробили вагомий внесок в удосконалення теоретичних підходів, моделей економічного розвитку, впливу на макроекономічну стабільність та оцінювання рівня децентралізації. Однак аналіз одержаних результатів засвідчив, що в цих розробках не систематизовано моделі впливу децентралізації на економічне зростання та рекомендації щодо їх реалізації в Україні. Децентралізація не можлива без глибинних реформ у сфері державного управління, розширення прав і повноважень місцевих та регіональних органів управління та їх належного ресурсного забезпечення. Позитивний досвід децентралізації в розвинутих країнах із 90-х років ХХ ст. обумовлений прагненням до підвищення ефективності надання державних послуг, прискорення економічного зростання та забезпечення макроекономічної стабільності [13, с. 41; 18, с. 11; 19, с. 47]. Упровадження моделі децентралізації підвищить ефективність бюджетної системи, державного регулювання соціально-економічних процесів, фінансової автономії органів місцевого самоврядування, зростання власної дохідної частини та запозичень, збалансування місцевих бюджетів [20, с. 37; 20, с. 23].

Ознаками надмірної фінансової централізації є мала частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, висока дотаційність, значна частка трансфертів у їхніх доходах [14, с. 16, 21–24]. Протягом 2003–2015 рр. дотаційність місцевих бюджетів становила майже 60 %, територіальних громад – понад 70 %. Частка трансфертів у їхніх доходах зросла з 23,7 % (2000 р.) до 49,5 % (2010 р.). Окрім того, коефіцієнт бюджетної централізації за період аналізу має чітко виражену тенденцію до зростання та зріс майже на 20 %; коефіцієнт бюджетної децентралізації за весь період мав нестабільні значення, але протягом останніх трьох років характеризувався неістотним зменшенням, що свідчить про скорочення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, посилення фіскального перерозподілу коштів через державний бюджет. Бюджетна децентралізація підтверджується також часткою доходів місцевих бюджетів у ВВП країни, котра зросла з 11 до 14 %, але не перевищувала 16 %.

Зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України наприкінці 2014 р. зумовили відчутні позитивні тенденції в міжбюджетних відносинах: приріст

податкових надходжень до загального фонду місцевих бюджетів у 2015 р. за окремими видами становив:

- з ПДФО – 47,1 млрд грн (на 21,8% при виконанні річного показника на 99,8%, чого раніше не було);
- з плати за землю – 13,2 млрд грн (на 30,1% за виконання річного показника на 102,2%);
- з податку на нерухоме майно – 0,7 млрд грн, що в 4 рази більше, ніж за весь 2014 р.;
- з акцизного податку з роздрібною торгівлі підакцизними товарами – 7 млрд грн (запроваджено з 1 січня 2015 р.).

За даними аналізу підходів до оцінки формування доходів бюджету доцільно визначати показники, які дають можливість найповніше охарактеризувати стан ресурсного потенціалу (таблиця):

- здатності бюджету покривати доходами свої зобов'язання (коефіцієнти покриття, ротаційності);

Т а б л и ц я

Показники оцінки стану доходів місцевих бюджетів

Коефіцієнт	Економічний зміст	Методика розрахунку	Оптимальне значення
Фінансової залежності	Міра залежності місцевих органів влади від трансфертів при фінансуванні видатків	$K_{\phi z} = \frac{T}{A}$	$\leq 0,4$
Бюджетного покриття	Відповідність доходів місцевих бюджетів і повноважень	$K_{би} = \frac{A}{B}$	$\geq 1,0$
Забезпеченості доходів податками	Роль податкових надходжень у формуванні доходів місцевих бюджетів	$K_{ин} = \frac{T}{A}$	$\geq 0,7$
Фінансової автономії	Частка власних і закріплених доходів у загальній структурі доходів	$K_{авт} = \frac{BД}{A}$	$\geq 0,8$
Забезпеченості поточних і капітальних витрат власними й закріпленими доходами	Частка фінансування поточних і капітальних витрат за рахунок власних коштів	$K_{заб\ в\delta} = \frac{BД}{B}$	$\geq 0,6$
Податкового тягаря	Обсяг податкових надходжень на 1 грн річного ВРП	$K_{пт} = \frac{ПН}{ВРП}$	0,3–0,5
Дотаційності	Частка надходжень із державного бюджету для вирівнювання доходів	$K_{дот} = \frac{Дот}{A}$	$\leq 0,2$

Умовні позначення: *A* – доходи місцевих бюджетів; *B* – видатки місцевих бюджетів; *BД* – власні доходи місцевих бюджетів (без трансфертів); *T* – офіційні трансферти; *ВРП* – валовий регіональний продукт; *Дот* – обсяг базової дотації місцевим бюджетам із державного бюджету.

Складено за: Педченко Н. С., Стрілець В. Ю. Бюджетний потенціал регіону: оцінка та перспективи розвитку: монографія. Полтава: ПУЕТ, 2014. С. 101–103.

- структури доходів бюджету (коефіцієнти фінансової автономії та фінансової залежності);
- забезпеченості витрат власними й закріпленими доходами (забезпечення поточних і капітальних витрат власними доходами);
- податкового навантаження (рівень податкового тягаря регіону, частка податкових надходжень у структурі доходів).

Уведення нової системи міжбюджетних відносин, оподаткування та бюджетного планування, за впровадження якої з 2015 р. відповідали органи місцевого самоврядування, забезпечило виконання та перевиконання податкових надходжень. Позитивні зміни відбулися також у результаті введення нової системи фінансового вирівнювання, яка, по суті, є стимулюючою. Для підвищення спроможності інших регіонів у громад нині може вилучатися лише до 50 %. В умовах дії нової системи фінансового планування та вирівнювання на 22 % зменшилася кількість дотаційних місцевих бюджетів, 10,2 % стали збалансованими, на 11,5 % збільшилося число бюджетів – донорів. Без урахування ПДФО власні ресурси місцевих бюджетів зросли на 30 %, а з його урахуванням – утричі [19].

Незважаючи на істотне реформування бюджетної політики, проведення бюджетної децентралізації, упровадження законодавчих положень, дотепер існує низка проблем щодо подальшого вдосконалення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Вагомі джерела бюджетних надходжень мають не всі місцеві бюджети. Місцеві податки забезпечують максимум 10 % доходів, а основну частку становить ПДФО (за 2015 р. – 45,6 %), більшість бюджетів територіальних громад залишаються дотаційними.

Частка трансфертів у надходженнях до місцевих бюджетів і далі зростала при зниженні частки власних доходів. У 2015 р. порівняно з 2014 р. приріст міжбюджетних трансфертів дорівнював 12,7 %, і його темпи були вищими, ніж приросту власних доходів. Обсяг розрахованих трансфертів не узгоджується з реальними потребами громад, що зумовлює посилення впливу держави на бюджетний процес місцевих органів влади та порушення принципів місцевого самоврядування.

Неспроможність забезпечення достатнього обсягу надходжень до місцевих бюджетів та необхідність збалансування їх із видатками об'єктивно призводять до формування незначних бюджетів розвитку в місцевих бюджетах і, як наслідок, зменшення видатків капітального призначення. Це пов'язано з проблемою збалансованості між делегованими повноваженнями й обсягами надходжень до місцевих бюджетів, що може бути досягнуто при комплексному застосуванні методів вертикального й горизонтального регулювання (вирівнювання) з використанням засобів державного впливу (нормативно-правових, організаційних, адміністративних). Вертикальне вирівнювання доцільно здійснювати шляхом збалансування бюджетних запитів у певних сферах діяльності та визначення граничних видатків для виконання регіональних завдань, за умови обґрунтованості та доцільності обсягів затребуваних коштів. Горизонтальне вирівнювання між місцевими бюджетами доцільне в разі відсутності необхідних фінансових джерел у територій та потреби виконання делегованих функцій чи реалізації інвестиційних проєктів.

Під час укрупнення територіальних громад можливе порушення оптимального співвідношення розміру адміністративно-територіальної одиниці та обсягу, ціни чи якості наданих суспільних послуг при зменшенні їхньої вартості (так званий ефект масштабу). Негативний ефект імовірний і в разі неможливості отримання належної плати за суспільну послугу, внаслідок чого її надаватимуть не в повному обсязі чи з нижчою якістю. Фінансова децентралізація буде краще сприйматися громадами з порівняно вищою дохідною спроможністю, у них і надалі зберігатиметься високий попит на суспільні послуги й вони залишатимуться забезпеченішими. В умовах фінансово-економічної нестабільності або кризи імовірно переважання локальних інтересів над регіональними чи навіть державними, що може призвести до перегляду цілей державної та регіональної політики, пріоритетів розвитку, а це ускладнить виконання функцій стабілізації, перерозподілу доходів; зниження ефективності; посилення диспропорцій територіального розвитку. За горизонтального вирівнювання нерідко виникає фіскальна конкуренція між громадами, котра спричиняє горизонтальний дисбаланс та неможливість самого процесу вирівнювання.

Управлінські ризики пов'язані з імовірною низькою кваліфікацією працівників апарату місцевого самоврядування, переважанням їхніх особистих інтересів над суспільними, необґрунтованим виконанням бюджетних операцій без урахування цілей і завдань розвитку регіонів. Слабкість інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст може послабити дієвість державного контролю над органами місцевого самоврядування, що призведе до порушення українського законодавства, погіршення результативності регіональних заходів.

На підставі викладеного можна зробити такі висновки. Проблемам розширення дохідного потенціалу місцевого самоврядування в науковій літературі відведено значне місце, хоча питання обґрунтування необхідності впровадження стратегічних підходів до управління цим процесом практично залишилося поза увагою вчених. Стратегічний підхід до управління формуванням місцевих бюджетів повинен формувати довгострокову політику місцевих органів влади щодо залучення фінансових ресурсів та їх цільового спрямування з метою ефективного розвитку регіонів та територіальних громад. Стратегічний план управління місцевими бюджетами як довгостроковий документ має описувати головні цілі виконання доходів і видатків бюджету, взаємозв'язки між цілями й завданнями, а також між показниками вимірювання результативності діяльності.

Реалізацію стратегічного підходу пропонується здійснювати в чотири етапи з використанням засобів планування та управління відповідними заходами. Перший організаційний етап передбачає визначення стратегічних мети, цілей і завдань, розроблення планів дій і сукупності показників оцінки результативності від упровадження заходів. На другому етапі збалансовується бюджет, обираються тактичні цілі, пріоритети видатків, здійснюється оптимальний їх розподіл, коригування впливу бюджету на економіку та суспільний розвиток, окреслюються шляхи позбавлення неефективних видатків та порушення рівноваги бюджетів. На третьому етапі бюджет формується за програмно-цільовим методом у поєднанні з проектним фінансуван-

ням та державними цільовими програмами й установлюються зв'язки між цілями й обсягами фінансових ресурсів. На четвертому етапі реалізуються заплановані заходи, оцінюються результати діяльності, виявляються тенденції та опрацьовуються напрями майбутнього розвитку. Наскрізним засобом планування та управління формуванням і витрачанням бюджетних ресурсів є контроль цільового й ефективного їх використання [26, с. 156–162].

Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: zakon5/rada/ua/laws/show/2755-17.
4. Про співробітництво територіальних громад: закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
5. Про засади державної регіональної політики: закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад: закон України від 26.11.2015 № 837-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/837-19>.
8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
9. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 591. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.
10. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BE>.
11. Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
12. Чеберяко О., Рябоконт О. Місцеві бюджети в умовах сучасної децентралізації: Україна і зарубіжний досвід. *Вісник КНУ ім. Т. Шевченка. Економіка*. 2016. № 4 (181). С. 24–28.
13. Андрущенко В. А., Мельник В. М. Податкові важелі та стимули розвитку господарських систем (теоретичні засади та практика використання). Ірпінь: НУДПС України, 2006. 210 с.
14. Євдокимова М. О. Місцеві фінанси. Харків: ХНАУ ім. В. В. Докучаєва, 2014. 343 с.
15. Кваша Т. К. Фіскальна децентралізація: моделі її впливу на економічний розвиток. *Технологический аудит и резервы производства*. 2015. №5/5 (25). С. 70–74.
16. Бураченко А. Є. Фінансовий потенціал регіонального розвитку: монографія. Київ: КНЕУ, 2013. 342 с.
17. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020”: указ Президента України від 12.01.2015 №5/2015 URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.

18. Бадида М. П. Міжбюджетні відносини та соціально-економічний розвиток місцевих громад. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2008. № 7. С. 46–52.
19. Звіти Державної казначейської служби України про виконання Зведеного бюджету України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.
20. Василенко О. В. Основні підходи до формування ефективних механізмів фінансового забезпечення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів. *Зб. наук. пр. Кіровогр. нац. техн. у-ту*. 2009. № 15. С. 15–23.
21. Длугопольський О. В. Застосування системи міжбюджетних трансфертів в напрямку усунення проблем диспропорційного розвитку територій: міжнародна практика та реалії України. *Наука й економіка*. 2009. № 1 (13). С. 14–20.
22. Деркач М. І. Впровадження світового досвіду формування доходної частини місцевих бюджетів в Україні. *Економічний простір*. 2011. № 49. С. 1–7.
23. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / Луніна І. О. та ін. Київ: Ін-т екон. та прогнозів, 2010. 320 с.
24. Луніна І. О. Формування місцевих бюджетів в контексті завдань адміністративно-територіальної реформи. *Економіка України*. 2006. № 1. С. 23–31.
25. Педченко Н. С., Стрілець В. Ю. Бюджетний потенціал регіону: оцінка та перспективи розвитку: монографія. Полтава: ПУЕТ, 2014. 220 с.
26. Трещов М. М. Удосконалення стратегічного підходу до управління формуванням місцевих бюджетів в умовах реформування. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*. 2013. Вип. 2. С. 156–162. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyptp_2013_2_31.

References

1. Congress of the Council of Europe. (1985, October 15). *Yevropejs`ka khartiya miscevoho samovryaduvannya* [European Charter of Local Self-Government]. Retrieved from: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].
2. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). *Byudzhetny`j kodeks Ukrayiny`* [Budget Code of Ukraine] (*Law № 2456-VI*, July 8). Retrieved from <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
3. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). *Podatkovy`j kodeks Ukrayiny`* [Tax Code of Ukraine] (*Law № 2755-VI*, December 2). Retrieved from [zakon5/rada.gov.ua/laws/show/2755-17](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17) [in Ukrainian].
4. Verkhovna Rada of Ukraine. (2014). *Pro spivrobotny`ctvo tery`torial`ny`kh hromad* [On cooperation of local communities] (*Law № 1508-VII*, June 17). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> [in Ukrainian].
5. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). *Pro zasady` derzhavnoyi rehional`noyi polity`ky`* [On Principles of regional policy] (*Law № 156-VIII*, February 5). Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/156-19> [in Ukrainian].
6. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). *Pro dobrovil`ne ob`yednannya tery`torial`ny`kh hromad* [On a voluntary association of local communities] (*Law № 157-VIII*, February 5). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].
7. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). *Pro vnesennya zmin do Byudzhetnoho kodeksu Ukrayiny` shhodo osobly`vostej formuvannya ta vy`konannya byudzhetiv ob`yednany`kh tery`torial`ny`kh hromad* [On Amendments to the Budget Code of Ukraine concerning the characteristics of formation and execution of budgets combined local communities] (*Law № 837-VIII*, November 26). Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/837-19> [in Ukrainian].
8. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2014). *Pro skhvalennya Konceptiyi reformuvannya miscevoho samovryaduvannya ta tery`torial`noyi orhanizatsiyi vlady` v Ukrayini* [On

- approval of the Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine] (*Order* № 333, April 1). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
9. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2015). *Pro zatverdzhennya planu zakhodiv shhodo realizatsiyi Konceptiyi reformuvannya miscevoho samovryaduvannya ta tery`torial`noyi orhanizatsiyi vlady` v Ukrayini* [Approving the plan of measures on realization of the Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine] (*Order* № 591, April 8). Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
 10. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2014). *Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi stratehiyi rehional`noho rozvy`tku na period do 2020 roku* [On approval of the State Strategy of Regional Development 2020] (*Order* № 385, August 6). Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].
 11. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2015). *Pro zatverdzhennya metody`ky` formuvannya spromozhny`kh tery`torial`ny`kh hromad* [On approval of methods capable of forming local communities] (*Order* № 214, April 8). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
 12. Cheberyako, O., Ryabokon`, O. (2016). Miscevi byudzhety` v umovakh suchasnoyi decentralizatsiyi: Ukrayina i zarubizhny`j dosvid [Local budgets under current decentralization: Ukraine and foreign experience]. *Visny`k KNU im. T. Shevchenka. Ekonomika* [Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Economics], 4 (181), 24–28 [in Ukrainian].
 13. Andrushhenko, V. L., Mel`ny`k, V. M. (2006). *Podatkovi vazheli ta sty`muly` rozvy`tku hospodars`ky`kh sy`stem (teorety`chni zasady` ta prakty`ka vy`kory`stannya)* [Tax incentives and levers of economic systems (theoretical principles and practice of)]. Irpin`: NUDPS Ukrayiny` [in Ukrainian].
 14. Yevdoky`mova, M. O. (2014). *Miscevi finansy`* [Local finance]. Kharkiv: XNAU im. V. V. Dokuchayeva [in Ukrainian].
 15. Kvasha, T. K. (2015). Fiskal`na decentralizatsiya: modeli yiyi vply`vu na ekonomichny`j rozvy`tok [Fiscal decentralization: a model of its impact on economic development]. *Tekhnologicheskij audit i rezervy` proizvodstva* [Technological audit and production reserves], 5/5 (25), 70–74 [in Ukrainian].
 16. Buryachenko, A. Ye. (2013). *Finansovy`j potencial rehional`noho rozvy`tku* [The financial potential of regional development]. Ky`yiv: KNEU [in Ukrainian].
 17. President of Ukraine. (2015). *Stratehiya staloho rozvy`tku "Ukrayina-2020"* [Sustainable Development Strategy "Ukraine 2020"] (*Decree*, January 12). Retrieved from zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 [in Ukrainian].
 18. Bady`da, M. P. (2008). Mizhbyudzhetni vidnosy`ny` ta social`no-ekonomichny`j rozvy`tok miscevy`kh hromad [Intergovernmental relations and socio-economic development of local communities]. *Formuvannya ry`nkovy`kh vidnosy`n v Ukrayini* [The formation of market relations in Ukraine], 7, 46–52 [in Ukrainian].
 19. State Treasury Service of Ukraine. (n. d). *Zvity` pro vy`konannya Zvedenoho byudzhetu Ukrayiny`* [Reports on the implementation of the budget of Ukraine]. Retrieved from <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477> [in Ukrainian].
 20. Vasy`lenko, O. V. (2009). Osnovni pidkhody` do formuvannya efekty`vny`kh mekhanizmv finansovoho zabezpechennya investy`cijnoho potencialu miscevy`kh byudzhativ [The main approaches to creating effective mechanisms for providing financial investment potential of local budgets]. *Zbirny`k naukovy`kh prac` Kirovohrads`koho nacional`noho tekhnichnoho universy`tetu* [Proceedings of Kirovograd National Technical University], 15, 15–23 [in Ukrainian].

21. Dlughopolsky`j, O. V. (2009). Zastosuvannya sy`stemy` mizhbyudzhetny`kh transfertiv v napryamku usunennya problem dy`sproporcijnoho rozvy`tku tery`torij: mizhnarodna prakty`ka ta realiyi Ukrayiny` [The use of intergovernmental transfers towards troubleshooting disproportionate territorial development: international experience and realities of Ukraine]. *Nauka j ekonomika* [Science and economics], 1 (13), 14–20 [in Ukrainian].
22. Derkach, M. I. (2011). Vprovadzheniya svitovoho dosvidu formuvannya dokhodnoyi chasty`ny` miscevy`kh byudzhetiv v Ukrayini [The introduction of international experience forming local budget revenues in Ukraine]. *Ekonomichny`j prostir* [Economic space], 49, 1–7 [in Ukrainian].
23. Lunina, I. O., Ky`ry`lenko, O. P., Luchka, A. V. et al. (2010). *Dy`versy`fikaciya dokhodiv miscevy`kh byudzhetiv* [Diversification of local budgets]. Ky`yiv: In-t ekon. ta prohnozuv [in Ukrainian].
24. Lunina, I. O. (2006). Formuvannya miscevy`kh byudzhetiv v konteksti zavdan` administraty`vno-tery`torial`noyi reformy` [Formation of local budgets in the context of the objectives of administrative-territorial reform]. *Ekonomika Ukrayiny`* [Economy of Ukraine], 1, 23–31 [in Ukrainian].
25. Pedchenko, N. S., Strilec`, V. Yu. (2014). *Byudzhetny`j potencial rehionu: ocinka ta perspekty`vy` rozvy`tku* [Budget potential of the region: assessment and prospects of development]. Poltava: PUET [in Ukrainian].
26. Treshhov, M. M. (2013). Udoskonalennya stratehichnoho pidkhodu do upravlinnya formuvannjam miscevy`kh byudzhetiv v umovakh reformuvannya [Improving strategic approach to the management of local budgets in restructuring]. *Aktual`ni problemy` derzhavnogo upravlinnya, pedahohiky` ta psy`kholohiyi* [Actual problems of public administration, education and psychology], 2, 156–162. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyptp_2013_2_31 [in Ukrainian].