

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТОРГОВЕЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТОРГОВЕЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ДРЕПІН АНТОН ВІКТОРОВИЧ

УДК 336.14:352]:330.342.146

ДИСЕРТАЦІЯ
ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У СИСТЕМІ
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Спеціальність 072 Фінанси, банківська справа та страхування

Подается на здобуття наукового ступеня
доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень.

Використання ідей, результатів і текстів інших

авторів мають посилання на відповідне джерело

А. В. Дрепін

Науковий керівник

Канева Тетяна Володимирівна

кандидат економічних наук, доцент

Київ – 2021

АНОТАЦІЯ

Дрепін А. В. Формування місцевих бюджетів у системі соціально-економічного розвитку. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 072 «Фінанси, банківська справа та страхування» (07 «Управління та адміністрування»). – Київський національний торговельно-економічний університет, Київ, 2021.

Система формування місцевих бюджетів постійно удосконалюється під впливом сукупності інституційних, суспільних, економічних, адміністративних факторів. Конфігурація функціональних повноважень між органами державної і місцевої влади має забезпечувати необхідний перерозподіл фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи на засадах достатності, економічності, результативності та ефективності. Важливим завданням бюджетної політики є згладжування соціально-економічних диспропорцій між адміністративно-територіальними одиницями. Фінансово спроможні територіальні громади є базисом для подальшого економічного зростання та надання населенню якісних послуг і благ. З огляду на зазначене доцільним є подальший розвиток механізму адміністрування місцевих податків і зборів, справляння загальнодержавних податків до місцевих бюджетів, підвищення координації податкової служби і органів місцевого самоврядування у сфері оптимізації податкового боргу. Послідовні та обгрунтовані заходи бюджетної політики, враховуючи стратегічні орієнтири соціального і економічного розвитку сприяють розширенню фінансового потенціалу територій.

Об'єктом дослідження є місцеві бюджети як складова системи забезпечення соціально-економічного розвитку.

Предметом дослідження є теоретичні питання та механізми формування місцевих бюджетів як інструменту регулювання економічного і соціального розвитку територій.

Розвиток суспільних відносин і трансформація системи організації державної та місцевої влади обумовили необхідність удосконалення бюджетної політики країни. Її адаптивність до сучасних викликів та завдань, потреб мешканців територіальних громад щодо отримання якісних публічних послуг і благ детермінують вектори удосконалення міжбюджетних відносин. У роботі розкрито сутність місцевих бюджетів в якості системи суспільно-економічних відносин з приводу формування фінансових ресурсів місцевих органів влади та їх подальшого використання для забезпечення мешканців територіальних громад необхідними публічними благами і послугами згідно покладених на владні інституції зобов'язання та іманентні функціональні повноваження, враховуючи систему критеріїв та принципів міжбюджетного фіскального регулювання, які забезпечують стійкість бюджетної системи та поступальний соціально-економічний розвиток територій.

На основі емпіричного досвіду узагальнено, що проведення децентралізації бюджетних повноважень у поєднанні з раціональними інституційними обмеженнями сприяє покращенню якості надаваних публічних послуг населенню та рівню їх задоволеності ними. Виявлено тенденцію переважання бюджетної децентралізації у сфері видатків над відповідним показником у сфері доходів. Доцільність закріплення фіскальних інструментів за місцевими бюджетами визначається комплексом факторів: мобільністю і прозорістю для органів місцевого самоврядування бази оподаткування; адміністративним устроєм та регіональною структурою економіки; просторовою локацією та масштабами ділової активності підприємств; процесами урбанізації; мобільністю населення, зокрема в контексті глобалізації; потребою забезпечення податкової конкурентоспроможності адміністративно-територіальних одиниць.

Удосконалено механізм формування доходної частини місцевих бюджетів, який є динамічною ієрархічною структурою відповідних інституційних складових, що об'єднує всі стадії бюджетного процесу, зокрема прогнозування, планування, затвердження, виконання та контролю.

Запропоновано положення до оцінювання рівня податкоспроможності місцевих бюджетів, розширення фіскального простору територій, розвитку механізму адміністрування податків з урахуванням особливостей моделі міжбюджетних відносин.

Обґрунтовано доцільність підвищення ефективності використання бюджетів розвитку в забезпеченні ендogenous економічного розвитку територій. Розвинуто положення щодо визначення особливостей розвитку механізму формування видатків місцевих бюджетів та їх впливу на економічне зростання, що сприятиме посиленню бюджетної результативності та оптимізації видаткової частини бюджетів територіальних громад.

Автором удосконалено положення щодо формування бюджетної політики у сфері міжбюджетних відносин. Запропоновано посилити фінансову спроможність територіальних громад за рахунок покращення якості адміністрування та підвищення фіскальної значимості місцевих податків і зборів. Поступальний перехід до практики встановлення бази оподаткування податку на нерухомість у вигляді її ринкової вартості потребує системної розбудови інституційних засад майнового оподаткування та трансформації повноважень адміністраторів бази, відповідно й часових затрат. Альтернативним сценарієм справляння податку на нерухоме майно, який може діяти в транзитивний період, є використання площі нерухомості як бази, однак з диференціацією ставок в залежності від типу нерухомості та коригуючого коефіцієнту територіальної громади в залежності від чисельності жителів. Доцільним є конкретизація показників та критеріїв, які враховуються при розподілі субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій.

Запропоновано підходи щодо перспективного прогнозування і планування місцевих бюджетів, які ґрунтуються на взаємозв'язку бюджетних показників зі стратегічними цілями соціально-економічного розвитку територій, що надасть можливість посилити функціональну адаптивність

бюджетного регулювання до умов розвитку економіки та покращити дієвість використання бюджетних інструментів

В процесі проведеного дослідження запропоновано концептуальні засади формування місцевих бюджетів в умовах інституційного розвитку бюджетної системи в частині забезпечення взаємоузгодженого використання інструментів фіскального регулювання соціально-економічного розвитку територій, посилення податкового потенціалу бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, механізму оцінювання ефективності видатків місцевих бюджетів на основі системи міжнародних показників з урахуванням якості надання суспільних благ і послуг, врахування впливу бюджетної децентралізації на динаміку економічного зростання, що спрямовано на зниження трансакційних витрат бюджетної політики та підвищення рівня добробуту населення.

Основні висновки та результати дисертаційної роботи використано Секретаріатом Кабінету Міністрів при підготовці проектів нормативно-правових актів з питань розробки та реалізації бюджетної політики, формування місцевих бюджетів (довідка від 18.02.2021 № 67/47/1-21). Обґрунтовані в дисертаційному дослідженні положення були використані Департаментом фінансів Київської міської ради при складанні бюджетного прогнозу на наступні за плановим два бюджетні періоди, розробці пропозицій щодо розвитку податкового потенціалу бюджету міста та підвищення ефективності використання коштів бюджету (довідка від 15.03.2021 № 054-7-13/2).

Положення дисертаційної роботи використані у навчальному процесі Київського національного торговельно-економічного університету при викладанні дисциплін «Фінанси», «Бюджетна система», «Державна фіскальна політика», «Бюджетне планування і прогнозування» (довідка від 11.03.2021 № 24).

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, податкові надходження, видатки місцевих бюджетів, міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, соціально-економічний розвиток територій.

ABSTRACT

Drepin, A. V. Local budgets' formation in the system of social and economic development. – Qualification scientific work with the manuscript copyright.

The dissertation for gaining a scientific degree of the Doctor of Philosophy in Economics in the specialty 072 – Finance, Banking, and Insurance (07 Management and Administration). – Kyiv National University of Trade and Economics, Kyiv, 2021.

The local budget formation system is continuously improving under institutional, social, economic, and administrative factors. The configuration of functional powers between state and local authorities should ensure the necessary redistribution of financial resources between the budget system levels based on sufficiency, economy, efficiency, and effectiveness. An essential task of budget policy is to smooth out socio-economic disparities between administrative-territorial units. Financially viable territorial communities are the basis for further economic growth and providing quality services and benefits to the population. Given the above, it is expedient to develop further the mechanism of administration of local taxes and fees, collect state taxes to local budgets, and improve coordination of the tax service and local governments in tax debt optimization. Consistent and sound measures of budget policy, taking into account the strategic guidelines of social and economic development, contribute to expanding the territories' financial potential.

The object of the study is local budgets as part of the socio-economic development system.

The research subject is theoretical issues and local budget formation mechanisms to regulate territories' economic and social development.

The development of public relations and the transformation of the state and local government system have necessitated the improvement of the fiscal policy.

The vectors of improving inter-budgetary relations determine its adaptability to modern challenges and tasks, the needs of residents of territorial communities to receive quality public services and benefits. The paper reveals the essence of local budgets as a system of socio-economic relations on financial resources formation of local authorities and their further use to provide residents of territorial communities with the necessary public goods and services under the obligations of government institutions and inherent functional powers, taking into account the system criteria and principles of inter-budgetary fiscal regulation, ensure the stability of the budget system and socio-economic development.

Based on empirical experience, it is generalized that the decentralization of budgetary powers in combination with rational institutional constraints contributes to improving the quality of public services provided to the population and their satisfaction. We revealed the tendency of expenditure budget decentralization prevailed over the corresponding indicator in the sphere of revenues. A set of factors determines the expediency of fixing fiscal instruments in local budgets: mobility and transparency for local governments of the tax base; administrative structure and regional economic structure; spatial location and scale of business activity of enterprises; urbanization processes; population mobility, in particular in the context of globalization; the need to ensure the tax competitiveness of administrative-territorial units.

The mechanism of forming the revenue of local budgets has been improved, which is a dynamic hierarchical structure of the relevant institutional components, which unites all stages of the budget process, including forecasting, planning, approval, implementation, and control. Provisions are proposed for assessing the level of tax capacity of local budgets, expanding the fiscal space of territories, developing the mechanism of tax administration. They are taking into account the peculiarities of the model of intergovernmental relations.

The expediency of increasing the efficiency of the use of development budgets in ensuring endogenous economic development of territories is substantiated. Provisions have been developed to determine the peculiarities of the

development of the mechanism of local budget expenditures and their impact on economic growth, which will help increase budget efficiency and optimize the expenditure part of the budgets of territorial communities.

The author has improved the provisions on the formation of budget policy in the field of intergovernmental relations. It is proposed to strengthen the financial capacity of local communities by improving the quality of administration and increasing the fiscal importance of local taxes and fees. The progressive transition to the practice of establishing a real estate tax base in the form of its market value requires a systematic development of the institutional foundations of property taxation and the transformation of the powers of base administrators, respectively, and time costs. An alternative scenario for the real estate tax, which may operate in the transition period, is the use of the real estate as a base, but with differentiated rates depending on the type of real estate and the adjustment factor of the local community depending on the number of inhabitants. It is advisable to specify the indicators and criteria that are taken into account in the distribution of the subvention for the implementation of measures for the socio-economic development of individual territories.

Approaches to long-term forecasting and planning of local budgets are proposed based on the relationship of budget indicators with strategic goals of socio-economic development of territories, strengthening the functional adaptability of budget regulation to economic development, and improving the efficiency of budget instruments.

In the course of the research, the conceptual bases of formation of local budgets in the conditions of institutional development of a budgetary system in part of the maintenance of mutually coordinated use of tools of fiscal regulation of social and economic development of territories, strengthening of tax potential of budgets of administrative-territorial units, the mechanism of estimation of efficiency of expenses of local budgets taking into account the quality of public goods and services, taking into account the impact of budget decentralization on

the dynamics of economic growth, which is aimed at reducing the transaction costs of fiscal policy and improving the economic welfare.

The main conclusions and results of the thesis were used by the Secretariat of the Cabinet of Ministers in the preparation of draft regulations on the development and implementation of budget policy, the formation of local budgets (reference from 18.02.2021 № 67/47 / 1-21). The provisions substantiated in the dissertation research were used by the Department of Finance of the Kyiv City Council in compiling the budget forecast for the next two budget periods, developing proposals for developing the tax potential of the city budget, and improving the efficiency of budget funds (reference from 15.03.2021 № 054-7-13 / 2).

The provisions of the thesis were used in the educational process of Kyiv National University of Trade and Economics in teaching the disciplines "Finance," "Budget System," "State Fiscal Policy," "Budget Planning and Forecasting" (reference from 11.03.2021 № 24).

Keywords: local budgets, local budget revenues, tax revenues, local budget expenditures, intergovernmental relations, intergovernmental transfers, socio-economic development of territories.

Список публікацій здобувача

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Дрепін А. В. Формування місцевих бюджетів на засадах децентралізації. *Бізнес-Інформ*. 2018. № 5. С. 295–302.
2. Дрепін А. В. Методологічні засади розвитку міжбюджетних відносин. *Економіка та держава*. 2018. № 8. С. 93–97.
3. Канєва Т. В., Дрепін А. В. Європейський досвід формування місцевих бюджетів. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2019. № 2. С. 119–134.

4. Дрепін А. В. Роль видатків місцевих бюджетів у забезпеченні суспільного добробуту. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 15. С. 47–56.
 5. Канева Т. В., Дрепін А. В. Міжбюджетні відносини в умовах децентралізації влади. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2020. №3. С. 50–65.
 6. Korotun V., Kaneva T., Drepin A., Levaieva L., Kucherenko S. (2020). The impact of fiscal decentralization on economic growth in Central and Eastern Europe. *European Journal of Sustainable Development*, 9 (3). 215-227.
 7. Дрепін А. В. Пріоритети підвищення ефективності формування місцевих бюджетів. *Бізнес-Інформ*. 2021. № 2. С. 256–265.
- Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*
8. Дрепін А. В. Бюджетна політика у сфері міжбюджетних відносин. *Фінансова система України в умовах економічних перетворень* : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 18–19 квітня 2018 р.). К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. С. 99–101.
 9. Дрепін А. В. Фінансова складова розвитку місцевого самоврядування. *Економічний потенціал країни: наукові підходи та практика реалізації* : матеріали II міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 4 травня 2018 р.). Одеса : ОНУ імені І. І. Мечникова, 2018. С. 140–143.
 10. Дрепін А. В. Основні завдання бюджетної децентралізації на сучасному етапі. *Фінансові аспекти розвитку економіки України: теорія, методологія, практика* : матеріали всеукр. наук.-практ. інт. конф. (Хмельницький, 14 листопада 2018 р.). Хмельницький : Хмельн. нац. ун-т, 2018. С. 22–24.
 11. Drepin A. Model of inter-budgetary relations. *Сучасні наукові погляди на економічні механізми стимулювання соціально-економічного розвитку* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Ужгород, 16 лютого 2019 р.). Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2019. Ч. 2. С. 94–97.

12. Дрепін А. В. Особливості формування видатків місцевих бюджетів. *Фінансова політика у системі соціально-економічного розвитку України*: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 10–11 квітня 2019 р.). К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2019. С. 74–76.

13. Дрепін А. В. Система формування доходів місцевих бюджетів. *Актуальні питання економіки в забезпеченні цілей сталого розвитку*: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 4 жовтня 2019 р.). К. : Нац. у-т біоресурсів і природокористування України, 2019. С. 45–47.

14. Дрепін А. В. Доходи місцевих бюджетів в умовах фіскальної децентралізації. *Стратегія і практика інноваційного розвитку фінансового сектору України*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Ірпінь, 26–27 березня 2020 р.). Ірпінь. : Ун-т державної фіскальної служби України, 2020. С. 24–26.

15. Дрепін А. В. Підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів. *Прогнозування розвитку соціально-економічних систем*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 3 жовтня 2020 р.). Запоріжжя. : Класичний приватний університет, 2020. С. 66–69.

16. Дрепін А. В. Середньострокове планування місцевих бюджетів. *Механізми державного регулювання конкурентоспроможності національної економіки та міграційних процесів*: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Одеса, 13 березня 2021 р.). Одеса : ОНУ імені І. І. Мечникова, 2021. С. 67–70.

17. Дрепін А. В. Перспективне прогнозування і планування доходів місцевих бюджетів. *Фінансова система України як складова інституційних перетворень економіки*: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 14–15 квітня 2021 р.). К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2021. С. 43–44.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	2
ВСТУП	13
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	20
1.1. Економічна сутність та роль місцевих бюджетів у забезпеченні соціально-економічного розвитку територій	20
1.2. Методологічні засади бюджетного регулювання у сфері міжбюджетних відносин	37
1.3. Досвід формування місцевих бюджетів у країнах із розвинутою та трансформаційною економікою	52
Висновки до розділу 1	69
Список використаних джерел до розділу 1	72
РОЗДІЛ 2. СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК СИСТЕМИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ	80
2.1. Механізм формування доходної частини місцевих бюджетів	80
2.2. Видатки місцевих бюджетів як складова фінансового забезпечення місцевого самоврядування	102
2.3. Удосконалення міжбюджетних відносин як інструменту регулювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць	123
Висновки до розділу 2	140
Список використаних джерел до розділу 2	
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	150
3.1. Пріоритети розвитку системи формування місцевих бюджетів в умовах інституційних змін бюджетної політики країни	150
3.2. Перспективне прогнозування і планування місцевих бюджетів	172
Висновки до розділу 3	188
Список використаних джерел до розділу 3	190
ВИСНОВКИ	197
ДОДАТКИ	202

ВСТУП

Актуальність теми. Система формування місцевих бюджетів постійно удосконалюється під впливом сукупності інституційних, суспільних, економічних, адміністративних факторів. Конфігурація функціональних повноважень між органами державної і місцевої влади має забезпечувати необхідний перерозподіл фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи на засадах достатності, економічності, результативності та ефективності. Важливим завданням бюджетної політики є згладжування соціально-економічних диспропорцій між адміністративно-територіальними одиницями. Фінансово спроможні територіальні громади є базисом для подальшого економічного зростання та надання населенню якісних публічних послуг і благ. З огляду на зазначене доцільним є подальший розвиток механізму адміністрування місцевих податків і зборів, справляння загальнодержавних податків до місцевих бюджетів, підвищення координації податкової служби і органів місцевого самоврядування у сфері оптимізації податкового боргу. Послідовні та обґрунтовані заходи бюджетної політики, враховуючи стратегічні орієнтири соціального і економічного розвитку сприяють розширенню фінансового потенціалу територій.

Серед вагомих наукових досліджень зарубіжних вчених у сфері міжбюджетних відносин та бюджетної децентралізації можна назвати праці А. Афонсо, Р. Баля, Т. Баскарана, Р. Бірда, В. Бузера, Дж. Б'юкенена, Н. Геммела, Р. Дорнбуша, Х. Зу, Дж. Мартінеса-Васкеса, Р. Масгрейва, У. Оутса, І. Санца, В. Сведена, Г. Таллока, В. Танзі, Ч. Тібу, А. Шаха.

Питанням формування місцевих бюджетів та їх впливу на соціально-економічний розвиток територій присвячені праці вітчизняних вчених: В. Андрущенко, Л. Беновської, І. Запатріної, Т. Канєвої, М. Карліна, О. Кириленко, М. Кужелева, Є. Кузькіна, Л. Лисяк, З. Лободіної, І. Лук'яненко, І. Луніної, А. Мазаракі, В. Макогон, Б. Малиняка, В. Опаріна, Ю. Остріщенко, М. Пасічного, Л. Сідельникової, І. Сторонянської, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та інших.

Водночас, потребують подальшого дослідження питання оцінювання впливу бюджетної децентралізації на економічний розвиток, підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів з урахуванням міжнародного досвіду. Доцільним є розвиток положень щодо перспективного прогнозування і планування місцевих бюджетів, та розробки відповідних бюджетних програм. За сучасних умов актуалізуються питання підвищення дієвості фіскальних стимулів соціально-економічного розвитку територій, у тому числі за рахунок інструментарію державного фонду регіонального розвитку. Потребують удосконалення критерії та основні засади виділення бюджетних асигнувань на інвестиційні проекти. Зазначене свідчить про актуальність дисертаційної роботи та обумовило визначення її мети, завдань, об'єкту і предмету дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Київського національного торговельно-економічного університету: «Фінансова стратегія суспільного розвитку» (номер державної реєстрації 0118U000047), в межах якої автором удосконалено положення щодо формування бюджетної політики у сфері міжбюджетних відносин, обґрунтовано пріоритетні напрями розвитку системи формування місцевих бюджетів в умовах інституційних змін бюджетної політики країни.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є розкриття теоретичних засад та удосконалення методологічних положень формування місцевих бюджетів в умовах інституційних перетворень бюджетної системи.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення наступних завдань:

- розкрити економічну сутність місцевих бюджетів як інструменту забезпечення соціально-економічного розвитку територій;
- розвинути методологічні засади бюджетного регулювання у сфері міжбюджетних відносин;

- узагальнити та систематизувати досвід формування місцевих бюджетів у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою;
- визначити особливості розвитку механізму формування доходної частини місцевих бюджетів;
- удосконалити положення щодо підвищення ефективності функціонування вітчизняної системи міжбюджетних відносин;
- розвинути підходи до оцінювання впливу витратків місцевих бюджетів на економічне зростання і суспільний добробут;
- обґрунтувати основні засади формування місцевих бюджетів в умовах інституційних змін бюджетної політики держави;
- удосконалити підходи до здійснення перспективного прогнозування і планування місцевих бюджетів;

Об'єктом дослідження є місцеві бюджети як складова системи забезпечення соціально-економічного розвитку.

Предметом дослідження є теоретичні питання та механізми формування місцевих бюджетів як інструменту регулювання економічного і соціального розвитку територій.

Методи дослідження. У роботі застосовано сукупність методів і підходів, що дозволило реалізувати концептуальну єдність дослідження. Системний та структурний методи використано при розкритті методологічних засад бюджетного регулювання у сфері міжбюджетних відносин. За допомогою порівняльного і факторного методів узагальнено та систематизовано досвід формування місцевих бюджетів у країнах із розвинутою та трансформаційною економікою. Історичний та логічний підходи використано при визначенні особливостей розвитку механізму формування доходної частини місцевих бюджетів. При обґрунтуванні підходів щодо удосконалення міжбюджетних відносин використано методи узагальнення та аналітичної оцінки. Методи синтезу, компаративного аналізу та економіко-математичного моделювання застосовано при розробці

основних засад формування місцевих бюджетів. При обґрунтуванні напрямів розвитку перспективного бюджетного прогнозування і планування використано методи наукового абстрагування і імітаційного моделювання.

Інформаційну базу дослідження становили законодавчі та нормативно-правові акти з питань формування доходної та видаткової частини місцевих бюджетів та державної політики у сфері міжбюджетних відносин, статистичні та аналітичні матеріали Міністерства фінансів України, Державної фіскальної служби України, Державної податкової служби України, Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України, Рахункової палати України, міжнародних фінансових організацій, відповідні монографії, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у наступному:

вперше:

– запропоновано концептуальні засади формування місцевих бюджетів в умовах інституційного розвитку бюджетної системи в частині забезпечення взаємоузгодженого використання інструментів фіскального регулювання соціально-економічного розвитку територій, посилення податкового потенціалу бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, механізму оцінювання ефективності видатків місцевих бюджетів на основі системи міжнародних показників з урахуванням якості надання суспільних благ і послуг, врахування впливу бюджетної децентралізації на динаміку економічного зростання, що спрямовано на зниження транзакційних витрат бюджетної політики та підвищення рівня добробуту населення;

удосконалено:

– механізм формування доходної частини місцевих бюджетів в частині оцінювання рівня податкоспроможності відповідних бюджетів, розширення фіскального простору територій, розвитку механізму адміністрування податків з урахуванням особливостей моделі міжбюджетних відносин;

– підходи щодо перспективного прогнозування і планування місцевих бюджетів, які ґрунтуються на взаємозв'язку бюджетних показників зі стратегічними цілями соціально-економічного розвитку територій, що надасть можливість посилити функціональну адаптивність бюджетного регулювання до умов розвитку економіки та покращити дієвість використання бюджетних інструментів;

– положення щодо формування бюджетної політики у сфері міжбюджетних відносин в частині збільшення фіскальної значимості податку на майно, розбудови системи критеріїв і показників надання інвестиційних трансфертів, оптимізації мережі соціальної інфраструктури, враховуючи вплив інституційних, суспільних, економічних, адміністративних факторів;

дістало подальшого розвитку:

– узагальнення та систематизація досвіду формування місцевих бюджетів у країнах із розвинутою та трансформаційною економікою, що надасть можливість покращити інституційне середовище фіскальної політики та підвищити обґрунтованість бюджетного процесу;

– положення щодо визначення особливостей розвитку механізму формування видатків місцевих бюджетів та їх впливу на економічний розвиток, що сприятиме посиленню бюджетної результативності та оптимізації видаткової частини бюджетів адміністративно-територіальних одиниць;

– розкриття сутності місцевих бюджетів в якості системи суспільно-економічних відносин з приводу формування фінансових ресурсів місцевих органів влади та їх подальшого використання для надання мешканцям територіальних громад необхідних публічних благ і послуг згідно покладених на владні інституції зобов'язання та іманентні функціональні повноваження, враховуючи систему критеріїв та принципів міжбюджетного фіскального регулювання, які забезпечують стійкість бюджетної системи та поступальний соціально-економічний розвиток територій.

Практичне значення одержаних результатів. Теоретичні положення та висновки дисертаційної роботи, що розкривають сутність та механізм формування місцевих бюджетів у системі соціально-економічного розвитку мають практичне значення у процесі підвищення рівня фінансової спроможності територіальних громад та удосконалення методологічних засад перспективного бюджетного прогнозування і планування.

Основні висновки та результати дисертаційної роботи використано Секретаріатом Кабінету Міністрів при підготовці проектів нормативно-правових актів з питань розробки та реалізації бюджетної політики, формування місцевих бюджетів (довідка від 18.02.2021 № 67/47/1-21). Обґрунтовані в дисертаційному дослідженні положення були використані Департаментом фінансів Київської міської ради при складанні бюджетного прогнозу на наступні за плановим два бюджетні періоди, розробці пропозицій щодо розвитку податкового потенціалу бюджету міста та підвищення ефективності використання коштів бюджету (довідка від 15.03.2021 № 054-7-13/2).

Положення дисертаційної роботи використані у навчальному процесі Київського національного торговельно-економічного університету при викладанні дисциплін «Фінанси», «Бюджетна система», «Державна фіскальна політика», «Бюджетне планування і прогнозування» (довідка від 11.03.2021 № 24).

Особистий внесок здобувача полягає у розкритті основних засад формування місцевих бюджетів. Наукові результати та висновки, які виносяться на захист, одержані автором самостійно.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні та методологічні положення, результати дисертаційного дослідження доповідалися на науково-практичних конференціях: «Фінансова система України в умовах економічних перетворень» (м. Київ, 18–19 квітня 2018 р.), «Економічний потенціал країни: наукові підходи та практика реалізації» (м. Одеса, 4 травня 2018 р.), «Фінансові аспекти розвитку економіки

України» (м. Хмельницький, 14 листопада 2018 р.), «Сучасні наукові погляди на економічні механізми стимулювання соціально-економічного розвитку» (м. Ужгород, 16 лютого 2019 р.), «Фінансова політика у системі соціально-економічного розвитку України» (м. Київ, 10–11 квітня 2019 р.), «Актуальні питання економіки в забезпеченні цілей сталого розвитку» (м. Київ, 4 жовтня 2019 р.), «Стратегія і практика інноваційного розвитку фінансового сектору України» (м. Ірпінь, 26–27 березня 2020 р.), «Прогнозування розвитку соціально-економічних систем» (м. Запоріжжя, 3 жовтня 2020 р.), «Механізми державного регулювання конкурентоспроможності національної економіки та міграційних процесів» (м. Одеса, 13 березня 2021 р.), «Фінансова система України як складова інституційних перетворень економіки» (м. Київ, 2021 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації опубліковано у 17 наукових працях, у тому числі 7 статтях у наукових фахових виданнях.

Обсяг та структура роботи. Загальний обсяг дисертації становить 227 сторінок, основний зміст роботи викладено на 201 сторінці. Дисертація містить 13 таблиць, 12 рисунків, 16 додатків, список використаних джерел включає 230 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

1.1. Економічна сутність та роль місцевих бюджетів у забезпеченні соціально-економічного розвитку територій

Розвиток суспільних відносин і трансформація системи організації державної та місцевої влади згідно конституційних норм, та інших інституційних засад обумовили необхідність удосконалення бюджетної політики країни. Її адаптивність до сучасних викликів та завдань, потреб мешканців територіальних громад щодо отримання якісних публічних послуг і благ детермінують вектори удосконалення міжбюджетних відносин, посилюють значимість місцевих бюджетів як фінансового регулятора соціально-економічного розвитку територій. Згідно положень Бюджетного кодексу України бюджет це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання комплексу функціональних повноважень та завдань відповідними інституціями влади [1]. Особливістю формування місцевих бюджетів є делегування функцій та завдань державних органів влади на місця з відповідними фінансовими ресурсами та наявність іманентних зобов'язань органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами, що потребує мобілізації власних надходжень та інших закріплених доходних джерел.

Вітчизняний дослідник М. Кульчицький [20, 21] під місцевими бюджетами розглядає систему формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, у тому числі делегованих. Тобто дане визначення повністю дублює трактування бюджету законодавчою владою. В. Зубріліна наголошує, що місцеві бюджети як економічна категорія уособлює систему

фінансових відносин з приводу формування і використання фінансових ресурсів місцевих органів влади, які мають об'єктивний характер та визначаються функціями місцевої влади. При чому учасниками відносин називається державний і місцевий бюджети, місцеві бюджети та господарські структури, на території відповідної громади, місцева влада та населення відповідної території [12]. На нашу думку, даний перелік учасників є дискусійним адже бюджет як державний так і місцевий є об'єктом відносин у даному ракурсі, а питання щодо їх наповнення і використання покладенні на відповідні інституції державної та місцевої влади. Тому учасниками відносин, пов'язаних із бюджетним регулюванням є органи державної влади, місцевого самоврядування, економічні суб'єкти у вигляді підприємств та підприємців, домогосподарств та міжнародних організацій, які виступають кредиторами чи надавачами грантів для відповідного місцевого бюджету.

Інший підхід до визначення місцевих бюджетів надає І. Легкоступ, на його думку місцеві бюджети – це створені органами місцевого самоврядування суспільні фонди грошових коштів, що акумулюють частину вартості валового внутрішнього продукту, мають плановий характер формування та витрачання і призначені для реалізації завдань та функцій, затверджених відповідною місцевою радою [24]. Під зазначеними функціями слід розуміти основні напрями діяльності місцевої влади щодо задоволення інтересів та запитів мешканців територіальних громад, у тому числі шляхом забезпечення здійснення ними відносин з іншими органами влади в межах чинного законодавства.

Вдосконалення механізмів публічного адміністрування відбувається з дотриманням загального вектору фіскальної децентралізації. Ефективність та результативність функціонування суб'єктів економічних відносин прямо залежить не лише від обсягу і структури фінансування, а й від широти делегованих повноважень, спектру можливостей щодо розпорядження і використання ввірених ним ресурсів. Пріоритетність запитів та інтересів територіальних громад, репрезентованих органами місцевого

самоврядування, за сучасних умов є незаперечною. З огляду на зазначене особливої значущості набувають питання узгодження загальнонаціональних цінностей із потребами територіальних громад, а також врегулювання низки соціально-економічних питань з метою підвищення рівня суспільного добробуту в контексті трансформації теоретико-методологічних та практичних підходів до формування місцевих бюджетів.

Комплекс питань пов'язаних з формування та виконанням місцевих бюджетів розглядався багатьма зарубіжними дослідниками, зокрема Р. Бірдом [44], Х. Мартінес-Васкесом [63], Р. А. Масгрейвом [65], Р. Поузом [70], У. І Оутсом [66, 67], Ч. Тібу [73] та іншими. Серед вітчизняних дослідників вагомий внесок у розробку зазначеної наукової тематики зробили С. А. Дяченко [11], Т. В. Канєва [15, 16], Л. В. Лисяк [25], І. О. Луніна [27], І. Я. Чугунов [37, 38]. Процеси формування місцевих бюджетів за умов децентралізації потребують ґрунтовного вивчення з врахуванням позитивного досвіду розвинених та емерджентних економік, тому подальші дослідження у цій сфері є доцільними та актуальними.

Фінансовий аспект децентралізації є актуальним предметом наукових досліджень, про що свідчить широке застосування у західному науковому дискурсі протягом останніх п'ятдесяти років суміжних термінів «фіскальна децентралізація» (fiscal decentralization) та «фіскальний федералізм» (fiscal federalism).

Фіскальна децентралізація визначається як раціональне делегування певних бюджетно-податкових функцій від центральних інституцій виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Децентралізація як об'єктивний процес перебуває одночасно в соціально-економічній, політичній, морально-етичній площині, торкаючись практично всіх сфер життя суспільства. Фіскальний федералізм – термін Річарда Абея Масгрейва популяризовано Уоллесом І. Оутсом, автором «децентралізаційної теореми» (Decentralization Theorem) – є специфічною моделлю вертикальної структури публічного сектору та не пов'язаний з конституційним устроєм держави,

оскільки в усіх країнах продукування суспільних благ здійснюється установами та організаціями, історично та фактично підпорядкованими центральним або місцевим самоврядним владним інституціям і фінансованими з бюджетів відповідних рівнів [66]. В другій половині ХХ – на початку ХХІ століття для постіндустріальних та емерджентних економік характерний спільний вектор, спрямований на підвищення ефективності функціонування публічних фінансів шляхом делегування центральними інституціями виконавчої влади низки повноважень органам місцевого самоврядування (зі створенням належної системи ресурсного забезпечення діяльності останніх).

Передумови реалізації децентралізаційних заходів інституційно визначені національним законодавством. Наприклад, відповідно до чинної редакції ст. 2 Бюджетного кодексу України передбачено існування місцевих бюджетів, в т. ч. обласних, районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування, до складу яких відносять бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст. Формування місцевих бюджетів здійснюється із дотриманням базових принципів єдності та збалансованості, самостійності, повноти і обґрунтованості, результативності і ефективності, субсидіарності, цільового використання ресурсів, справедливості і неупередженості, публічності і прозорості [1]. У загальному випадку місцеві бюджети виступають:

- фінансовою платформою автономності функціонування органів місцевого самоврядування, інструментом провадження фінансово-економічної політики на рівні адміністративно-територіальної одиниці;
- важливим джерелом фінансування програм економічного і соціального спрямування та механізмом перерозподільних процесів на регіональному рівні;
- чинником ендогенного економічного зростання та базою фінансової стабільності територій.

Традиційна теорія децентралізації визначає інституційні засади розподілу функцій між різними рівнями влади та детермінує відповідні

інструменти для виконання цих функцій. Децентралізація будується на ідеї, що виключною прерогативою уряду є забезпечення макроекономічної стійкості і стабільності, національної безпеки і оборони, а також надання допомоги соціально незахищеним верствам суспільства, в той час як інші функції щодо управління публічними фінансами можуть і мають бути делеговані місцевим самоврядним інституціям. Децентралізація має об'єктивні межі, якщо певні функції фінансової політики можуть та мають бути надані місцевому самоврядуванню, подібне твердження не застосовується стосовно, наприклад, її монетарної складової: делегування функцій у цій сфері могло б призвести до провадження експансивних заходів на рівні адміністративно-територіальних одиниць, наслідком чого, за моделлю Чарльза Тібу, стала б небажана міграція [73].

Комплекс завдань із реалізації програм у сферах охорони громадського здоров'я, початкової, середньої та професійно-технічної освіти, фізичного і духовного розвитку, а також розбудови транспортної та соціальної інфраструктури за принципом субсидіарності доцільно делегувати органам місцевого самоврядування. Емпіричний досвід доводить, що здебільшого зв'язок між громадою і органом самоврядування, який її репрезентує, є достатньо щільним для формування оптимального за структурою та обсягом пакету суспільних послуг і благ, фінансування яких коштом місцевих бюджетів можливе та доцільне.

Органи місцевого самоврядування згідно зі згаданою теорією мають фінансувати продукування послуг та благ, обсяг і динаміка споживання яких визначається регіональною специфікою. У світовій практиці повсюдно використовується категорія «ефективного рівня випуску “місцевих” суспільних послуг і благ» (the efficient level of output of a “local” public goods) [66], що описує ситуацію, коли сума граничних вигод населення адміністративно-територіальної одиниці рівна граничним витратам, понесеним з метою виробництва зазначених послуг та благ, тобто виконується умова 1.1:

$$\sum_{i=1}^n MBLG_i = MCLG, \quad (1.1),$$

де $MBLG_i$ – індивідуальна гранична вигода мешканця адміністративно-територіальної одиниці від отримання набору суспільних послуг та благ, фінансованих коштом місцевого бюджету;

n – чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці;

$MCLG$ – граничні витрати місцевого бюджету на виробництво суспільних послуг та благ.

Як правило, ефективний рівень випуску «місцевих» суспільних послуг та благ суттєво варіюється в різних адміністративно-територіальних одиницях через неідентичність граничних вигод та граничних витрат. Важливою задачею фіскальної децентралізації видається досягнення консенсусу щодо вартості утримання публічного сектору, а також перманентне зростання суспільного добробуту як на регіональному, так і на національному рівні. Виробництво суспільних благ та послуг фінансується і державним, і місцевими бюджетами, тому існує об'єктивна потреба визначення пропорцій та рівня децентралізації. Існує декілька методичних підходів до оцінювання фіскальної децентралізації, що застосовуються у вітчизняній та світовій практиці. При цьому слід зауважити, що децентралізація може бути визначена окремо за параметрами доходної та видаткової складових бюджету.

Важлива роль у формуванні доходної частини бюджету належить податковим надходженням, тому доцільно розглянути методику оцінки податкової децентралізації, яка передбачає закріплення податкових надходжень за різними рівнями бюджетної системи з метою стимулювання економічного росту. В країнах ОЕСР використовується наступна стандартна класифікація податкових надходжень у залежності від реальної спроможності органів місцевого самоврядування щодо їх контролю:

1) надходження від сплати податків, ставки та база оподаткування для яких детермінується органами місцевого самоврядування ($Trev_i$);

- 2) податкові надходження, щодо яких органи місцевого самоврядування можуть регулювати лише базу (*Trev₂*);
- 3) податкові надходження, щодо яких інституції місцевого самоврядування можуть регулювати виключно ставки (*Trev₃*);
- 4) податкові надходження, що розподіляються між бюджетами різних рівнів (*Trev₄*);
- 5) надходження від сплати місцевих податків, ставки та база оподаткування для яких визначається на центральному рівні (*Trev₅*).

Ступінь податкової децентралізації вважається достатнім, якщо територіальні громади реально наділені фінансовими ресурсами, адекватними їх видатковим зобов'язанням у відповідному періоді. Перелік податків і зборів, що можуть бути включені до числа місцевих, визначається індивідуально, враховуючи інституційні умови [16]. До місцевих бюджетів зараховуються платежі, пов'язані зі справлянням податку на майно (що інтегрує податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок, плату за землю), єдиного податку, податку на доходи фізичних осіб, акцизного податку із реалізованих підприємствами роздрібною торгівлю підакцизних товарів, туристичного збору, збору за місця паркування транспортних засобів.

Дослідження обсягу та структури неподаткових надходжень місцевих бюджетів дозволяє оцінити певні децентралізаційні процеси. Наприклад, в сучасних умовах відбувається перегляд парадигми фінансування мережі бюджетних установ, поступова відмова від низькоефективного кошторисного фінансування, генетично пов'язаного з централізованою бюджетною системою, та перетворення зазначених економічних суб'єктів на повноцінних учасників ринку, що активно розвивають маркетингові політику і стратегію, нарощують власний комерційний потенціал в частині надання профільних та суміжних послуг понад гарантований державою обсяг на платній основі. Частка власних надходжень бюджетних установ у загальному обсязі їх фінансових ресурсів характеризує відносну фінансову автономію цих

інституцій. Фінансова автономія є суттєвою умовою поглиблення фіскальної децентралізації.

Крім податків та зборів, а також власних надходжень мережі бюджетних установ, джерелами формування фінансового потенціалу адміністративно-територіальних утворень є доходи від власності і підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності, доходи від операцій з капіталом тощо. Органи місцевого самоврядування повинні усіляко сприяти збільшенню відповідних надходжень, внаслідок чого можливо якісніше і повніше задовольняти регіональні запити і потреби в суспільних благах та послугах.

Аналіз бюджетних видатків також допомагає сформулювати уявлення про рівень децентралізації фіскальної системи. Так, у вітчизняній оцінній практиці застосовують ваговий коефіцієнт або рівень видатків (level of decentralization by expenditures) органів місцевого самоврядування Exp_{LB} (local budgets's expenditures) у видатках зведеного бюджету Exp_{GB} (general budgets's expenditures), що обчислюється за допомогою формули 1.2:

$$LD_{exp} = \frac{Exp_{LB}}{Exp_{GB}} \quad (1.2)$$

Високим вважається рівень децентралізації, за якого коефіцієнт перевищує 0,45 (45 %); якщо показник менший від 0,30 (30 %), то досліджувана система характеризується високою централізацією.

Подібна методика має інституційні обмеження щодо практичного використання, оскільки розподіл продуктованих адміністративно-територіальними одиницями благ і послуг (вартість яких лежить в основі видатків місцевих бюджетів) в більшості країн є нерівномірним. Оскільки громадські потреби і запити щодо специфічних благ і послуг також суттєво варіюються в різних регіонах, на нашу думку, запропонована вище методика має суттєві недоліки: в окремих адміністративно-територіальних одиницях рівень децентралізації може бути надвисоким, тоді як в інших – низьким, а

загальний усереднений ваговий коефіцієнт для національної економіки в такому разі залишатиметься малоінформативним. Пропонуємо здійснювати аналіз рівня централізації фінансування суспільних послуг і благ для кожної адміністративно-територіальної одиниці індивідуально на основі моделі 1.3:

$$LD_{exp_adm(i)} = \frac{Exp_{LB}}{Stexp_{adm(i)} + Exp_{LB(i)}} \quad (1.3)$$

де $LD_{exp_adm(i)}$ – рівень децентралізації фінансування суспільних послуг і благ в i -ій адміністративно-територіальній одиниці (administrative unit's level of decentralization by expenditures);

$Exp_{LB(i)}$ – обсяг видатків місцевого бюджету (expenditures of local authorities) i -ої адміністративно-територіальній одиниці на виробництво суспільних благ та послуг;

$Stexp_{adm(i)}$ – обсяг видатків державного бюджету (expenditures of the state budget) на виробництво суспільних послуг і благ для i -ої адміністративно-територіальній одиниці.

Обсяг виробництва суспільних благ і послуг має задовольняти наявні та потенційні запити громадськості за обсягом та структурою. В разі перевиробництва, їхня вартість для споживацького контингенту пропорційно зростає, а обсяг отримуваних ними вигод залишається незмінним (або благо набуває ознак антиблага і знижує сукупний рівень задоволення потреб споживача). В цьому разі тотожність 1.1 перетворюється у нерівність 1.4:

$$\sum_{i=1}^n MBLG_i < MCLG, \quad (1.4)$$

Вартість суспільних послуг та благ для споживачів умовно ототожнюється з величиною сплачуваних ними податків і зборів. Порухення умови свідчатиме про відносне зростання вартості надання зазначених послуг, зниження рівня добробуту, глибинний дисбаланс у фінансовій сфері. Це спонукатиме платників податків до активного пошуку легальних та нелегальних шляхів оптимізації власних податкових платежів, потіршення податкової дисципліни. Кінцевим результатом буде недоотримання

бюджетом коштів та неспроможність фінансувати його основні боргові зобов'язання. Щільність та чутливість зв'язку між органами місцевого самоврядування і територіальною громадою дозволяє уточнювати та адаптивно корегувати бюджетні плани і прогнози, що з об'єктивних умов не завжди можливо в разі макроекономічного наукового передбачення.

У вітчизняній науці та практиці застосовуються економічна, функціональна та програмна класифікації бюджетних видатків [38]. Зарубіжні дослідники наголошують, що видатки можна згрупувати також за кваліфікаційною ознакою їх впливу на економічне зростання. Через відмінності у природно-кліматичних умовах, чисельності населення, виробничому профілі регіону, обсязі і структурі валового регіонального продукту, споживчих традиціях тощо ідентичні бюджетні видатки, здійснювані в різних адміністративно-територіальних одиницях, можуть бути віднесені і до продуктивних (тих, що мають позитивний вплив на динаміку реального ВВП), і до непродуктивних (які є нейтральними, або ріст яких призводить до уповільнення економічного зростання). В умовах децентралізації органи місцевого самоврядування повинні здійснювати аналіз потенційного впливу композиційної структури бюджетних видатків місцевого бюджету на економічне зростання регіону.

В процесі дослідження Р. Барро встановлено, що державна політика посідає важливе місце серед детермінант економічного зростання, що проявляється насамперед у дії верховенства права, помірному рівні публічних видатків і стабільній інфляції. Також суттєвий вплив на приріст реального ВВП мають видатки на інфраструктуру, якість освіти та медицини [40]. Останні три компоненти безпосередньо пов'язані з місцевими бюджетами. При чому окрім обсягів виділених асигнувань на дані цілі необхідно приділяти питанню ефективності використання бюджетних коштів. Таким чином, складаючи місцевий бюджет здійснюється формування підвалин для подальшого ендogenous економічного зростання. Е. Морал-Беніто ідентифікував основні фактори і відповідні групи показників, що їх

характеризують, які впливають на динаміку економічного зростання. До них належать: демографічні фактори, рівень інвестування та частка перерозподілу ВВП через систему публічних фінансів [64]. Місцеві бюджети впливають на розвиток демографічної ситуації в країні, адже за рахунок місцевих бюджетів відбувається підтримка дорожньої та соціальної інфраструктури, за рахунок видатків фінансуються базові суспільні послуги, забезпечується соціальна підтримка населення тощо. В загальній структурі капітальних інвестицій частка коштів місцевих бюджетів складає близько 9%, що вказує на їх значимість у інвестиційних потоках.

Бюджетна політика органів місцевого самоврядування у сфері видатків повинна будуватися з урахуванням лагових ефектів та неоднорідного характеру впливу суспільних благ і послуг на добробут територіальної громади. Наприклад, видатки на відновлення і розбудову регіональної транспортної інфраструктури можна оцінити з достатньою об'єктивністю, оскільки вони мають універсальний і безадресний характер, підвищуючи добробут всіх осіб, що постійно проживають або тимчасово перебувають в межах певної адміністративно-територіальної одиниці. Видатки на освіту і охорону здоров'я впливають на конкретних споживачів освітніх та медичних послуг відповідно, тому оцінка якості названих соціальних послуг матиме суб'єктивний характер.

Важливою інституційною умовою є закріплення в ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» категорії «бюджет розвитку». В якості останнього розуміють доходи та видатки місцевих бюджетів, утворені і використовувані для виконання програм соціально-економічного розвитку (пов'язаних із здійсненням інвестиційної діяльності), зміцнення фінансової та матеріальної бази відповідної адміністративно-територіальної одиниці (з метою розширеного відтворення), а також для погашення місцевого боргу.

Ст. 7 Бюджетного кодексу України [1] детермінує сукупність принципів, на яких будується вітчизняна бюджетна система. Серед них важливе місце посідає принцип субсидіарності, за яким різні види видатків

розподіляються між державним та місцевими бюджетами, а розподіл ресурсів між місцевими бюджетами ґрунтується на об'єктивній потребі максимального наближення надання гарантованих публічних послуг безпосередньо до їх споживача. Варто наголосити, що базові положення функціонування зазначеного принципу визначені у Європейській Хартії місцевого самоврядування [13]. По-перше, принцип субсидіарності передбачає передачу якомога більшого обсягу функціональних повноважень органам місцевого самоврядування. Державні інституції вищого рівня мають бути звільнені від функцій, які ефективно можуть виконувати нижчий рівень. Водночас, ефективність виконання функцій є базовим критерієм розмежування функцій між рівнями влади. Принцип субсидіарності надає право місцевим органам влади самостійно вирішувати питання у межах їх компетенції. Місцеве самоврядування має відповідні права приймати безпосередню участь в ухваленні загальнодержавних рішень, що стосуються їх діяльності. Також згаданий принцип передбачає регламентування діяльності місцевих органів влади формальними інституційними засадами, які створюють правові рамки для функціонування місцевого самоврядування.

На практиці принцип субсидіарності реалізується, зокрема, через існування бюджетів громадських ініціатив, що є прикладом партисипативного бюджетування. В нашій державі такі бюджети створюються із використанням позитивного зарубіжного досвіду. Органи місцевого самоврядування щорічно на підставі рішення про відповідний місцевий бюджет формують бюджет громадських ініціатив, з метою реалізації проектів локального значення, обраних на конкурсній основі. Ці ж інституції встановлюють вимоги щодо форми і змісту проектів, порядку проведення і оприлюднення результатів конкурсу, прав і повноважень учасників процесу (зокрема авторів проектів, експертних груп, координаційних рад тощо) тощо. Принциповим є факт, що вибір проектів, які підлягатимуть реалізації, здійснюється безпосередньо членами територіальної громади; це мінімізує ймовірність використання

адміністративних важелів впливу.

Весь комплект документів щодо реалізації бюджету громадських ініціатив підлягає безумовному оприлюдненню та наданню за запитом визначеної форми з метою виконання умов Закону України «Про доступ до публічної інформації». Встановлення будь-яких штучних обмежень щодо оприлюднення інформації про видатки чи інше розпорядження бюджетними коштами суворо забороняється.

Іншим значимим аспектом фіскальної децентралізації є можливість застосування специфічних фінансових інструментів, наприклад, здійснення міжбюджетних трансфертів, а також використання вільного залишку коштів місцевих бюджетів (що виникає в разі перевищення залишку коштів їх загального фонду над оборотним залишком коштів на кінець бюджетного періоду) [14]. В зарубіжній фінансовій практиці застосовуються для позначення цих інструментів використовуються дещо відмінні категорії: «міжбюджетні гранти» (intergovernmental grants) і «розщеплення доходів» (revenue sharing) відповідно.

У найзагальнішому випадку міжбюджетні трансферти забезпечують розширення спектру додаткових вигод для адміністративно-територіальних одиниць, «фіскальне вирівнювання» регіонів на основі збалансування їх потреб та спроможності (завдяки чому поліпшується конкурентна ситуація на національному ринку), а також загальне вдосконалення податкової системи. У вітчизняній бюджетно-податковій практиці розрізняють трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам (субвенції, базові, додаткові і стабілізаційні дотації), реверсні дотації та трансферти між місцевими бюджетами.

Порядок та механізм здійснення міжбюджетних трансфертів визначається нормативною складовою інституційного середовища публічних фінансів. Наприклад, в Україні згідно з ч. 2 ст. 108 Бюджетного кодексу та Постановою Кабміну від 15 грудня 2010 року № 1132 «Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів» визначено, що Казначейство здійснює перерахунок бюджетам місцевого самоврядування

(зокрема бюджетам об'єднаних територіальних громад, які створюються згідно із законом та перспективним планом їх формування), для яких передбачені міжбюджетні трансферти, відповідно до розпису державного бюджету в рівних частинах: 1) базової дотації щодаки в останній день декади, за III декаду грудня – до 25 числа; 2) освітньої та медичної субвенцій двічі на місяць до 10 та 25 числа. Інші типи субвенцій з державного бюджету перераховуються Казначейством в обсягах, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний рік, на рахунки місцевих бюджетів, відкриті в органах Казначейства, згідно з розписом держбюджету (у разі перерахування із його спеціального фонду – в межах і коштом відповідних надходжень). Важливим та принциповим є цільове призначення міжбюджетних трансфертів.

У світовій практиці розрізняють «умовні» (“conditional grants”) та «безумовні» (“unconditional grants”) міжбюджетні гранти (трансферти). За визначенням У. І. Оутса, «умовні» міжбюджетні гранти мають певні обмеження, щодо використання коштів реципієнтами, тоді як «безумовні» є одноразовими переказами (lump-sum transfers), що можуть використовуватися будь-яким способом за бажанням одержувача. Дослідник відзначає, що «безумовні» міжбюджетні гранти є типовим інструментом фіскального вирівнювання адміністративно-територіальних утворень [66]. Погоджуючись з автором щодо теоретичної придатності подібного «безумовного» інструменту за наявності відповідного інституційного забезпечення, зазначимо, що, на нашу думку, використання «безумовних» міжбюджетних трансфертів недоцільне для емерджентних економік: відсутність цільового призначення фактично нівелює інститут фінансового контролю та аудиту, ускладнює процедури оцінки ефективності та результативності, створює умови для порушень бюджетного законодавства і зловживань у фінансовій сфері.

Загальний рівень фіскальної децентралізації може бути оцінений на основі комплексного дослідження її складових, оцінювання прозорості виділення і функціональної ефективності використання міжбюджетних

трансфертів. Ретроспективний аналіз доводить, що висока централізація характерна переважно для країн, що розвиваються, а також для низки емерджентних економік, в межах яких здійснюється початковий етап переходу від інерційної командно-адміністративної до ринкової економіки [35]. Західноєвропейські економіки розпочали процеси фіскальної децентралізації ще в 1960–1970-х роках, набуття транзитивними економіками базових рис нових ринкових також здебільшого супроводжується імплементацією децентралізованої моделі бюджетної системи. Важливими перевагами бюджетної децентралізації є розвиток демократичних процесів та забезпечення підзвітності місцевої влади. Децентралізація є інституційним механізмом забезпечення єдності країни, за рахунок врахування специфічних регіональних потреб при формуванні бюджетів місцевого самоврядування. Однак, за умов слабкості інституцій потенційно можливим є активізація сепаратистських рухів, перенесення відповідальності за вчинені дії з одного ієрархічного рівня влади до іншого. Крім того, децентралізація формує конкуренцію у сфері управління регіональним розвитком, підходи до формування бюджетів є ідентичними, а різна якість управління демонструватиме різну якість життя у територіальних громадах. Існування позитивних історій успіхів територіальних громад спонукатиме місцеву владу бути результативнішою. Іншою перевагою є встановлення зв'язку між сплачуваними мешканцями територіальної громади податками й надаваними послугами і благами з місцевого бюджету. Суспільні прагнення до поліпшення добробуту є мотивацією до здійснення дієвого контролю за владою щодо ефективності використання фінансових ресурсів. В свою чергу, місцева влада має бути мотивованою до мобілізації додаткових власних надходжень.

На основі значного досвіду провадження розвиненими та транзитивними економіками фіскальної децентралізації можна виділити низку закономірностей, зокрема:

— за ефективного Парето-розподілу ресурсів можна висунути презумпцію про відчутну перевагу децентралізованого надання суспільних

благ і послуг з урахуванням локальних ефектів та звичаєво-традиційної складової інституційного середовища;

— величина сукупних та граничних вигод, одержуваних населенням регіону за умов децентралізованого надання благ, залежить одночасно від ступеня неоднорідності суспільних запитів у різних територіально-адміністративних одиницях та від розбіжностей у сукупних і граничних витратах, необхідних для надання відповідних благ;

— відносна вартість суспільних благ може бути визначена у якості одного з основних критеріїв та каталізаторів механічного руху населення.

Загальний ефект від бюджетної децентралізації для національної економіки в цілому є прогнозовано позитивними, проте неоднозначними та контроверсійними для різних економічних агентів. Наприклад, розглядаючи податкову складову цього явища, можна стверджувати, що регулювання бази оподаткування органами центральної виконавчої влади дозволяє створювати ідентичні умови для платників податків на всій території країни, нехтуючи водночас відмінностями у податковому потенціалі адміністративно-територіальних одиниць. Водночас базисний принцип єдності при реалізації податкової політики проявляється у регулюванні ставок з метою уніфікації податкового навантаження. Існування інституту державного контролю за встановленням податкових пільг виконує превентивну функцію щодо небажаного механічного руху населення, проте суттєво знижує стимули економічних агентів для підвищення ефективності і результативності власної діяльності. Здійсненню ефективної фіскальної децентралізації має передувати масштабна підготовча робота, що включатиме планово-прогностичну діяльність із визначення всієї множини потенційних наслідків фіскального федералізму. Доцільним видається пошук нових способів і моделей взаємодій фінансових інституцій (одночасно на макро-, мезо- та мікрорівнях) із платниками податків, використання класичних важелів та інструментів ризик-менеджменту тощо.

Інституційна спроможність владних інституцій (за умов існування належних нормативно-правової бази, аналітичного інструментарію та

інформаційного забезпечення для коригування певних податків) має бути ультимативним критерієм при розподілі податків за рівнями бюджетної системи в контексті децентралізації.

На процеси формування місцевих бюджетів впливають:

- державний устрій та адміністративно-територіальний поділ, делегування управлінських функцій, характер розподілу повноважень між ієрархічними рівнями влади;
- соціально-економічний розвиток територіальних утворень та економічний потенціал регіонів;
- інституційні традиції місцевого самоврядування, тип економічної культури, наявність базисних ознак громадянського суспільства.

Пріоритетного вирішення потребують питання відновлення та розвитку регіональної інфраструктури, вдосконалення інституту публічного адміністрування на основі запровадження стандартів якості надання відповідних послуг, запровадження механізмів громадського контролю, дієвих планово-прогностичних практик, зокрема процедур оцінювання ефективності фіскальної політики адміністративно-територіальної одиниці ще на стадії її планування тощо.

Оптимізація кількості територіальних громад на практиці відбувається шляхом їх укрупнення, внаслідок чого скорочуються видатки на утримання адміністративного апарату, акумулюється фінансові ресурси, необхідні для реалізації програм регіонального розвитку. Таке укрупнення відбувається не довільно, а з врахуванням об'єктивних критеріїв (можливість своєчасного надання специфічних послуг, наприклад у сфері охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення тощо) та думки громадськості. Вдосконалення адміністративного устрою має створити базис для посилення ефективності та результативності фінансового регулювання соціально-економічного розвитку територій, синхронізувати ресурсні потоки, максимального задоволення потреб і запитів споживачів суспільних благ і послуг.

Процеси фіскальної децентралізації характерні для всіх розвинених та більшості емерджентних економік із соціальними пріоритетами. Дана

категорія передбачає не лише структурну трансформацію бюджетно-податкової системи, а й перегляд концептуальних онтологічних засад публічних фінансів. Делегування частини функцій і повноважень центральними органами виконавчої влади інституціям місцевого самоврядування є виправданим з огляду на необхідність реалізації принципу субсидіарності. Водночас розмежування зазначених функцій і повноважень між владними інститутами має відбуватися виважено та з належним науковим обґрунтуванням. Одним із визначальних критеріїв фіскальної децентралізації є щільність зв'язку між територіальною громадою та самоврядним органом, що її репрезентує, здатність владних інституцій забезпечити максимально ефективне формування та виконання місцевих бюджетів, продукування суспільних благ і послуг в обсязі та зі структурою, які задовольняють існуючі й потенційні запити мешканців територіальної громади.

Виходячи з вищевикладеного вбачаємо що сутність місцевих бюджетів проявляється в системі суспільно-економічних відносин з приводу формування фінансових ресурсів місцевих органів влади та їх подальшого використання на забезпечення мешканців територіальних громад необхідними публічними благами і послугами згідно покладених на владні інституції зобов'язання та іманентні функціональні повноваження, враховуючи систему критеріїв та принципів міжбюджетного фіскального регулювання, які забезпечують стійкість бюджетної системи та поступальний соціально-економічний розвиток територій.

1.2. Методологічні засади бюджетного регулювання у сфері міжбюджетних відносин

З метою вдосконалення системи державного фінансового менеджменту необхідним є комплексне застосування сучасних управлінських механізмів, важелів та підходів, що дозволили б максимізувати відтворювальний потенціал, іманентно властивий системі перерозподільних відносин.

Вітчизняне фінансове законодавство містить низку економічно обґрунтованих положень, які досі не можуть повноцінно та ефективно реалізуватися на практиці через певну недосконалість відповідного інституційного середовища. Детермінація необхідності розвитку міжбюджетних відносин і формування фінансово спроможних територіальних громад одним із пріоритетних векторів бюджетної політики спрямоване на зміцнення економічного базису адміністративно-територіальних утворень, підвищення ефективності виконання бюджетних програм. Розвиток взаємовідносин бюджетів місцевого самоврядування із державним бюджетом потребує систематизації зарубіжного досвіду у даній сфері та удосконаленню методологічних засад відповідно до трансформацій адміністративно-територіального устрою та економічної доктрини держави і регіонів.

Міжбюджетні відносини є важливою складовою взаємовідносин між органами місцевого самоврядування і державними інституціями щодо забезпечення місцевих бюджетів необхідними ресурсами. Однак характер означених відносин полягає не лише у фінансовому аспекті, важливим є забезпечення належних повноважень у сфері регулювання й контролю, а також управлінської автономії [28]. Загальні принципи розробки і реалізації фіскальної політики органічно інтегровані до бюджетної архітектури країни. Реалізація заходів бюджетного регулювання потребує не лише декларативного дотримання зазначених принципів, а і їх активного удосконалення та адаптації відповідно до вимог часу. За сучасних умов функціонування бюджетної системи присутня необхідність модифікації моделей взаємодії учасників бюджетного процесу для максимізації їх потенційної вигоди.

Бюджетний кодекс України детермінує нормативні засади функціонування бюджетної системи, її принципи, основи відповідного процесу та міжбюджетних відносин. Базисними принципами визначено принципи: єдності (на основі застосування уніфікованих нормативно-

правової бази, фінансово-кредитної системи, моделі бюджетного регулювання тощо); збалансованості (дотримання динамічної рівноваги між видатками та доходами відповідних бюджетів); самостійності (що реалізується завдяки закріпленню за певними бюджетами відповідних джерел доходів та праву органів державної влади та місцевого самоврядування визначати принципові напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства); повноти; обґрунтованості (виходячи з реалістичних прогнозних макропоказників-індикаторів соціально-економічного розвитку); ефективності та результативності; субсидіарності (розподілу видатків між бюджетами з метою максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосередніх споживачів); цільового використання коштів; справедливості і неупередженості; публічності та прозорості [1].

В процесі функціонування бюджетної системи виникає необхідність перерозподілу частини фінансових ресурсів між бюджетами різних ієрархічних рівнів, що знайшло прояв у множині міжбюджетних відносин. За сучасних умов фінансова автономізація та децентралізація органічно поєднуються із системою таких відносин. Міжбюджетні відносини служать дотриманню зазначених вище принципів, водночас виступаючи і безпосереднім механізмом їх реалізації. Метою регулювання таких відносин є дотримання відповідності повноважень щодо здійснення видатків, закріплених за бюджетами, та фінансових ресурсів, що мають гарантувати виконання цих повноважень, тобто реалізацію принципу збалансованості. Серед інших важливих задач здійснення міжбюджетних відносин слід назвати оптимальний перерозподіл фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними утвореннями із неоднорідними рівнями економічного розвитку, а також підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у генеруванні достатніх обсягів та поліпшенні структури надходжень до державного та відповідних місцевих бюджетів.

Закріплення доходів місцевих бюджетів, насамперед податкових

надходжень здійснюється із застосуванням трьох основних підходів. Перший є поєднанням наукових досліджень Р. Масгрейва та У. Оутса та полягає в наступному. Пріоритетним є зарахування до місцевих бюджетів податків, база оподаткування якими є іммобільною; також доцільно надходження від податків, база яких рівномірно розподіляється в міжрегіональному розрізі та різними адміністративно-територіальними утвореннями; а також податки – надходження яких є найбільш стабільними [65, 66]. Діаметрально протилежний підхід полягає у тому, що місцеві інституції як частина управлінського державного апарату у кінцевому підсумку нарощують свої повноваження у здійсненні видатків, а отже націлені на максимізацію податкових надходжень до бюджету. З метою обмеження такої діяльності пропонується створювати умови для посилення податкової конкуренції між територіальними утвореннями, та закріпити за місцевими бюджетами податки з широкою та мобільною базою оподаткування [47]. В процесі еволюції бюджетної та податкової політики згенеровано третій підхід до зарахування податкових надходжень до місцевих бюджетів, який полягає у досягненні їх податкової автономії. У. Оутс зазначає, що вища ефективність використання коштів місцевого бюджету досягається шляхом розширення контрольних повноважень місцевих інституцій за справлянням податків. Крім того, органи місцевого самоврядування мають бути наділені повноваженнями щодо встановлення ставок податків і зборів [67]. Розподіл повноважень щодо визначення бази оподаткування між центральним і місцевим рівнем має бути спрямований на посилення відповідальності за ухвалення рішення.

Досвід побудови міжбюджетних відносин засвідчує, що необхідною і важливою складовою надходжень місцевих бюджетів виступають власні надходження, до яких зараховують місцеві податки і збори, ставки і базу яких регулюють органи місцевого самоврядування, власні надходження бюджетних установ. До інших джерел належать розщеплені надходження загальнодержавних податків, трансферти та запозичення місцевих бюджетів.

Виходячи з основоположних принципів розробки податкової політики та суспільних потреб базовим принципом розподілу податків за різними рівнями бюджетної системи є фіскальна достатність. Адже мобілізовані податкові надходження мають бути достатніми для фінансування соціальних і економічних зобов'язань, які постають перед бюджетом. Надходження від доходних джерел мають бути вищими аніж витрати на їх адміністрування, що є відображенням принципу економічності. Вкрай важливо щоб система формування доходів місцевих бюджетів згладжувала економічні нерівності між територіями, і надавала певні стимули для депресивних регіонів. Систематизація відповідних критеріїв дозволила побудувати матрицю відповідності основних податкових надходжень, що відображено в табл. 1.1.



Таблиця 1.1

Характеристика основних податкових надходжень місцевих бюджетів

Критерій / податок	ПДВ	Акцизний податок	Податок на доходи фізичних осіб	Податок на прибуток	Майнові податки
Фіскальна достатність	залежно від розміру ТТ ¹	–	залежно від розміру ТТ ¹	–	залежно від рівня розвитку
Витрати на адміністрування	помірні	невисокі	невисокі	помірні	помірні
Вплив місцевих органів на базу/ставку податку	–	–	–	–	+
Зменшення економічної нерівності між територіями	–	–	–	–	–
Вплив на економічне зростання	нейтральний	нейтральний	деструктивний	деструктивний	нейтральний
Потенціал ухилення	низький	низький	високий	високий	помірний

¹ - територіальна громада

Джерело: узагальнено на складено автором на основі даних ОЕСР, Державної податкової служби України та PwC

Найвищу відповідність заявленими критеріям в контексті обґрунтованості закріплення податкових надходжень за місцевими бюджетами спостерігається за майновими податками, натомість найнижчу податок на прибуток підприємств. Даний аналіз також демонструє, що можливим є спрямування частки акцизного податку в доходну частину місцевих бюджетів, однак головною перепорою є невисока фіскальна значимість даних надходжень, особливо у малочисельних населених пунктах. Взагалі, емпіричний досвід справляння податків на споживання у європейських державах свідчить, що це є доречним у складі федерацій та в країнах з високим рівнем фінансової автономії територій, натомість в унітарних державах результативність такого кроку є досить сумнівною.

З огляду на принципову диференціацію міжрегіонального розвитку актуальним та доцільним видається пошук динамічного балансу між фіскальною автономією місцевих бюджетів та виконанням власних і делегованих повноважень у повному обсязі для всіх територій. Місцеві бюджети мають бути наділені ресурсами, достатніми для результативного виконання покладених на них функцій. О. Савастаєва наголошує на необхідності узгодження інституційних засад формування місцевих бюджетів і функціонального наповнення місцевих органів влади [33]. Адже структурна композиція доходних джерел бюджетів місцевого самоврядування значним чином залежить від обсягу покладених на нього завдань соціально-економічного спрямування. Міжбюджетні відносини повинні забезпечити умови ефективної циркуляції фінансових потоків з метою активізації процесів економічного зростання.

Поширеною практикою на етапі становлення вітчизняної бюджетної системи була реалізація доволі контрверсійних заходів фіскального вирівнювання, що набували подекуди агресивної форми та не створювали реальних стимулів регіонального розвитку. Вважаємо, що важелі бюджетно-податкового регулювання повинні застосовуватися із систематичністю та виваженістю, враховуючи суспільну думку та парадигму державної

фіскальної політики, зорієнтовану на підтримку процесів економічного зростання. Насамперед йдеться про посилення основних детермінант економічного зростання, здійснення регулятивного впливу на інвестиційний і споживчий попит. Недостатній ступінь розвитку інституційного середовища бюджетної політики послаблює результативність впливу бюджетного інструментарію на динаміку макроекономічних процесів. Відповідні фінансові індикатори (із обов'язковим врахуванням економічної циклічності) можуть використовуватися у якості інституційних обмежень, амортизуючи ймовірний деструктивний вплив екстерналій на процеси ендогенного розвитку економіки у середньо- та довгостроковій перспективі. Зміни в розвитку фіскальних взаємовідносин державного з місцевими бюджетами мають сприяти уповільненню темпів внутрішньої та зовнішньої міграції населення шляхом покращення якості життя проживання у відповідних територіальних громадах.

Принцип субсидіарності за умов фіскальної децентралізації набуває певних проявів, зокрема:

- інституціональної визначеності отримує характер розмежування повноважень між рівнями владних інституцій, а також залучення громадськості до контролю якості надаваних цими інституціями адміністративних послуг;

- відбувається масштабне делегування владних повноважень органам місцевого самоврядування (об'єктивною межею чому може виступати лише експліцитна загроза суспільному порядку та стабільності) на основі здійснення системного моніторингу потреб та інтересів мешканців територіальних громад із метою визначення їх потреб у наданні суспільних благ та послуг;

- можливість втручання влади вищого ієрархічного рівня у фінансову діяльність владних органів нижчих рівнів раціонально обмежується та мінімізується, проте допускається у разі неспроможності останніх вирішувати певні завдання ;

– взаємодія органів центральної державної влади та самоврядних інституцій адміністративно-територіальних одиниць відбувається відповідно до стандартних процедур, визначених нормативною складовою архітектури бюджетної сфери;

– залучення центральних органів виконавчої влади до середовища фінансових компетенцій місцевого самоврядування відбувається на засадах подальшої автономізації, а не підпорядкування, субординації чи фіскального імперативу.

Наближеність до споживача суспільних благ і послуг має поєднуватись із забезпеченням якості їх надання. Практика засвідчує формування адміністративних, госпітальних, освітніх округів на основі критеріїв рівновіддаленості закладів та фінансової спроможності бюджетів, за рахунок яких здійснюється фінансування згаданих послуг. З метою поглиблення методологічного базису методологічних відносин у країні з емерджентною економікою доречно застосовувати, окрім вже визначених у нормативних актах принципів, наступні: послідовності реалізації міжбюджетних відносин, альтернативності, системності, інституційної визначеності та гласності [31].

Послідовність реалізації міжбюджетних відносин передбачає детермінацію їх мети, пріоритетних цілей та завдань (представлених у вигляді цілісної системи індикативних показників), відповідальних виконавців, запровадження дієвих методів і процедур контролю та аудиту відповідності фактичної реалізації таких відносин запланованим параметрам. Кінцевою метою організації міжбюджетних відносин як структурної складової системи бюджетного регулювання є забезпечення належного рівня життя населення, що потребує досягнення довгострокової макроекономічної рівноваги і підтримки стійких темпів економічного зростання. Завданнями побудови моделі міжбюджетних відносин є формування спроможних територіальних громад, усунення економічної нерівності та соціально-демографічних диспропорцій, задоволення різнобічних запитів населення, зниження трансакційних витрат системи державного управління тощо.

Формування комплексу бюджетних програм має здійснюватися послідовно, забезпечуючи певну спадковість механізму фінансового забезпечення досягнення згаданих цілей та завдань. Процеси прогнозування і планування місцевого бюджету задля підвищення точності мають враховувати ретроспективні аспекти у вигляді встановлених особливостей, недоліків, прорахунків, оцінки ефективності минулих періодів.

Адаптивність є властивістю міжбюджетних відносин, що послідовно впливає з їхньої логічної послідовності. Динамізм змін інституційних засад їх реалізації в Україні свідчить про пошук ефективної моделі взаємозв'язку між обсягом повноважень владної ієрархії та відповідно бюджетами різних рівнів. Цілі і задачі міжбюджетного регулювання потребують перманентної актуалізації з огляду на трансформацію економічної системи, суспільні потреби, перетворення системи управління публічними фінансами, економічні шоки та еволюцію інституційної матриці. Зазначена актуалізація не повинна носити спонтанний чи випадковий характер, а органічно інтегруватися до національної стратегії соціально-економічного розвитку. Адаптивність властива функціям міжбюджетних відносин, які виділяв класик теорії фіскальної децентралізації У. Оутс:

- 1) збільшення масштабів переваг (*spillover benefits*), отримуваних адміністративно-територіальними одиницями внаслідок ефективної алокації фінансових ресурсів;
- 2) результативне вдосконалення системи оподаткування, що проявляється у збільшенні надходжень внаслідок мотивації платників податків сплачувати податки до місцевих бюджетів та органів влади активізувати дії у даному напрямів;
- 3) фіскальне вирівнювання регіонів [66, с. 1126].

Ратифікувавши Європейську Хартію місцевого самоврядування (1985), Україна прийняла зобов'язання вдосконалювати систему міжбюджетних відносин і посилювати інституційну спроможність місцевого самоврядування. Даною Хартією зазначено, що фінансова політика держави є

доволі гнучкою та адаптивною, та має передбачати виділення достатніх ресурсів для здійснення виконуваних місцевим самоврядуванням завдань, зважаючи на збільшення їх вартості [13].

Загалом здійснення міжбюджетних відносин носить альтернативний характер, тобто у різні часові діапазони вектори бюджетної політики можуть суттєво варіювати. В періоди рецесії та криз як правило посилюється централізація бюджетного планування і бюджетного регулювання загалом, адже висока частка ресурсів бюджету формується за рахунок трансфертів. Крім того, проєкція іноземного досвіду у вітчизняні реалії може не призвести до відчутних позитивних результатів, що потребуватиме внесенню відповідних змін у систему міжбюджетних відносин. Доречно також зауважити, що баланс інтересів державних і місцевих органів влади може передбачати різні механізми фінансування важливих заходів суспільного розвитку. Чи то у формі трансфертів або шляхом формування цільових фондів. Розробка бюджетного прогнозу апріорі носить варіативний характер, що передбачає можливість вибору уповноваженої інституції за складання альтернативного сценарію розвитку економічних і соціальних процесів.

Системність організації та розвитку міжбюджетних відносин передбачає злагодженість і комплексність механізмів їх реалізації. Доцільність застосування певних інструментів, зокрема субвенцій та дотацій, обумовлюється стійкими потребами соціально-економічного розвитку територій і держави загалом. Для виконання стратегічних завдань щодо підтримки стійких темпів економічного зростання адміністративно-територіальних утворень та підвищення рівня добробуту населення інструментарій міжбюджетних відносин має використовуватися таким чином, щоб не порушувати фінансової стабільності і збалансованості бюджетної системи. Подальше реформування міжбюджетних відносин має ґрунтуватися на підвищенні якості та доступності надання населенню суспільних послуг. Недосконалість механізму здійснення міжбюджетних відносин щодо фіскального вирівнювання неминуче призводитиме до суспільно-політичної конфронтації, що зрештою нівелюватиме позитивні

наслідки бюджетного регулювання суспільного розвитку. Системне провадження міжбюджетних відносин можливе за умови залучення громадськості до відкритого експертного діалогу щодо поточних та перспективних напрямів бюджетної політики. Вирішення множини вищезначених питань не належить виключно до площини фінансового характеру, а їй потребує часткової зміни адміністративно-територіального устрою країни.

Для транзитивних систем господарювання характерна загальна слабкість інституційного середовища, фрагментарність та асистемність запровадження окремих інструментів та механізмів бюджетного регулювання, без врахування інституційної спроможності їх імплементації. Вважаємо, що розвиток формальної, неформальної та традиційно-звичаєвої складових інституційного середовища публічних фінансів нерозривно пов'язаний із вдосконаленням міжбюджетних відносин. Функціонування сфер охорони здоров'я, науки та освіти, що класично фінансується бюджетним коштом, характеризується помірною ефективністю без здійснення структурних перетворень, зокрема залучення ресурсів приватного сектору. Державно-приватне партнерство може стати потужним фактором ендогенного економічного зростання. Водночас посилення конкурентної боротьби між бюджетними інституціями та приватними установами у зазначених сферах потенційно має призвести до зростання якості надаваних суспільних послуг.

Здійснення міжбюджетних відносин вимагає посилення інституційної спроможності публічного сектору економіки, без чого зростання бюджетних асигнувань призводитиме виключно до розбалансування та фінансової нестабільності національної економіки. Масштаби перерозподілу ВВП через бюджет визначаються рівнем економічного розвитку та типом господарської системи. Тому практично неможливо робити висновки про характер суспільного відтворення виключно на основі вагових показників міжбюджетних фінансових потоків у суспільному продукті. Міжбюджетні відносини повинні здійснюватися з огляду на основну мету фінансового

регулювання соціально-економічного розвитку – забезпечення передумов бюджетної збалансованості та цінової стабільності на основі координації фіскальної та монетарної політик.

Погоджуємося із думкою, що гласність міжбюджетних відносин є вимогою існування сучасної правової держави та демократичного суспільства. Запити та інтереси громадськості повинні враховуватися при визначенні векторів бюджетної політики. Рішення щодо використання специфічного інструментарію субвенцій та дотацій мають прийматися публічно за результатами відкритого експертного обговорення та із залученням соціуму у якості незалежного контролера, що не дозволить імпліцитному лобі підмінювати декларовані у нормативно-правових документах загальні принципи реалізації бюджетної політики на користь корпоративних інтересів бізнес-еліт [31, с. 122 – 123].

Найпоширенішим проявом міжбюджетних відносин у світі є трансферти, що у західному економічному дискурсі прийнято називати міжбюджетними грантами (*intergovernmental grants*). Вони можуть мати умовний чи безумовний характер. У. Е. Оутс відзначає, що застосування умовних чи безумовних міжбюджетних трансфертів виправдовується загальною економічною ситуацією та потенційними вигодами учасників таких відносин. Так, умовні трансферти (*conditional grants*) раціонально застосовувати в тому разі, якщо фінансування виробництва місцевих послуг (*local services*) гарантує переваги не лише реципієнту, а й донору фінансових ресурсів [66]. Умовні бюджетні трансферти доцільно застосовувати в якості коригуючого інструменту для усунення можливих негативних наслідків фіскальної децентралізації, зокрема щодо неефективного розподілу податкових надходжень. Безумовні міжбюджетні трансферти (*unconditional grants*) у світовій фінансовій практиці застосовуються з метою фіскального вирівнювання, тобто спрямування коштів із бюджетів адміністративних одиниць із вищим рівнем економічного розвитку та добробуту населення до бюджетів територій із нижчим рівнем відповідних показників. Такі трансферти здебільшого засновані на формулі вирівнювання (*equalization*

formula), що дозволяє вимірювати та співставляти фіскальну потребу (fiscal need) і фіскальну спроможність (fiscal capacity) різних адміністративно-територіальних утворень.

Застосування умовних та безумовних міжбюджетних трансфертів вимагає інституційної визначеності та ретельного контролю щодо використання фінансових ресурсів. У фіскальній практиці низки країн із розвинутою інституційною архітектонікою фінансової сфери (наприклад, Австралії, Канади, ФРН) безумовні міжбюджетні трансферти знайшли широке використання. Слід відзначити, що попри відчутні відмінності економічного розвитку окремих юрисдикцій зазначених країн, нерівномірність їх фінансового потенціалу не набуває критичного значення, а тому фіскальне вирівнювання не породжує вкрай негативного ставлення суспільства. На протипагу цьому у США, попри давні традиції та інституціональне оформлення федералізму, подібне фіскальне вирівнювання у формі перерахування коштів із федерального бюджету до бюджетів штатів практично не застосовується; міжбюджетні ж трансферти використовуються здебільшого для фінансування конкретних програм чи управлінських функцій.

Для країн з транзитивною економікою характерною є надмірна поляризація економічного потенціалу їх регіонів. Застосування механізму фіскального вирівнювання без урахування лагового ефекту та за недостатнього розвитку фінансової інфраструктури, а також недосконалості методичного інструментарію процедур фінансового аналізу, контролю та аудиту в такому разі може мати вкрай негативні наслідки. Неправильне визначення фіскальних потреб регіонів здатне призвести до спрямування до їх бюджетів надмірних ресурсів, що не знайдуть адекватного розміщення і раціонального використання, тобто не будуть трансформовані у якісні публічні послуги. Це, в свою чергу, призводитиме до формування негативного ставлення громадськості до фінансових інституцій, а в перспективі – до критичного напруження суспільно-політичної ситуації в окремих регіонах країни. Тому використання безумовних міжбюджетних

трансфертів має здійснюватися систематично, виважено та у відповідності до визначених середньострокових і перспективних цілей економічного розвитку.

У вітчизняній практиці феномен міжбюджетних відносин розкривається з огляду на поділ публічних фінансів у відповідності до компетенцій органів центральної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Так, главу 12 Бюджетного кодексу присвячено порядку складання, розгляду, затвердження, виконання та звітності місцевих бюджетів. У ст. 76 передбачено, що обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин та надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів враховуються при розробці місцевих бюджетів [1].

В Україні в основі реалізації міжбюджетних відносин лежить принциповий поділ видатків за значимістю, зафіксований у ст. 82 Бюджетного кодексу. На практиці розрізняють: видатки на підтримку конституційного ладу, державних цілісності та суверенітету, незалежного судочинства тощо, які безумовно не можуть бути передані на виконання місцевому самоврядуванню; видатки, що визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання місцевому самоврядуванню для забезпечення найефективнішого їх використання, зокрема – фінансові ресурси мережі бюджетних установ для реалізації заходів із першочергового надання гарантованих послуг якнайближче до споживачів; видатки на реалізацію специфічних прав та обов'язків місцевого самоврядування, що мають локальне значення.

У ст. 83–84 Кодексу визначено джерела та порядок забезпечення здійснення видатків, що дозволяє у ст. 85 окреслити нормативно-правові підстави передачі державою права на здійснення видатків, а у ст. 86 – критерії розмежування видів видатків між місцевими бюджетами (чому безпосередньо присвячено главу 14 Кодексу).

Міжбюджетні трансферти як безпосередній прояв зазначених вище відносин дефініційовані у п. 32 ч. 1 ст. 2 Кодексу у якості коштів, що на безоплатній та безповоротній основі передаються з одного бюджету до

іншого. Ця ж стаття (п. 48) ідентифікує субвенції у якості специфічного фінансового інструменту, певного цільового виду трансфертів для використання у порядку, передбаченого органом, що прийняв рішення про застосування відповідного інструменту. Для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів застосовується фінансовий норматив бюджетної забезпеченості. Міжбюджетні відносини посідають особливе місце у бюджетному процесі, адже при складанні проекту держбюджету до нього обов'язково додаються детальні розрахунки коригуючих коефіцієнтів та обсягів: а) базової та реверсної дотацій у відповідності до видів місцевих бюджетів, включаючи індекси їх податкоспроможності; б) субвенцій із держбюджету місцевим бюджетам за їх видами і місцевими бюджетами з відповідними кількісними та вартісними показниками (включаючи розрахунки за видами пільг та допомоги). У разі зміни параметрів міжбюджетних трансфертів під час розгляду та доопрацювання проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік вимагаються додаткові розрахунки зазначених вище показників.

Главою 16 Кодексу визначено види міжбюджетних трансфертів (ст. 96), до переліку яких включено базову, реверсну та додаткові дотації, а також субвенції. Ст. 98–99 врегульовано методику горизонтального вирівнювання податкоспроможності бюджетів на основі розрахунку відповідних індексів. Кодексом також детерміновано цільове призначення різнорідних міжбюджетних трансфертів.

Аналіз вітчизняного фінансового законодавства доводить, що нормативно-правове підґрунтя міжбюджетних відносин створено. Проте методика реалізації названих відносин потребує суттєвого удосконалення за умов поглиблення фіскальної децентралізації. Доцільним видається інтродукція до вітчизняної практики реалізації міжбюджетних відносин сукупності специфічних принципів. Важливим видається посилення контрольних процедур, що унеможливили б неефективне та нецільове використання коштів місцевих бюджетів.

1.3. Досвід формування місцевих бюджетів у країнах із розвинутою та трансформаційною економікою

В контексті удосконалення вітчизняної бюджетної системи доцільними видаються систематизація, аналіз та адаптація зарубіжного досвіду щодо механізмів підвищення ефективності функціонування місцевих бюджетів та забезпечення на цій основі стійкого ендогенного економічного зростання. Особливої уваги заслуговують процеси бюджетної децентралізації з огляду на багаторічний досвід її реалізації в європейських країнах. Масштаб та характер перерозподілу через бюджетну систему валового внутрішнього продукту в частині співвідношення повноважень центральних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є наслідком розвитку системи державних фінансів. Спільною характеристикою еволюції бюджетних відносин більшості країн світу у другій половині ХХ ст. стало посилення фінансової автономії територіальних громад. Однак держави зі співставною часткою доходів і видатків місцевих бюджетів у ВВП можуть принципово різнитися за темпами економічного розвитку та рівнями добробуту. Не лише обсяг повноважень, закріплених за рівнем місцевих бюджетів, а й якість інституційного забезпечення ресурсорозподільних процесів впливають на результат суспільного виробництва.

Роль та значення місцевих бюджетів у національній фінансовій системі є предметом спеціального вивчення з середини 1950-х років, про що свідчить доробок Дж. М. Б'юкенена [45, 46], Р. А. Масгрейва [45, 65], А. Т. Пікока [69], У. Оутса [67], Г. Таллока [46] Ч. Тібу [73] та інших видатних теоретиків. В сучасному західному науковому дискурсі сформовано широкий спектр оцінок бюджетної децентралізації від апологетичних до помірно критичних. Зокрема ідентифіковано, що характер і сила її впливу на економічне зростання залежить від вихідного рівня розвитку країни на момент прийняття рішення щодо започаткування відповідних процесів, а також інституційної

матриці публічних фінансів, щільності комунікації владних органів із громадськістю, успішності досягнення консенсусу стосовно параметрів фіскального середовища тощо.

У неокласичній моделі Солоу–Свана (Solow–Swan model) бюджетна автономія регіонів розглядається у якості значимого чинника, що детермінує технологічний коефіцієнт, асоційований з певним способом забезпечення стійкого довгострокового економічного зростання [72]. З початку 1970-х років американський дослідник У. Оутс систематично вичав теорію і практику формування місцевих бюджетів на засадах фіскального федералізму переважно у країнах з розвиненою економікою, наголошуючи на доцільності наділення органів місцевого самоврядування широким спектром фінансових повноважень, що має автоматично (безумовно) призводити до підвищення якості суспільних послуг, раціоналізації міжрегіонального розподілу ресурсів на основі гіпотези Чарльза М. Тібу (Tiebout hypothesis) і поліпшення відтворювальних пропорцій [73]. У серії незалежних та спільних досліджень У. Тіссен, М. Еллер, А. Айімі, Р. Д. Ебель, С. Ялмаз, аналізуючи основні макропоказники розвинених та деяких емерджентних економік у 1970–1990-ті роки, дійшли висновку, що бюджетна децентралізація, зокрема у сфері здійснення видатків, суттєво прискорює темпи економічного зростання.

На базі аналізу трансформаційних економік у 1980–1990-х роках Річард М. Бірд та Франсуа Вайянкур [44] переконливо довели, що провадження децентралізаційних процесів є лише передумовою, а не запорукою інтенсифікації їх розвитку. Хоча у загальному випадку фіскальна автономія інтенсифікує фінансові цикли, дозволяє підвищити ефективність мобілізації, алокації та використання ресурсів, за неналежної якості інституційного забезпечення вона може чинити нейтральний або навіть негативний вплив на добробут суспільства у контексті ерозії бюджетних ресурсів. Контroversійні висновки щодо дії децентралізації на темпи економічного зростання за результатами емпіричних досліджень для

аналогічного періоду отримали Дж. М. Уоллер та К. Філіпс [77], Х. Маргінес-Васкес та Р. М. МакНаб [63], П. Бодман [43].

Існує низка робіт з проблематики формування місцевих бюджетів на засадах фіскальної децентралізації в країнах ОЕСР, автори яких наголошують на переважно негативному впливі відповідних процесів на темпи економічного росту. Подібну стійку статистично значущу залежність виявили Г. Давуді та Г. Зі [49], А. Родрігес-Поуз та Р. Ескурра [70], Т. Баскаран і Л. П. Фелд [42]. Отриманий вказаними авторами науковий результат не обов'язково свідчить про недоцільність забезпечення фінансової автономії місцевих бюджетів, а лише доводить, що будь-яка модель економічних трансформацій має інституційні обмеження: фіскальна децентралізація не може розглядатися у якості ультимативного важеля інтенсифікації виробництва та посилення економічного добробуту.

Первинне уявлення про специфіку побудови і функціонування бюджетних систем у країнах Європи із розвиненими і трансформаційними економіками можна сформулювати на основі аналізу динаміки питомої ваги видатків та доходів місцевих бюджетів у валовому внутрішньому продукті. Спадний чи зростаючий характер такої динаміки опосередковано свідчить відповідно про послаблення або посилення фіскальної автономії місцевих бюджетів. Проте загальне оцінювання досягнутого рівня бюджетної децентралізації може бути здійснено виключно із застосуванням інструментарію аналізу інституційного середовища кожної національної системи публічних фінансів.

Для побудови табл. 1.2 було здійснено деякі методологічні спрощення, зокрема виділено три регіональні об'єднання – країни Скандинавії, Балтії та Бенілюкс. Найбільші регіональні відмінності було виявлено в Бенілюксі. Попри економічну і культурну спорідненість зі скандинавськими країнами, бюджетна система Фінляндії розглядалася окремо. Індивідуальні показники для цієї країни виявилися на рівні середнього значення для групи Скандинавських держав, проте щорічне відхилення індикаторів Фінляндії від

усіх інших країн регіону Північної Європи зумовило необхідність її виокремлення. Період аналізу з 1998 до 2017 року дає змогу прослідкувати особливості трансформації систем публічних фінансів у країнах Центральної та Східної Європи з урахуванням відмови від моністичного підходу до розподілу ресурсів, притаманного постсоціалістичним країнам за умов панування директивного економічного планування.

Таблиця 1.2

**Частка видатків та доходів місцевих бюджетів у ВВП країн Європи
у 1998–2017 роках, %**

	1998–2002		2003–2007		2008–2012		2013–2017		1998–2017	
	доходи	видатки	доходи	видатки	доходи	видатки	доходи	видатки	доходи	видатки
Країни Скандинавії	20,9	20,4	20,4	20,3	21,6	21,2	22,2	21,8	21,3	20,9
Фінляндія	17,8	17,6	19,0	18,5	22,1	21,6	23,0	22,5	20,5	20,0
Італія	14,0	13,6	15,0	14,3	15,4	15,2	14,5	14,6	14,7	14,5
Польща	13,0	12,5	13,2	13,1	14,2	13,5	13,2	13,1	13,4	13,0
Хорватія ¹	13,3	13,3	12,7	12,5	12,0	11,9	12,0	11,9	12,3	12,2
Чехія	10,8	10,7	12,4	12,2	12,2	11,9	11,0	11,6	11,6	11,6
Великобританія	10,3	9,9	11,6	11,4	12,7	12,3	10,4	10,2	11,2	11,0
Угорщина	12,2	11,9	12,5	12,1	11,3	11,2	7,1	7,9	10,8	10,8
Франція	9,6	9,7	10,6	10,4	11,6	11,3	11,5	11,4	10,8	10,7
Країни Балтії	8,1	9,2	9,1	8,9	10,5	10,2	9,0	9,1	9,2	9,3
Бенілюкс	8,7	8,7	8,8	8,8	9,2	9,0	8,6	8,6	8,8	8,8
Словенія	8,2	8,2	8,5	8,4	9,5	9,3	9,0	9,0	8,8	8,7
Австрія	8,5	8,5	8,0	8,0	8,4	8,2	8,4	8,4	8,3	8,2
Румунія	5,0	5,1	7,8	7,7	9,7	9,1	9,2	9,6	7,9	7,9
Німеччина	7,4	7,2	7,2	7,1	7,7	7,6	7,8	7,9	7,5	7,5
Ірландія	12,5	12,3	9,3	9,4	5,5	5,4	2,6	2,7	7,5	7,5
Болгарія	7,2	7,1	6,5	6,5	7,1	6,9	8,3	8,2	7,3	7,2
Іспанія	5,9	5,9	6,0	5,9	6,7	6,2	5,9	6,5	6,1	6,1
Словацьчина	3,2	3,0	6,5	6,6	6,8	6,4	6,8	7,0	5,8	5,7
Греція	3,8	3,8	3,2	3,2	3,6	3,6	3,4	3,8	3,5	3,6

¹ – з 2001 року.

Джерело: розраховано та складено автором за даними Eurostat

Фінансові системи більшості країн з розвинутою економікою впродовж аналізованого періоду характеризувалися відносною стабільністю масштабу

перерозподілу ВВП через сектор місцевих бюджетів. Для транзитивних економік характерною була помітна волатильність в межах до 4–5 в. п. за 20 років. Для скандинавських країн частка видатків локальних бюджетів стабільно перевищувала 20,0 % ВВП, причому в 2013–2017 роках цей показник у порівнянні з 1998–2002-м роками зріс на 1,3 в. п.; питома вага бюджетних доходів у ВВП відповідно зросла на 1,4 в. п. Загалом за аналізований період 1998–2017 років середні видатки та доходи місцевих бюджетів країн Скандинавії становили відповідно 21,3 % та 20,9 % ВВП. Для Фінляндії ці показники склали 20,5 % та 20,0 %. Слід зазначити, що для країн Північної Європи характерна модель активної участі держави у забезпеченні економічної та соціальної стабільності, що знаходить відображення в особливій побудові їх бюджетних систем.

Для Італії, Польщі, Хорватії, Чехії, Великобританії, Угорщини та Франції зазначені індикатори впродовж всього періоду перевищували 10,0 %, проте виявилися значно нижчими, ніж в Північній Європі. Для Угорщини в розрізі п'ятирічок спостерігалось суттєве звуження масштабу перерозподілу валового внутрішнього продукту через систему місцевих бюджетів на 5,1 в. п. за видатками і 4,0 в. п. за доходами в період 2013–2017 років проти ретроспективного періоду 1998–2002 років.

Найнижчим рівнем перерозподілу суспільного продукту через систему публічних фінансів для даної вибірки країн впродовж досліджуваного періоду характеризувалися Іспанія, Словаччина та Греція. Слід окремо відзначити принципову неспівставність показника для Чехії і Словаччини. Якщо першу з названих країн можна віднести до групи із достатньо високим ступенем фіскальної автономії (середня частка доходів та видатків місцевих бюджетів у ВВП Чехії в 1998–2017 роках становила 11,6 %), то другу – до групи централізованих бюджетних систем (середня частка видатків місцевих бюджетів у ВВП Словаччини за відповідний період становила 3,6 %, доходів – 3,5 %). Найвідчутніше зниження показників за весь період було характерне для Ірландії: частка видатків місцевих бюджетів у ВВП країни скоротилася з 12,5 % у 1998–2002 роках до 2,6 % у 2013–2017 роках; частка доходів –

відповідно з 12,3 % до 2,7 %. Тобто прослідковувалися централізаційні тенденції. Примітним є і факт, що в унітарній Ірландії та федеративній Німеччині в середньому за період 1998–2017 років співпали значення масштабу перерозподілу ВВП через доходну та видаткову частини місцевих бюджетів – 7,5 %, а в 2017 році обидві країни характеризувалися практично однаковим показником модифікованого валового національного продукту для Ірландії та ВНП на душу населення для Німеччини. Однак для Німеччини бюджетний індикатор перерозподілу ВВП характеризувався низькою волатильністю (в межах 0,3–0,5 в. п. впродовж 20 років), очевидно внаслідок жорсткої інституційної визначеності у сфері публічних фінансів та багаторічних традицій ефективного місцевого самоврядування.

Значна частина аналізованого періоду 1998–2017 років для країн вибірки характеризувалася домінуванням в їх зовнішньоекономічній доктрині євроцентричних тенденцій, про що свідчили три хвилі розширення ЄС – 2004, 2007 та 2013 років. Поглиблення економічної та політичної інтеграції неминуче потребує гармонізації норм законодавства держави-претендента на вступ відповідно до трендів наднаціональних інтеграційних об'єднань. Дослідники вказують на достатньо щільний зв'язок процесів децентралізації та глобалізації. Зокрема Патриція Капланова, аналізуючи досвід Словаччини напередодні та після її приєднання до ЄС 1 травня 2004 року, визначає посилення фіскальної автономії адміністративних утворень у якості значущої та обов'язкової передумови інтеграції: гармонізація бюджетно-податкових норм і практик одночасно спрощує та каталізує євроцентризм [60].

До числа основних перешкод ефективному провадженню бюджетного федералізму в країнах Центральної та Східної Європи слід віднести систематичну реалізацію ризиків макроекономічної нестабільності, незрілість інфраструктури публічних фінансів, рудиментарність практик централізованого директивного планування, дублювання фінансових функцій різних рівнів влади тощо. Еволюція бюджетних відносин в країнах з емерджентними економіками відбувалася із стратегічним пріоритетом щодо

раціонального розподілу адміністративно-політичних та фіскальних функцій між центральними та місцевими органами влади із врахуванням регіональної структури та міжнародної спеціалізації національної економіки. Фінансові ресурси місцевих бюджетів при цьому здебільшого спрямовуються на розвиток територіальної громади, охорону та відновлення довкілля, комунальні, захисні та соціальні, зокрема освітні та медичні, послуги.

Аналіз наукових публікацій з проблематики виявив існування різних методологічних підходів, застосованих зарубіжними та вітчизняними дослідниками при оцінці рівня фінансової спроможності місцевих бюджетів, якості та масштабу бюджетної децентралізації. Принциповою відмінністю є диферентний спосіб врахування впливу міжбюджетних трансфертів на процеси автономізації.

Бюджетну систему слід аналізувати комплексно шляхом співставлення доходів, зокрема податкових (taxes, T), і видатків місцевих (local budgets, LB) та зведеного (consolidated budget, CB) бюджетів, з врахуванням міжбюджетних трансфертів (transfers, Transf), зокрема умовних (specific grants). Основні методичні підходи до оцінювання фіскальної децентралізації, застосовувані в країнах Європи, згруповано в таблиці 1.3.

Таблиця 1.3

Методичні підходи до оцінювання індикаторів фіскальної децентралізації

		Рівень	
		міжнародний, міжрегіональний	внутрішньодержавний
Елемент	доходи	$\frac{Rev_{LB} / Rev_{CB}}{T_{LB} / T_{CB}}$ $\frac{T_{LB} / Rev_{LB}}{(Rev_{LB} - Transf) / Rev_{LB}}$	$\frac{Rev_{LBi}^* / Rev_{LB}}{(Rev_{LB} - Transf) / Rev_{LB}}$ $\frac{(Rev_{LB} - SG) / Rev_{LB}}$
	видатки	$\frac{Exp_{LB} / Exp_{CB}}{(Exp_{LB} - Transf) / Exp_{CB}}$	$\frac{(Exp_{LB} - SG) / Exp_{LB}}$
	доходи і видатки	$\frac{(Rev_{LB} * Exp_{CB}) / (Rev_{CB} * Exp_{LB})}$	$\frac{(Rev_{LB} - Transf) / Exp_{LB}}$

* доходи місцевого бюджету *i*-ої адміністративно-територіальної одиниці

Джерело: узагальнено і складено автором за матеріалами [49, 55, 62].

Доцільним є паралельний аналіз децентралізації за доходами та видатками із врахуванням динаміки міжбюджетних трансфертів. Загальною характеристикою розвитку бюджетного федералізму в країнах Європи впродовж 1998–2018 років було стійке переважання рівня децентралізації за видатками над відповідним показником за доходами. При співставних пропорціях перерозподілу ВВП через видаткові та доходні частини місцевих бюджетів (див. табл. 1.3), одержані останніми міжбюджетні трансферти (зокрема цільові) сприяли суттєвому фіскальному вирівнюванню й усуненню міжрегіональних диспропорцій, штучному збалансуванню системи. Середні рівні децентралізації бюджетних систем країн Європи із розвинутою та емерджентною економіками представлені на рис. 1.1. Розмах варіації за видатковим індикатором становить 61,1 в. п., за доходним – 28,8 в. п.

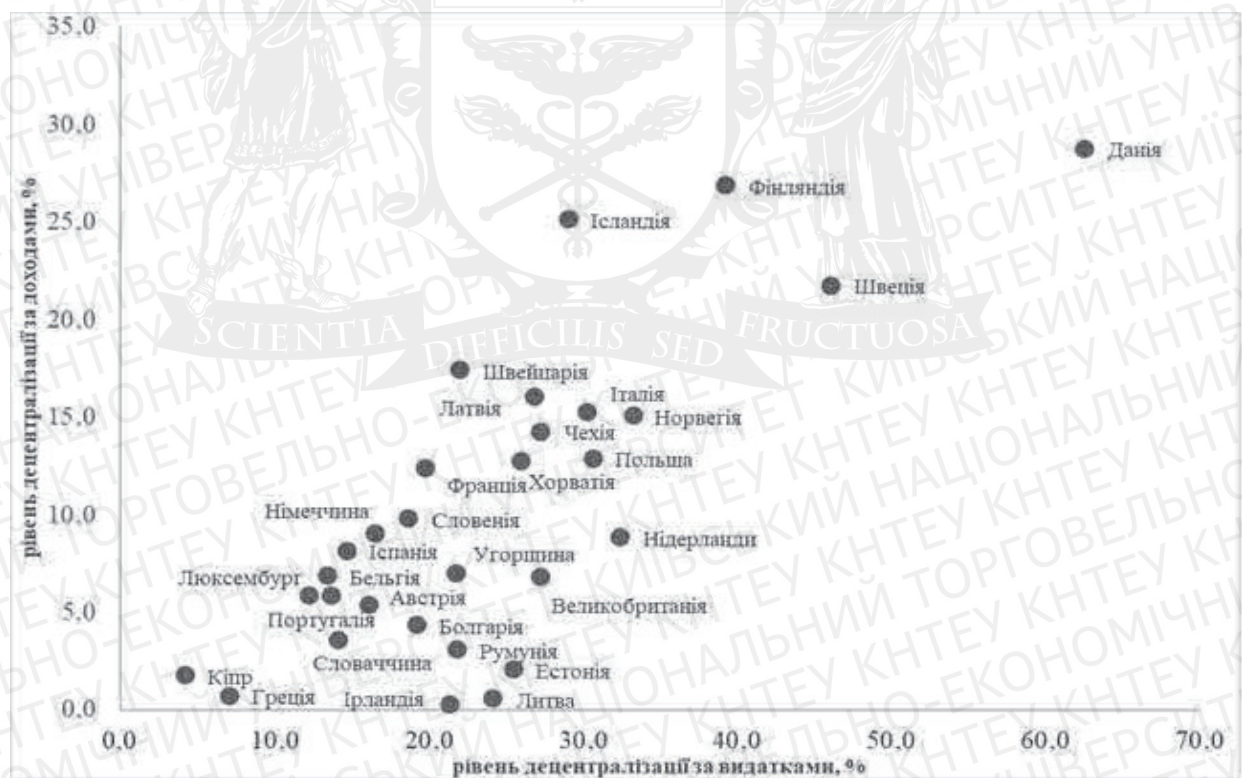


Рис. 1.1. Бюджетна децентралізація за доходами та видатками в країнах Європи в 1998–2018 роках, %

Відчутно низькі параметри бюджетної децентралізації, притаманні впродовж аналізованого періоду деяким острівним країнам, зокрема Кіпру та

Мальті, можуть бути раціонально пояснені специфікою адміністративно-територіального устрою, що знайшло відбиття у принципах побудови їх бюджетних систем. Низькі значення індикаторів фіскальної автономії зафіксовано і в Греції (середня децентралізація за доходами на рівні 0,7 % та 7,1 % – за видатками), що також пояснюється переважно природно-географічними умовами та сецесійними ризиками. У цій країні навіть впроваджено модель безпосереднього фінансового забезпечення державою місцевих самоврядних органів на основі механізму Central Autonomous Resources із метою підтримки довгострокової стійкості локальних фінансів, що є елементом програми макропруденційного стратегічного управління. За виключенням трьох зазначених умовно аномальних випадків, що мають цілком раціональне пояснення, впродовж 1998–2018 років більшості країн вибірки була характерна помірна фіскальна децентралізація: понад 10,0 % за видатками та 5,0 % за доходами.

Найвищі ступені децентралізації характерні для Фінляндії та країн Скандинавії, чії моделі фіскального простору ще з середини ХХ століття асоціюються із соціально-ринковою економікою, стійкими та високими темпами розвитку, належним рівнем життя населення. Значний масштаб перерозподілу ВВП через систему публічних фінансів, зокрема її потужний і ситуативно-адаптивний локальний сегмент, супроводжується у цій групі країн високим рівнем якості відповідного інституційного супроводу, що дозволяє максимально збалансувати індивідуальні та публічні інтереси. Рівні автономії місцевих бюджетів за видатками і доходами в період 1998–2017 років становили: для Данії – 62,5 % та 28,7 %, для Швеції – 46,1 % та 21,7 %, для Фінляндії – 39,3 % та 26,8 %, Ісландії – 29,1 % та 25,1 %, для Норвегії – 33,3 % та 15,0 %.

Середній рівень бюджетної децентралізації за видатками впродовж аналізованого відрізка часу в країнах Європи складав 23,2 %. Максимально наближені до нього національні індикатори було зафіксовано у країнах із відчутно різними параметрами економічного розвитку та неспівставними

інституційними традиціями фіскальної автономії. Серед зазначеної групи високим рівнем громадського добробуту виділяються Великобританія (відхилення +4,1 в. п.), а також Франція (-3,4 в. п.) і Швейцарія (-1,2 в. п.), з одного боку. Іншу групу складають деякі постсоціалістичні країни, зокрема Болгарія (-3,9 в. п.), Хорватія (+2,8 в. п.), Угорщина (-1,4 в. п.), а також Румунія (-1,3 в. п.) та країни Балтії (в середньому +2,3 в. п.; найвищі параметри децентралізації як за доходами, так і за податками характерні для Латвії, причому бюджетна автономія країн регіону за видатками практично рівноцінна, тоді як доходами значно різняться), що досягли помітного результату шляхом стратегічних поступальних перетворень у фіскальній сфері. Середній рівень децентралізації за доходами місцевих бюджетів – 9,9 %. Максимально наближені до цього національні індикатори зафіксовано в Німеччині (відхилення -0,9 в. п.), Нідерландах (-1,1 в. п.) та Словенії (-0,2 в. п.), що переважно обумовлено традиційною складовою їх фінансового інституційного середовища.

Аналіз досвіду формування та виконання місцевих бюджетів у європейських країнах свідчить, що стохастичний зв'язок між рівнем децентралізації бюджетних повноважень і темпами економічного розвитку є досить контроверсійним для однозначної раціональної інтерпретації. З одного боку, недостатнє забезпечення призводить до звуження фінансової спроможності, а отже й зниження якості та скорочення спектру суспільних послуг, пропонованих локальними органами влади, з іншого – планомірне зростання масштабу перерозподілу валового національного та регіонального продуктів через систему державних фінансів, не підкріплене удосконаленням їх інституційної інфраструктури, може чинити нейтральний, а подекуди й негативний вплив на динаміку макроекономічних показників.

Оскільки податкові надходження становлять найважливішу частину доходів місцевих бюджетів у переважній більшості країн, рівень податкової автономії адміністративно-територіальних утворень потребує спеціального вивчення. За результатами емпіричних досліджень чутливість громадськості

до застосування відповідних фіскальних інструментів є надзвичайно високою: неадекватний поточний склад та стратегія реформування податкової системи в контексті гармонізації партикулярного економічного законодавства із нормами наднаціональних об'єднань може одночасно дестабілізувати як публічні, так і приватні фінанси. Оскільки податкам характерна безумовність та універсальність, задача удосконалення фіскального простору полягає у планомірному підвищенні довіри громадськості до фінансової політики держави, консенсусному сприйнятті чинних ставок та методики оцінювання баз оподаткування з огляду на якість та структуру благ і послуг, продукуваних бюджетним сектором, що особливо актуально в контексті збільшення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

З огляду на світову практику за рівнем місцевих бюджетів має бути закріплений податок, що відповідає наступним характеристикам: 1) низька мобільність у поєднанні з високою прозорістю бази оподаткування, що дає змогу локальній владі варіювати ставки без ризику ерозії відповідних надходжень та негативного прояву податкової конкуренції; 2) між динамікою фактичного збору податкових надходжень та видатків місцевого бюджету має існувати достатньо щільна кореляція; 3) вказані надходження повинні характеризуватися стабільністю та прогнозованістю у середньо- та довгострокових перспективах; 4) ризик відтоку капіталу та «експорту» податкового навантаження нерезидентам має бути елімінований; 5) адміністрування податку має характеризуватися достатньою ефективністю. Наведені «ідеальні» характеристики в повній мірі не властиві жодному фіскальному інструменту, проте, залежно від інституційних традицій та структури економіки, в кожній країні сформовано індивідуальне уявлення щодо раціональності закріплення податків за рівнями бюджетної системи.

Податкові системи країн Європи мають певну специфіку. Наприклад, впродовж 1998–2017 років в окремих державах надходження від сплати податку на додану вартість частково зараховувалися до місцевих бюджетів,

зберігаючи помірну фіскальну значимість та в середньому становлячи: в Німеччині – 0,1 % ВВП, в Іспанії – 0,5 % ВВП, в Італії – 0,4 % ВВП, в Португалії – 0,3 % ВВП, а у Чеській Республіці, починаючи з 2001 року – 1,9 % ВВП (найвище значення за вибіркою). Ця практика є малопоширеною, що доводить доцільність закріплення податків на споживання, з огляду на особливості їх адміністрування, за рівнем центрального (державного) бюджету.

Фіскальна значимість різних груп податків у аналізованій вибірці країн суттєво різниться. Надходження від сплати податків на споживання впродовж аналізованого періоду включалися до доходів місцевих бюджетів практично всіх країн Європи, крім Нідерландів та Швеції. За дослідженням Георгіоса Карраса та Давіде Фурсері впродовж 1965–2003 років ця група податків була визначальною для фінансових систем Австрії, Греції, Ісландії, Ірландії, Португалії та Іспанії [61]. На початку XXI століття її фіскальний потенціал скоротився, статистично значимими податки на споживання залишилися для місцевих бюджетів Чехії та Угорщини (в 1998–2017 роках вони становили по 1,7 % ВВП кожної країни відповідно), Франції (1,4 % ВВП), Італії (1,2 % ВВП), Польщі (0,9 % ВВП) та Іспанії (0,8 % ВВП).

Стабільно високу значимість в контексті формування надходжень місцевих бюджетів європейських країн становили дві групи фіскальних інструментів: а) податки на виробництво та імпорт товарів і послуг; б) податки на дохід та багатство, зокрема майнові. Середнє значення питомої ваги першої із зазначених груп у ВВП країн Європи становило 1,0 %. Причому високі значення даного показника характерні для трьох країн з високим рівнем економічного розвитку – Франції (4,1 % ВВП), Італії (4,3 %) та Ісландії (1,9 % ВВП), – а також двох країн з емерджентною економікою – Чеської Республіки (1,9 % ВВП) та Угорщини (2,1 %). Питома вага майнових податків, закріплених за місцевими бюджетами, у ВВП є низьковолатильною, що відображено у серії досліджень. Група податків на дохід та багатство стійко зберігає високу питому вагу у ВВП, особливо це характерно для країн Північної Європи, зокрема 9,6 % для Фінляндії, 12,0 % для Данії, 13,6 % для

Швеції. Натомість для Мальти, Кіпру, Греції ваговий індикатор відповідної групи прямує до нуля, що органічно інтегрується до загальної концепції побудови їх фіскального простору.

Класик теорії фіскального федералізму професор Ричард А. Масгрейв констатував, що локальні владні органи повинні володіти повноваженнями із оподаткування найіммобільніших баз, що має оптимізувати трансакційні витрати на їх адміністрування. Справляння майнових податків, зокрема на нерухомість і землю, на місцевому рівні видається з огляду на цю позицію найдоцільнішим. Передумовою закріплення партикулярних податків за бюджетами адміністративно-територіальних громад є помірна флуктуація надходжень від їх справляння на диферентних фазах економічного циклу та існування потенціалу щодо збільшення надходжень при стійкому зростанні реального ВВП, оскільки застосування інструментарію податкового регулювання із метою забезпечення макроекономічної стабільності є первинною задачею органів центральної виконавчої влади. Податки на майно та споживання, за результатами численних досліджень, є достатньо стійкими до циклічних коливань [65].

Майнове оподаткування становить центральну науково-практичну проблематику в контексті формування доходної частини місцевих бюджетів. Чимало дослідників відзначають, що закріплення вказаної групи саме за локальними бюджетами є раціональним та виправданим через просторову визначеність та іммобільність бази. При цьому перелік категорій майна специфікується залежно від країни; типовими групами оподаткованої власності є земельні ділянки, в т. ч. використовувані для агропромислового виробництва, житлове та нежитлове (комерційне) нерухоме майно, зокрема об'єкти туристично-рекреаційного призначення тощо. Базою оподаткування у різних системах виступає не лише ринкова вартість нерухомого майна, що є найраціональнішим, а й інші його параметри, зокрема площа.

Фінансовий базис функціонування системи місцевих бюджетів може бути суттєво зміцнений шляхом трансформації підходу щодо детермінації

бази майнового оподаткування. Зазвичай площа об'єкту нерухомого майна помірно корелює з його вартістю, принципове ж значення зберігає економічна зональність та призначення відповідного майна. Диференціація ставок оподаткування від 0,1 до майже 3,0 % вартості об'єкту оподаткування свідчить також про наявність національних інституційних традицій формування та виконання місцевих бюджетів.

Методологія визначення бази майнового оподаткування суттєво відрізняються у країнах з розвинутою і трансформаційною економіками. Якщо для першої категорії детермінація бази здійснюється переважно на основі ранкової (у Данії) чи кадастрової вартості майна (в Італії та Франції), то для другої – або вартість, або площа об'єкту (наприклад, для Польщі). Міжнародне співставлення дає змогу, наприклад, виявити суттєві відмінності нормативного визначення кадастрової вартості майна.

Особливого значення набуває проблема актуалізації баз оподаткування. Навіть для країн з розвинутою економікою характерними є певні лаги оновлення інформації стосовно вартості об'єктів власності, а це прямо впливає на зниження фіскальної ефективності майнового оподаткування в контексті формування доходної частини місцевих бюджетів. Встановлення диференційованих ставок у залежності від способу використання майна є виправданим економічно, проте за недосконалої процедур державного фінансового аудиту і моніторингу породжує ризик недоотримання місцевими бюджетами податкових надходжень.

Досвід формування доходів місцевих бюджетів доводить, що високий рівень економічного добробуту притаманний тим країнам, де трансформація фіскального простору носила несуперечливий та послідовний характер, що забезпечувало посилення інституційної спроможності місцевих самоврядних органів в контексті адміністрування податків, закріплених за локальними бюджетами, дотримання учасниками чітких фіскальних правил і базових принципів реалізації економічних вигод.

Визначальними характеристиками системи місцевих бюджетів у

країнах Європи є рівень залучення мешканців територіальних громад до процесів їх обговорення, формування і виконання, а також відповідність обсягу і спектру надаваних публічними установами послуг динамічній структурі громадських запитів і потреб. Принциповою ознакою процесів бюджетування європейських держав впродовж 1998–2017 років була активна участь територіальних громад у визначенні оперативних і стратегічних пріоритетів фіскальної політики адміністративно-територіальних утворень.

Безпосередній факт акумулювання в місцевих бюджетах суттєвих фінансових ресурсів та їх стійка позитивна динаміка не є запорукою економічного зростання. Спосіб алокації публічних фінансів визначає рівень довіри платників податків до проваджуваної як в державі загалом, так і в її конкретному регіоні фіскальної політики, породжуючи феномен податкової конкуренції між різними юрисдикціями і раціоналізуючи рух ресурсів. Серед типових механізмів забезпечення громадського контролю й транспарентності локальних фінансів у країнах з розвиненими і трансформаційними економіками широко застосовуваним є партисипативне бюджетування: бюджети участі формуються з початку 1900-х у Німеччині, Італії, Франції, Великобританії, а з розширенням фіскальної автономії і в країнах Центральної та Східної Європи, зокрема Польщі, Чехії, Словаччині, Хорватії тощо. Існує декілька альтернативних стандартних моделей партисипативного бюджетування, зокрема «Порту-Алегрі, адаптована для Європи» (*Porto Alegre adapted for Europe*), «Консультацій з публічних фінансів» (*Consultation on public finances*), «Наближеності участі» (*Proximity participation*) тощо.

За визначенням ООН партисипативний бюджет або бюджет участі є спеціальним механізмом, завдяки якому мешканці адміністративної одиниці безпосередньо вирішують або суттєво впливають на процес прийняття рішень щодо способу використання фінансових ресурсів відповідного територіального утворення [74]. Апробований у Бразилії ще наприкінці 1980-х, вказаний механізм знайшов широке застосування у світі. За даними авторського колективу під керівництвом Іва Сінтомера лише з 1993 по

2008 рік кількість партисипативних бюджетів в Європі зросла більш ніж у 100 разів, а за останні 5 років аналізованого періоду – подвоїлась [55]. Хоча дослідники наголошують на існуванні імпліцитних ризиків при запровадженні механізму бюджету участі, зокрема прихованого лобювання корпоративних інтересів (наприклад, за умов некоректного застосування партисипативного режиму «Репрезентації організованих інтересів» – *Representation of organized interests*, – де роль громадянського суспільства зводиться практично елімінується, а рішення у бюджетній сфері приймаються за домовленістю між локальною владою та представниками бізнес-еліти регіону) та неповного врахування структури потреб і запитів мешканців територіальної громади, багатьма авторами зазначається, що за сучасних умов це – чи не найефективніший спосіб посилення довіри суспільства до проваджуваної органами місцевого самоврядування фінансової політики [55, 74].

Для Східної та Центральної Європи запровадження партисипативного бюджетування на рівні муніципалітетів характеризувалося недостатньою обізнаністю мешканців щодо їх реальної спроможності впливати на розподіл місцевих фінансів. Наприклад, в 2015 році у місті Пазин (Хорватія) тільки 6,8 % мешканців брали участь у публічному обговоренні регіональних фінансових проектів, приймаючи відповідні рішення, внаслідок чого бюджет участі склав лише 0,4 % муніципального бюджету. У інших хорватських регіонах питома вага бюджету участі коливалася приблизно в тих самих межах, хоча спостерігалися й поодинокі випадки, коли питома вага партисипативного бюджету складала 7,5 % бюджету міста Рієка.

У Польщі для муніципалітетів характерна неоднозначна динаміка широти охоплення мешканців механізмом партисипативного бюджетування та масштабу перерозподілу ресурсів через нього. Бюджети участі діють у 80,0 % польських міст з населенням понад 300 тис. осіб, 60,0 % міст з населенням понад 100 тис. осіб, але лише в 0,2–0,3 % малих населених пунктів. Попри розвиток вказаного механізму, масштаб реального залучення громадян не перевищує 25,0 %. Так, у Гданську в 2015 році в порівнянні 2014-м питома вага мешканців, що взяли участь у публічному обговоренні

бюджету участі скоротилася на 3,5 в. п. з 13,6 % до 10,1 %, а частка цього бюджету у загальноміському зросла лише на 0,1 в. п. до 0,4 %. Для деяких інших територіальних громад зміни носили більш характер, наприклад, за аналогічний період охоплення процесом партисипативного бюджетування зросло з 7,0 % до 15,5 % мешканців Сопоту і з 6,5 % до 24,1 % жителів Семяновіце-Шльонські, а частки бюджетів участі зросли відповідно з 0,2 % до 0,7 % та з 1,4 % до 2,2 %.

Подібні тенденції характерні для словацьких міст, зокрема Братислави, Ружомберока та Банської Бистриці, де розширення партисипативного бюджетування в 2011–2014 роках відбувалося із поглибленням використання сучасних медіа, зокрема он-лайн-сервісів, що розширило охоплення респондентів. Наприклад, із імплементацією практики інтернет-голосування частка мешканців Братислави, що беруть участь в обговоренні та ухваленні партисипативних проектів, зросла з 0,5 % до 5,3 %. Проте частка бюджету часті у муніципальному залишалася невисокою, не перевищуючи 0,3 %. Максимальне значення цього бюджету для вибірки – 8,4 %.

Для зазначеної групи країн експертами зафіксовано підвищення якості проектної документації, зокрема інноваційного спрямування, запропонованої для публічного обговорення та схвалення. Партисипативне бюджетування дає підстави для формування на рівні адміністративно-територіальних одиниць інвестиційних фондів, підсилює фінансову стійкість органів місцевого самоврядування та поліпшує їх імідж, однак, за висновком незалежної експертизи, його потенціал використовується не повною мірою. Формування бюджетів участі пов'язане також зі зміною структури видатків органів місцевого самоврядування. При цьому раціональним обмеженням є недопущення перевищення граничними видатками, що асоціюються з організацією та забезпеченням процесів партисипативного бюджетування, над граничними вигодами (у вартісному вираженні) мешканців відповідних адміністративно-територіальних утворень.

Реалізація бюджетної політики у сфері видатків на місцевому рівні корелює зі способом надання послуг населенню. Досвід європейських країн

свідчить про наявність декількох стандартних способів надання соціальних послуг населенню: 1) безпосередньо органами місцевої влади – управліннями, департаментами, відділами, службами, центрами, бюро тощо, – що дозволяє забезпечувати належне співвідношення якості і вартості; 2) унітарними та корпоративними комунальними підприємствами, які функціонують у відповідності з регіональною стратегією фінансово-економічного розвитку, проте наділені певною управлінською автономією; 3) на основі механізму публічно-приватного партнерства; 4) шляхом делегування на контрактній основі частини функцій приватним підприємствам та неприбутковим організаціям за умови збереження місцевими органами влади можливості щодо контролю за дотриманням виробниками послуг стандартів з якості. Якщо перші два способи домінують переважно для країн Центральної та Східної Європи, то у державах з потужними традиціями фіскальної децентралізації застосовуються усі чотири форми, а обрання конкретного способу визначається за критерієм раціональності. Наприклад, в Італії, Австрії та Німеччині частка приватного капіталу у сфері надання соціальних послуг на засадах публічно-приватного партнерства або спільного володіння підприємством-виробником становить від 30 до 40 %.

Висновки до розділу 1

Особливістю формування місцевих бюджетів є делегування функцій та завдань державних органів влади на місця з відповідними фінансовими ресурсами та наявність іманентних зобов'язань органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами, що потребує мобілізації власних надходжень та інших закріплених доходних джерел. Бюджетна децентралізація передбачає структурну трансформацію бюджетно-податкової системи, та розвиток концептуальних онтологічних засад публічних фінансів. Делегування частини функцій і повноважень центральними органами

виконавчої влади інституціям місцевого самоврядування є виправданим з огляду на необхідність реалізації принципу субсидіарності. Водночас розмежування зазначених функцій і повноважень між владними інститутами має відбуватися виважено та з належним науковим обґрунтуванням. Одним із визначальних критеріїв фіскальної децентралізації є щільність зв'язку між територіальною громадою та самоврядним органом, що її репрезентує, здатність владних інституцій забезпечити максимально ефективне формування та виконання місцевих бюджетів, продукування суспільних благ і послуг в обсязі та зі структурою, які задовольняють існуючі й потенційні запити мешканців територіальної громади.

Місцеві бюджети впливають на розвиток демографічної ситуації в країні, адже за рахунок місцевих бюджетів відбувається підтримка дорожньої та соціальної інфраструктури, за рахунок видатків фінансуються базові суспільні послуги, забезпечується соціальна підтримка населення тощо. В загальній структурі капітальних інвестицій частка коштів місцевих бюджетів складає близько 9%, що вказує на їх значимість у інвестиційних потоках. Складаючи місцевий бюджет здійснюється формування підвалин для подальшого ендогенного економічного зростання. Сутність місцевих бюджетів проявляється в системі суспільно-економічних відносин з приводу формування фінансових ресурсів місцевих органів влади та їх подальшого використання на забезпечення мешканців територіальних громад необхідними публічними благами і послугами згідно покладених на владні інституції зобов'язання та іманентні функціональні повноваження, враховуючи систему критеріїв та принципів міжбюджетного фіскального регулювання, які забезпечують стійкість бюджетної системи та поступальний соціально-економічний розвиток територій.

Здійснення міжбюджетних відносин потребує посилення інституційної спроможності публічного сектору економіки, без чого зростання бюджетних асигнувань призводитиме виключно до розбалансування та фінансової нестабільності національної економіки. Міжбюджетні відносини повинні

здійснюватися з огляду на основну мету фінансового регулювання соціально-економічного розвитку – забезпечення передумов бюджетної збалансованості та цінової стабільності на основі координації фіскальної та монетарної політик.

В процесі функціонування бюджетної системи виникає необхідність перерозподілу частини фінансових ресурсів між бюджетами різних ієрархічних рівнів, що знайшло прояв у множині міжбюджетних відносин. Розподіл повноважень щодо визначення бази оподаткування між центральним і місцевим рівнем має бути спрямований на посилення відповідальності за ухвалення рішення. Необхідною і важливою складовою надходжень місцевих бюджетів виступають власні надходження. Детермінантами зарахування податків до доходної частини місцевих бюджетів є фіскальна достатність, економічність оподаткування, мобільність податкової бази, зменшення економічної нерівності територій, та потенціал ухилення від сплати податків. Інструментарій міжбюджетного регулювання має сприяти забезпеченню фінансової стабільності і збалансованості бюджетної системи. Подальший розвиток міжбюджетних відносин має ґрунтуватися на підвищенні якості та доступності надання населенню суспільних послуг. Актуальним видається посилення дієвості контрольних процедур за ефективністю та цільовим спрямуванням коштів місцевих бюджетів.

Систематизація й використання досвіду європейських країн щодо формування місцевих бюджетів із врахуванням вітчизняної специфіки фіскального простору може забезпечити підвищення рівня бюджетної результативності. Децентралізація бюджетних повноважень у поєднанні з раціональними інституційними обмеженнями сприяла зростанню якості надаваних мешканцям територіальних громад суспільних послуг, впливаючи на рівень добробуту. Виявлено тенденцію переважання децентралізації за видатками над відповідним індикатором за доходами. У структурі доходів місцевих бюджетів європейських країн переважали податкові надходження.

Доцільність закріплення фіскальних інструментів за місцевими бюджетами визначається комплексом факторів: мобільністю і прозорістю для органів місцевого самоврядування бази оподаткування; адміністративним устроєм та регіональною структурою економіки; просторовою локацією та масштабами ділової активності підприємств; процесами урбанізації; мобільністю населення, зокрема в контексті глобалізації; потребою забезпечення податкової конкурентоспроможності адміністративно-територіальних одиниць. Удосконалення алгоритму формування місцевих бюджетів можливе на основі імплементації перспективного планування і прогнозування.

У зарубіжній практиці розробка проекту місцевого бюджету здійснюється з урахуванням орієнтації видатків на результат та посилення їх продуктивної складової, ущільнення зв'язку оперативного та перспективного планування. Пріоритетом відповідної політики зарубіжних країн є забезпечення стійкості бюджетної системи в межах фаз економічного циклу, тому доцільними видаються зміни управління соціальною сферою та підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Бюджетна політика у сфері видатків характеризувалася запровадженням низки інноваційних підходів: участі територіальної громади, приватно-публічного партнерства, загального управління якістю, бюджетування з нульовою базою, програмно-цільового методу.

Основні положення, висновки та рекомендації, що містяться у першому розділі дисертаційної роботи знайшли своє відображення у наступних публікаціях: [7, 8, 9, 10, 15, 52].

Список використаних джерел до розділу 1

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (2456-17) // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. (дата звернення: 27.01.2021).

2. Бюджетно-податкова політика у системі регулювання економіки : монографія / за заг. ред. І. Я. Чугунова. Київ : Глобус-Пресс, 2018. 350 с.
3. Возняк, Г. В. Бюджетне вирівнювання: теоретико-методологічні аспекти. Фінанси України. 2017. № 4. С. 42-54.
4. Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні : монографія. Одеса : Атлант, 2014. 461 с.
5. Дем'янишин В., Лободіна З. Концептуальні засади бюджетного механізму соціально-економічного розвитку держави. Вісник Тернопільського національного економічного університету. 2017. № 1. С. 77–88.
6. Дерлиця А. Ю. Метод теорії суспільних фінансів та його альтернативи. Проблеми економіки. 2020. №4. С. 305–311.
7. Дрепін А. В. Бюджетна політика у сфері міжбюджетних відносин. Фінансова система України в умовах економічних перетворень : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 18–19 квітня 2018 р.). К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. С. 99–101.
8. Дрепін А. В. Методологічні засади розвитку міжбюджетних відносин. Економіка та держава. 2018. № 8. С. 93–97.
9. Дрепін А. В. Фінансова складова розвитку місцевого самоврядування. Економічний потенціал країни: наукові підходи та практика реалізації : матеріали II міжн. наук.-практ. конф. (Одеса, 4 травня 2018 р.). Одеса : ОНУ імені І. І. Мечникова, 2018. С. 140–143.
10. Дрепін А. В. Формування місцевих бюджетів на засадах децентралізації. Бізнес-Інформ. 2018. № 5. С. 295–302.
11. Дяченко С. А. Місцеві фінанси України в умовах децентралізації державного управління: стан, тенденції та механізми розвитку. Одеса : Гельветика, 2018. 395 с.
12. Зубріліна, В. В. Наукові підходи до визначення сутності місцевих бюджетів. Формування ринкових відносин в Україні. 2015. № 1. С. 141-145.
13. Європейська хартія місцевого самоврядування. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#n17 (дата

звернення 02.02.2021).

14. Інституційна трансформація фінансово-економічної системи України в умовах глобалізації / В. Р. Сіденко, М. І. Скрипниченко, В. С. Пономаренко, І. Я. Чугунов та ін.; за ред. В. Р. Сіденка. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2017. 648 с.
15. Канєва Т. В., Дрепін А. В. Європейський досвід формування місцевих бюджетів. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2019. № 2. С. 119–134.
16. Канєва Т. В., Рубан М. О. Податкове регулювання в контексті вдосконалення міжбюджетних відносин. Бізнес Інформ. 2017. №8. С. 225–230.
17. Карлін М. І. Податкове регулювання міжбюджетних відносин в країнах ЄС: досвід для України. Економічний форум. 2014. №. 3. С. 254–260.
18. Ковалевич Д. А. Місцеві бюджети та їх роль у територіальному розвитку. Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки, 2014. Вип. 2. С. 198-203.
19. Косова Т.Д., Ангеліна І. А. Місцеві фінанси та контроль: напрями реформування. Актуальні проблеми економіки. 2014. № 11. С. 299-306.
20. Кульчицький М.І. Місцеві бюджети та механізми їх формування. Фінанси України. 2001. № 9. С. 98-104.
21. Кульчицький М. І. Міжбюджетні відносини в економічній системі України : монографія. Львів : ЛНУ ім. І. Франка, 2015. 493 с.
22. Кульчицький, М. І. Теоретико-методологічні основи міжбюджетних відносин: проблеми, тенденції та перспективи розвитку. Бізнес Інформ. 2015. № 6. С. 174-181.
23. Левицька С. О. Впровадження програмно-цільового методу формування бюджетів. Фінанси України. 2004. № 6. С. 33–37.
24. Легкоступ, І. І., Суляк, А. Децентралізація та її фінансові аспекти в сучасних соціально-економічних умовах України. Вісник Одеського національного університету. Серія: Економіка, 2016. Вип. 21 (2). С. 151-155.
25. Лисяк Л.В., Качула С.В., Біневич Ю.О. Зміни доходів та видатків місцевих бюджетів в процесі фінансової децентралізації: досвід ЄС в українських реаліях. Інвестиції: практика та досвід. 2021. №1. С.22-29.

26. Лук'яненко І., Сидорович М. Бюджетно-податкова політика України: нові виклики: монографія. Київ: НаУКМА, 2014. 229 с.
27. Луніна І. О. Бюджетна децентралізація в Україні у контексті європейських тенденцій. Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. 2016. № 2. С. 155–171.
28. Макогон В. Д., Адаменко І. П. Державні та муніципальні фінанси в умовах економічних перетворень. Економічний вісник університету. 2020. Вип. 46. С. 177-183.
29. Маршук, Л. М., Лупіна, Д. А. Міжбюджетні трансферти у фінансовому вирівнюванні адміністративно-територіальних формувань. Економіка і суспільство. 2017. № 10. С. 637-642.
30. Пасічник Ю. В. Теоретико-методологічне обґрунтування розвитку місцевих бюджетів в умовах децентралізації. Проблеми економіки. 2018. № 4. С. 264-270.
31. Пасічний М. Бюджетна політика та економічний розвиток. Економічний вісник університету. 2020. Вип. 44. С. 153-164.
32. Радіонов Ю. Д. Бюджетне регулювання економічного розвитку. Наукові праці НДФІ. 2016. Вип. 1. С. 83–94.
33. Савастеева О. Детермінанти забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні в умовах фінансової децентралізації. Науковий вісник Полісся. 2019. Вип. 2. С. 139-146.
34. Труфен А. О. Місцеві фінанси в сучасних умовах проведення бюджетної децентралізації в Україні : монографія. Запоріжжя : КПУ, 2016. 327 с.
35. Фінансове забезпечення сталого розвитку регіонів України: міжбюджетні відносини та інноваційні інструменти стимулювання : монографія / Вахович І. М. [та ін.] ; Луцьк : Волиньполіграф, 2014. 331 с.
36. Чугунов І., Самошкіна О. Видатки бюджету в системі соціально-економічного розвитку країни. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2019. № 2. С. 103-121.

37. Чугунов І. Теоретичні засади розвитку бюджетних відносин. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2011. № 4. С. 13–22.
38. Чугунов І. Я., Канєва Т. В. та ін. Державне фінансове регулювання економічних перетворень : монографія ; за заг. ред. А. А. Мазараки. К. : Київський національний торговельно-економічний університет, 2015. 376 с.
39. Asaduzzaman, M., Kaivo-oja, J., Stenvall, J., & Jusi, S. (2016). Strengthening local governance in developing countries: Partnership as an alternative approach. *Public Organization Review*, 16(3), 335-356.
40. Barro, R. J. (1997). *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. MIT Press Books, The MIT Press, the 1st edition. Vol. 1.
41. Barro, R. J., & Sala-i-Martin, X. (2003). *Economic growth* (2nd ed.). Massachusetts : MIT Press.
42. Baskaran, T., & Feld, L. P. (2013). Fiscal Decentralization and Economic Growth in the OECD Countries: Is There a Relationship? *Public Finance Review*, 41, 421–445.
43. Bodman, P. (2011). Fiscal Decentralization and Economic Growth in the OECD, *Applied Economics*, 43, 3021–3035.
44. Bird, R. M., & Vaillancourt, F. (Eds.). (2008). *Fiscal decentralization in developing countries*. Cambridge University Press.
45. Buchanan, J. M., & Musgrave, R. A. (1999). *Public finance and public choice: two contrasting visions of the State*. Mit Press.
46. Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent* (Vol. 3). Ann Arbor: University of Michigan Press.
47. Bucovetsky, S., & Smart, M. (2006). The efficiency consequences of local revenue equalization: Tax competition and tax distortions. *Journal of Public Economic Theory*, 8(1), 119-144.
48. Chapman, J., & Gorina, E. (2012). Effects of the form of government and property tax limits on local finance in the context of revenue and expenditure simultaneity. *Public Budgeting & Finance*, 32(4), 19-45.

49. Davoodi, H., & Zou, H. (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*, 43, 244–257.
50. Dynowska, J., & Cereola, S. J. (2018). Expectations Related to the Implementation of Performance Budget in Municipalities. *Olsztyn Economic Journal*, 13 (4), 475–486.
51. Downes, R., Moretti, D., & Nicol, S. (2017). Budgeting and performance in the European Union. *OECD Journal on Budgeting*, 17 (1), 1–60.
52. Drepin A. Model of inter-budgetary relations. Сучасні наукові погляди на економічні механізми стимулювання соціально-економічного розвитку : матеріали міжн. наук.-практ. конф. (Ужгород, 16 лютого 2019 р.). Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2019. Ч. 2. С. 94–97.
53. Džinić, J., Svidroňová, M. M., & Markowska-Bzducha, E. (2016). Participatory budgeting: a comparative study of Croatia, Poland and Slovakia. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9 (1), 31–56.
54. Emerling, I., & Wojcik-Jurkiewicz, M. (2018). The Risk Associated with the Replacement of Traditional Budget with Performance Budgeting in the Public Finance Sector Management. *Ekonomicko-manazerske spektrum*, 12 (1), 55–63.
55. Eller, M. (2004). The Determinants of Fiscal Decentralization and its Determinants on Economic Growth: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries, Diploma Thesis.
56. Ebel, R. D., & Yilmaz, S. (2002). On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization, Unpublished Manuscript, World Bank, Washington.
57. Johnsen, Å. (2016). Strategic planning and management in local government in Norway: status after three decades. *Scandinavian Political Studies*, 39 (4), 333–365.
58. Gomez, J., Insua, D. R., Lavin, J. M., & Alfaro, C. (2013). On deciding how to decide: Designing participatory budget processes. *European Journal of Operational Research*, 229(3), 743-750.
59. Iimi, A. (2005). Decentralization and Economic Growth Revisited: An Empirical Note, *Journal of Urban Economics*, 57, 449–461.

60. Kaplanova, P. (2016). Public goods as factors of a local economic development in Slovakia. *Administrative Management Public*, 26, 6–24.
61. Karras, G., & Furceri, D. (2015). Taxes and growth in Europe. *South-Eastern Europe Journal of Economics*, 7(2), 181–204.
62. Kopańska, A. (2016). The expenditure decentralization—measurement and effects on spending behaviours of Local Governments—analysis for Poland. In *The 24th NISPACEE Annual Conference*.
63. Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. M. (2006). Fiscal Decentralization, Macrostability, and Growth, *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 179, 25–49.
64. Moral-Benito, E. (2012). Determinants of economic growth: a Bayesian panel data approach. *Review of Economics and Statistics*, 94(2), 566–579.
65. Musgrave, R. A. (1959). *Theory of public finance: a study in public economy*.
66. Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, 37(3), 1120–1149.
67. Oates, W. (2008). On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*. LXI(2): 313–334.
68. Swan, T. W. (1956). Economic Growth and Capital Accumulation, *Economic Record*, 32, 344–361.
69. Peacock, A. T. (1954). *Income redistribution and social policy*. Cape.
70. Rodriguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2010). Is Fiscal Decentralization Harmful for Economic Growth? Evidence from the OECD countries. *Journal of Economic Geography*, 1–25.
71. Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (1), 164–178.
72. Solow, R. M. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 70, 65–94.
73. Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, 64 (5), 416–424.

74. Thießen, U. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries, *Fiscal Studies*, 24, 237–274.
75. Van Nispen, F., & Posseth, J. (2009). *Performance Informed Budgeting in Europe: The Ends Justify the Means, Don't They?* Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
76. Wollmann, H., Koprić, I., & Marcou, G. (Eds.). (2016). *Public and social services in Europe: From public and municipal to private sector provision.* Springer.
77. Woller, G. M., & Phillips, K. (1998). Fiscal Decentralization and LDC Economic Growth: An Empirical Investigation, *Journal of Development Studies*, 34, 139–48.
78. Yilmaz, S. (2000). The Impact of Fiscal Decentralization on Macroeconomic Performance, in: National Tax Association (ed.), *Proceedings of the 92nd Annual Conference on Taxation 1999*, Washington, D. C., 251–260.



SCIENTIA DIFFICILIS SED FRUCTUOSA

РОЗДІЛ 2

СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК СИСТЕМИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

2.1. Механізм формування доходної частини місцевих бюджетів

Базовими принципами, на яких ґрунтується вітчизняна бюджетна система, є збалансованість, самостійність та субсидіарність. Доцільно розглянути конфігурацію доходної частини місцевих бюджетів з урахуванням зазначених принципів. Основоположною метою бюджетної політики держави є поступальне зростання рівня життя населення, у тому числі шляхом надання якісних публічних послуг. Модель бюджетної системи має забезпечувати максимальне наближення надання послуг освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення і захисту до безпосереднього споживача, з урахуванням потреби оптимізації коштів бюджету. При чому бюджетні повноваження розділені таким чином, що за бюджетними зобов'язаннями певного місцевого бюджету інші бюджети не несуть відповідальності, а принцип збалансованості вказує на потребу відповідності видаткової частини місцевого бюджету доходній. З огляду на зазначене, система формування доходів місцевих бюджетів, враховуючи універсальний, підхід має гарантувати достатні обсяги надходжень для функціонування усіх без виключення територіальних громад. З метою підвищення рівня життя громадян країни при формуванні доходів місцевих бюджетів не варто посилювати вплив фіскальних факторів на збільшення рівня економічних диспропорцій між регіонами. Остання категорія існує внаслідок впливу інституційних, економічних, демографічних чинників. Завданням бюджетної політики у сфері міжбюджетних відносин є згладжування фінансово-економічного розриву між адміністративно-територіальними одиницями.

Механізм формування доходної частини місцевих бюджетів є динамічною ієрархічною структурою відповідних інституційних складових, що об'єднує всі стадії бюджетного процесу, зокрема прогнозування, планування, затвердження, виконання та контролю. При чому даний процес є безперервним, кожна стадія якого пов'язана з іншими. У ході дослідження даного механізму особливу увагу необхідно приділити питанню ступеню перерозподілу ВВП через місцеві бюджети. Даний показник дозволяє сформулювати уявлення про обсяг фінансового ресурсу, який є у органів місцевого самоврядування для виконання власних і делегованих повноважень економічного та соціального змісту. Крім того викликає певний інтерес ваговий показник частки доходів місцевих бюджетів в загальній структурі доходів зведеного бюджету, який ілюструє в широкому значенні рівень децентралізації доходів бюджетної системи. На рис. 2.1 представлено динаміку питомої ваги доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України та у ВВП впродовж періоду 2001–2020 років.

З огляду на представлені дані, питома вага доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного характеризувалася нечіткою динамікою та відчутними флуктуаціями: подекуди річна амплітуда складала понад 5,00 в. п.: у 2011 та 2012 роках. Мінімальне значення складало 40,00 % у 2005 році, максимальне – 50,80 % у 2014 році, таким чином розмах варіації становив 10,80 в. п. Середнє значення індикатора становило 46,73 %, що пояснюється доволі частими інституційними змінами в бюджетній сфері, пошуком оптимальної конфігурації повноважень органів місцевого самоврядування та обсягом фінансового ресурсу, який передається на рівень місцевих бюджетів. Частка доходів місцевих бюджетів у ВВП коливалася в межах від 11,24 % (мінімум у 2020 році, що пов'язано з трансформацією системи фінансування охорони здоров'я та зменшення обсягу медичної субвенції) до 16,83 % (максимум у 2017 році). Середнє значення згаданого показника складає 14,12 %. Періоди 2004–2007 і 2014–2017 років характеризувалися стійким зростанням частки доходів місцевих бюджетів у ВВП.



Рис. 2.1. Доходи місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України та у ВВП в 2001–2020 роках

Джерело: побудовано автором за даними Державної казначейської служби та Державної служби статистики України

Проте загальна динаміка показника не може бути однозначно інтерпретована, адже модель соціально-економічного розвитку держави постійно трансформується. З 2005 року характерне збільшення частки перерозподілу ВВП через систему публічних фінансів. Крім того у період Великої рецесії, а також посткризового відновлення відбулось нарощування видатків та доходів державного і місцевих бюджетів. Із забезпеченням макроекономічної стабільності та відновлення стійких темпів економічного зростання можемо спостерігати певне зниження значень даних показників. А. Фатас та І. Міхов встановили, що волатильність державної політики, у тому числі фіскальної має негативний вплив на довгострокове економічне зростання [67]. Цілком очевидно, що зміна річного показника доходів

місцевих бюджетів на понад 1,5 % ВВП не сприяє прогнозованості реалізованої бюджетної політики, а часті перетворення структури бюджетних доходів лише посилюють невизначеність в економічній площині, знижують загальну ефективність діяльності місцевих органів влади.

Підвищення результативності впливу інструментів бюджетного регулювання на динаміку соціально-економічного розвитку потребує здійснення аналізу структури доходів місцевих бюджетів та співвідношення відповідних складових до ВВП. Вказані індикатори представлено у табл. 2.1 (при цьому трансферти розраховані як сума офіційних трансфертів та коштів одержаних від урядів зарубіжних країн і міжнародних організацій).

Таблиця 2.1

Структура доходів місцевих бюджетів України у 2001–2020 роках, %

	Податкові надходження		Неподаткові надходження		Доходи від операцій з капіталом		Цільові фонди		Трансферти	
	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП
2001	59,10	7,23	8,74	1,07	0,44	0,05	2,74	0,34	28,98	3,54
2002	58,26	7,29	7,34	0,92	2,18	0,27	1,00	0,13	31,22	3,91
2003	54,20	6,96	7,10	0,91	2,99	0,38	1,52	0,19	34,19	4,39
2004	46,23	5,30	5,53	0,63	4,25	0,49	1,52	0,17	42,47	4,87
2005	43,95	5,34	6,60	0,80	3,87	0,47	2,06	0,25	43,52	5,29
2001–2005	52,35	6,42	7,06	0,87	2,75	0,33	1,77	0,22	36,08	4,40
2006	40,76	5,75	6,32	0,89	3,51	0,50	1,94	0,27	47,47	6,70
2007	41,66	6,19	6,02	0,89	4,30	0,64	2,53	0,38	45,49	6,76
2008	43,13	6,25	5,59	0,81	3,33	0,48	1,69	0,25	46,26	6,71
2009	43,96	6,48	5,77	0,85	1,93	0,28	1,13	0,17	47,21	6,96
2010	42,39	6,24	5,50	0,81	1,60	0,24	1,01	0,15	49,49	7,29
2006–2010	42,38	6,18	5,84	0,85	2,93	0,43	1,66	0,24	47,18	6,88
2011	40,26	5,55	6,01	0,83	1,01	0,14	0,45	0,06	52,26	7,21
2012	38,11	6,09	5,61	0,90	0,78	0,12	0,25	0,04	55,25	8,83
2013	41,26	6,27	5,49	0,83	0,63	0,09	0,21	0,03	52,42	7,96
2014	37,69	5,57	5,29	0,78	0,49	0,07	0,16	0,02	56,37	8,34
2015	33,36	4,96	6,84	1,02	0,55	0,08	0,14	0,02	59,12	8,79
2011–2015	38,14	5,69	5,85	0,87	0,69	0,10	0,24	0,04	55,08	8,23
2016	40,13	6,16	5,94	0,91	0,38	0,06	0,14	0,02	53,41	8,20
2017	40,03	6,74	5,17	0,87	0,37	0,06	0,12	0,02	54,30	9,14
2018	41,34	6,53	4,98	0,79	0,38	0,06	0,12	0,02	53,17	8,40
2019	48,27	6,99	4,66	0,67	0,52	0,08	0,11	0,02	46,45	6,73
2020	50,95	7,38	3,83	0,55	0,62	0,09	0,12	0,02	28,58	4,14
2016–2020	44,14	6,76	4,92	0,76	0,46	0,07	0,12	0,02	47,18	7,32
2001–2020	44,25	6,26	5,92	0,84	1,71	0,23	0,95	0,13	46,38	6,71

Джерело: побудовано автором за даними Державної казначейської служби та Державної служби статистики України

Потрібно зазначити, що трансферти є достатньо дієвим інструментом збалансування місцевих бюджетів та фінансового вирівнювання економічного розвитку територій, який застосовується країнах як з розвинутою економікою, так і в країнах, що розвиваються. Їх частка у доходах місцевих бюджетів України є значимою, за останні двадцять років середнє значення становить 46,38 %. Даний показник переважно характеризувався тенденцією до зростання, складаючи 36,08 % у 2001–2005 роках, 47,18 % у 2006–2010 роках, 55,08 % у 2011–2015 роках. Лише у періоді 2016–2020 років можна спостерігати зниження значень питомої ваги трансфертів у структурі доходної частини бюджетів, середнє значення цього індикатору складає 47,18 %. Зміни інституційного характеру міжбюджетних відносин та доходних джерел місцевих бюджетів були спрямовані на підвищення фіскальної значимості податкових надходжень, збільшення фінансової спроможності територіальних громад, у тому числі шляхом їх об'єднання та модифікації підходу щодо формування бюджетів територіальних громад. За сучасних умов до складу трансфертів належать: освітня та медична субвенції, субвенції соціального спрямування, а саме на виплату уставлених законодавством соціальних допомог та на надання пільг і житлових субсидій населенню, субвенції на формування інфраструктури територіальних громад та розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості, дотації тощо.

Другою за питомою вагою (та найважливішою з-поміж категорій фінансових ресурсів, генерованих власне в адміністративно-територіальних одиницях) складовою доходів місцевих бюджетів впродовж 2001–2020 років стабільно залишалися податкові надходження, середня їх частка у структурі складала 44,25 %. Частка податкових надходжень місцевих бюджетів у ВВП характеризується U подібним трендом – спочатку даний індикатор знижувався з 7,23 % у 2001 році до 4,96 % у 2015 році, згодом зафіксовано стійке зростання його значень до 7,38% у 2020 році.

Неподаткові надходження місцевих бюджетів становили третю за фіскальною значимістю групу, складаючи в середньому 5,92 % від

загального обсягу доходів. При цьому максимум – 8,74 % – відмічено у 2001 році, мінімум – 3,83 % – у 2020 році. Питома вага у розрізі періодів характеризувалася поступовим зниженням з 7,06 % у 2001–2005 роках до 4,92 % у 2016–2020 роках. Частка неподаткових надходжень у ВВП за аналізований період в середньому становила 0,84 %, при чому мінімальне значення 0,55 % зафіксовано у 2020 році і максимальне – 1,07 % у 2001 році).

Частки доходів від операцій із капіталом та цільових фондів за період загалом були незначними. Питома вага доходів від операцій з капіталом у доходах місцевих бюджетів становила в середньому 1,71 %. Показник поступально зменшувався від 2,75 % у 2001–2005 роках до 0,46 % у 2016–2020 роках. Мінімум – 0,37 % – було зафіксовано у 2017 році, максимум – 4,30 % – у 2007 році. Середня питома вага у ВВП становила 0,23 %. Цільові фонди забезпечували від 0,11 % у 2019 році до 2,74 % у 2001 році доходів місцевих бюджетів, тобто 0,95 % в середньому за двадцятирічний період. Їх середня частка у структурі ВВП становила 0,13 %, однак лише внаслідок відносно високих показників для періоду 2001–2010 років (0,22 % у 2001–2005 роках та 0,24 % у 2006–2010 роках). Починаючи з 2007 року, відмічено стійке скорочення вказаного показника у ВВП з 0,38 % (максимум) до 0,02 % (мінімум, що залишався незмінним з 2014 по 2020 рік).

Важливо зазначити, що усереднене значення валового регіонального продукту (далі – ВРП) на особу, як агрегованого індикатору оцінки податкової бази, за аналізований період суттєво різниться в розрізі регіонів. У м. Києві значення наведеного показника є максимальним, та майже у 8 разів перевищує показник Чернівецької області, який є мінімальним, і у 4 рази більше за середньозважений показник по Україні. Крім того, у промислово розвинутих регіонах, зокрема Дніпропетровській, Харківській, Полтавській областях, значення ВРП на особу більш як удвічі перевищують відповідні показники Чернівецької, Закарпатської, Івано-Франківської, Тернопільської областей. Наведена ситуація слугує підтвердженням:

а) обмежених можливостях зарахування до складу місцевих бюджетів

податків, база оподаткування яких пов'язана зі створенням валової доданої вартості; б) доцільності інституційного обмеження використання механізму розщеплення загальнодержавних податків між різними рівнями бюджетної системи; в) використання міжбюджетних трансфертів у якості інструменту фінансового вирівнювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

В структурі податкових надходжень місцевих бюджетів України найвище фіскальна значимість належить податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО), питома вага якого у 2001–2020 роках склала 67,57 % (табл. 2.2). У відповідності до положень законодавства 75 % ПДФО в частині доходів у вигляді оплати праці зараховується до доходної частини місцевих бюджетів, окрім бюджету м. Києва – до якого сплачується 40,00 % обсягу податку. Потрібно зауважити, що 60 % від згаданого податку зараховується загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад, а відповідно 15 % до обласних бюджетів. Відносно рівномірний розподіл бази у розрізі адміністративно-територіальних одиниць – станом за січень-грудень 2020 року співвідношення максимального показника середньої заробітної плати до мінімального в розрізі областей складає 1,42 (без урахування м. Києва), висока точність прогнозування і планування обсягів надходжень податку, мотивація органів місцевого самоврядування у процесі легалізації оплати праці є логічними аргументами на користь зарахування надходжень цього податку до місцевих бюджетів. Водночас певна диференціація розміру заробітної плати, структура і рівень зайнятості, процеси внутрішньої міграції обумовлюють доцільність розщеплення надходжень між різними рівнями бюджетної системи.

Поряд із зростанням надходжень від справляння ПДФО до місцевих бюджетів за аналізований період (див. дод. Б, рис. Б.1) їх питома вага у структурі суттєво варіювала. В 2001–2005 роках середнє значення наведеного показника становило 67,31 % (4,31 % ВВП), цілком об'єктивним виглядає його зниження у 2004 році, що викликане переходом до застосування єдиної

пропорційної ставки податку в 13 % до 2006 року. Згодом даний показник зростав та склав в 2006–2010 роках – 75,96 % (4,70 % ВВП). В 2007 році індикатором досягнуто максимуму 78,00 % (4,83 % ВВП) з огляду на постійне зростання заробітної плати та застосування з 2007 року ставки податку в 15 %.

Таблиця 2.2

**Структура податкових надходжень місцевих бюджетів України
в 2001–2020 роках, %**

	ПДФО		Податок на прибуток		Плата за землю ¹		Внутрішні податки на товари та послуги		Єдиний податок ²		Інші податки	
	у структур.	у ВВП	у структур.	у ВВП	у структур.	у ВВП	у структур.	у ВВП	у структур.	у ВВП	у структур.	у ВВП
2001	59,46	4,30	14,34	1,04	10,97	0,79	3,98	0,29	3,09	0,22	8,16	0,59
2002	65,77	4,79	7,51	0,55	10,98	0,80	4,11	0,30	3,93	0,29	7,71	0,56
2003	72,71	5,06	0,81	0,06	10,93	0,76	3,65	0,25	4,80	0,33	7,10	0,49
2004	68,71	3,64	0,75	0,04	12,53	0,66	4,76	0,25	5,73	0,30	7,53	0,40
2005	69,89	3,73	0,81	0,04	11,52	0,62	4,87	0,26	5,81	0,31	7,08	0,38
2001–2005	67,31	4,31	4,84	0,34	11,38	0,73	4,28	0,27	4,67	0,29	7,52	0,48
2006	73,68	4,24	1,00	0,06	10,09	0,58	4,52	0,26	4,36	0,25	6,34	0,36
2007	78,00	4,83	0,99	0,06	8,72	0,54	3,48	0,22	3,57	0,22	5,24	0,32
2008	77,42	4,84	0,68	0,04	11,27	0,70	2,87	0,18	3,13	0,20	4,64	0,29
2009	75,20	4,87	0,81	0,05	14,14	0,92	2,28	0,15	2,99	0,19	4,59	0,30
2010	75,51	4,71	0,58	0,04	14,12	0,88	2,41	0,15	2,80	0,18	4,57	0,29
2006–2010	75,96	4,70	0,81	0,05	11,67	0,72	3,11	0,19	3,37	0,21	5,08	0,31
2011	73,97	4,11	0,49	0,03	14,64	0,81	1,24	0,07	2,72	0,15	6,93	0,38
2012	71,13	4,33	0,52	0,03	14,66	0,89	1,45	0,09	5,61	0,34	6,64	0,40
2013	70,82	4,44	0,74	0,05	14,04	0,88	1,49	0,09	7,28	0,46	5,62	0,35
2014	71,63	3,99	0,30	0,02	13,84	0,77	0,18	0,01	8,49	0,47	5,57	0,31
2015	55,92	2,77	4,35	0,22	15,10	0,75	7,82	0,39	11,17	0,55	5,63	0,28
2011–2015	68,70	3,93	1,28	0,07	14,45	0,82	2,44	0,13	7,05	0,40	6,08	0,35
2016	53,76	3,31	4,00	0,25	15,88	0,98	7,92	0,49	11,69	0,72	6,76	0,42
2017	55,05	3,71	3,23	0,22	13,13	0,88	6,55	0,44	11,64	0,78	10,42	0,70
2018	59,41	3,88	4,00	0,26	11,75	0,77	5,93	0,39	12,71	0,83	6,19	0,40
2019	61,17	4,28	3,78	0,26	12,14	0,85	5,07	0,35	13,04	0,91	4,80	0,34
2020	62,27	4,24	3,42	0,23	11,02	0,75	5,45	0,37	13,32	0,91	4,52	0,31
2016–2020	58,33	3,89	3,66	0,24	12,78	0,85	6,18	0,41	12,48	0,83	6,54	0,43
2001–2020	67,57	4,20	2,66	0,18	12,57	0,78	4,00	0,25	6,89	0,43	6,30	0,39

Джерело: побудовано автором за даними Державної казначейської служби та Державної служби статистики України

¹ З 2015 року включено до місцевих податків.

² З 2011 року включено до місцевих податків.

В 2011–2015 роках мало місце певне скорочення до 68,70 % (3,93 % ВВП). Зниження, починаючи з 2011 року, частки надходжень від ПДФО у загальній структурі можна пояснити зміною бюджетного законодавства. Так, у ст. 65 Бюджетного кодексу України 2001 року передбачалося зарахування 100 % надходжень ПДФО до бюджету м. Києва, 75 % – до бюджетів міст обласного значення, 25 % – до бюджетів міст районного значення, сіл, селищ або їх об'єднань [49].

Потенціал надходжень ПДФО розкривається через дуальність функції макростабілізації й регулювання: ефективність планування і забезпечення надходжень від справляння податку залежить від методологічного інструментарію, результативності функціоналу діяльності та взаємодії податкової служби з іншими державними інституціями щодо питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення [48]. Динаміка зростання обсягів надходжень податку в частині доходів від оплати праці впродовж останніх років зумовлена зростанням рівня мінімальної та відповідно середньої заробітної плати, підвищенням ставки податку до 18 % з 2016 року, зменшенням чисельності осіб, які використовували право на податкову соціальну пільгу у зв'язку з тим, що рівень мінімальної заробітної плати є вищим від прожиткового мінімуму для працездатних осіб, а розмір граничного доходу для застосування пільги є нижчим від мінімальної заробітної плати, посиленням дієвості контролю фіскальних інституцій тощо.

У розвинених і трансформаційних економіках підходи до справляння ПДФО суттєво різняться й щодо розподілу між ланками бюджетної системи, й стосовно застосування пропорційної або прогресивної шкали. Оскільки доходи населення наділені значним мультиплікативним потенціалом, помітна диференціація ставок податку у розвинених економіках стимулює споживчий попит, сприяє акселерації надходжень від податків на споживання до бюджету центрального рівня і позитивно впливає на прибуток

підприємницького сектору. Емпіричний досвід засвідчив, що в транзитивних економіках з невисоким рівнем доходів населення (що не перевищує 10 тисяч доларів в рік на одну особу) застосування прогресивної шкали має негативний фіскальний ефект. Зазначене викликане слабкістю інститутів, недостатнім рівнем довіри суспільства до держави і податкової системи, що обумовлює ухилення від оподаткування та призводить до зменшення надходжень податку до бюджету, чинить деструктивний вплив на податкове середовище у цілому.

Особливого значення набуває питання підвищення точності планово-прогностичної діяльності органів державної податкової служби. Через об'єктивну відсутність достовірної первинної інформації, фіскальні інституції змушені вдаватися до наукового передбачення на основі апроксимованих даних, враховуючи інституційні чинники (пов'язані з бізнес-культурою і довірою господарюючих суб'єктів до реалізованої фіскальної політики) в якості екстерналій. Основним викликом для прогнозування залишається значний рівень тіньової складової економіки, за різними підходами оцінювання її частка в загальній структурі становить від 30 % до 48 % та ступінь ухилення від оподаткування податком [45]. Типовими схемами ухилення є відсутність належним чином оформлення трудових відносин, виплата офіційно мінімальної заробітної плати, а решту в так званих «конвертах», застосування спрощеної системи оподаткування, обліку і звітності для високооплачуваних працівників тощо.

Податок на прибуток підприємств є загальнодержавним, тобто органи місцевого самоврядування інституційно позбавлені можливості впливати на його ставку і базу оподаткування. В середньому даний фіскальний інструмент забезпечував 2,66 % від обсягу податкових надходжень місцевих бюджетів, суттєво варіюючи в межах від 0,30 % (2014 рік) до 14,34 % (2001 рік). До переваг вказаного податку слід віднести універсальний регулюючий вплив на виробничу сферу, стійке забезпечення бюджетів

територіально-адміністративних одиниць податковими надходженнями. Найбільшими платниками податку є промислові підприємства та фінансові установи, що обумовлює диференціації надходжень даного податку в регіональному розрізі та пов'язано з природним розташуванням природних ресурсів, логістичними перевагами розміщення промислових підприємств, діловими центрами в межах країни. Таким чином, можливість розширення частки податку до місцевих бюджетів є контроверсійним та може поглибити диференціацію фінансового забезпечення бюджетів територіальних громад. Крім того, регулювання ставок податку місцевими самоврядними інституціями є недоцільним з огляду на потенційну втрату податком на прибуток перерозподільної функції.

Податкові надходження, пов'язані із використанням земельних угідь є вагомою складовою доходів місцевих бюджетів. З 2015 року всі вказані платежі включено до складу місцевих. Така новація була логічною й історично виправданою, дозволяючи якнайшвидше забезпечувати рекреацію земельних ресурсів. Визначені вітчизняним законодавством рамки для ставок відповідних фіскальних інструментів не дозволяють повною мірою використовувати переваги податкової конкуренції за моделлю Тібу. Відповідні надходження склали в середньому 12,57 % податкових надходжень місцевих бюджетів.

Загалом, надходження від справляння місцевих податків і зборів на початку аналізованого періоду становили відносно незначну частку у сукупних доходах місцевих бюджетів та їх податкових надходженнях, проте обидва індикатори відчутно зросли. Зокрема, частка місцевих податків у структурі доходів місцевих бюджетів збільшилася з 2,06 % у 2001 році до 16,05 % (максимум) у 2020 році, забезпечивши середнє значення 4,12 %. Мінімум – 0,51 % – досягнуто у 2010 році напередодні інтродукції нової системи місцевого оподаткування у Податковому кодексі. Питома вага місцевих податків у податкових надходженнях бюджетів відповідного рівня також мала переважно зростаючий тренд. Якщо в інтервалі 2001–2010 років

зафіксовано скорочення показника з 3,48 % до 1,21 % (мінімум), то вже в наступному 2011 році показник майже потроївся, склавши 3,43 %. Надалі аналізований індикатор стрімко зростав, склавши у 2016 році 28,77 % (максимум), та, попри незначне скорочення в наступному періоді, зберіг високий рівень. Середнє значення – 9,91 %. Відмічена вище зростаюча тенденція пояснюється включенням до числа місцевих єдиного (з 2011 року) та податком на майно (з 2015 року).

Згідно Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20.05.1993 року № 56–93 до складу місцевих було віднесено ринковий та курортний збори, а також збори за парковку автомобілів, за видачу ордера на квартиру, з власників собак, за участь у бігах на іподромі, за виграш на бігах, з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, за право використання місцевої символіки, за право проведення кіно- і телезйомок, за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей, за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі, а також податки з реклами, комунальний, з продажу імпортованих товарів, на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки тощо. Запропонована Декретом розлога класифікація і деталізація разом з надвужькою базою оподаткування стосовно кожного інструменту на практиці виявлялася доволі складною та громіздкою, при чому реальні надходження від справляння відповідних платежів подекуди були надзвичайно низькими, що порушувало принцип економічності оподаткування. Рівень трансакційних витрат, пов'язаних із справлянням переважної більшості даних податків та зборів перетворював їх виключно у декларативний фіскальний інструмент.

В період 2007–2010 років відчутно високою фіскальною значимістю були наділені лише ринковий збір (в середньому 61,58 % у структурі), комунальний податок (20,43 %) та податок з реклами (7,01 %). Відповідно збір за паркування автомобілів становив 4,28 %; за право використання місцевої символіки – 2,74 %; за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг – 3,57 %. Сумарна питома вага всіх інших податків і

зборів, віднесених до числа місцевих, не перевищувала 0,50 %. Однак навіть найбільш фіскально значимі місцеві податки і збори, наприклад, ринковий збір, мали ряд недоліків у контексті механізму встановлення, справляння та адміністрування. Так, окремі положення згаданого Декрету суперечили відповідним пунктам Указу Президента України «Про впорядкування механізму сплати ринкового збору», що спричиняло непослідовність і вибірковість застосування норм. В той же час порядок застосування штрафних санкцій за порушення порядку сплати ринкового збору був також неоднозначним. Комунальний податок виявився проблемним в контексті обчислення зобов'язань та їх справляння через ймовірність невідповідності міжтериторіальної локації об'єкта й продукуваними безпосередньо суспільними благами, а також прив'язку бази оподаткування до чисельності персоналу (суперечило основним засадам державної соціальної політики щодо зайнятості населення). Стосовно інших елементів системи місцевого оподаткування в нормативно-правових актах були відсутні чіткі лексичні визначення об'єкту і бази оподаткування, строків сплати податку тощо.

Скорочення та перегляд переліку місцевих податків зумовлено необхідністю підвищення рівня фіскальної результативності оподаткування. Здійснена оптимізація свідчить про гармонізацію вітчизняного законодавства із світовими фіскальними практиками, де якість функціонування податкової системи оцінюється в тому числі й за критерієм простоти, чіткості й зрозумілості відповідних норм.

Методичний підхід до справляння єдиного податку відчутно змінився впродовж періоду аналізу, оскільки до 2010 року наявний механізм перестав виконувати покладену на нього фіскальну функцію через суттєвий розрив між максимально можливими надходженнями і відрахуваннями до державних цільових фондів соціального страхування. Необхідним є виважене регулювання граничних ставок для I та II груп платників, враховуючи динаміку економічного розвитку та споживчої інфляції, що сприяє зростанню ефективності податкового регулювання. У 2016 році для платників I групи

ставки стали встановлювати у відсотках до величини прожиткового мінімуму для працездатних осіб, а для платників ІІ групи – у процентах до розміру мінімальної заробітної плати. Подібні новації акселерували надходження податку. Подальше зростання надходжень єдиного податку можливе за умов забезпечення стійкого економічного зростання, створення відповідних умов для розширення підприємницької ініціативи, підвищення продуктивності праці, що призведе до зростання базових соціальних стандартів і гарантій.

Постійною складовою доходів місцевих бюджетів в 2007–2020 роках був збір за парковку автомобілів, що у пізніх редакціях перейменовано у збір за місця для паркування транспортних засобів. Питома вага його надходжень скорочувалася у 2011 та у 2015 роках. Хоча наразі з 2016 року відповідний індикатор коливається в межах 0,15–0,16 %, вказані доходи є стабільними та важливими, складаючи близько 1,78 % у структурі за весь період аналізу. В містах мегаполісах та обласних центрах фіскальний потенціал цього збору є нерозкритим, механізм його справляння потребує розбудови належного інституційного середовища та комплексних заходів організаційного характеру. Важливим є апробація сучасних інструментів адміністрування даного збору і його перерахування до місцевих бюджетів, мінімізація випадків нелегального паркування авто, особливо в центральних частинах міст.

Динаміка надходжень від запровадженого у 2011 році туристичного збору була переважно спадною, проте неоднозначною для інтерпретації. Середнє значення – 0,39 % у структурі. Максимальною була його питома вага на рівні 1,11 % у 2011 році, мінімальною – 0,13 % у 2016–2017 роках.

Інтродукція податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в якості місцевого, у 2012 році супроводжувалася незначними його надходженнями до місцевих бюджетів. З 0,31 % у 2013 році питома вага даного інструменту зросла до 2,01 % податкових надходжень місцевих бюджетів у 2020 році із потенціалом подальшого збільшення. З 2015 року він разом із земельним і транспортним податками становить трьохкомпоненту

структуру податку на майно. Подібна новація продиктована уніфікацією законодавства із нормами ЄС, де майнові податки є важливим джерелом доходів місцевих бюджетів, а територіальні громади наділені широким спектром прав щодо їх регулювання. Потенціал майнового оподаткування досить великий, однак механізм вартісної оцінки об'єктів оподаткування потребує удосконалення. З трьох складових даного податку найвагомішим елементом є земельний податок. Його фіскальна ефективність може бути суттєво підвищена завдяки: – комплексу заходів самоврядування з підвищення дисципліни платників; – уточнення уповноваженими інституціями інформації щодо платників та площ, що знаходяться у їх користуванні; – використання земель запасу, зокрема через оформлення громадянами права користуватися ділянками, реалізації прав на безоплатну передачу їм останніх із комунальної чи державної власності. Транспортний податок становив незначну частку надходжень місцевих податків – від 1,61 % в момент запровадження до 0,38 % у 2019 році, що в середньому становить 0,71 %.

Таким чином, пріоритетом податкової політики є подальший розвиток механізму адміністрування майнових податків, які забезпечують суттєві обсяги надходжень органам місцевого самоврядування для реалізації функціональних повноважень. Відсутність належного досвіду справляння таких податків, недостатня інституційна спроможність податкових органів у даному питанні, неналежна взаємодія останніх з уповноваженими місцевими інституціями щодо адміністрування податкових баз, законодавчі обмеження сукупно знижують фіскальний ефект від майнового оподаткування в Україні.

Пріоритетом фіскальної політики щодо трансформації архітектури міжбюджетних відносин є посилення ролі власних доходів у формуванні бюджетів територіальних громад. До яких слід віднести місцеві податки і збори та неподаткові надходження. Емпіричний досвід свідчить, що виключно у розвинутих економіках із рівномірним розподілом ВРП присутня реальна бюджетна децентралізація і фінансово самодостатнє місце

самоврядування. З урахуванням наведеного, стратегічним завданням держави є елімінація дисбалансу соціально-економічного розвитку та створення інституційно спроможних територіальних громад.

Фінансовий потенціал територіальних громад, пов'язаний із процесами бюджетної децентралізації у сфері доходів пропонуємо оцінювати за чотирма індикаторами: 1) рівнем бюджетної децентралізації за доходами Rev_{dec} (див. табл. 1.3 з п. 1.3 даної дисертації); 2) коефіцієнтом абсолютної податкової автономії (застосуємо у визначенні методології ОЕСР) [75]; 3) коефіцієнтом відносної податкової автономії [75]; 4) коефіцієнтом автономії місцевих бюджетів за доходами OR_a , що доцільно обчислювати за формулою 2.1:

$$OR_a = \frac{t_{(r)} + t_{(b)} + t_{(r,b)} + ntcrl_B}{Rev_{GB}} \quad (2.1)$$

де OR_a – коефіцієнт автономії місцевих бюджетів за доходами (coefficient of the local budgets' own revenues' autonomy);

$ntcrl_B$ – неподаткові надходження місцевих бюджетів та їх доходи від операцій з капіталом (the local budgets' nontax and capital revenues);

Rev_{GB} – доходи зведеного бюджету (general budget's revenues).

Динаміка вказаних фінансових індикаторів впродовж 2001–2020 років представлена в табл. 2.3. На основі аналізу приведених нижче даних можна зробити висновок, що рівень бюджетної децентралізації за доходами характеризувався значною волатильністю із річною амплітудою подекуди понад $\pm 5,00$ в. п., наприклад $-5,20$ в. п. у 2004 році.

За весь період показник бюджетної децентралізації за доходами мав середнє значення 24,52 %. Найвищий рівень децентралізації був властивим для періоду початку 2000-х років. Зміна структури доходних джерел місцевих бюджетів призвела до поступового скорочення вказаного показника. Однак корекція загальної фінансової парадигми України в 2015 році із задекларованим курсом на посилення фінансової спроможності

територіальних громад і розширення їх автономії дещо змінило ситуацію. Водночас 2015 рік, охарактеризований дисбалансом у системі публічних фінансів, відмічений найнижчим індикатором децентралізації за доходами – 18,48 %.

Таблиця 2.3

**Бюджетна децентралізація та податкова автономія місцевих бюджетів
України в 2001–2020 роках**

	Бюджетна децентралізація за доходами, %	Коефіцієнт абсолютної податкової автономії	Коефіцієнт відносної податкової автономії	Коефіцієнт автономії місцевих бюджетів за доходами
2001	32,28	0,014	0,402	0,051
2002	31,36	0,012	0,363	0,052
2003	29,99	0,011	0,342	0,054
2004	24,89	0,009	0,290	0,048
2005	22,59	0,006	0,241	0,046
<i>2001–2005</i>	<i>28,22</i>	<i>0,010</i>	<i>0,327</i>	<i>0,050</i>
2006	23,20	0,005	0,246	0,047
2007	26,53	0,005	0,277	0,054
2008	24,80	0,004	0,261	0,044
2009	26,02	0,004	0,284	0,041
2010	25,60	0,003	0,288	0,039
<i>2016–2010</i>	<i>25,23</i>	<i>0,004</i>	<i>0,271</i>	<i>0,045</i>
2011	21,74	0,005	0,218	0,036
2012	22,63	0,012	0,238	0,042
2013	23,75	0,016	0,258	0,043
2014	22,17	0,016	0,238	0,043
2015	18,48	0,049	0,193	0,071
<i>2011–2015</i>	<i>21,75</i>	<i>0,020</i>	<i>0,229</i>	<i>0,047</i>
2016	21,80	0,060	0,226	0,079
2017	22,57	0,059	0,243	0,075
2018	22,25	0,057	0,236	0,073
2019	23,28	0,064	0,253	0,076
2020	22,61	0,058	0,251	0,067
<i>2016–2020</i>	<i>22,50</i>	<i>0,060</i>	<i>0,242</i>	<i>0,074</i>
<i>2001–2020</i>	<i>24,43</i>	<i>0,023</i>	<i>0,267</i>	<i>0,054</i>

Джерело: побудовано автором за даними Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України

Коефіцієнт абсолютної податкової автономії в 2001–2020 роках був доволі незначним, його середнє значення складало 0,023, варто відзначити

тенденцію до збільшення цього показника протягом останніх п'яти років. Водночас, варто зазначити, що дана ситуація свідчить про невисокий рівень інституційної спроможності органів місцевого самоврядування прямо впливати на динаміку наповнення відповідних місцевих бюджетів, створювати фінансові стимули та конкурентні переваги для своїх територіальних громад в сфері залучення основного капіталу у вигляді інвестицій тощо. Доволі волатильним цей індикатор був у період 2011–2015 років. По-перше, внаслідок структурної оптимізації складу місцевих податків і зборів та включення до їх складу єдиного податку (регулювання ставки якого для I й II категорій платників фактично перебуває у віданні органів місцевого самоврядування) обсяг надходжень до бюджетів податків, регульованих місцевими владними інституціями, подвоївся в 2011 році та ще в 2,5 рази зріс наступного 2012 року. Це відобразилося на зростанні коефіцієнта абсолютної податкової автономії з 0,003 до 0,005 та 0,012 відповідно. По-друге, розвиток майнового оподаткування, включення з 2015 року до числа місцевих земельного податку спричинило зростання відповідних надходжень в 4 рази. Відповідно коефіцієнт зріс з 0,016 у 2014 році до 0,049 у 2015 році.

Коефіцієнт відносної податкової автономії характеризувався суттєвим розмахом варіації від 0,193 у 2015 році до 0,402 у 2001 році, загалом повторюючи тенденцію коефіцієнта абсолютної податкової автономії. Якщо середнє значення показника у 2001–2005 роках становило 0,327, то у 2016–2020 роках – лише 0,242, що забезпечило середнє значення 0,267 за весь аналізований період. Певне зростання коефіцієнта після 2015 року співпало з децентралізаційним трендом та змінами у структурі доходів місцевих бюджетів. Водночас відбулися позитивні зрушення в контексті зростання фактичних надходжень ПДФО, пов'язані переважно зі збільшенням соціальних стандартів і гарантій, детінізацією оплати праці.

Коефіцієнт автономії місцевих бюджетів за доходами впродовж періоду мав переважно зростаючу динаміку із мінімальними річними

флуктуаціями. Його середнє значення в 2001–2020 роках – 0,054. Варто відзначити, що на деяких інтервалах його динаміка віддзеркалювала зміни коефіцієнту абсолютної податкової автономії, наприклад, стійке скорочення у 2007–2011 роках. Загалом, 2006–2010 роки характеризувалися найнижчим середнім значенням коефіцієнта – 0,045. Водночас необхідно відмітити високу волатильність таких компонентів доходів місцевих бюджетів, як неподаткові надходження та доходи від операцій з капіталом. Наприклад, в 2002 році доходи від операцій з капіталом зросли 5,6 разів. Розбіжності в динаміці коефіцієнта автономії місцевих бюджетів за доходами та коефіцієнта абсолютної податкової автономії в 2011 році пояснюється скороченням обсягу доходів від операцій з капіталом на 28,42 %, не зрівноваженим зростанням неподаткових надходжень на 24,48 %: коефіцієнт знизився 0,039 до 0,036. Зростання досліджуваного індикатора в 2015 році з 0,043 до 0,071 пояснювалося як збільшенням надходжень податків, щодо яких органи місцевого самоврядування можуть регулювати ставки, так і значним приростом неподаткових надходжень (+64,22 %) і доходів від операцій з капіталом (+44,38 %).

Відмічені тенденції у сфері доходної частини місцевих бюджетів посвідчують доволі опосередкований рівень бюджетної децентралізації та податкової автономії, що вочевидь пов'язано із питанням потреби забезпечення збалансованості усіх місцевих бюджетів та недопущення значного розриву в соціально-економічному розвитку територіальних громад. Світовий досвід нагадує про наявність значних ризиків посилення диференціації економічного розвитку регіонів внаслідок надмірного ступеню децентралізації, що посилює міграційні процеси та загострює проблему депресивності окремих територій. Проте, з іншого боку, означена ситуація вказує на неповне використання іманентного фінансового потенціалу територій. З огляду на зазначене вважаємо за доцільне здійснити оцінювання впливу відповідних індикаторів фіскальної децентралізації на динаміку економічного зростання територіально-адміністративних одиниць та країни

загалом. Оскільки арифметична сума ВРП адміністративно-територіальних одиниць країни тотожна ВВП, сукупний стохастичний вплив індикаторів бюджетної децентралізації та податкової автономії на результативний показник можна описати логічною моделлю 2.2:

$$RGDP_{gr} = f(Rev_{dec}, AC_{Ta}, RC_{Ta}, OR_a) \quad (2.2)$$

де $RGDP_{gr}$ – темпи приросту реального валового внутрішнього продукту (*real gross domestic product growth rate*).

З метою виявлення характеру та з'ясування щільності зв'язку між наведеними вище змінними було проаналізовано відповідні річні показники бюджетної системи та реального валового внутрішнього продукту для періоду 2001–2020 років. Рішення, що впливають на розробку бюджетної політики приймаються із часовим лагом, враховуючи її інерційність та певні інституційні обмеження, що стосуються процедури схвалення та затвердження бюджетно-податкових заходів. Слід констатувати, що для емерджентної економіки бюджетна політика насамперед адаптується до минулої, а не перспективної економічної ситуації [76]. Саме тому ми враховуємо у нашому дослідженні річні показники. Вихідною гіпотезою дослідження була наявність стійкого та статистично значущого зв'язку між індикаторами фіскальної децентралізації та економічним зростанням. Кореляційно-регресійний аналіз впливу Rev_{dec} та коефіцієнтів автономії на економічне зростання засвідчив переважно прямий (зворотній – для фактора AC_{Ta}) зв'язок. Однак коефіцієнти детермінації і P -значення вказують на статистичну незначущість одержаних результатів і спростовують вихідну гіпотезу. Такий результат пояснюється непрямим впливом бюджетної децентралізації на процеси економічного розвитку та наявністю низки інституційних детермінант останнього.

У науковій літературі з вказаної проблематики висловлені диферентні ідеї щодо можливості стимулювання економічного розвитку, використовуючи інструментарій фіскальної децентралізації. Попри наявність

свідчень опосередкованого позитивного впливу бюджетно-податкової децентралізації на економічне зростання, більшість науковців наголошують на необхідності пошуку оптимальної структурних компонентів фіскального простору, зокрема масштабу та раціональних інституційних обмежень децентралізації [53, 59, 75, 77]. Хоча структура місцевих податків в Україні й асоціюється переважно з позитивною динамікою відповідних надходжень, наразі актуалізується необхідність дотримання системи критеріїв та принципів ефективності їх справляння й адміністрування.

Досягнення цих задач і стійке посилення фінансової спроможності адміністративно-територіальних одиниць стає можливим шляхом: дотримання верховенства права, справедливості та паритету інтересів всіх учасників фіскального простору; максимального посилення рівню довіри платників податків (в т. ч. й місцевих) до системи фіскальних органів; соціальної відповідальності і свідомості економічних суб'єктів-платників податків; наближення інтересів платників та фіскальних інституцій шляхом перетворення останніх із переважно контрольних на специфічні консультативно-сервісні служби; діджиталізації і оптимізації всіх організаційних процесів податкової служби, дотримання принципу прозорості адміністрування; перманентного посилення інвестиційної привабливості національної економіки в цілому та її партикулярних адміністративно-територіальних одиниць зокрема, максимального забезпечення реалізації основних принципів міжнародної та міжрегіональної податкової конкуренції.

Особливого значення набуває збільшення ефективності регулювання неподаткових надходжень (дод. В, табл. В1) до місцевих бюджетів. Найвагомішою складовою в їх структурі протягом аналізованого періоду були власні надходження бюджетних установ, середнє значення питомої ваги становило 5,05 % або ж 0,71 % ВВП. Стосовно вказаної категорії доходів доцільно вжити комплексні заходи в контексті поступової відмови від кошторисного фінансування бюджетних установ та переходу до

фінансування наданих суспільних послуг безпосередньому отримувачу. Насамперед йдеться мова про послуги громадського здоров'я і освіти. За умов посилення глобальної конкуренції за фактори виробництва та підвищення значимості людського капіталу в забезпечення економічного розвитку необхідним є підвищення якості даних послуг, що потребує системної трансформації бюджетних інституцій. Дані установи мають бути конкурентними на ринку та задовольняти попит населення.

Важливим вектором розвитку фіскального простору в контексті децентралізації з 2015 року стало формування об'єднаних територіальних громад (надалі – ОТГ). Даний процес спрямований на посилення фінансової спроможності громад внаслідок розширення ресурсної бази, оптимізації витрат на управління та утримання соціальної інфраструктури, надання ширших повноважень місцевому самоврядуванню в сфері фінансового менеджменту. Емпіричний досвід 2015–2019 років вказує на зниження частки трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів, проте їх значення є ще доволі суттєвим. Методика формування бюджетів ОТГ, підпорядковується цілям ендогенного стимулювання економіки адміністративно-територіальних одиниць. Динаміка чисельності ОТГ та питома вага обсягів їх бюджетів в загальній структурі місцевих бюджетів постійно зростає. Аналіз даних Додатку Л свідчить що у 2015 році створено 159 об'єднаних територіальних громад, 2016 році – 207, 2017 році – 299, 2018 році – 140, 2019 році – 176. Відповідно частка доходів їх бюджетів у структурі доходної частини місцевих бюджетів градуально збільшилась з 0,34 % у 2015 до 9,61 % у 2019 році. Інституційною особливістю даних бюджетів ОТГ мають відповідні повноваження, як міста обласного значення та прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Цілком очевидно, що разом з процесом формування ОТГ поступово виокремлюється нова ієрархічна складова бюджетної системи, що елімінує значення районних бюджетів та зменшує трансакційні витрати бюджетної архітектури. В контексті сказаного актуалізується питання подальшого розвитку методологічного інструментарію планування

доходів бюджетів територіальних громад. Суттєвою перевагою планування на рівні громад є безпосередня можливість верифікації інформації щодо доходних джерел на локальному рівні, робота з відносно компактними масивами фінансової інформації, безпосередня зацікавленість і контроль мешканців територіальної громади за процесами планування та виконання бюджету.

2.2. Видатки місцевих бюджетів як складова фінансового забезпечення місцевого самоврядування

Суспільний добробут визначається у тому числі ступенем задоволення сукупності індивідуальних та колективних потреб мешканців відповідної територіальної громади та країни у цілому. Існує кілька методологічних підходів щодо групування / класифікації останніх, зокрема з позицій їх базової чи вторинної значущості. Відповідальність за створення благ і надання послуг, кореспондуючих із такими потребами, раціонально розподіляється між різними ієрархічними рівнями системи публічного управління. Наприклад, базисна за моделлю Абрахама Маслоу потреба у безпеці, усвідомлення якої відбувається вже на мікрорівні, задовольняється в межах національної економіки і потребує фінансування з державного бюджету, адже репрезентує прагнення всіх мешканців країни. Чимало конкретних запитів громадськості концентруються на мезорівні; вони мають вирішуватися зусиллями територіальної громади, зокрема із застосуванням відповідних фінансових ресурсів місцевого самоврядування.

Питання розвитку інституційних засад планування і здійснення видатків місцевих бюджетів в контексті фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування належить до економічного мейнстріму. З інтенсифікацією бюджетної децентралізації дані питання набули актуальності і у вітчизняній науці: набули подальшого розвитку теоретико-методологічні засади розробки і провадження бюджетної політики в сфері

міжбюджетних відносин. Однак характер і щільність взаємозв'язку між заходами бюджетного регулювання на місцевому рівні та фактично досягнутими темпами росту ВРП у відповідному адміністративному утворенні є неоднозначними для інтерпретації. Тому подальші пошуки у вказаній сфері видаються актуальними.

Основні нормативно-правові аспекти місцевих фінансів врегульовано Бюджетним кодексом України, де у п. п. 33 – 36 ст. 2 приведено визначення місцевих бюджетів, їх надходжень, видатків, запозичень, боргу, відповідних фінансових органів тощо. З метою усунення термінологічної невизначеності відповідно до чинної редакції ст. 5 розмежовано категорії місцевих бюджетів (п. 2), різновидом яких визначено бюджети місцевого самоврядування (п. 3) – територіальних громад сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст (зокрема районів у них), об'єднаних територіальних громад. Їх функціонування забезпечує дотримання низки принципів побудови вітчизняної бюджетної системи, зокрема самостійності, повноти, субсидіарності, публічності і прозорості (ст. 9). Видатки місцевих бюджетів детерміновано главою 11 розділу III згаданого Кодексу, що зокрема визначає їх елементний склад, який може бути охарактеризований за економічною та функціональною класифікацією. Принциповим є їх поділ на видатки споживання і розвитку, оскільки оптимізація структури місцевих бюджетів за цією ознакою здатна індукувати економічне зростання відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Аналіз видатків місцевих бюджетів потребує комплексності та багатоетапності. На першій стадії здебільшого оцінюється роль і значення місцевих бюджетів у розподільчих процесах, а також рівень перерозподілу валового внутрішнього продукту через вказані бюджети. Характер та динаміка цих показників може опосередковано свідчити про загальні характеристики фіскальної політики держави; а також на основі рівень децентралізації за видатками, що певним чином корелює із соціально-економічним розвитком адміністративно-територіальних одиниць. Водночас

ні масштаб перерозподілу ВВП через видатки місцевих бюджетів, ні високий індекс децентралізації за видатками не є безумовним свідченням стійкого економічного зростання та не гарантує збільшення добробуту населення. Первинний аналіз видатків місцевих бюджетів як фінансової бази функціонування місцевого самоврядування логічно доповнюється наступною аналітичною фазою: визначенням продуктивності видатків в контексті забезпечення стійкого економічного зростання.

Динаміка вагових показників видатків місцевих бюджетів та індексу децентралізації в Україні протягом 2001–2020 років представлено в табл. 2.4.

Таблиця 2.4

Динаміка видатків місцевих бюджетів та індекс децентралізації в Україні у 2001–2020 роках

Рік	Частка видатків місцевих бюджетів у ВВП, %	Частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету, %	Індекс децентралізації у сфері видатків
2001	12,21	44,81	0,32
2002	12,28	45,97	0,31
2003	12,79	44,56	0,29
2004	11,69	39,79	0,23
2005	12,13	37,71	0,21
<i>2001–2005</i>	<i>12,22</i>	<i>42,57</i>	<i>0,27</i>
2006	13,30	43,20	0,24
2007	13,38	46,38	0,23
2008	13,38	44,95	0,22
2009	13,92	44,33	0,21
2010	14,04	42,28	0,20
<i>2006–2010</i>	<i>13,60</i>	<i>44,23</i>	<i>0,22</i>
2011	13,54	43,42	0,20
2012	15,70	45,20	0,20
2013	15,00	43,46	0,20
2014	14,13	42,73	0,17
2015	13,99	41,20	0,15
<i>2011–2015</i>	<i>14,47</i>	<i>43,22</i>	<i>0,18</i>
2016	14,53	41,94	0,18
2017	16,43	46,94	0,21
2018	15,83	45,64	0,21
2019	14,23	41,26	0,22
2020	11,40	29,97	0,20
<i>2016–2020</i>	<i>14,48</i>	<i>41,15</i>	<i>0,20</i>
<i>2001–2020</i>	<i>13,70</i>	<i>42,78</i>	<i>0,22</i>

Джерело: розраховано автором за даними Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України та Міністерства фінансів України

Впродовж аналізованого періоду частка перерозподілу ВВП через видаткову частину місцевих бюджетів поступально зростала, становлячи в середньому 12,22 % у 2001–2005 роках, 13,60 % у 2006–2010 роках, 14,47 % у 2011–2015 роках, 14,48% у 2016–2020 роках. Загалом середнє значення досліджуваного показника за період 2001–2020 років становив 13,70%. Потрібно зауважити, що і максимальне значення 16,43% (2017 р.) та мінімальне значення 11,40% (2020 р.) знаходяться в останній п'ятирічній вибірці дослідження. Це пояснюється змінами інституційного характеру в організації міжбюджетних відносин та трансформаціями моделі фінансування окремих публічних послуг і благ, зокрема в сфері охорони здоров'я та соціального забезпечення. Середнє значення питомої ваги видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету протягом 2001–2020 складає 42,78%. Аналізований індикатор не мав чіткого тренду, зазнаючи певних екзогенно циклічних змін економічного розвитку. Впродовж 2001–2017 присутній поетапно висхідні та низхідні тренди показника, водночас з 2017 зафіксовано поступальне зниження значень наведеного показника. В розрізі п'ятирічних періодів середнє значення показника частки видатків місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету становить відповідно для 2001–2005 років – 42,57%, 2006–2010 років – 44,23%, 2011–2015 років – 43,22%, 2016–2020 років – 41,15%.

Емпіричний аналіз дозволив виявити, що індекс децентралізації за видатками в Україні характеризувався відчутною волатильністю. При чому після запровадження відповідних заходів він виявився аналогічним докризовому та дореформеному періоду, і меншим аніж на початку 2000-х років. Суттєве зниження індексу спостерігалось лише протягом 2014–2015 років, що цілком співпало із загальним ускладненням соціально-економічної ситуації в країні та явним розбалансуванням публічних фінансів. У розрізі п'ятирічних періодів індекс взагалі характеризувався спадною динамікою, окрім останнього п'ятирічного періоду (що охоплює структурні зміни конфігурації міжбюджетних відносин) складаючи у 2001–2005 роках 0,27, у 2006–2010 роках – 0,22, у 2011–2015 роках – 0,18, 2016–2020 роках –

0,20. Оцінка подібної доволі контроверсійної динаміки показника потребує певних методичних уточнень.

Згідно класичної теорії фіскальної децентралізації У. І. Оутса, розподіл та закріплення видатків між різними ієрархічними рівнями бюджетної системи здійснюється із врахуванням потреб щодо одержання населенням якісних і доступних суспільних послуг [73]. Вихідною гіпотезою дослідника є чітке розуміння органами місцевої влади обсягу та структури специфічних, умовно гомогенних потреб населення адміністративно-територіальної одиниці, а також врахування особливостей розвитку регіону. Надання аналогічних послуг ресурсами центрального бюджету характеризується нижчою ефективністю через асиметричність інформації та недосконалість наявних комунікаційних каналів між суспільством і розпорядником коштів.

Відомий дослідник Чарльз Тібу, узагальнюючи і розвиваючи ідеї Річарда Мастрейва та Пола Самуельсона, сформулював фундаментальну задачу функціонування місцевих фінансів щодо посилення адекватності оцінювання органами місцевого самоврядування потреб мешканців територіальних громад – одночасно і споживачів відповідних благ, і виборців – та формування на цій основі виваженої політики у сфері видатків і оподаткування. Автор наголошував, що недосконале регулювання на рівні адміністративно-територіальних одиниць призводить до форсованого відтоку капіталів, масової міграції економічно активного населення, деструктивних зрушень у демографічній структурі населення тощо [80].

Конкуренція між фіскальними юрисдикціями в теоретичній площині є присутньою в кожній країні, однак її вплив на характер поведінки економічних суб'єктів неоднозначний: вона може як сприяти розвитку регіонів, так і загострювати наявні ендегенні проблеми. Частина функцій публічного адміністрування, в т. ч. щодо інституційного інструментарію забезпечення макроекономічної стабільності та підтримки соціально незахищених страт населення, навіть на думку апологетів бюджетної децентралізації має безумовно залишатися у функціоналі центральних

органів виконавчої влади. Таким чином результативність заходів бюджетної децентралізації апріорі обмежена. Роль місцевих владних органів зводиться переважно до створення рамкових умов та надання якісних послуг у сферах житлово-комунального господарства, транспортної та соціальної інфраструктури, освіти, охорони громадського здоров'я, духовного і фізичного розвитку. Підзвітність органів місцевого самоврядування мешканцям територіальної громади не лише впродовж електоральних процесів, а й в міжвиборчий період підвищує якість виконання ними власних та делегованих завдяки децентралізації обов'язків.

Поєднання позитивної динаміки питомої ваги видатків місцевих бюджетів у ВВП зі зниженням індексу децентралізації впродовж 2004–2015 років переконливо посвідчило необхідність імплементації науково обґрунтованої стратегії розвитку публічних фінансів, задачею якої є стійке економічне зростання та збільшення добробуту населення. Внаслідок розпочатої в 2015–2016 роках в Україні реформи міжбюджетних відносин досліджуваний індекс відчутно зріс, склавши в 2018 році 0,21 та досягши найвищого значення, починаючи з 2009 року. Передумовою децентралізації були трансформації законодавства, створення сприятливого інституційного середовища для добровільного об'єднання територіальних громад з метою стійкого зниження трансакційних витрат, створення можливостей для укрупнення / об'єднання громад і їх подальшої комплексної, зокрема й фінансової, підтримки. Укрупнення є поширеною практикою для країн з розвинутою економікою: в Бельгії у 1977 році число адмініюдиниць було скорочено з 2359 до 596, в Новій Зеландії у 1989 році – з 230 до 74, в Данії у 2007 році – з 270 до 98. Реалізація реформи в Україні відбувається паралельно аналогічним заходам в Фінляндії та Норвегії. Станом на початок 2021 року внаслідок адміністративних перетворень попередніх періодів в Україні функціонує 1469 територіальних громад, хоча ще на початку 2020 року функціонувало 8838 місцевих бюджетів, з яких 1453 мали взаємовідносини з державним бюджетом.

Нормативним підґрунтям бюджетної децентралізації стали ініційовані

зміни до Бюджетного кодексу та Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що спонукав до перегляду парадигми державного фінансового регулювання на засадах конституційності, економічної результативності та ефективності, соціальної відповідальності, транспарентності, відкритості. Безпосередніми підставами для добровільного об'єднання територіальних громад, яке не призводить до змін статусів населених пунктів як сільської, так і міської місцевостей, виступають їхня географічна наближеність, історична та культурна спорідненість, спільність транспортної, соціальної та інформаційної інфраструктур, гомогенність суспільних потреб і запитів та інші значущі фактори. Об'єднавчі процеси можуть охоплювати і громади, що знаходяться в межах суміжних районів, причому в такому разі, згідно до п. 9 ст. 7, безпосередньому розширенню підлягають межі того району, де перебуває адміністративний центр новоствореної громади (здебільшого наближений і до її географічного центру), що оформлюється у проекті землеустрою відповідно до розпорядження голови облдержадміністрації [12].

З метою елімінації ймовірних негативних наслідків об'єднання громад протягом транзитивного періоду передбачено специфічні моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування із безумовним дотриманням принципів раціональності, повноти й справедливості. Передбачено розроблення та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, враховуючи особливості підготовки місцевих бюджетів, що детерміновані чинним фіскальним законодавством (п. 10 ст. 8). Також детерміновано здійснення державою різних форм сприяння децентралізаційним та об'єднавчим процесам, зокрема у формах інформаційно-просвітницької, організаційно-методичної і фінансової підтримки. Остання набуває форми субвенцій на формування відповідних регіональних інфраструктур, відповідно до плану соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади.

Окрім добровільного об'єднання згідно територіальні громади мали змогу на договірних засадах поєднувати фінансові ресурси відповідних

місцевих бюджетів з метою спільного виконання проектів або фінансування й утримання комунальних підприємств, організацій та установ. Таким чином в Україні органи місцевого самоврядування інституційно наділені широким спектром інструментів і важелів для виконання власних та делегованих функцій, однак це не означає автоматичного підвищення ефективності реалізованої ними економічної політики. Суттєвого вдосконалення потребують як практика, так і методологія планування й прогнозування, виконання та контролю результативності заходів фіскального регулювання у сфері видатків на локальному рівні.

Із започаткуванням децентралізаційних процесів у 2015 році було створено 159 об'єднаних територіальних громад, чисельність яких до II півріччя 2019 року зросла у 5,72 рази, склавши 909 одиниць. Найстрімкіший ріст показника зафіксовано у період 2016–2017 років: збільшення в 2,30 та 1,82 рази відповідно. При цьому чисельність населення, що проживає в об'єднаних територіальних громадах зросла в 6,86 рази, склавши в 2019 році 27,3 % населення України. Характерною ознакою бюджетного планування з 2016 року стало виділення з державного бюджету субвенцій місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад. Відповідний показник зріс за планом в 2,10 рази, склавши в 2019 році 2,1 млрд. грн. При цьому рівень виконання плану з надання місцевим бюджетам вказаних субвенцій стійко зростав, складаючи у 2016 році 94,56 % та у 2018 році – 97,96 %. Станом на червень 2019 року заплановані субвенції профінансовано на 22,22 %. І плановий, і фактичний щорічний прирости обсягу субвенцій місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад кореспондували з темпами приросту кількості самих громад.

Процес добровільного об'єднання територіальних громад супроводжувався існуванням сукупності ендогенних та екзогенних чинників. До числа перших можна віднести управлінський дисбаланс транзитивного періоду із тимчасовим дублюванням адміністративних функцій та інституційною невизначеністю фінансових повноважень місцевих

самоврядних органів. Феноменом стадії трансформації є ситуативне переобтяження районних бюджетів необхідністю утримувати соціальну сферу досі не об'єднаних громад при втраті вказаними бюджетами доходної бази об'єднаних громад, що, як правило, наділені вищою іманентною фінансовою спроможністю. Тому 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв відповідні розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад областей.

Результати щомісячного моніторингу об'єднавчих прагнень територіальних громад посвідчують стійку залежність результатів децентралізації від фінансової парадигми центральних органів виконавчої влади. Авторським колективом у складі В. С. Кравціва, І. З. Сторонянської та П. В. Жука обгрунтовано рестрикційні заходи, що можуть оптимізувати процес об'єднання територіальних громад. На нашу думку, практичної імплементації заслуговує пропозиція щодо зрівняння бюджетного статусу об'єднаних та не об'єднаних громад, яка імпліцитно підштовхуватиме громади з низьким фіскальним потенціалом до об'єднання та/або приєднання до існуючих об'єднань. Проте рекомендоване авторами пряме регулювання децентралізаційних процесів вважаємо надмірним і таким, що може суттєво погіршити пропорції відтворювального процесу та знизити досягнутий рівень добробуту. Об'єднання громад та посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування повинно підпорядковуватися критерію раціональності та відбуватися виключно на добровільних засадах, враховуючи ризики поглиблення внутрірегіональної асиметрії розвитку територій [20].

Оптимізація розмірів та чисельності територіальних громад шляхом їх об'єднання дозволяє: а) раціоналізувати структуру видатків публічного адміністрування; в) уніфікувати вартість і стандартизувати якість суспільних послуг, одержуваних їх мешканцями. Раціоналізація структури можлива за критерієм впливу видатків місцевих бюджетів на динаміку валового внутрішнього та регіонального продукту. На основі моделі виробничої функції можна припустити, що економічне зростання регіону переважно

залежить від обсягу і структурної композиції інвестицій у фізичний та інтелектуальний капітал, що підтримуються і за рахунок бюджетних коштів.

Функціональна класифікація передбачає виділення низки груп однорідних видатків місцевих бюджетів, зокрема витрат на: здійснення загальнодержавних функцій, громадський порядок, безпеку та судову владу; економічну діяльність; охорону навколишнього середовища; житлово-комунальне господарство; охорону здоров'я; духовний і фізичний розвиток; освіту; соціальний захист та соціальне забезпечення населення. Фінансування загальнодержавних і безпекових функцій не здійснює прямого впливу на покращення суспільного добробуту. Водночас має доволі суттєве значення для формування інституціонального базису існування управлінського механізму держави й місцевого самоврядування, і забезпечення верховенства права. Зазначені аспекти є одними з базисних детермінант економічного зростання та росту доходів населення. Решта класифікаційних видів видатків місцевих бюджетів пов'язана з економічно діяльністю, підтримкою та розбудовою інфраструктури територій, інвестуванням в інтелектуальний людський капітал, соціальною підтримкою населення. Множинні взаємозв'язки між змінами їх вагових коефіцієнтів та темпами економічного зростання становлять важливий об'єкт наукового вивчення.

Роберт Дж. Барро запропонував оригінальний методологічний підхід до визначення категорій продуктивних і непродуктивних публічних видатків. Продуктивними пропонувалося вважати видатки, відносно зростання яких акселерує економічне зростання та суспільне виробництво, непродуктивними ж – всі інші [62]. Надалі запропонована методологія була вдосконалена, оскільки низка інституційних чинників та макроекономічна циклічність можуть суттєво вплинути на характер залежності змін видатків і темпів виробництва.

Структура видатків місцевих бюджетів України в розрізі функціональної класифікації впродовж 2001–2020 років представлена у дод. К. Найвищу частку в загальній структурі видатків місцевих бюджетів протягом аналізованого періоду займають видатки на освіту, середнє значення яких складає 31,40%. В першу трійку також входять видатки на

соціальний захист і соціальне забезпечення – 21,46%, на охорону здоров'я – 20,63%. Слід зазначити, що в межах часового діапазону коливання значень показників є доволі значимим (приміром для видатків на соціальний захист понад 20 в.п.), що вказує на нестабільність макроекономічної ситуації та пошуку оптимального механізму взаємодії державного бюджету з місцевими.

Додатково нами було виділено та проаналізовано п'ять основних груп видатків, які представлені у табл. 2.5.

Таблиця 2.5

Структура видатків місцевих бюджетів у 2001–2020 роках, %

	Видатки на управління та безпеку		Видатки на економічну діяльність		Видатки на житлово-комунальне господарство		Видатки на розвиток людського капіталу		Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення	
	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП
2001	8,14	0,86	8,10	0,86	6,94	0,73	54,38	5,76	22,44	2,38
2002	8,38	0,89	6,53	0,69	5,47	0,58	57,94	6,13	21,66	2,29
2003	7,30	0,83	9,65	1,09	5,54	0,63	57,96	6,56	19,55	2,21
2004	7,23	0,78	11,44	1,24	6,59	0,72	56,23	6,10	18,50	2,01
2005	7,08	0,79	9,64	1,10	7,31	0,83	60,07	6,84	16,09	1,83
2001–2005	7,63	0,83	9,07	1,00	6,37	0,70	57,32	6,28	19,65	2,14
2006	8,10	1,03	9,54	1,22	10,84	1,39	56,07	7,18	15,45	1,98
2007	7,76	1,00	11,17	1,44	5,37	0,69	55,69	7,16	20,01	2,57
2008	8,88	1,13	9,96	1,27	6,72	0,86	56,08	7,17	18,35	2,35
2009	6,68	0,90	5,08	0,68	5,68	0,76	61,11	8,21	21,44	2,88
2010	6,89	0,97	5,13	0,72	3,02	0,42	61,79	8,70	23,17	3,26
2006–2010	7,66	1,01	8,18	1,07	6,33	0,82	58,15	7,68	19,68	2,61
2011	5,67	0,78	6,93	0,95	4,69	0,64	59,21	8,12	23,50	3,22
2012	4,88	0,77	5,87	0,92	8,90	1,40	57,74	9,09	22,62	3,56
2013	5,42	0,80	4,33	0,65	3,49	0,52	60,87	9,06	25,90	3,86
2014	5,04	0,71	4,13	0,58	7,92	1,11	57,22	8,06	25,70	3,62
2015	5,37	0,75	6,91	0,96	5,66	0,79	55,83	7,76	26,23	3,65
2011–2015	5,28	0,76	5,63	0,81	6,13	0,89	58,17	8,42	24,79	3,58
2016	4,78	0,70	10,04	1,46	5,06	0,74	49,38	7,17	30,71	4,46
2017	4,99	0,82	11,40	1,87	5,54	0,91	49,24	8,09	28,83	4,73
2018	5,27	0,83	13,70	2,17	5,33	0,84	49,85	7,88	25,83	4,09
2019	6,49	0,91	14,68	2,06	6,17	0,86	54,15	7,59	18,50	2,59
2020	9,15	1,02	20,09	2,24	6,87	0,77	58,22	6,48	5,13	0,57
2016–2020	6,14	0,86	13,98	1,96	5,79	0,82	52,17	7,44	21,80	3,29
2001–2020	6,68	0,86	9,22	1,21	6,16	0,81	56,45	7,46	21,48	2,91

Джерело: розраховано автором за даними Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України та Міністерства фінансів України

Проведений аналіз свідчить, що найбільше значення частки видатків належить видаткам на розвиток людського капіталу і на соціальний захист і

соціальне забезпечення, складаючи разом близько 80% у загальній структурі видаткової частини місцевих бюджетів. В складі видатків на управління та безпеку традиційно найвагомим компонентом були витрати на забезпечення загальнодержавних функцій. Їх середнє значення за весь період становило 6,68 % у структурі видатків місцевих бюджетів, а питома вага у ВВП – 0,86 %. Заходи щодо оптимізації послуг публічного адміністрування спричинили градуальне зменшення їх вагового коефіцієнту у загальній структурі з 7,66 % у 2006–2010 роках до 5,28 % у 2011–2015 роках та відповідного зменшення рівня перерозподілу ВВП з 1,01 % до 0,76 %. Разом з тим, в наступній п'ятирічці значення вагових показників зростали у зв'язку з структурними змінами видаткової частини бюджету, досягнувши максимальних значень у 2020 році. Видатки на оборону, громадський порядок, безпеку та судову владу фінансувалися переважно з державного бюджету та в контексті місцевих бюджетів виявилися статистично незначущими, складаючи в середньому 0,39 % у загальній структурі.

Питома вага видатків на економічну діяльність в структурі видаткової частини місцевих бюджетів характеризувалася значною волатильністю. В розрізі п'ятирічних періодів значення наведеного показника склали: 2001–2005 роки – 9,07%, 2006–2010 роки – 8,18%, 2011–2015 роки – 5,63%, 2016–2020 роки – 13,98%. Суттєве зростання вагового індикатору в останньому періоді обумовлене збільшенням обсягу бюджетних коштів на транспорт та дорожнє господарство за умов децентралізації. Середнє значення частки цієї категорії видатків у загальній структурі в 2001–2020 роках становило 9,22 %, що в свою чергу по відношенню до ВВП складає 1,21 %.

Аналогічні тенденції виявилися характерними і для видатків на розвиток інфраструктури та охорону навколишнього середовища. Статистична значущість екологічних видатків місцевих бюджетів виявилася невисокою, оскільки їх середня питома вага у структурі не перевищувала 0,51 %, а у ВВП – 0,07 %. Видатки на житлово-комунальне господарство традиційно характеризувалися помірним значенням питомої ваги у структурі,

сягнувши максимального значення 10,84 % у 2006 році. В цілому в розрізі п'ятирічних періодів прослідковується спадна динаміка, так у 2001–2005 роках значення показника становили 6,37%, 2006–2010 роках – 6,33%, 2011–2015 роках – 6,13%, 2016–2020 роках – 5,79%. На сучасному етапі важливим є збільшення асигнувань на комунальне господарство, та більш активне і результативне використання інструментарію державно-приватного партнерства у цій сфері з метою покращення якості інфраструктури та зниження трансакційних витрат системи управління комунальним господарством, забезпечення від ризиків.

Суттєвий вплив на споживчу та інвестиційну поведінку населення традиційно мають видатки на: а) розвиток людського капіталу; б) соціальний захист та соціальне забезпечення. Призначення цих категорій видатків та їх сукупний ефект кардинально різняться. Перша група здійснюється із метою примноження інтелектуальних цінностей та продовження тривалості життя завдяки якісним послугам громадського здоров'я, друга – із метою зниження соціальної напруженості та елімінації ймовірних конфліктів. Продуктивність першої категорії апріорі вища, проте не досягається автоматично, виступаючи елементом реалізації стратегії соціального розвитку суспільства, реалізованої органами місцевого самоврядування і центральними органами виконавчої влади впродовж тривалого часу.

Середнє значення вагового показника видатків місцевих бюджетів є найвищим з поміж інших статей видатків у розрізі функціональної класифікації та складає 31,40%. В процесі запровадження бюджетної децентралізації та адміністративно-територіальної реформи здійснені структурні зрушення в системі середньої освіти, зокрема оптимізовано вартість та стандартизовано якість надання населенню послуг. Освітня реформа в Україні ознаменувалася формуванням спеціальних округів, створенням опорних шкіл та їх філій, організацією трансферу учнів до шкіл з використанням шкільних автобусів, оптимізацією комплектності класів тощо. Станом на кінець 2018–2019 навчального року в Україні діяло

793 опорні школи та 1284 їх філії, де навчалося 347175 учнів; в об'єднаних територіальних громадах працювало 343 опорні школи і 551 їх філія, що забезпечували навчальний процес для 154548 учнів. Ефективне провадження реформи стало можливим завдяки поліпшенню транспортного сполучення та організації трансферу школярів: загалом 66237 учнів (з них – 31661 у об'єднаних територіальних громадах) підвозилися до опорних шкіл. А станом на 01 січня 2021 року налічувалось 1033 опорних школи, у тому числі 520 в об'єднаних територіальних громадах. Однак мала чисельність та низька щільність населення в окремих об'єднаних територіальних громадах, зокрема об'єктивний дефіцит їх учнівського контингенту, перешкоджають планам формування повноцінного освітнього округу з опорною школою та її філіями, спонукає до формування округів, що не співпадають з межами відповідних громад. Подібні проблеми виникають і при фінансуванні місцевим самоврядуванням закладів дошкільної і професійно-технічної освіти.

Відбувається поступова передача середніх освітніх закладів з відання районних державних адміністрацій до юрисдикції місцевих самоврядних органів. Водночас значну частку видатків місцевих бюджетів на освіту становлять кошти, спрямовані не на власне генерування та примноження інтелектуального потенціалу суспільства, а витрати на утримання будівель і споруд, комунальне господарство тощо. Попри їх безумовну значущість, вони не можуть однозначно ідентифікуватися у якості продуктивних, потребують перегляду і оптимізації.

Повноваження органів місцевого самоврядування щодо оплати комунальних платежів освітніх закладів за умов фіскальної децентралізації потребують додаткового інституційного визначення. Наразі з цією метою місцевим бюджетам надаються додаткові цільові дотації, однак уточнення вимагають механізми її розподілу в контексті дотримання стратегічної задачі енергозбереження. Іншим проблемним аспектом є ймовірність порушення фіскальної дисципліни у формі планування місцевих бюджетів із апriori

завищеними доходами, а потім формулюванням місцевим самоврядуванням вимог щодо додаткового бюджетного асигнування.

Вітчизняними дослідниками, зокрема Л. Г. Ловінською, акцентовано увагу на недосконалості методики визначення середньої вартості освітніх послуг [26]. Так, структура витрат, які включаються за чинною методикою Міністерства освіти і науки України до розрахунку орієнтовної середньої їх вартості, є дещо дискусійною. Частина елементів, в тому числі витрати на виплату стипендій та капітальні інвестиції, згідно чинної облікової практики суттєво викривлюють й занижують середню вартість названих послуг. Застосований статистичний облік відповідних бюджетних видатків уніфікує та водночас нівелює особливості освітнього процесу в конкретному навчальному закладі, зокрема щодо співвідношення учнівського та викладацького контингенту тощо.

Видатки місцевих бюджетів на охорону здоров'я становили 23,17 % у 2001–2005 роках, 21,98 % у 2006–2010 роках, 21,53 % у 2011–2015 роках, 15,84% у 2016–2020 роках. Основними статтями медичних видатків місцевого самоврядування в цей період були витрати на утримання поліклінік і амбулаторій, лікарень та санаторно-курортних закладів, а також надання швидкої і невідкладної допомоги населенню. Бюджетні кошти витрачалися на інфраструктурні проекти, технічне оновлення та переоснащення медичних закладів, а також розширення автопарку для діючих та нових амбулаторій. З метою впорядкування видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я доцільно проаналізувати множинні взаємозалежності зміни цих витрат і низки соціально-демографічних і економічних параметрів, зокрема старіння населення, зміни технологічного устрою тощо. Удосконалення потребують процедури публічного аудиту та контролю медичних видатків в контексті забезпечення перманентної фінансової стійкості місцевих бюджетів. З 2019 року розпочато імплементацію оновленого підходу фінансування медичних закладів, який передбачає надання їм більшої управлінської та фінансової автономії.

Розділено механізми надання та оплати медичних послуг, змінено кошторисний механізм фінансування закладів охорони здоров'я на оплату замовником реально наданих пацієнтам послуг. Інституція Національна служба здоров'я України здійснює виконання функцій замовника відповідного спектру медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій. Зважаючи на оновлення механізму оплати медичних послуг частка видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я у загальній структурі видатків сягнула мінімальних значень у 2020 році – 10,88%, що по відношенню до ВВП складає 1,21%.

Видатки на духовний та фізичний розвиток становили відносно невелику, проте статистично значущу, частку витрат місцевих бюджетів. Їх середня питома вага у структурі впродовж всього аналізованого періоду – 3,93 %, що відповідає приблизно 0,52 % ВВП. Вказана група видатків характеризувалася доволі стійкими значеннями питомої ваги у загальній структурі. Основними видатковими статтями для місцевих бюджетів були витрати на культуру и мистецтво, зокрема на театри, музеї, виставки та бібліотеки, а також фізичну культуру і спорт. Подібні видатки мають іманентний комерційний потенціал, адже не лише сприяють рекреації, а й здатні активізувати внутрішній та зовнішній туризм.

Видатки місцевих бюджетів на соціальний захист та забезпечення характеризуються неоднорідністю. Їх частина, що спрямовується на виплату стипендій, безпосередньо впливає на розвиток інтелектуального потенціалу. Водночас безадресність як рудимент патерналістської концепції соціального забезпечення знижує ефективність бюджетної політики у сфері видатків. Саме на рівні місцевого самоврядування існує можливість ідентифікації і таргетування реальної потреби населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальному захисті та забезпеченні, ранжирування громадських запитів, категоризація одержувачів відповідної фінансової допомоги, що в середньо- та довгостроковій перспективі дозволяє максимально знизити частку непродуктивних видатків без зниження рівня добробуту та уникаючи суспільної конфронтації.

Частка видатків означеної групи у загальній структурі впродовж періоду 2001–2020 років становила 21,48%. Так, у 2001–2005 роках вони склали близько 19,65 % витрат місцевих бюджетів, у 2006–2010 роках – 19,68 %, у 2011–2015 роках – 24,79 %, 2016–2020 роках – 21,80%. По відношенню до ВВП видатки на соціальний захист і забезпечення в розрізі вищенаведених періодів склали 2,14 %, 2,61 %, 3,58 % та 3,29% відповідно. Слід зауважити, що у 2020 році незважаючи на загальне збільшення обсягу видатків зведеного бюджету на соціальний захист і забезпечення дана категорія видатків суттєво знизилась, зокрема в частині соціального захисту молоді та спорту, та програм вирішення житлового питання. Ідентифікація видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення у якості продуктивних або непродуктивних є контроверсійною, адже основне їх призначення є реалізація функцій вирівнювання майнового стану найбільш незахищених груп населення та принципів соціальної справедливості, що є ознакою розвинутого суспільства. Органи місцевого самоврядування мають вжити заходів щодо посилення продуктивності даної групи видатків на основі точної оцінки громадських потреб у застосуванні відповідного фінансового інструментарію із пріоритетом забезпечення суспільного добробуту.

Вітчизняна дослідниця Г. В. Возняк, аналізуючи досягнутий ступінь фіскальної автономії констатує, що значна частина публічних видатків скоріше деконцентрована, ніж децентралізована, а це певним чином дистанціює територіальні громади від повноти фінансових прав і свобод, сповільнює темпи економічного розвитку. Вчена також відзначила асиметрію фінансової спроможності територіальних громад та збереження дотаційності місцевих бюджетів, що може бути подолано на основі імплементації стратегічного підходу фінансового управління [4].

Доцільним видається горизонтальний аналіз фактично досягнутих темпів економічного зростання територіально-адміністративних одиниць в контексті значущих характеристик політики відповідних органів місцевого самоврядування у сфері публічних видатків. При цьому має враховуватися

інерційність процесів розвитку, лаговий ефект, в також інтенсивність заходів фіскального вирівнювання регіонів.

В загальному випадку продуктивні видатки можуть бути ототожені з видатками розвитку, здійснюваними із врахуванням середньострокової та стратегічної перспектив, покликаних забезпечити стійкий приріст фізичного та інтелектуального капіталу. Інституційно закріплено сутність та перелік витрат розвитку місцевих бюджетів. Останні, згідно п. 2 ст. 71 Кодексу включають капітальні видатки, зокрема капітальні трансферти іншим бюджетам, внески місцевих самоврядних органів до статутного капіталу різноманітних суб'єктів господарювання, кошти на розроблення містобудівної документації та проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок, що перебувають в межах відповідних юрисдикцій, а також витрати на погашення місцево боргу і виконання гарантійних зобов'язань територіальних громад. Безпосередній склад бюджетів розвитку залежить від пріоритетів, визначених органами місцевого самоврядування. Динаміку основних компонентів таких бюджетів подано на рис. 2.2.

Основними структурними компонентами, що можуть бути однозначно ідентифікованими у складі видатків бюджету розвитку є витрати на житлово-комунальне господарство, а також на будівництво та регіональний розвиток. Впродовж 2007–2020 років динаміка бюджетів розвитку була U подібною. На початку аналізованого періоду частка капітальних видатків по відношенню до ВВП характеризувалась найвищими значеннями 3,12 % у 2007 році. В період Великої Рецесії намітився суттєвий спад (–0,39 в. п. у 2008 році та –1,48 в. п. у 2009 році), що мав екзогенне походження. Скорочення питомої ваги видатків бюджетів розвитку у ВВП спостерігалось до 2014 року включно, коли індикатор сягнув мінімального за період значення – 0,89. Заходи фіскальної децентралізації сприяли поступовому зростанню показника на 0,74 в. п. вже в 2015 році, хоча річна амплітуда росту з того часу мала спадну динаміку, в період до 2018 року включно спостерігалось зростання відповідного вагового показника, у 2020 році спостерігався незначний відкат значень даного показника внаслідок глобальної рецесії, викликаною COVID-19.

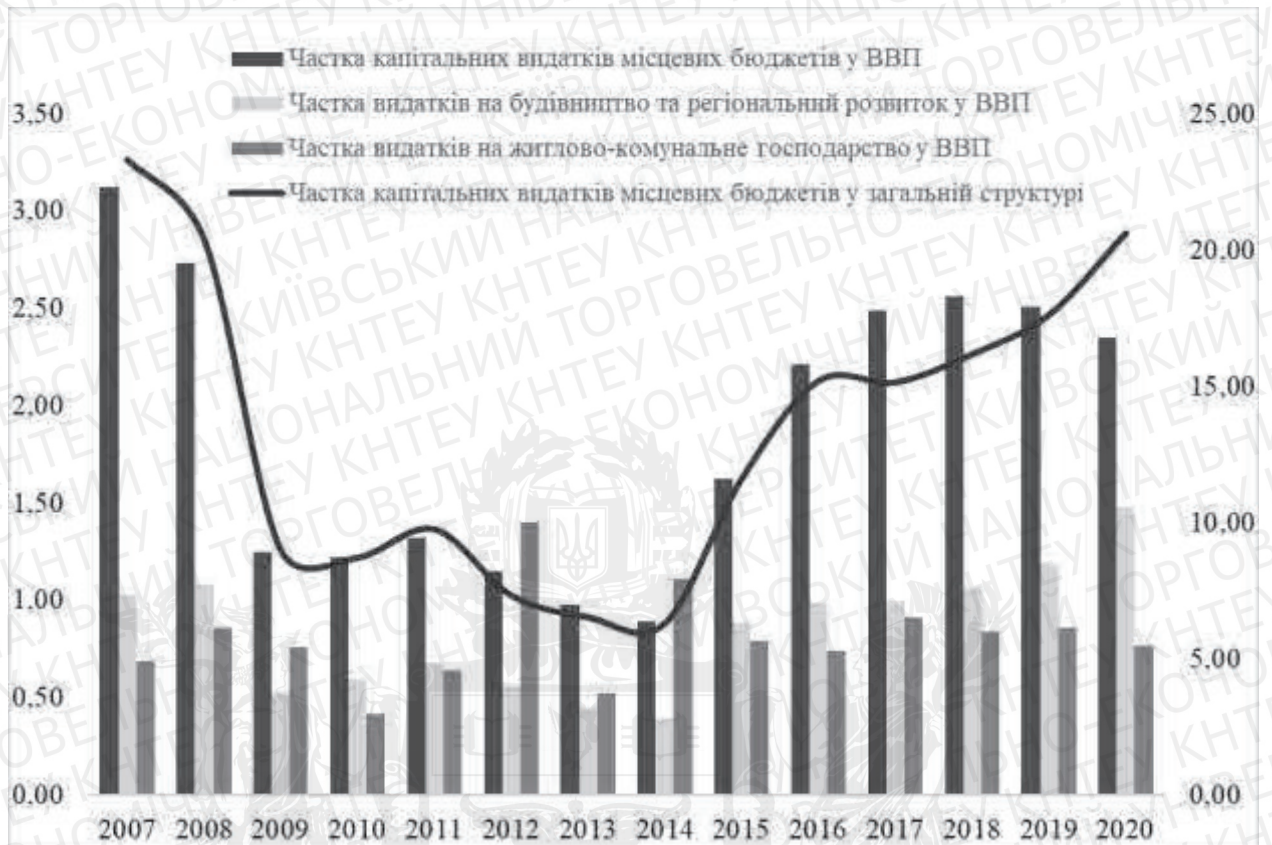


Рис. 2.2. Динаміка питомої ваги видатків бюджетів розвитку у ВВП та загальній структурі місцевих бюджетів України у 2007–2020 роках, %

Джерело: побудовано автором на основі даних Державної служби статистики України та Державної казначейської служби України

Динаміка основних структурних елементів бюджетів розвитку була достатньо симетричною загальному показнику, проте характеризувалася деякими особливостями. Максимальна річна амплітуда спаду видатків на будівництво та регіональний розвиток, що склала $-0,55$ в. п., зафіксована у 2009 році; максимальна амплітуда зростання показника в межах $0,49$ в. п. характерна для 2015 року, однак зростання відповідного вагового коефіцієнта супроводжувалося розбалансуванням процесів суспільного виробництва загальним зниженням ВВП. Наприкінці аналізованого періоду даний ваговий індикатор досягнув значення $1,06$ %, що виявилось лише на $0,02$ в. п. менше максимуму, зафіксованого у 2008 році. Питома вага видатків на житлово-комунальне господарство у ВВП характеризувалася також суттєвою волатильністю, розмах варіації склав $0,98$ в. п. Таким чином можна констатувати, що започаткування фіскальної децентралізації певним чином

сприяло зміцненню фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць щодо реалізації проектів регіонального (в т. ч. інфраструктурного) розвитку.

Питома вага видатків бюджетів розвитку у загальній структурі видатків місцевих бюджетів впродовж періоду була досить волатильним індикатором. Його загальна тенденція подібна до характеру змін описаних вище: максимальне значення 23,33 % зафіксовано у 2007 році, мінімальне 6,30 % – у 2014 році. Максимальний спад, еквівалентний 11,43 в. п., відмічено у 2009 році, за мінімальним значенням показника спостерігався максимальний ріст, еквівалентний 5,32 в. п., що зафіксовано у 2015 році. Досягнуте наприкінці аналізованого періоду значення 20,63 % хоча й не досягнуло вихідних параметрів аналізованого індикатора, проте є другим за значимістю. Слід констатувати, що заходи бюджетної децентралізації дозволили суттєво наростити бюджети розвитку і обсяги капітальних видатків, що позначається на оновленні інфраструктури та покращення благоустрою територіальних громад. Разом з тим, одночасно постає питання оцінювання ефективності використання даних ресурсів, та підвищення ролі жителів територіальних громад у даних процесах.

З метою аналізу впливу видатків місцевих бюджетів на валовий внутрішній продукт застосуємо економетричні методи аналізу, використовуючи номінальні квартальні значення наведених вище показників у періоді 2007–2020 років. Відповідне кореляційно-регресійне рівняння визначає взаємозв'язок між обсягами номінального ВВП та видаткової частини місцевих бюджетів. Рівняння має вигляд:

$$y = 59642,6 + 5,481x, \quad R^2 = 0,912, \quad (2.3),$$

де y – обсяг номінального ВВП, млн грн;

x – обсяг видаткової частини місцевих бюджетів, млн грн.

Виходячи з даного рівняння можна дійти висновку, що при збільшенні видатків місцевих бюджетів на 1 млн грн обсяг номінального ВВП зростає на 5,481 млн грн у періоді з 2007 по 2020 рік при достатньому значенні скоригованого коефіцієнта детермінації. Дана залежність між

досліджуваними показниками є статистично значущою.

З метою поглиблення аналізу впливу видаткової частини місцевих бюджетів на обсяг номінального ВВП досліджено взаємозв'язок між номінальним ВВП та капітальними видатками місцевих бюджетів, а також капітальними інвестиціями, здійснених за рахунок коштів місцевих бюджетів. Період аналізу також охоплює 2007–2020 роки, нами проаналізовано квартальні значення наведених вище показників. Знайдено наступні кореляційно-регресійні рівняння:

$$y = 284969,3 + 18,932x_1, \quad R^2 = 0,616, \quad (2.4),$$

$$y = 342054,7 + 4,190x_2, \quad R^2 = 0,638, \quad (2.5),$$

де x_1 – капітальні видатки місцевих бюджетів, млн грн;

x_2 – капітальні інвестиції, здійснені за рахунок коштів місцевих бюджетів, млн грн.

Таким чином, можна спостерігати, що найбільший вплив на номінальний ВВП мають капітальні видатки місцевих бюджетів. При зростанні їх обсягу на 1 млн грн, обсяг номінального ВВП збільшується на 18,932 млн грн відповідно при скоригованому коефіцієнті детермінації на рівні 0,616. Менше значення даного показника у порівнянні з попереднім рівнянням пояснюється нерівномірністю розподілу даних видатків в розрізі кварталів. Зафіксовано стійке градуальне зростання обсягу капітальних видатків від I до IV кварталу, що обумовлене особливостями бюджетного планування і виконання бюджету та потребує удосконалення інституційних засад бюджетного процесу. Встановлено, що за період 2007–2020 років при збільшенні капітальних інвестицій, за рахунок коштів місцевих бюджетів на 1 млн грн номінальний ВВП зростає на 4,190 млн грн, при скоригованому коефіцієнті детермінації $R^2=0,638$. З огляду на зазначене, важливим є підвищення ефективності здійснюваних капітальних інвестицій за рахунок коштів бюджету, в тому числі в основний капітал. Наразі існують певні складнощі, пов'язані із раціональним використанням бюджетних коштів. У сфері розвитку житлово-комунального господарства та інфраструктурних проектів найсприятливішим є період з червня по жовтень, тому важливим є

акумуляція коштів на відповідні цілі на рахунках органів місцевого самоврядування саме для цього періоду, наразі найбільші асигнування виділяються у IV кварталі – коли ефективно освоїти кошти доволі складно; необхідно також завчасно проводити тендерні процедури для здійснення вказаних робіт; а також фокусувати увагу на якості їх виконання. Актуальним та доцільним є розвиток методологічних підходів до середньострокового бюджетного прогнозування і планування бюджету на місцевому рівні, що дозволить усунути вказані недоліки та підвищити загальний рівень бюджетної результативності.

2.3. Удосконалення міжбюджетних відносин як інструменту регулювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць

Бюджетна політика у сфері міжбюджетних відносин включає у себе три важливі аспекти щодо: розподілу повноважень між рівнями бюджетної системи щодо здійснення видатків; конструювання моделі розподілу податкових надходжень до доходної частини державного і місцевих бюджетів; дизайну системи міжбюджетних трансфертів. Ключовими завданнями згаданої бюджетної політики є сприяння покращенню рівня суспільного добробуту та елімінації розриву в рівнях доходів громадян; зниження трансакційних витрат системи управління із належним виконанням функцій держави; наближення публічних послуг до отримувачів із забезпеченням їх якості, що відповідає суспільним запитам і підвищення довіри населення до держави як інституту.

Система міжбюджетних відносин формується під впливом чималої кількості чинників, зокрема інституційних, суспільних, економічних, адміністративних тощо. До інституційних факторів належить і історична ретроспектива функціонування даної системи та емпіричний досвід інших країн, які мають схожі показники економічного розвитку. Навіть за умов реформування бюджетної системи вбачається доцільним забезпечення

поетапності та еволюційності змін. Реалізація останнього враховує виважену модифікацію управлінських механізмів зі збереженням інституційної пам'яті, що дозволяє уникнути серйозних розривів у вигляді фіскальної розбалансованості, зниження рівня бюджетної результативності та недофінансування суспільних послуг, збільшення рівня незадоволеності населення щодо їх невідповідної якості. Варто зазначити, що навіть у деяких країнах, в яких задекларовано перехід до бюджетної децентралізації, близько 85% видатків місцевих бюджетів фінансуються за рахунок трансфертів, що підтверджує потребу системних змін економічного та інституційного характеру. Крім того, вкрай важко адаптувати модель взаємодії органів місцевого самоврядування та центральної державної влади у сфері бюджетної політики без належного інституційного середовища та стратегії розвитку бюджетної системи. Регулювання функціональних повноважень має супроводжуватись необхідним перерозподілом фінансових ресурсів між ієрархічними складовими цієї системи на засадах достатності, економічності, результативності та ефективності.

Обсяг і структура доходної частини місцевих бюджетів в сфері комбінаторного регулювання податкових надходжень, трансфертів і місцевих запозичень як інструменту фінансування інвестиційних та інфраструктурних проектів впливає на динаміку показників економічного розвитку. Регулюючи структуру податкових надходжень та здійснюючи розподіл повноважень в сфері справляння місцевих податків стосовно детермінації ставки і бази податку відбувається вплив на діяльність суб'єктів господарювання, динаміку споживання і заощаджень домогосподарств.

В підрозділі 2.1 ми визначили потенційні можливості та обмеження розщеплення основних бюджетоутворюючих податків, враховуючи диференціацію соціально-економічного розвитку регіонів. Вважаємо, що найбільший потенціал у напрямі зміцнення фінансової спроможності територіальних громад має підсистема місцевих податків і зборів. Задля зростання обсягів надходжень потрібно оптимізувати ступінь податкової

автономії, покращити якість адміністрування цих податків шляхом використання сучасних фінансових технологій і оптимізації чисельності працівників податкової служби, які відповідають за їх справляння.

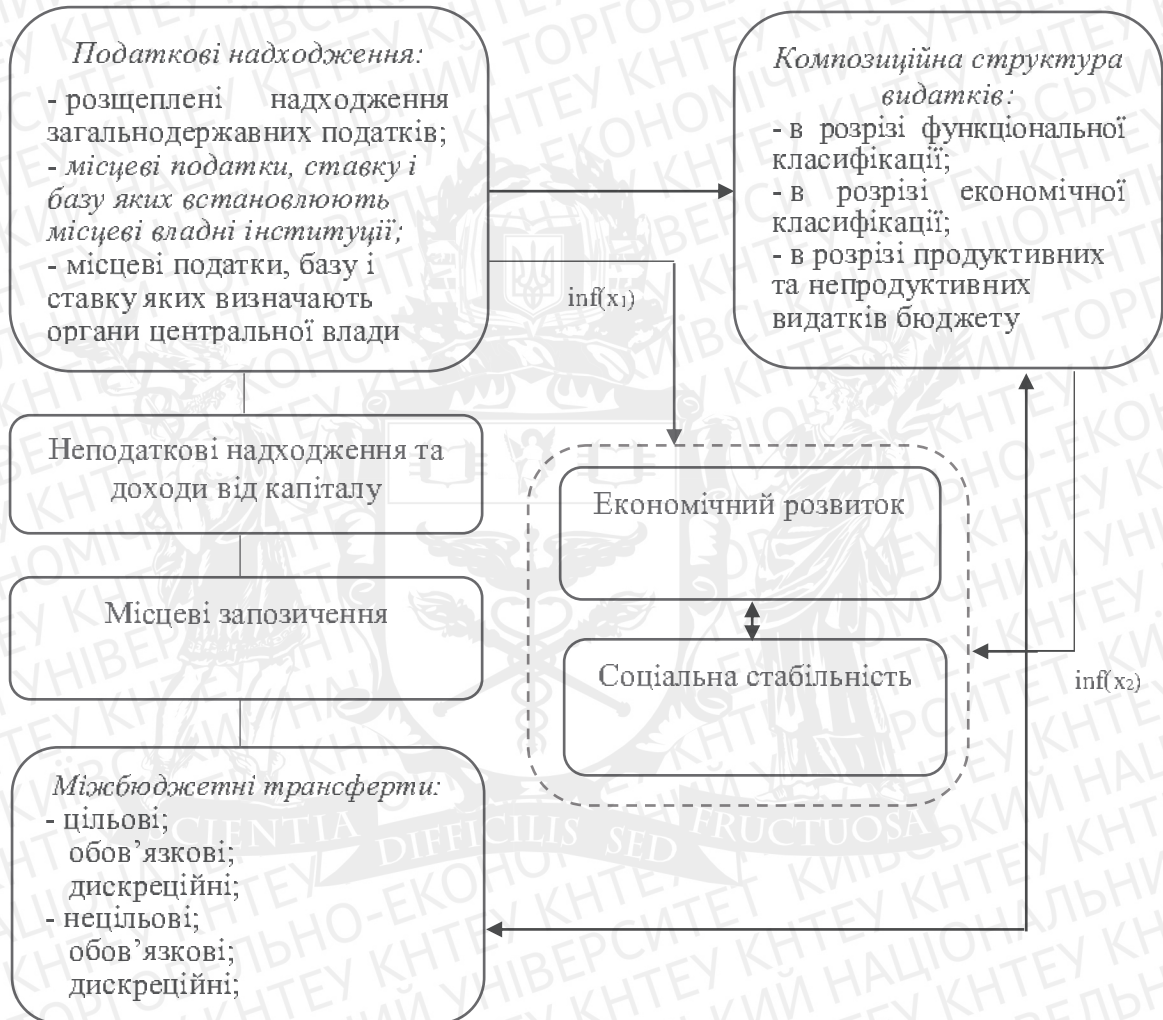


Рис. 2.3. Структурно-логічна схема впливу міжбюджетних відносин на економічний розвиток і соціальну стабільність

де $\text{inf}(x_1)$ – вплив доходної частини місцевих бюджетів, насамперед податкових надходжень на економічний розвиток і соціальну стабільність;

$\text{inf}(x_2)$ – вплив видатків місцевих бюджетів на економічний розвиток і соціальну стабільність.

Потрібно наголосити, що суспільні чинники є дотичними до моделі державного управління. Розвинуті демократичні країни схильні до надання

ширшої бюджетної автономії регіонам шляхом розщеплення загальнодержавних податків між рівнями бюджетної системи, забезпечення справляння фіскально значимих місцевих податків, тим самим зменшуючи роль трансфертів. Перевагами зарахування майнових податків до бюджетів територіальних громад є іммобільність податкової бази, стабільність надходжень, незважаючи на субституцію фаз економічного циклу, нейтральний ефект в контексті податкової конкуренції. Громадяни можуть мігрувати всередині країни, орієнтуючись на спектр власних критеріїв для проживання у певній територіальній громаді, насамперед економічних. Відповідним чином, домогосподарства потребують надання з боку місцевих інституцій комплексу суспільних послуг в сфері утримання інфраструктури, громадського здоров'я, освіти, соціального захисту. Саме тому, Чарльз Тібу [80] ідентифікував майнові податки як важливий інструмент фінансування даних послуг, певним гарантованим і справедливим механізмом розподілу публічних благ. Прив'язка податку з власності до фінансування суспільних послуг знижує рівень популізму в прийнятті управлінських рішень місцевими органами влади та підвищує ефективність видатків. Одночасно в платників податку посилюється мотивація до здійснення контролю за витрачанням мобілізованих ресурсів. Крім того, апробованим та дієвим механізмом визначення бази оподаткування є вартість нерухомого майна чи земельної ділянки, а задля уникнення маніпуляції з цінами на нерухоме майно функціонують інституційні правила, зокрема детерміновано інституції, які мають повноваження проводити оцінку вартості нерухомого майна та встановлено рестрикції, які не дозволяють, наприклад отримати іпотеку тощо. В свою чергу, відзначаємо, що іпотечні кредити є дієвим та популярним механізмом придбання нерухомості в розвинутих країнах світу.

Поступальний перехід до практики встановлення бази оподаткування податку на нерухомість у вигляді її ринкової вартості потребує системної розбудови інституційних засад майнового оподаткування та трансформації повноважень адміністраторів бази, й відповідно часових затрат.

Альтернативним сценарієм справляння податку на нерухоме майно, який може діяти в транзитивний період є використання площі нерухомості у якості бази, однак з диференціацією ставок в залежності від типу нерухомості та коригуючого коефіцієнту територіальної громади в залежності від чисельності жителів. До типів нерухомості слід віднести житлову нерухомість, будинки для відпочинку, промислову і комерційну нерухомість тощо. Територіальні громади і відповідно коригуючий коефіцієнт ставки податку доцільно ранжувати з урахуванням чисельності постійних жителів, можливим є наступна градація: до 3000 мешканців; 3001–7000; 7001–25000; 25001–50000; понад 50000, окремо виділити столицю, певні населені пункти, міста-курорти, рекреації. Даний підхід дозволить, певною мірою, згладити дисбаланс ринкової вартості нерухомого майна та його цільового призначення, посилити фіскальну ефективність справляння даного податку. Водночас, наголошуємо, що даний сценарій має бути тимчасовим, надалі детермінація бази оподаткування має здійснюватися, виходячи з вартості нерухомості.

Універсальною рестрикцією для ефективного функціонування майнових податків у якості місцевих є витрати на їх адміністрування. Насамперед це стосується роботи, пов'язаною із збором та аналізом інформації щодо ідентифікації об'єктів власності, що підлягає оподаткуванню. Потрібно забезпечити умови, в тому числі фінансові для наповнення та своєчасного оновлення реєстрів нерухомості та кадастрових карт, здійснювати оцінку податкової бази послідовно, без суттєвих лагів у часі. Актуальним і доцільним є використання технологічних новацій для впорядкування вищенаведеного питання, у цьому є зацікавленість як владних інституцій так і суспільства в цілому. Трансформація підходу до формування місцевих бюджетів із збільшення частки місцевих податків внаслідок посилення їх фіскальної ефективності сприятиме зростанню мотивації мешканців територіальних громад в контролі сплачених податків. Розвиток демократичних процесів потребує постійного удосконалення інститутів,

зокрема громадянського суспільства, що в свою чергу проявляється у його активній участі в ланцюжку податки – бюджет – суспільні послуги. Високоякісні послуги в сфері освіти і медицини сприяють розвитку людського капіталу, який є ендогенним інструментом забезпечення економічного розвитку. Емпіричне підтвердження позитивного впливу освіти на зростання реального ВВП знайшло відображення у працях Р. Барро [62], Н. Беноса та С. Зоту [63], Л. Хонгі та Л. Хуан [69], Н. Ханіф і Н. Аршед [68]. Доречно зазначити, що регіональні індекси людського розвитку використовуються при визначенні обсягів трансфертів у певних країнах світу, зокрема Мексиці.

Натомість в країнах, у яких слабо розвинуті демократичні інститути частка трансфертів у структурі доходної частини місцевих бюджетів перевищує 80–90%. Зазначене є свідченням надмірної централізації управління фінансовими процесами та інструментом впливу на електоральні вподобання населення на користь центрального рівня державної влади. Виходячи з наведеного, стратегічним вектором подальшого удосконалення бюджетної політики країни є виважена оптимізація питомої ваги міжбюджетних трансфертів з урахуванням низки економічних детермінант. До останніх належить розподіл засобів виробництва у розрізі регіонів, галузева структура національної економіки в контексті територіального масштабування, показники валового регіонального продукту і інвестицій на одну особу, показники зайнятості, демографічні характеристики населення, особливості логістики товарів й послуг тощо.

Слід зазначити, що економічний потенціал адміністративно-територіальних одиниць за останні 2 декади поступово вирівнюється в межах країни, але залишається ще суттєво різним. Аналіз співвідношення ВРП на одну особу в розрізі адміністративно-територіальних одиниць до середнього значення по країні (Додаток М) показує, що у 2004–2008 роках в діапазоні 40–60% індексу знаходилось 6 областей, 61–80% – 9 областей, 81–100% – 4 області, 101–120% – 3 області, 120–150% – 2 області, понад 150% – м. Київ.

Відповідно у 2014–2018 роках в діапазоні 40–60% індексу знаходилось 4 області (до того ж 2 з них – Луганська і Донецька, які втратили левову частку економічного потенціалу внаслідок окупації), 61–80% – 8 областей, 81–100% – 6 областей, 101–120% – 2 області, 120–150% – 3 області, понад 150% – м. Київ. Крім того, на початку 2000-х років співвідношення максимального показника ВРП на одну особу (м. Київ) до мінімального (Чернівецька область) складало 18,7, то у 2018–2019 роках даний показник складає 7,56. За виключенням столиці співвідношення максимального та мінімального значень ВРП в обласному розрізі відповідно на початок і кінець аналізованого періоду становить 9,06 (Дніпропетровська і Чернівецька області) та 3,04 рази (Полтавська та Чернівецька області).

Аналіз обсягу трансфертів в доходній частині місцевих бюджетів у регіональному аспекті на одну особу (за виключенням Донецької і Луганської області у зв'язку з якості екстерналій у зв'язку з військовим конфліктом на переміщеними особами) засвідчив загальну тенденцію, чим вищий рівень валового регіонального продукту тим нижчий обсяг трансфертів з державного бюджету на одну особу при достатньому скоригованому коефіцієнтові апроксимації R^2 (рис. 2.4).

Розглянувши значення показника прямих іноземних інвестицій на одну особу в розрізі адміністративно-територіальних одиниць (без урахування столиці, де показник є суттєво вищим) слід констатувати, що територіальні диспропорції за даним показником поступово знижуються, якщо на початку 2000-х років максимальний індикатор (Дніпропетровська область) перевищував мінімальний (Чернівецька область) у 60 раз, то у 2013 році співвідношення максимального показника (Дніпропетровська область) та мінімального (Тернопільська область) знизилось до 43,4 раз, а у 2019 році – до 25 раз відповідно.

Незважаючи на скорочення розриву значень наведеного показника в регіональному розрізі, рівень економічної концентрації всередині країни

залишається доволі відчутним, що вчергове виступає аргументом вираженої податкової децентралізації.



Рис. 2.4. Міжбюджетні трансферти в розрізі регіонів та валовий регіональний продукт на одну особу

Джерело: побудовано автором за даними Міністерства фінансів України та Державної статистичної служби України

Загалом, на показник обсягу міжбюджетних трансфертів на одну особу $\{tran_per_capita\}$ впливають основні чотири детермінанти – потреба фінансування публічних благ і послуг (освіта, охорона здоров'я, інфраструктура тощо) $\{exp_needs\}$, вирівнювання податкоспроможності $\{fisc_capacity\}$, низка суспільних факторів $\{soc_f\}$ та чисельність населення територіальних громад $\{pop\}$:

$$tran_{per\,capita} = \beta_0 + \beta_1 exp_{needs} + \beta_2 fisc_{capacity} + \beta_3 soc_f + \beta_4 pop + \varepsilon \quad (2.6)$$

Нобелівський лауреат Дж. Б'юкенен звертав увагу на той факт, що в адміністративно-територіальних одиницях присутня суттєво різна фіскальна

спроможність, і з часом цей розрив лиш посилюється. Адже субституція податкових надходжень трансфертами знижує потребу і зацікавленість органів місцевого самоврядування в посиленні рівня податкоспроможності та мобілізації доходів. Базовими принципами, які повинні визначати конфігурацію та інституційні співвідношення доходної частини місцевих бюджетів є ефективність, справедливість і стабільність. Надання органам місцевого самоврядування фінансового ресурсу в вигляді надходжень бюджету має підвищувати рівень ефективності використання публічних фінансів, покращувати рівень фіскальної дисципліни та забезпечувати стимули для розширення економічної і податкової бази територій. Принцип справедливості передбачає забезпечення однакового набору суспільних послуг населенню країни, незалежно від місця проживання, та гарантію відсутності викривлення рівня податкового навантаження в регіональному розрізі. Стабільність передбачає постійність закріплення відповідних джерел надходжень за місцевими бюджетами, які були б відносно стійкими до циклічних флуктуацій економіки. Маємо констатувати, що одночасно дотримуватись цих принципів доволі складно, що потребує пошуку і модифікації архітекtonіки міжбюджетних відносин, досягнення виваженого балансу між податковими надходженнями і трансфертами в структурі доходів місцевих бюджетів.

Перший універсальний вид міжбюджетних трансфертів полягає у вирівнюванні податкової бази з урахуванням динамічних показників податкових надходжень, географічного розташування, чисельності та щільності населення, демографічної структури в розрізі віку тощо. Тобто враховуються параметри, на які незалежними від соціально-економічної політики місцевої влади. Держава, використовуючи даний фіскальний інструмент має на меті забезпечити населення будь-якого регіону належним базовим пакетом гарантій та суспільних послуг. В сучасних умовах в Україні здійснюється горизонтальне вирівнювання податкоспроможності для обласних бюджетів за податками на доходи фізичних осіб та прибуток; для

бюджетів міст обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних бюджетів – за податком на доходи фізичних осіб. У разі, коли індекс податкоспроможності, який враховує рівень податкоспроможності на одну особу є меншим за визначений Бюджетним кодексом значення відповідному місцевому бюджету надається у встановленому порядку базова дотація. Натомість, у випадку перевищення індексу у понад 1,1 рази передається реверсна дотація з відповідного бюджету. Крім того, можуть надаватись і інші дотації економічного спрямування, наприклад для певних депресивних регіонів, трансферти на реалізацію інвестиційних програм.

Згідно Бюджетного кодексу в Україні функціонує додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок запровадження державою пільг; субвенція на виконання інвестиційних проектів; субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості на умовах співфінансування.

Важливого значення набуває питання оцінки величини та процедури надання місцевим бюджетам інвестиційних трансфертів. Бюджетним кодексом закріплено основні принципи їх надання – об'єктивності і відкритості; єдності; збалансованого розвитку територій; цільового використання коштів. Крім того, детерміновано основні засади виділення таких субвенцій з державного бюджету. Однак певні інституційні прогалини присутні в механізмі розподілу даних субвенцій, зокрема такий розподіл має здійснюватися у порядку визначеному КМУ з урахуванням завдань державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій, динаміки показників соціально-економічного розвитку. Згідно положень Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року, а також проекту Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки завдання щодо інвестиційних проектів у регіональному розвитку визначенні без конкретних

формулювань для регіонів та територіальних громад, що посилює можливості диспропорцій у розподілі за умов недостатнього рівня розвитку інституційного середовища. Протягом періоду 2014–2019 років частка цього трансферту в доходах місцевих бюджетів коливається в межах від 0,10% у 2014 році до 1,24% в 2017 році, середнє значення показника за вказаний період складає 0,63%. Доцільним є конкретизація показників та критеріїв, які враховуються при розподілі субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій. Врахування показника інвестицій на одну особу при розподілі трансферту сприятиме зниженню територіальній диспропорцій економічного розвитку.

Другий універсальний вид міжбюджетних трансфертів полягає у наданні фінансового ресурсу місцевим бюджетам для вирівнювання видаткового компоненту задля виконання делегованих державою функцій і забезпечення населення відповідних територіальних громад якісними і доступними суспільними послугами, підтримкою інфраструктури. До даного виду трансфертів слід віднести субвенцію на здійснення державних програм соціального захисту, освітню і медичну субвенції, субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання доріг. Загалом, проблема надання населенню суспільних послуг в рівній мірі, в межах наявних адміністративно-територіальних одиниць присутня, для країн як з розвинутою, так і трансформаційною економікою. Ми можемо спостерігати різну щільність населення в регіональному розрізі, суттєві відмінності демографічної структури населення, в тому числі щодо питомої ваги школярів та людей похилого віку, сільського і міського населення, диферентний рівень малозабезпечених осіб тощо. Означені параметри здійснюють вплив на кількість, формат і укомплектованість закладів соціальної інфраструктури, вартість суспільних послуг на одну особу.

Видатки на загальну середню освіту фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Розглянувши показник середніх витрат на одного учня в

розрізі адміністративно територіальних одиниць за 2018 рік можна пересвідчитись, що розмах варіації цього показника складає 28,7 % (рис. 2.5).



Рис. 2.5. Співвідношення середніх видатків на одного учня в адміністративно-територіальних одиницях та середнього показника в країні, %

Водночас, якщо розглядати конкретні кейси в областях, містах і районах, то показник співвідношення максимального і мінімального обсягу бюджетних видатків на одного учня становить 12,68 рази. В свою чергу, максимальне значення перевищує середнє по країні у понад 5 раз. Наведена ситуація потребує більш ґрунтовного дослідження причин та усунення таких надмірних диспропорцій. Найвище середнє значення індикатора укомплектованості класів спостерігається у столиці – близько 28 учнів, натомість найнижчий показник зафіксовано у Тернопільській області – 16 осіб. Зважаючи на обмеженість фінансових ресурсів, необхідним є дотримання певних нормативів щодо функціонування закладів соціальної

інфраструктури в територіальних громадах. Імплементація зазначеного спрямована на оптимізацію видатків бюджету та покращення якості суспільних послуг. Кабінетом Міністрів України затверджено Методику формування спроможних територіальних громад, під якою варто розуміти територіальну громаду, яка має відповідний кадровий потенціал, фінансові ресурси та розвинуту інфраструктуру.

Остання категорія за визначенням державних інституцій включає наявність в населеному пункті закладу загальної середньої освіти I–III ступеня, медичної амбулаторії, кількість дітей шкільного віку має перевищувати 250, дошкільного – понад 100. До основних критеріїв спроможності територіальних громад віднесено чисельність населення; кількість учнів; площу територіальної громади; індекс податкоспроможності відповідного місцевого бюджету; частку місцевих податків і зборів у доходах бюджету. При чому повне задоволення критерію чисельності учнів в територіальній громаді складає понад 500 осіб, відповідно максимальне задоволення критерію чисельності населення територіальної громади становить понад 7 тис. мешканців.

Важливим інституційним аспектом підвищення фінансової спроможності місцевого самоврядування та забезпечення фіскальної децентралізації є ініціювання та забезпечення необхідним передумов для добровільного об'єднання територіальних громад, яке розпочалось з 2015 року. Аналіз характеристики чисельності населення об'єднаних територіальних громад дозволяє стверджувати, що станом на 2020 рік в 13,7 % ОТГ проживає менше 3 тис. жителів, що відповідає значенню 0,3 для першого критерію спроможності, у 41,0% ОТГ мешкає від 3 до 7 тис. жителів, що відповідає значенню 0,6 для згаданого критерію. Відповідно 45,3 % ОТГ відповідають максимальному значенню критерію чисельності населення. За нашими оціночними розрахунками близько 69,2% ОТГ відповідають найвищому значенню другого критерію спроможності, що стосується кількості учнів. Слід зазначити, що за критерієм площі 55,5% ОТГ

є меншими за 200 км², що відповідає значенню 0,3 за даним критерієм, 32,6 % ОТГ мають площу території в межах 200–400 км², що відповідає значенню 0,6 критерію. В свою чергу, лише 11,9% ОТГ мають достатній показник площі, який відповідає максимальному значенню спроможної територіальної громади.

За період 2015–2019 років середнє значення питомої ваги місцевих податків і зборів у структурі доходів місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) в регіональному розрізі не перевищувало 20%, що є мінімальним індикатором критерію спроможності територіальної громади, для місцевих бюджетів семи областей. Зокрема для Донецької області (14,50%), Волинської (16,54%), Закарпатської (16,85%), Луганської (17,41%), Рівненської (18,80%), Житомирської (19,69%), Львівської (19,75%). Натомість в усіх інших адміністративно-територіальних одиницях значення даного показника знаходяться в діапазоні 20–28 %, що задовольняє значення 0,6 аналізованого критерію. Найвищі значення частки місцевих податків у доходній частині зафіксовано для місцевих бюджетів Черкаської області (27,80%), Харківської (26,87%) та міста Києва (26,78%). Для прикладу в країнах ОЕСР частка майнових податків перевищує 25 % доходів місцевих бюджетів, в деяких випадках цей показник перевищує 50% доходів, хоча спостерігається певне зниження даного показника в останні декади. Дана ситуація посилює необхідність підвищення функціональної ефективності органів місцевого самоврядування у сфері податкового регулювання соціального і економічного розвитку. Важливим є розбудова інституційних засад майнового оподаткування, адаптивне використання провідного досвіду розвинутих країн, щодо адміністрування місцевих податків. Разом з тим, структура оподаткування є залежною від рівня економічного розвитку, тому варто враховувати даний фактор і поступово адаптувати іноземні практики до вітчизняних реалій. З огляду на зазначене досвід високо розвинутих країн як США, Канада, Великобританія, Швейцарія, в яких зафіксовано найвищу фіскальну значимість податків на майно, використати доволі складно країнам

з емерджентною економікою. Несвоєчасне впровадження певних алгоритмів оподаткування може спричинити зростання податкового навантаження і частки ухилення від нього. Науковий і практичний інтерес викликає досвід країн Центральної та Східної Європи, які пройшли транзитивний етап трансформації бюджетної системи та податкової політики.

Співвідношення майнових податків до ВВП у презентованій вибірці країн коливається в межах від 0,30% до 1,42%, при чому переважна більшість надходжень від цих податків зараховується до доходної частини місцевих бюджетів, а у Естонії, Латвії, Польщі до них зараховується 100 % обсягу надходжень, що відповідає вітчизняній практиці (табл. 2.6)

Таблиця 2.6

**Фіскальна значимість податків на майно в країнах
Центральної і Східної Європи, середні значення 2001–2019 років**

Країна	Частка майнових податків у податкових надходженнях МБ, %	Частка майнових податків МБ у ВВП, %	Частка майнових податків у ВВП, %	Питома вага майнових податків МБ у загальній структурі майнових податків, %
Чеська Республіка	49,80	0,19	0,45	42,22
Естонія	80,20	0,30	0,30	100,00
Угорщина	21,00	0,48	0,98	48,98
Латвія	13,57	0,72	0,96	75,00
Литва	80,24	0,34	0,34	100,00
Польща	35,61	1,42	1,42	100,00
Словаччина	58,65	0,41	0,45	91,11
Україна	13,04	0,80	0,80	100,00

Джерело: складено автором на основі даних ОЕСР, Міністерства фінансів України та Державної служби статистики

Вищу фіскальну значимість майнових податків аніж в Україні зафіксовано в Угорщині, Латвії та Польщі. Проте, розглянувши значення вагового показника надходжень податків на майно, що зараховуються до місцевих бюджетів констатуємо, що лише у Польщі показник є більшим. Водночас аналіз динаміки вагового показника майнових податків у податкових надходженнях місцевих бюджетів свідчить, що значення

наведеного показника є значно вищими за Україну, окрім показника Латвії, який є майже тотожним. Приміром, у Польщі значення даного показника є більшим на понад 20 в. п. У даній країні близько 80% надходжень від податку на нерухомість сплачують суб'єкти підприємництва, окремо запроваджено податок на комерційну нерухомість.

Об'єктом оподаткування виступають будівлі, зокрема офісні і торгівельні центри, окремі магазини чи бутіки, які здають відповідно свою площу для оренди або довгострокової оренди, вартість яких перевищує 10 млн злотих. Базою оподаткування є дохід від оренди або ж початкова вартість оподатковуваного активу. Імплементация та виважена адаптація зазначеного досвіду сприятиме зростанню обсягів надходжень податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки для територіальних громад з високою чисельністю і щільності населення.

Дизайн міжбюджетних трансфертів також є важливим індикатором взаємодії центральних і місцевих публічних інституцій в сфері фінансового управління. По-перше, необхідним є ідентифікація чітких цілей трансфертів, наприклад вирівнювання фіскальної спроможності, фінансування суспільних послуг, підтримка функціонування критичної інфраструктури. По-друге, територіальні громади мають бути наділені відповідним рівнем фінансової автономії, та мати реальну можливість впливу на формування і регулювання бюджетних програм. По-третє, місцеві органи влади мають мати в своєму арсеналі достатній обсяг фінансових ресурсів для виконання функціональних повноважень. По-четверте, обсяг доходної частини відповідного місцевого бюджету має стохастичну залежність від податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці, тому має бути врахований принцип справедливості при подальшому удосконаленні міжбюджетних відносин. По-п'яте, з імплементациєю механізму перспективного планування місцевих бюджетів обсяг трансфертів має визначитись на трирічну перспективу. По-шосте, дизайн та механізм розподілу трансфертів має бути публічним та гласним з метою досягнення консенсусу в суспільстві. По-сьоме, надання і

розподіл міжбюджетних трансфертів має забезпечувати стимули для збалансованої бюджетної політики. Восьмим ключовим принципом є ефективність використання фіскальних інструментів та підзвітність за результати використання цільових трансфертів. Цільові трансферти у вигляді субвенцій наразі є домінуючими, з 2015 року їх питома вага в загальній структурі перевищує 90,0%, відповідно середнє значення в періоді 2015–2019 років складає 93,18%. Водночас до 2015 року в структурі міжбюджетних трансфертів превалювали дотації, які не мали конкретного цільового призначення, так їх середнє значення впродовж періоду 2001–2014 років складало 53,72 %. Найвищі значення наведеного індикатору спостерігалось у 2005 році на рівні 61,85%.

Спеціальні цільові трансферти – освітня і медична з 2015 року домінують в загальній структурі міжбюджетних трансфертів, середнє значення їх питомої ваги за період 2015–2019 років складає 22,85% та 22,42%. За рахунок використання даних інструментів відбувається фінансування широкої мережі освітніх і медичних закладів, окремі програми місцевих бюджетів. Аналіз значень показника співвідношення освітньої і медичної субвенції до видатків місцевих бюджетів на фінансування наведених суспільних послуг дозволяє стверджувати про достатньо високу залежність місцевих органів влади від повноти і своєчасності перерахування даних трансфертів, хоча в останні роки даний показник поступово знижується (Додаток Н). В розрізі адміністративно-територіальних одиниць найвища питома вага освітньої субвенції у видатках на освіту зафіксовано у Івано-Франківській та Рівненській області, найнижчий у столиці. Відповідно найбільше значення частки медичної субвенції у видатках на охорону здоров'я спостерігається у Закарпатській області, найменше – у м. Києві. При розподілі зазначених субвенцій використовується фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, який є технічним індикатором співвідношення обсягу виділених державою фінансових ресурсів до кількості споживачів суспільних послуг (освіти та медицини). З метою удосконалення механізму

розподілу цільових трансфертів слід враховувати державні стандарти якості відповідних послуг, адже якісне надання послуг населення є одним з базових завдань бюджетного регулювання соціального розвитку. На думку С. Кузькіна [22] неповнота системи стандартів надання суспільних послуг є однією з причин недостатньої прозорості процедур формування й виконання видатків місцевих бюджетів, зниження ініціативності місцевих органів влади щодо пошуку резервів збільшення бюджетних надходжень, зниження ефективності використання бюджетних коштів їх розпорядниками.

Значний вплив на розвиток міжбюджетних відносин має адміністративно-територіальний устрій країни, розмір територіальних громад та кількість мешканців, які там постійно проживають, емпіричний досвід засвідчує, що в країнах з великою чисельністю сільського населення та невеликих за чисельністю територіальних громадах, питома вага трансфертів з бюджету центрального рівня є вищою. До того ж, важливе значення має інфраструктурна складова, яка включає загальну протяжність автомобільних доріг, утримання і ремонт яких потребує виділення додаткового фінансування за рахунок коштів бюджету.

Висновки до розділу 2

Формування доходної частини місцевих бюджетів є динамічною системою, що об'єднує стадії бюджетного прогнозування, планування, затвердження, виконання та контролю. Бюджетне регулювання спрямовано на зростання фіскальної значимості податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів, середнє значення частки яких становить 43,90% у 2001–2020 роках. Аналіз сукупності макроекономічних показників вказує на обмежені можливості зарахування до складу місцевих бюджетів податків, база оподаткування яких пов'язана зі споживанням; невисокий потенціал використання механізму розщеплення загальнодержавних податків між рівнями бюджетної системи; доцільність використання міжбюджетних

трансфертів. Пріоритетом фіскальної політики є посилення ролі власних доходів бюджету територіальних громад, зокрема шляхом подальшого розвитку механізму адміністрування місцевих податків. Питома вага місцевих податків і зборів збільшилась з 2,06 % у 2001 році до 13,13 % у 2019 році в структурі доходів місцевих бюджетів. Водночас актуальним є підвищення функціональної спроможності податкових органів у справлянні податку на майно, покращення взаємодії фіскальних інституцій з органами місцевого самоврядування щодо обміну податковою інформацією.

За результатами виконання місцевих бюджетів в 2001–2019 роках пріоритетними напрямками фінансування є освіта, середнє значення частки якої становить 31,02%, соціальний захист та соціальне забезпечення – 22,35%, охорона здоров'я – 21,05%. Загалом питома вага бюджетних видатків на підтримку та розвиток об'єктів соціально-культурної сфери становила 78,30% в загальній структурі видаткової частини місцевих бюджетів. Водночас значення наведеного показника видатків на економічну діяльність складає – 8,67%, житлово-комунального господарства – 6,07%. З розвитком процесів бюджетної децентралізації зафіксовано тенденцію до збільшення обсягів бюджетів розвитку, зокрема за рахунок інтенсифікації капітальних вкладень у будівництво інфраструктурних об'єктів. Видається доцільним посилення підвищення ефективності використання бюджетів розвитку в забезпеченні ендогенного економічного розвитку територій.

Розвиток міжбюджетних відносин має бути спрямованим на підвищення ефективності використання публічних фінансів, покращення фіскальної дисципліни та забезпечення стимулів для розширення економічної і податкової бази територій. Певний потенціал у напрямі зміцнення фінансової спроможності територіальних громад має підсистема місцевих податків і зборів. З огляду на зазначене, важливо покращувати якість адміністрування цих податків шляхом використання сучасних фінансових технологій. Поступальний перехід до практики встановлення бази оподаткування податку на нерухомість у вигляді її ринкової вартості

потребує системної розбудови інституційних засад майнового оподаткування та трансформації повноважень адміністраторів бази, відповідно й часових затрат. Альтернативним сценарієм справляння податку на нерухоме майно, який може діяти в транзитивний період, є використання площі нерухомості як бази, однак з диференціацією ставок в залежності від типу нерухомості та коригуючого коефіцієнту територіальної громади в залежності від чисельності жителів.

Доцільним є конкретизація показників та критеріїв, які враховуються при розподілі субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій. Врахування показника інвестицій на одну особу при розподілі трансферту сприятиме зниженню територіальних диспропорцій економічного розвитку. З метою удосконалення механізму розподілу цільових трансфертів слід враховувати державні стандарти якості відповідних послуг, адже якісне надання послуг населенню є одним з базових завдань бюджетного регулювання соціального розвитку.

Основні положення, висновки та рекомендації, що містяться у другому розділі дисертаційної роботи знайшли своє відображення у наступних публікаціях: [8, 9, 10, 11, 16].

Список використаних джерел до розділу 2

1. Бутко М.П., Ревко А.М. Особливості функціонування соціогуманітарного простору в умовах децентралізованого управління: досвід Польщі та уроки для України. Економіка України. 2019. № 7-8. С. 71–88.
2. Бюджетно-податкова політика у системі регулювання економіки : монографія / за заг. ред. І. Я. Чугунова. Київ : Глобус-Пресс, 2018. 354 с.
3. Васильєва, Н. В. Особливості програмно-цільового планування видатків місцевого бюджету. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 14. С. 65-67.

4. Возняк В. Г. Роль фінансової децентралізації в забезпеченні сталого ендогенного зростання регіонів України. *Фінанси України*. 2018. № 7. С. 100-117.
5. Геєць В.М. *Феномен нестабільності – виклик економічному розвитку*. К. : Академперіодика, 2020. 456 с.
6. Гнатів В. А., Замасло О. Т. Аналіз ефективності місцевого оподаткування в Україні. *Бізнес Інформ*. 2020. №10. С. 332–338.
7. *Державне фінансове регулювання економічних перетворень* / І. Я. Чугунов, Т. В. Канева та ін. ; за заг. ред. А. А. Мазаракі. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2015. 376 с.
8. Дрепін А. В. Доходи місцевих бюджетів в умовах фіскальної децентралізації. Стратегія і практика інноваційного розвитку фінансового сектору України: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Ірпінь, 26–27 березня 2020 р.). Ірпінь. : Ун-т державної фіскальної служби України, 2020. С. 24–26.
9. Дрепін А. В. Особливості формування видатків місцевих бюджетів. *Фінансова політика у системі соціально-економічного розвитку України: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 10–11 квітня 2019 р.)*. К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2019. С. 74–76.
10. Дрепін А. В. Роль видатків місцевих бюджетів у забезпеченні суспільного добробуту. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 15. С. 47–56.
11. Дрепін А. В. Система формування доходів місцевих бюджетів. *Актуальні питання економіки в забезпеченні цілей сталого розвитку: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 4 жовтня 2019 р.)*. К. : Нац. у-т біоресурсів і природокористування України, 2019. С. 45–47.
12. Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
13. Зверяков М.І., Грималюк А.В. *Економічна теорія, державна політика і публічне управління*. Економіка України. 2019. № 11-12. С. 3–33.

14. Євтушенко, М. С. Методологічні підходи до планування видатків місцевих бюджетів: зарубіжний та вітчизняний досвід. Наукові праці НДФІ. 2016. Вип. 1, 68-82.
15. Інституційні трансформації соціально-економічної системи України : моногр. ; [за ред. А.А. Гриценка]. К. : Ін-т екон. та прогнозув. НАН України, 2015. 344 с.
16. Канєва Т. В. Бюджет як інструмент соціально-економічного розвитку країни. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 7. С. 45–51.
17. Канєва Т. В., Дрепін А. В. Міжбюджетні відносини в умовах децентралізації влади. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2020. №3. С. 50–65.
18. Кириленко О. П. Досягнення стратегічних орієнтирів удосконалення міжбюджетних відносин в Україні. Фінанси України. 2013. №. 8. С. 19–28.
19. Корень, Н. В. Бюджетна децентралізація в Україні: результати реформи та пріоритети розвитку. Стратегічні пріоритети. 2017. № 2. С. 81-88.
20. Кравців В. С., Сторонянська І. З., Жук П. В. Реформування територіальної основи місцевого самоврядування в контексті його фінансової спроможності. Економіка України. 2017. № 1. С. 41–51.
21. Кузькін, Є. Ю. Ключові проблеми формування фіскальної спроможності місцевих бюджетів. Наукові праці НДФІ. 2017. Вип. (1). С. 53-67.
22. Кузькін Є. Ю. Фінансове забезпечення фіскального простору місцевого самоврядування : монографія. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця; ПП «Технологічний Центр», 2019. 260 с.
23. Кульчицький М. І. Міжбюджетні відносини в економічній системі України: монографія. Львів : ЛНУ ім. І. Франка, 2015. 493 с.
24. Лисяк Л.В., Грабчук О.М. Зміцнення бюджетного потенціалу місцевих бюджетів України в умовах фінансової децентралізації. Проблеми економіки. 2018. №1. С. 294-299.

25. Лободіна З. Трансформація видатків місцевих бюджетів у контексті бюджетної децентралізації. Світ фінансів. 2015. Вип. 1. С. 69-82.
26. Ловінська Л. Г. Визначення вартості освітніх послуг. Фінанси України. 2017. № 2. С. 12–26.
27. Луніна І. О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ. Економіка України. 2014. № 11. С. 61–75.
28. Макогон В. Бюджетні видатки у системі соціально-економічного розвитку країни. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2016. № 3. С. 114-124.
29. Мартиненко В. В. Оптимізація видатків місцевих бюджетів як інструмент фіскальної політики. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 18. С. 22-26.
30. Мартинюк Г. П., Мартинюк М. А. Податок на доходи фізичних осіб у контексті формування дохідної частини місцевих бюджетів. Бізнес Інформ. 2019. №3. С. 309–314.
31. Марчук, А. П. Вплив децентралізації на структуру та динаміку доходів і видатків місцевих бюджетів. Світ фінансів. 2018. № 2. С. 20-31.
32. Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: світові практики та напрями їх імплементації в Україні : наук. доп. ; [наук. ред. І.З. Сторонянська]. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України», 2018. 107 с.
33. Нікітішин А. О. Податкові надходження як складова доходів місцевих бюджетів. Вісник Одеського національного університету. Серія : Економіка. 2016. №. 21, Вип. 2. С. 156–160.
34. Остріщенко Ю. Особливості планування та виконання місцевих бюджетів у контексті реалізації бюджетної реформи та реформи децентралізації. Світ фінансів. 2017. № 4. С. 132-144.
35. Офіційний портал Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>. (дата звернення: 27.01.2021).

36. Офіційний портал Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk>. (дата звернення: 27.01.2021).
37. Пасічний М. Д. Фіскальна результативність податкової системи України. Вісник КНТЕУ. 2018. № 3. С. 116–130.
38. Письменний, В. Субвенції у формуванні доходів місцевих бюджетів України. Вісник Тернопільського національного економічного університету. 2018. № 1. С. 34-44.
39. Письменний В. В. Міжбюджетні трансферти як інструмент фінансового вирівнювання територій. Економіка та держава. 2017. № 6. С. 24–30.
40. Полинюк, Н. І. Роль місцевих бюджетів в економічному розвитку регіонів. Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер.: Економічні науки, 2016. Вип. 18 (2). С. 146-149.
41. Раделицький Ю.О. Місцеві бюджети в умовах поглиблення фінансової децентралізації в Україні : монографія. Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2018. 312 с.
42. Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації : моногр. ; [за ред. І.О. Луніної]. К. : Ін-т екон. та прогноз. НАН України, 2014. 295 с.
43. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наук. доп. ; [за ред. І.О. Луніної] / НАН України; ДУ «Ін.-т екон. та прогноз. НАН України». К., 2016. 70 с.
44. Сидор І. П. Податковий і неподатковий механізми наповнення місцевих бюджетів в Україні. Економіка. Фінанси. Право. 2017. № 9. С. 41-48.
45. Соколовська А. М., Райнова Л. Б. Вплив податків на нерівність доходів в Україні. Фінанси України. 2019. № 7. С. 72–91.
46. Спасів Н. Оцінка структурних дисбалансів доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад. Світ фінансів : науковий журнал. 2019. № 2. С. 73-84.
47. Сторонянська І. З., Беневська, Л. Я. Бюджети розвитку місцевих бюджетів: проблеми формування та використання в контексті поглиблення фінансової децентралізації. Фінанси України. 2016. №5. С. 34–47.

48. Тарангул Л. Л., Хомяк М. С. Інституційні аспекти розподілу державних доходів у рамках бюджетного простору регіонів. *Економіка промисловості*. 2017. № 1 (77). С. 38–50.
49. Територіальний розвиток і регіональна політика: Регіональні економічні тренди та детермінанти регіональної політики : наук. доповідь / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» ; [наук. ред. І.З. Сторонянська]. Львів, 2019. 92 с. [Електронний ресурс]. Режим доступу : ird.gov.ua/irdp/p20190033.pdf.
50. Устименко В.А., Заблодська І.В., Бурбело С.О., Заблодська Д.В., Саєнко П.О. Ідентифікація та позиціонування об'єднаних територіальних громад: методичний інструментарій. *Економіка та право*. 2019. № 1 (52). С. 44–50.
51. Хвесик М.А., Бистряков І.К., Клиновий Д.В. Фінансово-економічний механізм реконструктивного розвитку України на засадах децентралізованого управління природними ресурсами. *Економіка України*. 2018. № 3. С. 3–20.
52. Цимбалюк І. О. Сутнісна характеристика фінансової децентралізації та її вплив на формування доходів місцевих бюджетів. *Регіональна економіка*. 2019. № 4. С. 113-119.
53. Фіскальний простір сталого соціально-економічного розвитку держави ; [за ред. А.І. Крисоватого]. Тернопіль : ТНЕУ, 2016. 332 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/12154/1/a_002.pdf
54. Чугунов І. Я., Макогон В. Д. Бюджетна стратегія в умовах економічних перетворень. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2018. № 5. С. 5–18.
55. Юшко С. В. Роль місцевих податків і зборів у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування. *Фінанси України*. 2018. №1. С. 72–87.
56. Afonso, A., & Fernandes, S. (2008). Assessing and explaining the relative efficiency of local government. *The Journal of Socio-Economics*, 37 (5), 1946–1979.

57. Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2010). Income distribution determinants and public spending efficiency. *The Journal of Economic Inequality*, 8(3), 367-389.
58. Allers, M. A., & Geertsema, J. B. (2016). The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: Evidence from 15 years of municipal consolidation. *Journal of Regional Science*, 56 (4), 659–682.
59. Aslim, E. G., & Neyapti, B. (2017). Optimal fiscal decentralization: Redistribution and welfare implications. *Economic Modelling*, 61, 224–234.
60. Bahl, R., & Bird, R. M. (2018). *Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries*. Edward Elgar Publishing.
61. Baekgaard, M., & Kjaergaard, M. (2016). Intergovernmental grants and public expenditures: Evidence from a survey experiment. *Local Government Studies*, 42(2), 189-207.
62. Barro, R. J. (2001), *Human Capital and Growth*, *American Economic Review*, 91(2).
63. Benos, N., & Zotou, S. (2014). Education and economic growth: A meta-regression analysis. *World Development*, 64, 669–689.
64. Buchanan, J. M., & Musgrave, R. A. (1999). *Public finance and public choice: two contrasting visions of the State*. Mit Press.
65. Chugunov I., Makohon V., Krykun T. Budget strategy in the conditions of economic globalization. *Problems and Perspectives in Management*. 2019. № 17 (3), PP. 101-110
66. Chugunov I., Makohon V., Vatulov A., Markuts Y. General government revenue in the system of fiscal regulation. *Investment Management and Financial Innovations*. Volume 17. 2020, №1, pp. 134-142.
67. Fatás, A., & Mihov, I. (2013). Policy volatility, institutions, and economic growth. *Review of Economics and Statistics*, 95(2), 362-376.
68. Hanif, N., & Arshed, N. (2016). Relationship between School Education and Economic Growth: SAARC Countries. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 6(1), 294–300.

69. Hongyi, L. I., & Huang, L. (2009). Health, education, and economic growth in China: Empirical findings and implications. *China Economic Review*, 20(3), 374–387.
70. Kyriacou, A. P., Muinelo-Gallo, L., & Roca-Sagalés, O. (2017). Regional inequalities, fiscal decentralization and government quality. *Regional Studies*, 51(6), 945-957.
71. Lewis, B. D. (2017). Local government spending and service delivery in Indonesia: the perverse effects of substantial fiscal resources. *Regional Studies*, 51 (11), 1695–1707.
72. Martinez-Vazquez, J., & McNab, R. M. (2003). Fiscal decentralization and economic growth. *World development*, 31(9), 1597-1616.
73. Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International tax and public finance*, 12(4), 349-373.
74. OECD Data [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://data.oecd.org>
75. Pasichnyi, M., Kaneva, T., Ruban M., & Nepytyaliuk, A. (2019). The impact of fiscal decentralization on economic development. *Investment Management and Financial Innovations*, 16(3), 29-39. [https://doi.org/10.21511/imfi.16\(3\).2019.04](https://doi.org/10.21511/imfi.16(3).2019.04)
76. Romer, C. D., and Romer D. H. (2010). The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks. *American Economic Review*, 100 (3), 763–801.
77. Sacchi, A., & Salotti, S. (2017). The influence of decentralized taxes and intergovernmental grants on local spending volatility. *Regional Studies*, 51(4), 507–522.
78. Sidelnykova L. P., Novosolova O. S., Dmytriv V. I. Financial Instability: Causes of Occurrence and Directions for Adjustment. *Espacios*. 2019. Vol. 40 (N.35). Page 13
79. Tanzi, V. (1995). Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects (pp. 295–316). Washington. CDC : World Bank.
80. Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, 64 (5), 416–424.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

3.1. Пріоритети розвитку системи формування місцевих бюджетів в умовах інституційних змін бюджетної політики країни

Інститути є ключовими факторами впливу на динаміку економічного й соціального розвитку держави та її регіонів, і створюють відповідне середовище для покращення рівня суспільного добробуту. Важливими сучасними інституційними змінами бюджетної політики є підвищення прозорості та підзвітності державних інституцій у питаннях прийняття управлінських рішень щодо формування бюджету, внесення відповідних корекцій до планового варіанту, здійснення відповідних бюджетних видатків. Інституційне середовище трансформується шляхом удосконалення законодавчих імперативів та норм, а також еволюції суспільних настроїв і прагнень бути активно долученими до бюджетного процесу. Форми залучення економічних агентів до бюджетного процесу є доволі різноманітними: а) це інститут бюджету участі (бюджет громадських ініціатив), що стало логічним кроком за умов бюджетної децентралізації; б) фахова дискусія та обговорення змін до Бюджетного і Податкового кодексу на панельних дискусіях, круглих столах, семінарах, конференціях, парламентських слуханнях і комітетах за участі представників законодавчої та центральної виконавчої влади; в) можливості формування стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади та як наслідок – формулювання базових напрямів використання бюджетних коштів.

В розвинутих демократіях, з високим рівнем якості інститутів, вища відповідальність уповноважених органів за формування і реалізацію бюджетної політики, та одночасно і суспільства за свої електоральні

вподобання. Наявність стратегії економічного розвитку, застосування низки формальних та неформальних бюджетних правил знижує волатильність основних бюджетних показників, що позитивно відображається на макроекономічній стабільності держави. Інституційна матриця, яка враховує вітчизняний ретроспективний та зарубіжний емпіричний досвід дозволила розвинути країнам сформувати стійку конфігурацію бюджетної системи, та ефективно розподілити функціональні повноваження між різними рівнями влади. Натомість в країнах, що розвиваються та емерджентних економіках присутня суттєва волатильність фіскальної політики, інфляції, перманентні субституції податкової бази і ставок, пропорцій розщеплення податкових надходжень між ієрархічними рівнями бюджетної системи, механізму податкового адміністрування, спектру завдань і фінансових зобов'язань органів місцевого самоврядування. Означені питання потребують швидкого реагування з боку держави та обґрунтування пріоритетів розвитку вітчизняної системи формування місцевих бюджетів, яка б враховувала інституційні особливості фіскального простору, глобальні економічні виклики та макроекономічну динаміку.

Процеси подальшого розвитку механізмів та інструментарію формування місцевих бюджетів мають враховувати положення основних стратегічних і програмних документів. Такими зокрема виступають Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722 «Про цілі сталого розвитку на період до 2030 року», Постанова КМУ від 05.08.2020 р. № 695 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки», Постанови КМУ від 29.07.2020 р. № 671 «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2021–2023 роки», «Розпорядження КМУ від 01.04.2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» тощо. Одним з напрямів підвищення ефективності управління бюджетними коштами на рівні місцевих бюджетів виступає посилення інституційної та фінансової спроможності територіальних громад.

Добровільне об'єднання територіальних громад, розпочате у 2015 році стало першим етапом адміністративно-територіальної реформи. Процеси укрупнення та масштабування територіальних громад, ґрунтуючись на закордонному досвіді доволі позитивно впливає на ефективність формування і використання бюджетних ресурсів. Законом України від 16.04.2020 № 562-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» інституційно визначено повноваження КМУ визначати адміністративні центри територіальних громад та відповідно затверджувати території територіальних громад. Крім того на уряд покладено зобов'язання розробити нормативну базу щодо ліквідації районів та запропонувати її на розгляд до парламенту. Таким чином, перспективним кроком стане модифікація системи місцевих бюджетів, ліквідації районних бюджетів та удосконалення системи функціональних повноважень і зобов'язань органів місцевого самоврядування.

Бюджетна децентралізація надала змогу наростити обсяги бюджетів територіальних громад для задоволення потреб і запитів мешканців, однак не можна однозначно стверджувати, що таке збільшення фінансування дозволило, в повній мірі, забезпечити населення високоякісними послугами у сфері освіти, громадського здоров'я та освіти. Об'єднання адміністративних центрів надає сприяє зниженню рівня трансакційних витрат системи управління, що дозволяє збільшити асигнування на пріоритетні напрями економічного і соціального розвитку територіальної громади. Наукові колективи Марія Балагуер Кол, Дієго Пріор та Емілі Тотоса-Аусіна; та Міхаель Думпос [56] з Сандрою Коен [61]; Антоніо Афонсо і Ана Венансіо [53] у своїх дослідженнях дійшли висновку, що у великих територіальних громад ефективність управління та використання фінансових ресурсів є вищою аніж у дрібних та малочисельних, що цілком корелює з теоретичними положеннями та нашою гіпотезою.

Потрібно зауважити, що наявні на 01 січня 2020 року об'єднані територіальні громади, що мають прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом суттєво відрізняються як за розміром так і чисельністю населення. Їх основні соціально-демографічні та економічні показники відображені у таблиці.

Таблиця 3.1

Соціально-демографічні та економічні показники ОТГ

в I півріччі 2020 року

Показники	Мінімальне значення	Максимальне значення	Середнє значення
Площа, км ²	17,6	2010,9	237,2
Кількість рад що об'єдналась, шт	2	26	4,6
Населення, тис. осіб	1,1	377,3	11,9
Щільність населення, тис. осіб на км ²	7,4	3261,4	47,54
Видатки загального фонду бюджету на одну особу, тис. грн	0,5	13,4	3,4
Частка видатків на утримання апарату управління в загальній структурі, %	6,6	89,7	19,7
Частка капітальних видатків у загальному обсязі видатків бюджету, %	0	62,7	9,6
Доходи загального фонду бюджету на одну особу, тис. грн	0,4	18,5	2,3

Джерело: складено автором на основі даних Міністерства розвитку громад і територій, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України

Середня чисельність населення територіальної громади складає 11 тисяч 900 жителів. При чому 32,6% населення проживає у об'єднаних територіальних громадах – містах обласного значення, і 55,4% населення – у населених пунктах, з чисельністю понад 15 тисяч жителів. Видатки на утримання апарату (в розрахунку на одну особу) в територіальних громадах з чисельністю менше ніж 5 тисяч мешканців на 60–80% вищі чим у територіальних громадах, де проживає понад 15 тисяч жителів та містах обласного значення. Питома вага таких видатків у загальній структурі видатків бюджетів ОТГ для малочисельних громад в середньому перевищує 35,0%. Натомість відповідний показник для міст-обласного значення складає

12,7%, а територіальних громадах з чисельністю понад 15 тисяч осіб – 19,8%. З огляду на зазначене, інтенції центральної виконавчої і законодавчої влади щодо укрупнення територіальних громад є в достатній мірі виправданими. Адміністративно-територіальні зрушення мають сприяти посиленню фінансового потенціалу територій, та вирівнюванню міжрегіональних фіскальних диспропорцій у сфері доходів і видатків.

Зростання ефективності використання коштів місцевих бюджетів стало ключовим завданням подальшого розвитку бюджетної політики в різних країнах. Окрім оптимізації трансакційних управлінських витрат важливим є забезпечення населення високоякісними суспільними послугами, що потребує раціонального використання обмежених ресурсів. Загалом ефективність публічних видатків в світовій практиці оцінюється за сукупністю критеріїв та підходів. Річард Масгрейв запропонував три основних об'єкти для оцінювання впливу бюджетних видатків: розподіл доходів у суспільстві (*Gini index*); макроекономічну стабільність (*споживчої інфляції, волатильність економічного зростання та валютного курсу*); соціально-економічний розвиток (*рівень ВВП на одну особу, темп економічного зростання, рівень безробіття*). При оцінюванні даних індикаторів для вибірки країн Центральної та Східної Європи ми виходили з необхідності середньострокового аналізу, тому всі показники є відображенням середньоарифметичних значень за останні десять років (2010–2019 роки). Показник волатильності економічного зростання розрахований за допомогою стандартного відхилення темпу приросту реального ВВП на душу населення, відповідно волатильність валютного курсу розраховано як середньорічну варіативну зміну національної грошової одиниці до долару США впродовж аналізованого періоду. Для таких країн, які входять до Єврозони в розрахунок приймалась зміна курсу Євро до долару США за останні десять років, незважаючи коли країна членом Єврозони. Темп економічного зростання розрахований як темп приросту реального ВВП на одну особу.

3-поміж представленої вибірки найвищий рівень публічних видатків (понад 40%) зафіксовано у 6 країнах з 15 – Польщі, Словенії, Словаччині, Угорщині, Україні та Чеській Республіці, середнє значення згаданого показника для вибірки Центральної та Східної Європи складає 38,6% (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Питома вага публічних видатків, видатків місцевих бюджетів у ВВП та динаміка індикаторів ефективності за Масгрейвом у країнах Центральної та Східної Європи

Країна	Частка видатків у ВВП, %		Індекс Джині	Макроекономічна стабільність			Соціально-економічний розвиток		
	публічні	місцеві		CPI, %	rGDP ¹ , %	exr ¹ , %	GDP per capita, US\$	GDP, %	unem, %
Білорусь	37,1	13,8	26,5	19,8	3,5	NA	6551,3	1,9	5,7
Болгарія	36,2	7,3	37,0	1,6	1,5	3,8	7962,7	3,0	9,1
Вірменія	37,8	7,5	31,2	3,4	2,5	14,9	3820,7	4,2	17,6
Грузія	28,6	6,1	38,0	3,7	1,8	9,2	4296,5	5,2	17,2
Естонія	36,8	8,8	34,3	2,3	1,8	1,6	19255,4	3,8	8,4
Латвія	38,6	10,0	35,2	1,5	2,7	1,6	14889,4	3,7	11,6
Литва	36,1	8,9	36,1	1,8	1,5	1,6	15756,8	4,8	10,6
Молдова	29,5	6,3	28,5	6,0	2,9	11,4	3293,1	5,1	4,9
Польща	40,6	12,4	32,4	1,6	1,3	12,5	13768,9	3,7	7,5
Румунія	34,0	7,8	35,9	2,8	2,9	4,5	10011,2	3,7	6,1
Словаччина	41,9	6,5	26,6	1,5	1,5	1,6	17856,0	2,9	11,1
Словенія	47,7	8,0	25,2	1,2	2,3	1,6	23675,8	1,6	7,7
Угорщина	48,1	8,6	30,0	2,5	2,0	9,3	14084,4	3,0	7,4
Україна	43,6	14,6	25,1	12,6	4,4	19,4	3123,4	1,4	8,6
Чеська Республіка	41,7	11,6	26,0	1,7	1,8	13,9	20362,4	2,1	5,0
<i>Центральна та Східна Європа</i>	<i>38,6</i>	<i>9,3</i>	<i>31,2</i>	<i>4,3</i>	<i>2,3</i>	<i>7,6</i>	<i>11913,9</i>	<i>3,3</i>	<i>9,2</i>

Джерело: розраховано автором на основі даних Світового банку та Міжнародного валютного фонду

Індекс Джині для даних країн залишався на доволі низькому рівні <33%, що вказує на відносну ефективність перерозподілу фінансових ресурсів. Аналіз показників інфляції, волатильності економічного зростання та валютного курсу свідчить, що у 5 країнах, окрім України зафіксовано

макроекономічну стабільність протягом 2010–2019 років. Загалом середнє значення індексу споживчих цін у представленій вибірці становить 4,3%, а двозначна інфляція була присутня лиш у Білорусі та Україні, крім того інфляція у 6% в Молдові цілком відповідає значенню інфляційного таргету для країн з трансформаційною економікою. Для країн з доволі високим рівнем перерозподілу ВВП через систему публічних фінансів (за винятком України) притаманні вищі за середнє значення по вибірці показник ВВП на одну особу, водночас темпи економічного зростання є нижчими (окрім Польщі), показники безробіття є помірними та відповідають нормативним значенням. Польща та Чеська Республіка, що одночасно характеризуються доволі високими ваговими показниками публічних видатків та видатків місцевих бюджетів у ВВП демонструють найвищі показники ефективності видатків за індикаторами Масгрейва. Натомість емпіричний аналіз цих показників для України вказує на нагальну необхідність розвитку інституційного середовища бюджетної політики і удосконалення бюджетної архітекτονіки.

Ефективність видатків місцевих бюджетів потрібно оцінювати з урахуванням особливостей структури видаткової частини бюджету, та цілей бюджетування. Зазвичай за рахунок коштів місцевого бюджету фінансуються середня освіта, заклади охорони здоров'я, інфраструктурні проекти, адміністративні послуги, які надаються органами місцевого самоврядування. Загалом, обсяг публічних видатків на дані цілі коливається в країнах Центральної і Східної Європи від 6,95% ВВП у Вірменії до 16,55% у Чеській Республіці, відповідно питома вага видатків місцевих бюджетів на дані цілі у ВВП знаходиться в діапазоні 0,84–8,28%. Рівень фінансування даних сфер соціально-економічного розвитку за рахунок коштів місцевого самоврядування складає від 12,1% у Вірменії до 81,3% в Білорусі, середній показник по вибірці 15 країн – 39,1%. Таким чином, оцінити ефективність здійснених бюджетних видатків видається доцільним шляхом здійснення компаративного аналізу якості даних послуг в чотирьох сферах на основі

міжнародних рейтингів і показників. Індикаторами управління та надання адміністративних послуг є рівень тіньової економіки та індекс сприйняття корупції. Безумовно, що не лише органи місцевого самоврядування впливають на значення даних показників, проте здійснюють важливий вплив на функціонування системи публічного управління та дозвільної системи. Якість та доступність середньої освіти можна оцінити за допомогою рейтингу PISA та охоплення середньою освітою (*school enrolment, secondary* (% gross)). Класичними індикаторами якості сфери охорони здоров'я є рівень смертності серед новонароджених та очікувана тривалість життя. Якість інфраструктури може бути оцінена за допомогою показника якості дорожнього покриття як складової *Global Competitiveness Index*.

В додатку II відображені середні значення вищезгаданих показників протягом останніх десяти років. Слід відзначити, що дані рейтингу PISA не представлені для Вірменії, для деяких країн вибірки (Білорусь та Україна) присутні дані лиш останніх рейтингів. Для оцінки ефективності видатків місцевих бюджетів пропонуємо визначити агрегований показник якості наданих суспільних благ і послуг та провести порівняння вагових показників видатків у ВВП (що є фактором впливу на рівень суспільного добробуту) з відповідними показниками якості. Останні розраховуються з урахуванням граничних нормативних значень для високо розвинутих країн. Максимальний рівень дорівнює 1 для кожної досліджуваної сфери: управління та адміністрування, середня освіта, охорона здоров'я та дорожня інфраструктура. Агрегований показник якості розраховується наступним чином:

$$\begin{cases} PSQ_{ij} = f(I_t) \\ PSQ_i = \sum_{j=1}^n PSQ_{ij} \end{cases} \quad (3.1),$$

де PSQ_i – якість суспільних благ і послуг країни i ;

$f(I_t)$ – функція досліджуваного соціально-економічного індикатору I_t .

В свою чергу, оцінювання ефективності видатків бюджету слід здійснювати шляхом визначення обсягу (співвідношення до ВВП) видатків та відповідних результативних показників якості, як в загальному так і у функціональному розрізі.

$$LGE_i = \sum_{j=1}^n \frac{PSQ_{ij}}{exp_{ij}} \quad (3.2),$$

де LGE_i – ефективність видатків місцевих бюджетів;

exp_{ij} – бюджетні видатки країни i на відповідну сферу j ;

Аналіз значень агрегованого показника якості суспільних благ та послуг (Додаток П, Таблиця П2) показує, що високий рівень якості (>0,9) серед аналізованої вибірки країн Центральної та Східної Європи присутній у Словенії та Естонії, помірний рівень (0,75–0,89) – Білорусі, Болгарії, Латвії, Литві, Польщі, Словаччині, Угорщині, Чеській Республіці. Натомість задовільний рівень якості (0,61–0,74) зафіксовано для Вірменії, Грузії, Молдови, Румунії, України. У функціональному розрізі найвищі показники якості присутні для сфери охорони здоров'я та освіти, адміністративні послуги та управління демонструє помірний рівень якості, та найнижчий індикатор якості зафіксовано для інфраструктури. Необхідно зауважити, що 9 з 15 країн вибірки взагалі характеризуються незадовільним рівнем згаданого показника.

На рисунку 3.1 відображено взаємозв'язок обсягу публічних видатків на загальнодержавні функції за вирахуванням видатків на обслуговування державного боргу, середню освіту, охорону здоров'я, дорожню інфраструктуру та індикатору якості наданих суспільних благ і послуг в згаданих сферах соціального і економічного розвитку. Емпіричний аналіз свідчить про незначний позитивний зв'язок між показником видатків у ВВП та індикатором якості, при зростанні видатків на 1 в. п. по відношенню до ВВП, агрегований показник якості протягом 2011–2019 років зростав на 0,02 в. п. Однак такий взаємозв'язок не є сталим і надійним, про що вказує

скоригований коефіцієнт вірогідності апроксимації $R^2=0.41$. Приміром, у Білорусі за нижчого рівня державного фінансування аналізованих чотирьох сфер соціально-економічного розвитку якість послуг та дорожнього покриття є вищою ніж в Україні, Молдові, Болгарії та Румунії; в Естонії вища якість чим в Словенії, Словаччині, Чеській Республіці та Угорщині.

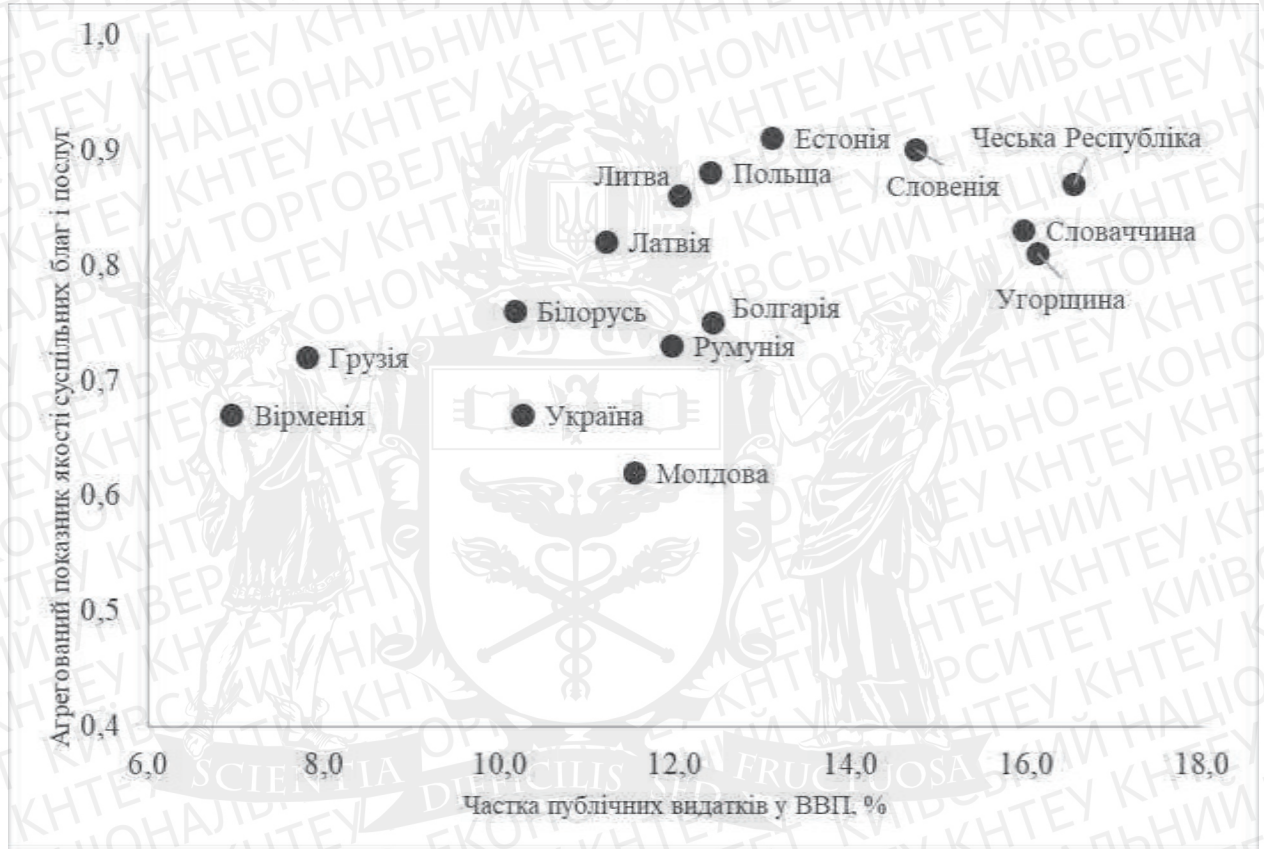


Рис. 3.1. Взаємозв'язок частки публічних видатків у ВВП та якості суспільних благ і послуг в країнах Центральної та Східної Європи у 2011–2019 роках

Джерело: розраховано автором за даними Додатку П

З використанням формули 3.2 розраховано відносний коефіцієнт ефективності публічних видатків на розвиток соціально-економічної сфери. Виявлено, що найвищий рівень ефективності забезпечено у країнах Балтії, Польщі; Вірменії та Грузії (за рахунок невисокого рівня видатків у ВВП); Білорусі. Проведений аналіз засвідчив необхідність для України оптимізації видаткової частини бюджету, на користь таких сфер як охорона здоров'я та інфраструктура. По-друге, резервом підвищення ефективності використання

бюджетних коштів є подальший розвиток програмно-цільового методу планування, в тому числі на рівні місцевих бюджетів. По-третє, необхідним є посилення результативності системи публічного управління та адміністрування.

Можливим варіантом покращення якості публічного управління є подальший розвиток процесів бюджетної децентралізації. Адже як свідчить емпіричний досвід країн Центральної та Східної Європи, які наразі є членами Європейського Союзу децентралізація бюджетних повноважень позитивно відобразилась на динаміці економічного та соціального розвитку країни. Водночас, як зазначалось у попередніх розділах дисертаційного дослідження, існує спектр факторів (інституційні, економічні, суспільні, адміністративні), які обмежують масштаби проведення фіскальної децентралізації, як у сфері доходної, так і видаткової частини бюджету. Середнє значення показника децентралізації за доходами протягом 2001–2019 років (на основі міжнародної методики, 4 формула таблиці 1.1) для вибірки 15 країн Центральної та Східної Європи складає 12,41%. В той же час, відповідний показник децентралізації у сфері видатків (розрахований за формулою 1.4) для даної вибірки становив 24,92% (Додаток Р, таблиця Р1). Таким чином, країни Центральної та Східної Європи мають помірний рівень бюджетної децентралізації, і є більш децентралізованими за видатками чим за доходами. З огляду на зазначене, вважаємо за доцільне оцінити вплив двох основних компонент фіскальної децентралізації на темпи економічного зростання. Відповідно до функції Кобба-Дугласа взаємозв'язок між ВВП, обсягом капіталу та обсягом задіяної робочої сили має наступний вигляд:

$$Y = A * K^{\alpha} * L^{\beta} \quad (3.3),$$

де Y – реальний ВВП на одну особу,

A – коефіцієнт науково-технічного прогресу;

K – обсяг капіталу (інвестицій);

L – обсяг робочої сили;

α, β – коефіцієнти еластичності ВВП за капітальними та трудовими витратами;

Професор Гарвардського університету Роберт Барро обґрунтував доцільність окремого дослідження впливу публічних фінансів та приватних інвестицій в якості фактору капіталу [55]. Враховуючи напрацювання даної наукової роботи та виходячи з формули 3.3 економічними контролерами виступатимуть капітал (*питома вага публічних видатків у ВВП; приватні інвестиції у ВВП*), робоча сила (*щорічний приріст робочої сили*). Показники аргументу будуть піддані логарифмуванню, окрім щорічного приросту робочої сили, оскільки для багатьох років вибірки він є від'ємним. Для наших розрахунків буде використано метод найменших квадратів (*OLS*). Вплив економічних контролерів та фіскальної децентралізації на економічне зростання буде оцінено за наступною формулою:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 \ln dec + \beta_2 \ln e_{contr} + \varepsilon \quad (3.4),$$

де *dec* – показники децентралізації;

e_{contr} – економічні контролери;

ε – помилка.

Слід зазначити, що загальна кількість спостережень показників (що відповідає даним країна/рік) складає 273, адже для певних періодів таких країн як Грузія, Молдова, Вірменія дані є недоступними, тому застосовуватиметься незбалансована панель даних. Розрахунки базуються на фінансовій статистиці Міжнародного валютного фонду та Світового банку. Узагальнена статистика логарифмованих економічних контролерів, індикаторів фіскальної децентралізації та щорічних темпів економічного зростання на одну особу для 15 країн Центральної та Східної Європи протягом 2001–2019 років відображена у Додатку Р (таблиця Р2). Ми здійснювали окрему оцінку індикаторів фіскальної децентралізації у сфері доходів, та у сфері видатків. Регресійний аналіз в обох випадках свідчить, що модель є адекватною, статистично значущими є індикатори публічних видатків та інвестицій. При чому валове нагромадження капіталу має позитивний вплив на динаміку реального ВВП, що детермінує потребу активізації процесу залучення внутрішніх та іноземних інвестицій. Натомість

зростання частки публічних видатків у ВВП має деструктивний вплив на економічне зростання, що уможливорює висловлення двох гіпотез. 1) країни Центральної та Східної Європи досягли граничного рівня продуктивних публічних видатків; 2) ефективність використання коштів в державному секторі потребує зростання, механічне нарощування частки перерозподілу ВВП через бюджетну систему лише поглибить економічний дисбаланс. Також позитивний вплив чинить індикатор приросту робочої сили. За умови розширення людського потенціалу внаслідок переважання народжуваності над смертністю, додатного сальдо міграції населення відбувається збільшення реального випуску. Держава має особливу увагу приділяти демографічній політиці, забезпеченню демографічної стійкості суспільства у довгостроковому періоді, що виступає важливою детермінантною для стійкого економічного розвитку. Разом з тим, відзначимо, що у нашій моделі даний індикатор не є статистично значущим.

Показники фіскальної децентралізації в сфері доходів та видатків є статистично незначущими. При чому видаткова децентралізація має незначний позитивний вплив на макроекономічну динаміку, що вказує на певний потенціал її розширення для країн Центральної і Східної Європи без нарощування загального обсягу публічних видатків. Натомість децентралізація у сфері доходів характеризується деструктивним впливом на показник реального ВВП на одну особу, що є підтвердженням існуючих лімітів для поглиблення автономії органів місцевого самоврядування у сфері доходної частини для представленого регіону. Перевірка надійності взаємозв'язку (коефіцієнт R^2) між аналізованими економічними контролерами, децентралізацією та економічним зростанням засвідчила його недостатню щільність та обумовлює потребу подальшого вивчення впливу процесів децентралізації на соціальний та економічний розвиток та наявність сукупності інших факторів впливу на економічне зростання.

С. Кузькін зауважує, що недостатня диверсифікованість фіскальних надходжень до місцевих бюджетів становить структурну та системну загрозу

щодо стабільності фінансового стану адміністративно-територіальних одиниць [18]. Державна політика має бути спрямована на розширення фіскального простору місцевих бюджетів, враховуючи фінансово-економічний потенціал територій. Інституційні перетворення бюджетного процесу мають бути націлені на підвищення фіскальної ефективності податків і зборів, база й ставки яких регулюються як органами місцевого самоврядування, так і законодавчою владою в Україні щодо частки податкових надходжень, що зараховуються до місцевих бюджетів. Актуальним є обґрунтування основних напрямів підвищення рівня фінансової спроможності органів місцевого самоврядування на середньострокову перспективу. Зважаючи на нові економічні виклики, зумовлені в тому числі пандемією COVID-19 публічні інституції, зокрема органи місцевого самоврядування мають надавати відповідні фінансові стимули економічним агентам задля підтримки зайнятості у відповідних територіальних громадах.

Враховуючи, що податок на доходи фізичних осіб є загальнодержавним, однак його надходження розщеплюються між бюджетами місцевого самоврядування, обласним та державним бюджетом, доцільно розглянути можливі варіативні сценарії посилення його фіскальної результативності. База та ставка податку детерміновані Податковим кодексом, органи місцевого самоврядування не мають функціональних повноважень впливати на елементи податку. Часта зміна підходів до оподаткування доходів населення викликана прагненням органів влади віднайти ефективну модель справляння податку, адаптуючись до нових економічних умов та вітчизняних реалій. Зараз функціонує пропорційна шкала оподаткування і ми вважаємо, що це є виправдано, аргументи наведено у другому розділі дисертаційного дослідження. Суттєвий вплив на рівень оплати праці в країні здійснює регулювання державою розміру мінімальних соціальних стандартів і гарантій. Зокрема прожиткового мінімуму для працездатних осіб при визначенні окладів працівників

бюджетної сфери та державних службовців, а також мінімальної заробітної плати, яка впливає на рівень оплати праці в галузях реальної економіки. Потребує підвищення обґрунтованості рішення публічних інституцій щодо визначення даних індикаторів, важливим заходом є забезпечення індикативного планування та оприлюднення для громадськості їх розмірів на середньостроковий період, із мінімізацією політичного циклу на даний процес. В таблиці 3.3 наведено значення основних показників (станом на 1 січня) оплати праці в країні. Динаміка індексу Кейтца (співвідношення мінімальної заробітної плати до середньої) свідчить про поступове зменшення його значень у 2012–2016 до рівня 0,32, потім різке зростання його значень (на 0,21 в.п.) у 2017 році до 0,53 внаслідок суттєвого росту мінімальної заробітної плати, та градуальне зниження у 2018–2020 роках і підвищення на 0,05 в. п. у 2021 через доволі значиме підвищення мінімальної заробітної плати.

Таблиця 3.3

Динаміка показників оплати праці в Україні протягом 2012–2021 років

Показники	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Прожитковий мінімум для прац. осіб, грн	1073	1147	1218	1218	1378	1600	1762	1921	2102	2270
Дохід для податкової соціальної пільги, грн	1500	1600	1710	1710	1930	2240	2470	2690	2940	3180
Мінімальна заробітна плата, грн	1073	1147	1218	1218	1378	3200	3723	4173	4723	6000
Середня заробітна плата, грн	2722	3000	3148	3455	4362	6008	7711	9223	10727	12337
Індекс Кейтца	0,39	0,38	0,39	0,35	0,32	0,53	0,48	0,45	0,44	0,49

Джерело: складено та розраховано автором за даними Міністерства соціальної політики України та Державної служби статистики України

Світовий досвід свідчить про широкую диференціацію значень вищезгаданого індикатора. В країнах ЄС даний індикатор коливається в межах 0,45–0,6; при чому в розвинутих країнах наближається до максимальних значень коридору, у США – 0,35, у Південній Кореї – 0,55.

Для нашої держави прийнятним є коливання індексу в межах 0,4–0,5, державні інституції мають регулювати розмір мінімальних соціальних гарантій у сфері оплати праці, зважаючи на індикативні значення індексу Кейтца. Окрему увагу варто приділити питанню застосування податкової соціальної пільги, у 2012–2016 роках граничний рівень доходу для отримання базової податкової соціальної пільги був вищим у 1,4 рази за мінімальний рівень оплати праці. Проте з 2017 року граничний рівень доходу є нижчим за мінімальну заробітну плату, з огляду на зазначене, право на отримання податкової соціальної пільги мають лише платники податку, які утримують двох і більше дітей віком до 18 років. Дані нововведення фактично нівелюють соціальне значення пільги для платників, які одержують невисокий рівень доходів у вигляді заробітної плати.

Уповноваженні представники місцевого самоврядування мають право бути допущеними до відповідних державних перевірок щодо виявлення неоформлених працівників та контролю у сфері оплати праці, однак при інституційно визначених критеріях. Наявність зазначених контрольних повноважень в сфері дотримання норм оплати праці є опосередкованим інструментом впливу місцевого самоврядування на динаміку надходжень податку на доходи фізичних осіб до бюджету об'єднаної територіальної громади. Основний фокус діяльності контролюючого органу сконцентровано на інформаційно-роз'яснювальній роботі щодо переваг легального працевлаштування. З відновленням інспекційних відвідувань у вересні 2020 року (534) виявлено понад 2 тисячі неоформлених працівників, при чому з понад тисячею працівників роботодавці в процесі інспектування оформили трудові відносини належним чином. Рівень безробіття за методологією МОП станом на 3 квартал 2020 року складає понад 1,7 млн осіб або 9,9% від загального обсягу працездатного населення. Дані факти свідчать про відсутність можливостей перевірити всіх роботодавців у країні навіть при високій інтенсивності інспектувань за десятиріччя. Система контролю має носити превентивний характер, а комплексне регулювання питань

працевлаштування та оплати праці має здійснюватися шляхом формування і реалізації вираженої соціально-економічної політики держави.

Поширення коронавірусної хвороби активізувало координацію органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення певних економічних стимулів і соціальних гарантій підприємствам й домогосподарствам. Використання фіскальних інструментів, зокрема надання пільг по сплаті податку на майно (насамперед в частині плати за землю і податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) з одного боку знижує надходження до місцевих бюджетів, які є одними з найбільш стабільних. Водночас з іншого – націлені на фінансову підтримку економічних суб'єктів стосовно збереження робочих місць та продовження ділової активності. За умов невизначеності місцеві фінансові інституції мають формувати стратегію заходів щодо протидії наслідкам економічної рецесії і пандемії для відповідної територіальної громади, релевантних стратегічним документам соціально-економічного розвитку держави. Адаптивне використання податкових пільг для місцевих податків та зборів, а також певне послаблення контролюючих заходів мають носити тимчасовий, екстраординарний характер.

Загалом планові надходження від податку на майно у 2020 році в порівнянні з 2019 є вищими на 5%, однак фактично за 3 квартали є нижчими на 4,6%. Враховуючи підвищення ставок місцевих податків з огляду на зростання мінімальної заробітної плати з 1 січня 2020 року до 4723 грн (на 13,2% у порівнянні з 2019 роком), та з 1 вересня до 5000 грн (+6,6% до 2019 року) надходження від податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки за 3 квартали 2020 року збільшилось на 14,7%. Водночас надходження плати за землю скоротились на 9,3% у вказаний. В цілому обсяг запланованих надходжень від місцевих податків і зборів 2020 року перевищує минулорічний показник на 9,3%, проте за 3 квартали 2020 року значення фактичних надходжень до місцевих бюджетів зросли лише на 0,8%, що свідчить про ризики недовиконання доходної частини (рис. 3.2). Крім

податку на майно, відповідні зниження надходжень очікуються від платників-податків, які застосовують спрощену систему обліку та звітності у зв'язку з припиненням діяльності. Суттєві ризики залишаються у сфері виконання планових надходжень з податку на доходи фізичних осіб, адже рівень безробіття у II кварталі 2020 року збільшився до 1,71 млн осіб або 9,9% від загального обсягу працездатного населення, також збільшилась заборгованість з виплати заробітної плати на економічно-активних підприємствах на 10,7% в порівнянні з минулим роком.

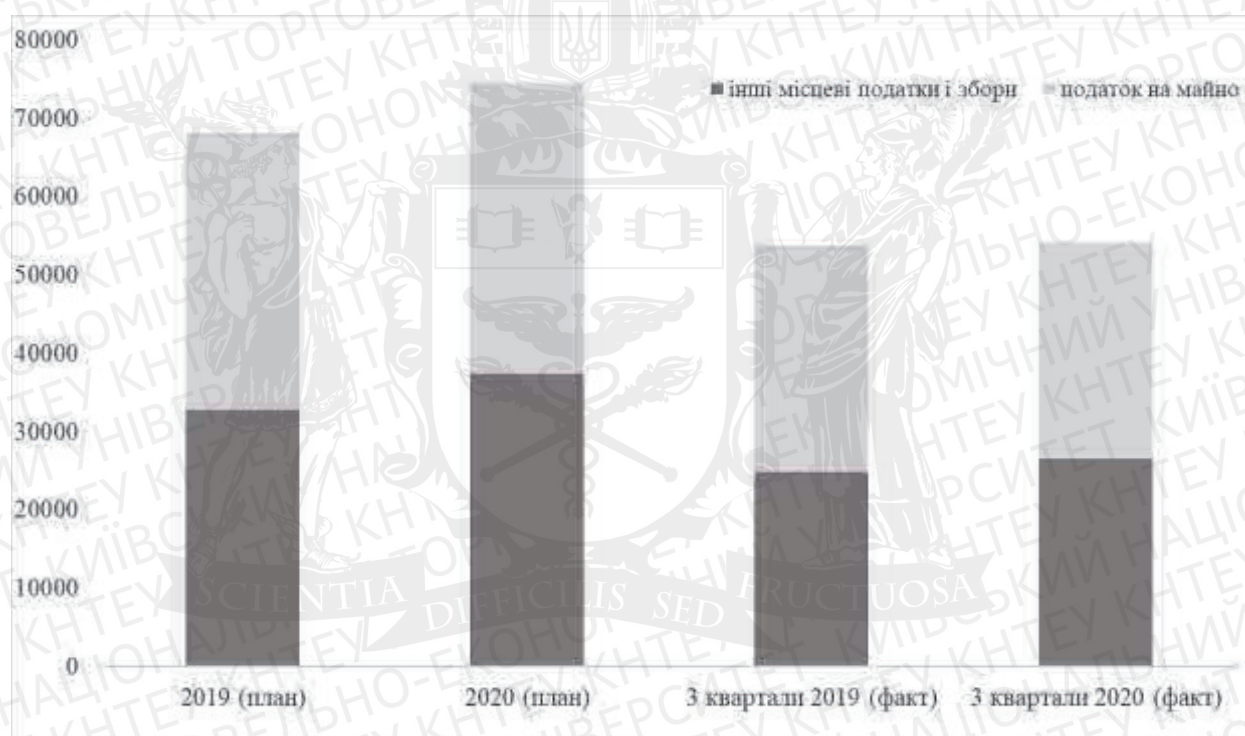


Рис. 3.2. Динаміка планових і фактичних показників надходжень місцевих податків і зборів у 2019–2020 роках, млн. грн

Враховуючи вищевикладене органи місцевого самоврядування мають здійснювати моніторинг та ранжування згаданих ризиків при формуванні бюджетів наступних періодів, оптимізувати видаткову частину бюджету з максимальним скороченням непродуктивних видатків, які не належать до захищених статей. Потребує поступального підвищення результативності капітальні видатки, які надають позитивні імпульси для економічного відновлення (в т. ч. інфраструктурні проекти).

Відповідно до статті 69¹ Бюджетного кодексу до спеціального фонду місцевих бюджетів зараховується 55% екологічного податку за виключенням податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів. Розщеплення надходжень екологічного податку між державним та обласним бюджетом, а також бюджетом місцевого самоврядування є певною мірою виправданим, але механізм справляння екологічного податку потребує модифікації. Слід наголосити, що протягом останнього десятиліття відбувалась частина зміна механізму та пропорцій розподілу надходжень від екологічного податку та його структурних складових між державним і місцевими бюджетами, що є свідченням пошуку оптимальної конфігурації вітчизняної системи екологічного оподаткування. Водночас, за сучасних умов відсутній вплив органів місцевого самоврядування на процес справляння екологічного податку, хоча саме вони є відповідальними за підтримку належного стану та розвиток екосистеми територіальних громад.

Середнє значення частки екологічного податку у структурі доходів бюджетів адміністративно-територіальних одиниць (без урахування трансфертів) за 2011–2019 роки становила близько 1%, в тому числі за останні три роки – 0,93%. Фіскально значимим екологічний податок є лише для областей з найбільшою кількістю забруднювачів довкілля, зокрема Донецької, Луганської, Запорізької, Дніпропетровської та Івано-Франківської. Питома вага надходжень від екологічного податку в доходах місцевих бюджетів за останні три роки в розрізі областей представлено на рис. 3.3. Можна пересвідчитись що у 13 областях частка надходжень екологічного податку є нижчою за 0,5% в структурі доходної частини місцевих бюджетів, і ще у 5 областях меншою за 1,0% відповідно.

Наразі механізм адміністрування є доволі складним, що проявляється у наступному. В процесі податкового обліку та контролю присутня необхідність взаємодії Державної податкової служби з іншими спеціалізованими органами влади. Зокрема центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища

(Державна екологічна інспекція України) видає дозвільні документи, надає дані для проведення обліку платників податку, залучається для документальної та фактичної перевірки правильності нарахування екологічного податку. Станом на кінець 2019 року зареєстровано 48456 платників екологічного податку на викиди забруднюючих речовин стаціонарними джерелами. Дієвий податковий контроль за справлянням даного податку потребує проведення виключно фактичних перевірок. Даний факт свідчить про недостатню ефективність контролю за своєчасністю і повнотою сплати податку до бюджету з огляду на неможливість перевірки навіть 1% платників податків у рік. Зауважимо, що розрахунок податкового зобов'язання здійснюється за складною методологією з використанням каскаду формул і потребує спрощення задля зниження часових витрат як платника податку так і фіскальних органів при здійсненні податкової перевірки.



Рис. 3.3. Частка екологічного податку в доходах місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) в розрізі областей протягом 2016–2019 років, %

Потрібно також зважати, що екологічний податок в Україні є прямим податком, що в свою чергу має деструктивний ефект на діяльність суб'єктів економічної діяльності. Вітчизняна система екологічного оподаткування не є дієвим інструментом вирішення екологічних проблем, зокрема в частині сприяння розвитку нових технологій та інвестування в інновації. До того ж інтеграційні процеси обумовлюють доцільність поступальної адаптації вітчизняного фіскального законодавства до норм і стандартів Європейського Союзу. З огляду на зазначене присутня необхідність трансформації механізму справляння екологічного податку, що спрямовано на підвищення його фіскальної значимості, зокрема для місцевих бюджетів; зниження трансакційних витрат адміністрування та покращення дієвості впливу екологічного оподаткування на стан навколишнього природного середовища.

Функціонування акцизного податку на паливо з урахуванням вмісту CO_2 є традиційним фіскальним інструментом. Емпіричний досвід та особливості вітчизняної податкової системи дозволяють дійти висновку, що справляння акцизного податку дозволяє домогосподарствам та підприємствам через механізм ціноутворення обирати менш шкідливі види палива та є нейтральним по відношенню до економічного зростання. Слід наголосити, що трансформація екологічного податку сприятиме підвищенню фінансової спроможності бюджетів територіальних громад, адже в автоматичному режимі щоденно перерозподіляється 13,44% акцизного податку з пального між бюджетами органів місцевого самоврядування. Планове та рівномірне надходження податку надасть змогу профінансувати екологічні програми, що забезпечить виконання компенсаційної функції екологічного податку на рівні місцевих бюджетів. Зміна підходу до справляння екологічного податку потенційно може згенерувати до державного і місцевих бюджетів надходжень в розмірі еквівалентному 0,3–0,5% ВВП у трирічному періоді.

Певним фіскальним резервом наповнення доходної частини місцевих

бюджетів є удосконалення державної політики в напрямі погашення податкового боргу та його мінімізації в наступних бюджетних періодах. Найвищу питому вагу в структурі податкового боргу по сплаті податків і зборів до місцевих бюджетів займає плата за землю, податок на доходи фізичних осіб та єдиний податок. Потрібно відзначити, що дані податки мають найбільшу фіскальну значимість в структурі податкових надходжень місцевих бюджетів. Стосовно плати за землю важливо посилити координацію відповідної роботи органів місцевого самоврядування з уповноваженими представниками податкової служби. З метою уникнення ситуацій нарощування податкового боргу діяльність податкової служби має базуватися на розробленні прогностичних варіативних сценаріїв, враховуючи потенційні фіскальні ризики щодо уникнення податкових зобов'язань на основі визначення платоспроможності платників податків. Доцільно модифікувати підходи щодо управління податковим боргом в частині імплементації системи превентивної діагностики, моніторингу та управління податковим боргом.

Колектив авторів у складі О. Тимченко, Ю. Сибірянської, Є. Поліщук з огляду на зростання обсягів та вагового показника податкового боргу до місцевих бюджетів аргументують доцільність можливого передання повноважень з адміністрування податків і зборів, які надходять до місцевих бюджетів, органам місцевого самоврядування [44]. На нашу думку, такий підхід має системні недоліки, адже має бути забезпечений єдиний підхід в адмініструванні податків, і Державна податкова служба Україна наділена достатніми повноваженнями для реалізації зазначеного. Доцільним є залучення представників місцевого самоврядування до проведення контролюючих органів та наповнення баз платників податків.

Потребують подальшого розвитку комунікаційні канали даних інституцій з платниками податків щодо недопущення утворення податкового боргу за місцевими податками. Особливої уваги заслуговує ситуація

непоінформованості платників щодо утворення податкового боргу, який не перевищує 60 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (що еквівалентно 1020 грн), адже їм не надсилається податкова вимога. З огляду на існування сучасних форм комунікації та технологій важливо активізувати роз'яснювальну роботу серед платників, які мають податковий борг в обсязі нижчому за наведене граничне значення.

3.2. Перспективне прогнозування і планування місцевих бюджетів

Розширення повноважень органів місцевого самоврядування обумовило доцільність розвитку процедур планування бюджету, орієнтуючись на фактичні і перспективні потреби мешканців населених пунктів. Сучасні виклики соціального та економічного характеру актуалізують потребу підвищення ефективності прогнозування й планування доходної і видаткової частини місцевих бюджетів, та посилення результативності контрольних заходів у процесі їх виконання. Територіальні громади у розвинутих країнах адаптували довгострокове бюджетування та перспективне прогнозування і планування в якості ефективного інструменту публічного фінансового менеджменту. Розробка перспективних сценаріїв бюджету надає змогу підвищити точність планових показників бюджету на один рік. Базовий середньостроковий урядовий прогноз передбачає поступове відновлення економічного зростання з 2021 року, забезпечення його стійкої траєкторії за рахунок сприятливої зовнішньоекономічної кон'юнктури та структурних перетворень вітчизняної економіки. Пріоритетним завданням є поступальне підвищення фінансової спроможності бюджетів територіальних громад та інших місцевих бюджетів шляхом реалізації комплексу заходів. Зокрема, посилення наукової обґрунтованості бюджетного процесу та формування трирічних прогнозів місцевих бюджетів; подальший розвиток механізму вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, враховуючи трансформацію

системи місцевого самоврядування; підвищення дієвості фіскальних стимулів соціально-економічного розвитку територій, у тому числі за інструментарію державного фонду регіонального розвитку.

З модифікацією адміністративно-територіального устрою розширено функціональні повноваження органів місцевого самоврядування, зокрема в питаннях бюджетного менеджменту. З 1 січня кожна територіальна громада обов'язково має мати у своєму складі фінансовий орган в якості окремої юридичної особи. Дані інституції є відповідальними виконавцями за процес розробки бюджетного прогнозу і складання бюджету. Зокрема надають необхідну інформацію для проведення обчислень розміру міжбюджетних трансфертів, здійснює аналіз доведених Міністерством фінансів України показників бюджету адміністративно-територіальних одиниць, проводить роботу з розпорядниками бюджетних коштів, здійснює прогнозування і планування доходів і видатків місцевого бюджету. В місцевих радах функціонують постійні комісії з питань бюджету, фінансів та соціально-економічного розвитку, які погоджують представлені показники бюджету відповідальними виконавцями. Для покращення взаємодії між учасниками бюджетного процесу може складатися орієнтовний план заходів щодо формування відповідного місцевого бюджету на наступний рік і прогнозу на наступні 2 роки за плановим. Проект бюджетного плану і прогнозу мають складатись відповідно до затверджених Міністерством фінансів Методичних рекомендацій щодо складання місцевих бюджетів на середньостроковий період, а саме на 3 роки [38].

Розпочинаючи з 2021 року місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад мають оприлюднювати відповідно до положень чинного законодавства: прогноз місцевого бюджету – протягом п'яти днів від його затвердження; проект рішення про місцевий бюджет – протягом трьох робочих днів після подання його уповноваженій місцевій раді; рішення про місцевий бюджет – протягом десяти днів з дня його опублікування. На сучасному етапі місцеві фінансові органи використовують «Інформаційну-

аналітичну систему управління плануванням та виконанням місцевих бюджетів «LOGICA», яка дозволяє покращити якість взаємодії місцевих органів влади з Міністерством фінансів України в процесі підготовки та виконання місцевих бюджетів.

На процес виконання місцевого бюджету здійснюють вплив внутрішні фактори (рівень соціального і економічного розвитку території, економічна й соціальна інфраструктура, розміщення засобів виробництва, рівень ділової активності підприємців, розвиток людського потенціалу та кадрового забезпечення місцевої влади) та зовнішні фактори (законодавчі і нормативно-правові акти, які регулюють процедури затвердження і виконання місцевих бюджетів, структура і перелік закріплених надходжень до місцевих бюджетів, інституційні засади регулювання ставок і бази оподаткування місцевих податків і зборів, алгоритм формування видатків місцевих бюджетів, врахування потреб мешканців територіальної громади, можливості залучення позик і грантів, тощо). Основними етапами прогнозування є детермінація основних цілей і завдань; збір і підготовка масиву даних для прогнозу; вибір методу або сукупності методів прогнозування; інтеграція кількісних і якісних методів; аналіз похибок та ефективності використаних методів; подання прогнозу для розробки проекту бюджету на наступний період.

Аналіз виконання доходів місцевих бюджетів України з 2007 по 2020 рік свідчить, що в середньому за 14 років модуль відхилення фактичного показника від планового склав 1,66%, що вказує на доволі високу точність планово-прогностичної діяльності уповноважених інституцій. Разом з тим, в окремих періодах рівень недовиконання місцевих бюджетів перевищував 4%, що обумовило ситуацію доволі значного недофінансування капітальних видатків відповідних бюджетів та видатків розвитку. Найнижчий рівень виконання доходної частини місцевих бюджетів зафіксовано у періоди економічних шоків – Великої Рецесії (2008–2010 роки), суспільних

катаклізмів та гібридної агресії (2013 та 2014 рік). Пандемія COVID-19 у 2020 році також погіршила якість бюджетного прогнозу (рис. 3.4).

Певним недоліком при прогнозуванні та плануванні місцевих бюджетів є вплив політичного циклу на розробку бюджетної політики країни, зокрема в частині взаємодії державного бюджету з місцевими. Основними хибами прогнозування бюджету вбачають Д. Вілльямс і З. Келейбрис політичні рішення відповідальних інституцій [71]. На рівні територіальних громад здійснюється системна робота щодо формування стратегій їх розвитку на довгострокову перспективу (понад 10 років). Зокрема розроблено і пролонгуються із відповідними змінами стратегії для столиці та обласних центрів.

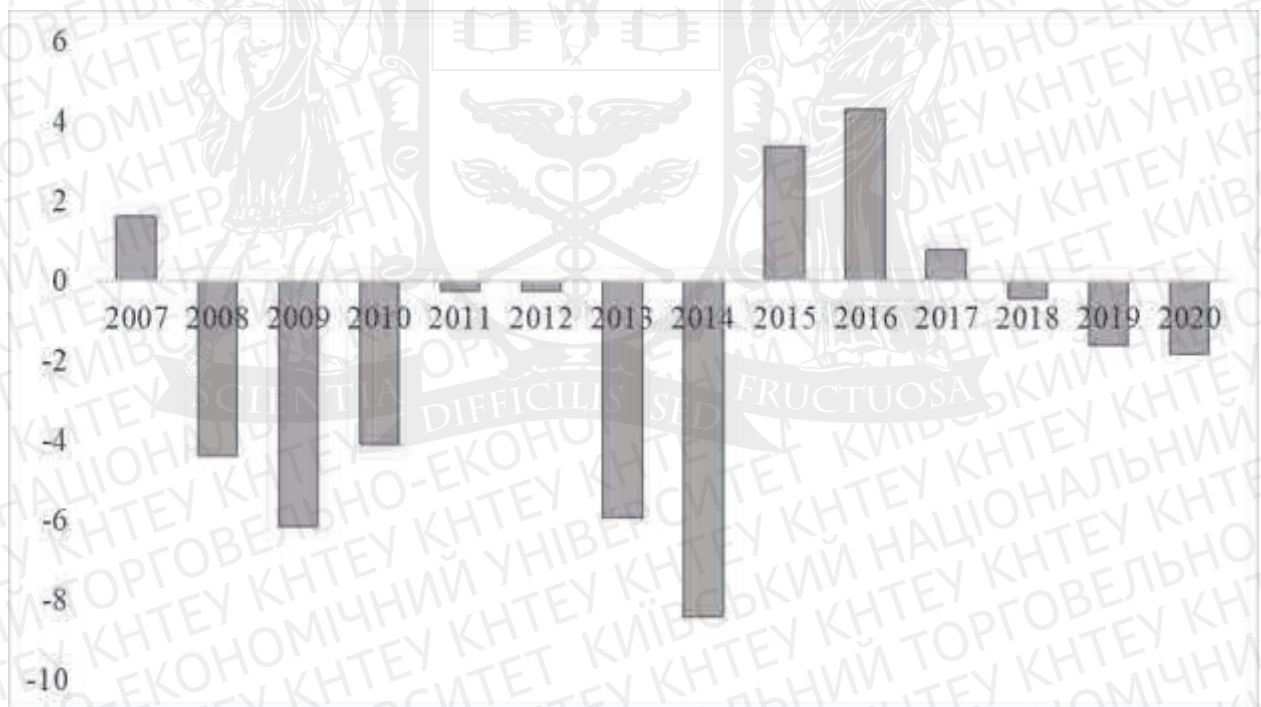


Рис. 3.4. Рівень виконання доходної частини місцевих бюджетів протягом 2007–2020 років, %

Доцільним є формування середньострокових інвестиційних планів територіальних громад, розробка та актуалізація інвестиційних паспортів регіонів. Вибори в місцеві ради здійснюються раз на 5 років, що дозволяє у разі зміни влади забезпечити подальше виконання основних завдань соціального і економічного характеру адміністративно-територіальної

одиниці без різких змін і волатильності. Поетапність й плановість бюджетної політики сприяє раціональному виділенню бюджетних асигнувань і вищій результативності використання бюджетних коштів. Стратегічні документи розвитку територій мають враховувати ключові вектори економічної політики держави, положення державних концепцій, програм реформ, які затверджуються законодавчою та виконавчою владою. Децентралізація надає відповідні повноваження органам місцевого самоврядування у ідентифікації цілей розвитку територіальних громад, що посилює їх відповідальність за прийняті рішення.

Важливого значення в процесі складання місцевих бюджетів набуває Бюджетна декларація, яка розробляється Міністерством фінансів на основі основних стратегічних документів розвитку держави і регіонів, та має бути схвалена Урядом до першого червня. У зазначеному документі окрім середньострокових цілей і завдань бюджетної політики, показників державного бюджету відображаються обсяги державного фонду регіонального розвитку, показники, що характеризують взаємовідносини державного бюджету з місцевими. Імплементация Бюджетної декларації в процес середньострокового бюджетного планування спрямований на підвищення ефективності використання бюджетних коштів, ранжування завдань соціально-економічного характеру за ступенем нагальності і потреби їх фінансування коштами державного і місцевих бюджетів. Даний інститут підвищує системність роботи державних інституцій над формуванням середньострокової бюджетної політики країни.

Згідно статті 75 Бюджетного кодексу Міністерство фінансів доводить органам місцевої влади особливості складання розрахунків до прогнозів і проектів місцевих бюджетів. У відповідних листах центрального органу виконавчої влади наводиться інформація, якою доцільно користуватися при здійсненні бюджетного прогнозування. Серед показників, як вже зазначалось у дослідженні присутні прогнозований розмір прожиткового мінімуму й мінімальної заробітної плати. Водночас, емпіричний досвід вказує на високу

залежність рішень щодо встановлення даних соціальних стандартів і гарантій від політичних рішень державної влади, особливо в умовах її зміни.

У 2019 році було доведено показники мінімальної заробітної плати на 2020, 2021 та 2022 рік у розмірі 4723, 5003 і 5290 грн. Темпи росту склали 13,2%, 5,9% та 5,7% відповідно. Аналогічно темпи росту прожиткового мінімуму, який є основою для розрахунку посадових окладів працівників бюджетної сфери і владних інституцій закладались на рівні 9,4%, 8,8% та 7,7%. Зазначені темпи росту об'єктивно відображали помірні та стабільні темпи споживчої інфляції за умов функціонування режиму інфляційного таргетування і доцільність елімінації фіскального домінування, впливу бюджетного інструментарію на інфляцію. Фактично, у вересні 2020 року було підвищено розмір мінімальної заробітної плати до 5000 грн, з 1 січня 2021 року – 6000 грн, та планується збільшення з 1 грудня 2021 року до 6500 грн. Таким чином, темпи росту згаданого показника на 1 січня 2020–2022 роках складають – 13,2%, 27,0% та 8,3%. Темпи росту прожиткового мінімуму становили 9,4%, 27,0% й 8,4% відповідно у наведеному часовому діапазоні. Суттєві відхилення значень фактичних показників від планових для державних стандартів і гарантій у сфері оплати праці значним чином вплинули на основні показники розробки місцевих бюджетів, як в частині доходної так і видаткової частини. Крім того, високі темпи приросту аналізованих показників впливають на пришвидшення індексу споживчих цін, і як ланцюгова реакція на динаміку інших важливих фінансово-економічних показників. З огляду на зазначене, вважаємо, що необхідною є формування середньострокової, а у перспективі довгострокової фіскальної стратегії – яка б відображала граничні показники росту основних бюджетних показників, які використовуються органами місцевої влади у процесі підготовки прогнозу і проекту місцевих бюджетів.

Доцільно інтегрувати модель прогнозування місцевих бюджетів з альтернативними сценаріями. Орієнтація на оптимістичні сценарії соціально-економічного розвитку в період економічних шоків призводить до недовиконання бюджету як за доходами так і за видатками. При чому, в

періоди економічного спаду податкові й неподаткові надходження знижуються, а видатки, особливо соціального спрямування мають тенденцію до зростання, у зв'язку з потребою підтримки найбільш незахищених верств населення. В результаті значна частина бюджетних програм є суттєво недовиконаною, що знижує бюджетну результативність у цілому. Серед переліку бюджетних програм має бути ідентифіковані програми, фінансування яких коректується в першу чергу в разі суттєвого погіршення макроекономічної кон'юнктури. Пріоритетним є підвищення якості середньострокових прогнозів соціально-економічного розвитку країни та територій, затвердження бюджету виходячи з консенсус-прогнозу основних макроекономічних індикаторів. Беручи до уваги досвід розвинутих країн можливим є долучення до формування відповідного прогнозу неурядових профільних організацій та наукових інституцій, що підвищує обґрунтованість згаданого процесу. Доречно зауважити, що наразі передбачено можливість консультації Міністерства фінансів з незалежними експертами при підготовці Бюджетної декларації, однак даний процес не регламентовано і чітко не впорядковано. Бажано було б сформувати пул даних експертів, або хоча б визначити критерії їх відбору та умови залучення до бюджетного процесу.

Граничним рівнем питомої ваги доходної частини місцевих бюджетів в структурі доходів зведеного бюджету визначено 20%, при чому державна політика спрямована на зниження у перспективі частки трансфертів, і відповідно посилення ролі податкової складової у формуванні місцевих бюджетів в період трансформації територіального устрою. Зазначене посилює актуальність подальшого розвитку підходів до здійснення прогнозування і планування податкових надходжень. На нинішньому етапі при прогнозуванні та плануванні надходжень податків й зборів застосовується широкий спектр методів і підходів. Першою групою з яких є методи аналізу часових рядів, зокрема авторегресії, ковзної середньої, авторегресії ковзної середньої (ARMA), векторної авторегресії ковзної середньої (VARMA), експоненціального згладжування тощо. Потрібно зазначити, що застосування цих методів потребує вибірки значного масиву

даних і використання спеціального програмного забезпечення, вмінь та навичок для інтерпретації результатів. Враховуючи вищевикладене, використання методів аналізу часових рядів є можливим для бюджетів територіальних громад міст, районних і обласних бюджетів, юрисдикцій із суттєвою податковою базою. Крім того, дані методи забезпечують доволі високу точність прогнозування за умови стабільної ситуації у економічній та політичній площині, а також відсутності змін у законодавство. Мінімально прийнятним є часовий діапазон протяжністю понад 15 років для точності та статистичної значущості змінних. Застосування виключно даної групи методів при прогнозуванні доходів бюджету елімінує можливість передбачити певні події у майбутньому скажімо соціально-економічні шоки та екстраполює певні недоліки прогностичної діяльності на наступні бюджетні періоди.

Поширеним підходом є декомпозиція загальної структури податкових надходжень на окремі складові та здійснення розрахунку прогнозу надходжень податків і зборів, виходячи з потенційних обсягів бази оподаткування території. База оподаткування розраховується на основі затвердженого прогнозу соціально-економічного розвитку країни на наступний рік (у складі трирічного прогнозу), де відображаються основні макроекономічні показники – індекс-дефлятор, номінальний ВВП, рівень безробіття, рівень мінімальної заробітної плати тощо. Узагальнена формула прогнозу надходжень певного податку може бути відображена за допомогою формули 3.5:

$$Trev_{t+1} = \left((Trev_t - Tex_t) * \left(1 + \sum_{i=1}^n B_{t+1} * E \right) \right) + Tex_{t+1} + C_{t+1} \quad (3.5),$$

де $Trev_t$ – надходження податку в поточному році t ;

$Trev_{t+1}$ – прогнозований обсяг надходжень податку в наступному році $t+1$;

Tex_t – тимчасове збільшення надходжень податку внаслідок дії тимчасових правових норм у поточному році;

Tex_{t+1} тимчасове збільшення надходжень податку внаслідок дії тимчасових правових норм у наступному році $t+1$;

B_{t+1} – зростання податкової бази у наступному році $t+1$;

E – еластичність надходжень податку за податковою базою;

C_{t+1} – оціночне зростання надходжень податку внаслідок змін політики;

При прогнозуванні бази оподаткування враховують консенсусні значення макроекономічних показників, які впливають на обсяг податку.

Слід зазначити, що найвища точність планування в розрізі податкових надходжень місцевих бюджетів протягом 2007–2020 років зафіксована для податку на доходи фізичних осіб (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Рівень виконання планових показників податкових надходжень до місцевих бюджетів у 2007–2020 роках, %

	Податкові надходження	ПДФО	Податок на прибуток	Внутрішні податки на товари і послуги	Місцеві податки		
					Єдиний податок	Плата за землю	Податок на нерухоме майно
2007	104,68	104,25	120,44	105,17	105,29	106,04	-
2008	97,49	96,17	87,43	102,11	102,71	103,11	-
2009	95,46	96,51	75,47	74,46	96,82	96,34	-
2010	97,38	97,53	85,62	100,98	104,73	92,69	-
2011	99,37	99,37	95,70	105,94	110,79	90,70	-
2012	99,42	97,09	111,92	108,37	123,90	96,87	-
2013	94,47	92,31	129,62	103,15	115,60	89,62	-
2014	92,34	93,86	81,99	12,56	102,69	86,35	173,59
2015	113,33	112,69	110,48	117,41	118,46	111,84	109,61
2016	111,42	108,50	125,31	110,88	115,89	110,29	115,97
2017	104,74	104,97	101,85	104,25	108,38	102,80	117,48
2018	101,18	101,85	105,90	101,29	106,24	100,21	108,23
2019	101,96	101,21	102,04	98,74	104,98	102,31	108,01
2020	98,74	97,12	97,52	107,77	102,12	98,56	111,53
2007-2020	100,86	100,25	102,24	96,65	108,47	99,12	120,63

Джерело: складено та розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Державної служби статистики України

Методичні положення до прогнозування податку на доходи фізичних осіб враховують розмір мінімальної заробітної плати, мінімального соціального стандарту в сфері доходів населення для працездатних осіб, динаміку обсягу оплати праці. Інформаційним забезпеченням виступає затверджений Кабінетом Міністрів України середньостроковий прогноз соціально-економічного розвитку країни, у тому числі щодо розміру середньомісячної заробітної плати. При чому в розрахунках комплексно використовується інформація з різних джерел – Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, Пенсійного фонду України, Державної служби статистики та Державної податкової служби. Позитивним фактором, який сприяв підвищенню якості прогнозу надходжень податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів стало зниження частоти змін розміру мінімальної заробітної плати з 2014 року. До того ж суттєво знизилась кількість та й відповідно порядок розрахунку податкових соціальних пільг, які надають право на зменшення загального оподаткованого доходу у вигляді заробітної плати.

В той же час, постійно з 2014 року фіксується перевищення значень фактичних надходжень податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки від планових, які затверджуються відповідними місцевими радами. При тому що ставки податку розраховуються виходячи із розміру мінімальної заробітної плати, яка встановлена на 1 січня планового року. Найбільші обсяги надходжень податку (близько 85%) сплачуються власниками нежитлової нерухомості, при чому юридичними особами – 73%. В свою чергу платники податку – власники житлової нерухомості забезпечують лише 15% надходжень податку. Особливістю справляння податку є самостійне визначення бази оподаткування нерухомості як житлової так і нежитлової юридичними особами відповідно до документів, які засвідчують право власності. Водночас база оподаткування нерухомості, яка перебуває у власності фізичних осіб розраховуються відповідними податковими органами на основі даних Державного реєстру речових прав на

нерухоме майно [6]. За місцем реєстрації платника надсилаються податкові повідомлення-рішення надсилаються не пізніше 1 липня року, що йде за базовим податковим періодом. Причинами відхилення від плану є відсутність досвіду справляння даного податку, адже в повній мірі його адміністрування розпочалось з 2015 року; недосконалість управління базою оподаткування та дефіцитом інформації, недостатнього рівня координації фіскальних інституцій та органів місцевого самоврядування. Очевидно, що наявні недоліки фіскального планування при стабільній базі об'єкту оподаткування – його площі можуть лише збільшитись при різкій заміні бази на вартість нерухомого майна. Означене вчергове посилює потребу зміцнення інституційного забезпечення справляння податку на нерухоме майно, та підготовки алгоритму його адміністрування за нових умов.

Протягом аналізованого періоду точність планування надходжень плати за землю є доволі високою, середнє значення рівня виконання планових показників складає 99,12%, але в розрізі років модуль відхилення фактичних надходжень від планових перевищував 10% – у 2013–2016 роках. Надходження від плати за землю включають земельний податок, що сплачується власниками чи постійними користувачами земельних ділянок, та орендної плати за користування земельними ділянками державної або комунальної власності. Базою оподаткування податку виступає нормативна грошова оцінка відповідної ділянки, враховуючи коефіцієнт індексації на рівень інфляції. На сучасному етапі, на 2017–2023 роки встановлено індекс споживчих цін для даного коефіцієнта індексації на рівні 100%. З одного боку це покращує якість прогнозу плати на землю, з іншого призводить до недотримання місцевими бюджетами доходів. З 2017 року спостерігається зростання точності прогнозування плати за землю. Періодичність актуалізації нормативної грошової оцінки згідно чинного законодавства складає 5–7 років для земель в межах територіальних громад і для земель сільськогосподарського призначення за їх межами. Та для земель несільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів 7–10

років. Таким чином, шестирічний термін відсутності індексації нормативної грошової оцінки земельних ділянок надає змогу провести нову нормативно оцінку земель сільськогосподарського призначення та усіх земель в межах населених пунктах за нових умов функціонування земельного ринку. Слід зазначити, що у разі не внесення необхідної інформації до Державного земельного кадастру виникають фіскальні ризики для місцевих бюджетів. Зокрема щодо повного ухилення від сплати податку, недоотримання частини податкових зобов'язань, сплатою земельного податку замість орендної плати, та створюються передумови для належного податкового контролю.

Система прогнозування і планування видатків місцевих бюджетів має враховувати потребу комплексного виконання трьох цілей, зокрема: а) дотримання фінансової дисципліни, що проявляється у збалансованості бюджету; б) забезпечення ефективності розподілу обмежених бюджетних ресурсів – що полягає у чіткій ідентифікації пріоритетів бюджетних видатків у розрізі класифікацій, зважаючи на основні програмні завдання і функціональні повноваження місцевої влади, виходячи з економічних реалій; в) забезпечення операційної ефективності видатків бюджету, себто досягнення найкращого співвідношення ціна/якість за надані суспільні послуги і блага за рахунок бюджетів місцевого самоврядування [14]. На рахунок останньої позиції доцільно удосконалювати інституційний базис для забезпечення конкурентного середовища в різних сферах надання цих послуг і благ, зокрема освіти, охорони здоров'я, комунального і дорожнього господарства. Крім того, з боку уповноважених владних органів має бути забезпечений дієвий контроль за станом ринку надання відповідних послуг.

За результатами компаративного аналізу фактичних і планових значень видатків місцевих бюджетів України в 2007–2020 роках встановлено, що середній рівень недовиконання плану складає 7,30%. Наведений індикатор є значно вищим у порівнянні з виконанням планових показників доходної частини відповідних бюджетів (рис. 3.5). При чому щорічно, за виключенням 2007 та 2011 років відхилення фактичних значень від планових

перевищувало 5,0%, незважаючи що у 2015–2017 роках план за доходами був перевиконаний. У розрізі функціональної класифікації найбільше недовиконання плану спостерігається за видатками на охорону навколишнього середовища – середнє значення співвідношення фактичних і планових показників протягом періоду 2007–2020 років становило 57,49%.

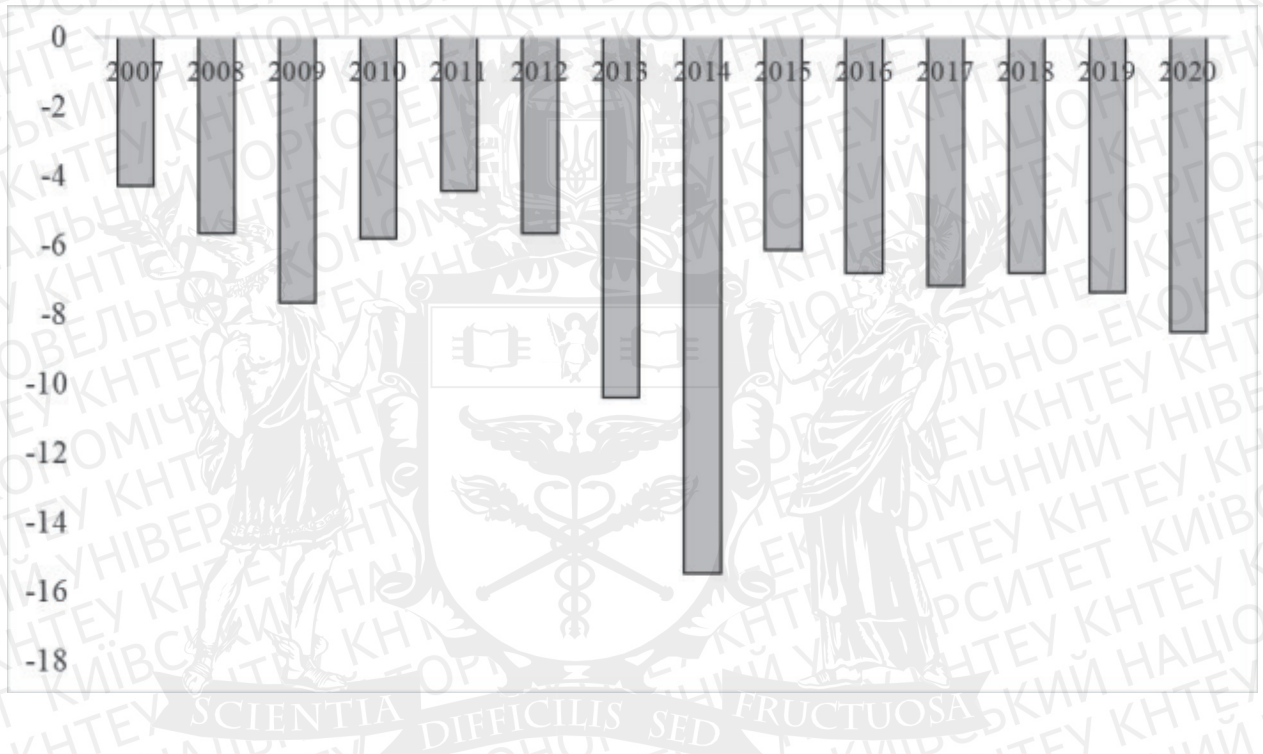


Рис. 3.5. Рівень виконання видаткової частини місцевих бюджетів протягом 2007–2020 років, %

А в певних роках фінансування місцевих програм і заходів з охорони навколишнього природного середовища, ліквідації відходів взагалі було критичним, у 2013 році ці заходи профінансовані на 35,02% від плану, а у 2014 – на 31,79%. Цілком очевидно, що даний тип видатків є одним з найменш пріоритетних для владних інституцій, та за умов недонадходження бюджетних доходів відбувається скорочення бюджетних асигнувань за даним напрямом. Проблема екологічного характеру має бути приділена достатня увага, адже це фактори забезпечення добробуту населення в довгостроковій перспективі. Доцільно на основі узагальнення результатів

виконання програм природоохоронного характеру органам місцевого самоврядування забезпечити корективи у процес здійснення прогнозування і планування відповідних видатків. Найвища точність планування даної категорії видатків зафіксована у 2008 році на рівні 77,48%. Дефіцит фінансових ресурсів, нерівномірність фінансування є причиною недостатнього екологічного розвитку територій.

Серед найнижчих рівнів виконання планових показників присутня категорія видатків на економічну діяльність. Усереднений показник виконання у наведеному періоді складає 74,23%, встановленою особливістю є різке зниження виконання плану в період економічної рецесії та інших суспільних катаклізмів. Ліва частина даних видатків носить капітальний характер, бюджетні асигнування спрямовуються на будівництво, дорожнє господарство, транспорт тощо. За умов недонадходження бюджетних доходів, першочерговим є виконання захищених статей бюджету, які мають важливе соціальне значення. У періоді 2007–2020 років середнє значення співвідношення фактичних значень поточних видатків місцевих бюджетів до планових складає 95,49%, натомість капітальних – 78,19%. Динаміка виконання плану видатків за економічною класифікацією відображена у Додатку С. Рівень фінансування видатків місцевих бюджетів на житлово-комунальне господарство у згаданому часовому діапазоні в середньому складає 85,64% від плану. Зазначене вказує на перманентні проблеми територіальних громад в модернізації і підтримці функціонування теплових та інших комунікаційних мереж, каналізації, житлового фонду, благоустрою населених пунктів тощо. Всі інші видатки за функціональним призначенням фінансувались на рівні понад 90% щорічно у вказаному періоді.

В сучасних реаліях одним з найбільш ефективних методів бюджетного планування є програмно-цільовий метод, застосування якого на рівні як державного так і місцевих бюджетів передбачено статтею 20 Бюджетного кодексу. Даний метод передбачає послідовний та обґрунтований алгоритм використання коштів бюджету, забезпечує належний контроль за прозорістю

учасників бюджетного процесу, та дозволяє управляти ефективністю бюджетування ще на етапі планування місцевого бюджету. Детермінація бюджетних пріоритетів сприяє посиленню інституційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування та дозволяє досягнути соціальних і економічних результатів при виконанні бюджетних програм. Програмно-цільовий метод надає змогу повноцінно враховувати запити мешканців адміністративно-територіальних утворень при обґрунтуванні пріоритетів видатків місцевих бюджетів. Звичайно, що професійний підхід до розробки бюджету має ґрунтуватись на дотриманні інституційних обмежень видаткової частини за класифікаційними ознаками та фінансових розрахунках.

Водночас у процесі практичного використання методу в бюджетному процесі виникають певні труднощі, що знижують його загальну ефективність. Насамперед, це відображається на етапі формулювання цілей і завдань бюджетної програми, а також показників бюджетної результативності, зокрема показників ефективності та якості. Бюджетна програма має бути інтегрованою в цільові програми і стратегію розвитку територіальної громади. За своєю сутністю мета і слугує відображенням кінцевого результату, якого планується досягти за рахунок виділення бюджетних коштів. Важливим є максимальне наближення мети, цілей і завдань програми місцевого бюджету до наявних соціально-економічних проблем територій, в тому числі обраної сфери. Іншою проблемою є ініціювання значної кількості бюджетних програм, що призводить до їх неповного фінансування, дублюванню функцій розпорядників бюджетних коштів, розпорошення фінансових ресурсів та як наслідок невиконання мети й завдань відповідних програм. Міністерство фінансово неодноразово звертало увагу на потребу упорядкування і структури і назв бюджетних програм згідно схваленої Стратегії оптимізації бюджетних програм. Крім того, це створює надмірне навантаження на їх розробників та суб'єктів моніторингу, контролю та аудиту ефективності даних програм. Підхід до

оптимізації бюджетних асигнувань необхідно здійснювати також у середньостроковому періоді, що дозволить провести необхідну роботу з виявлення найменш ефективних заходів бюджетного регулювання та обґрунтувати напрями вирішення ідентифікованих проблем соціально-економічного характеру. Доречним є розробка підпрограм у складі бюджетної програми, з конкретизацією результатів їх досягнення.



Рис. 3.6. Алгоритм планування видатків місцевих бюджетів

Джерело: авторська розробка

Алгоритм планування місцевих бюджетів, відображений на рис. 3.6. демонструє опціональність програмно-цільового методу своєчасно вносити корективи у відповідну бюджетну програму. Згаданий метод формує необхідні передумови для оцінювання очікуваних (планових), проміжних і кінцевих результатів програм. Середня строківість програми (як правило три

роки) надає можливість здійснити як щорічний так і квартальний моніторинг та аналіз соціально-економічного ефекту від програми та досягнутих результатів. Відповідно учасники бюджетного процесу можуть акцентувати свою увагу на недоліках та факторах, що впливають на якісний стан досягнення планових показників з метою покращення ефективності використання коштів бюджету. Поетапність виділення бюджетних асигнувань надає змогу доволі гнучко реагувати на нові виклики, та в певному діапазоні змінювати конфігурацію видатків місцевих бюджетів. Релевантність бюджетних програм стратегії розвитку територіальної громади є базовим критерієм її розробки і подальшої реалізації, що сприяє підвищенню щільності взаємозв'язку між плановими показниками ефективності програми та детермінованими завданнями соціального або економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

Висновки до розділу 3

Інститути є ключовими факторами впливу на динаміку економічного й соціального розвитку держави та її регіонів, і створюють відповідне середовище для покращення рівня суспільного добробуту. Важливими змінами бюджетної політики є підвищення прозорості та підзвітності державних інституцій у питаннях формування і виконання місцевих бюджетів. Об'єднання адміністративних центрів надає сприяє зниженню рівня трансакційних витрат системи управління, що дозволяє збільшити асигнування на пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку територій. Комплексне оцінювання ефективності видатків місцевих бюджетів протягом періоду 2011–2019 років на основі порівняння якості суспільних благ і послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, інфраструктури, управління та критеріїв Мاستрейва засвідчило необхідність удосконалення механізмів фінансування охорони здоров'я та інфраструктурних проектів. Певним резервом підвищення ефективності використання бюджетних коштів є

подальший розвиток програмно-цільового методу планування і посилення результативності системи публічного управління та адміністрування.

Важливим є розширення фіскального простору місцевих бюджетів, враховуючи фінансово-економічний потенціал територій. За умов невизначеності місцеві фінансові інституції мають формувати стратегію заходів щодо протидії наслідкам економічної рецесії і пандемії для відповідної території, релевантних стратегічним документам соціально-економічного розвитку держави. Адаптивне використання податкових пільг для місцевих податків та зборів, а також певне послаблення контролюючих заходів мають носити тимчасовий, екстраординарний характер. Обґрунтовано доцільність удосконалення механізму справляння екологічного податку, надасть змогу збільшити його фіскальну значимість для місцевих бюджетів, знизити витрати на адміністрування та покращити дієвість впливу екологічного оподаткування на стан навколишнього природного середовища територіальних громад. З метою уникнення ситуацій нарощування податкового боргу діяльність податкової служби має базуватися на розробленні прогностичних варіативних сценаріїв, враховуючи потенційні фіскальні ризики щодо уникнення податкових зобов'язань на основі визначення платоспроможності платників податків. Доцільно модифікувати підходи щодо управління податковим боргом в частині імплементації системи превентивної діагностики, моніторингу та управління податковим боргом. Потребують подальшого розвитку комунікаційні канали даних інституцій з платниками податків щодо недопущення утворення податкового боргу за місцевими податками.

За сучасних умов важливого значення набуває питання посилення наукової обґрунтованості бюджетного процесу та формування трирічних прогнозів місцевих бюджетів, подальший розвиток механізму вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, враховуючи трансформацію системи місцевого самоврядування. Доцільним є формування середньострокових інвестиційних планів територіальних громад, розробка та

актуалізація інвестиційний паспортів регіонів. Поетапність й плановість бюджетної політики сприяє раціональному виділенню бюджетних асигнувань і вищій результативності використання бюджетних коштів. Детермінація бюджетних пріоритетів сприяє посиленню інституційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування та дозволяє досягнути соціальних і економічних результатів при виконанні бюджетних програм. Актуальним є застосування збалансованого підходу до оптимізації видатків бюджету в середньостроковому періоді, що дозволить визначити найменш ефективні заходи бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку.

Основні положення, висновки та рекомендації, що містяться у третьому розділі дисертаційної роботи знайшли своє відображення у наступних публікаціях: [9, 10, 11, 67].

Список використаних джерел до розділу 3

1. Адаменко І.П. Пріоритетні шляхи удосконалення системи формування місцевих бюджетів в Україні. Економічний вісник університету. 2016. Вип. 1(30), 139–146.
2. Бенюк Л. Я. Посилення диференціації розвитку територіальних громад як ризик реформи децентралізації. Регіональна економіка. 2019. № 1. С. 24–30.
3. Бюджетно-податкова політика України в умовах децентралізації: монографія / [О. Ю. Бобровська та ін.] ; за заг. ред. О. Ю. Бобровської, Т. А. Крушельницької. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 163 с.
4. Васильєва, Н. В. Особливості програмно-цільового планування видатків місцевого бюджету. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 14. С. 65-67.
5. Возняк Г. В. Бюджетна політика розвитку регіонів України: сучасна парадигма та орієнтири подальших реформ: монографія. Львів : ДУ "Ін-т регіон. дослідж. ім. М. І. Долішнього НАН України", 2016. 519 с.

6. Возняк Г. В., Жеребило І. В. Формування фінансово спроможних територіальних громад: ризики децентралізації. *Фінанси України*. 2020. № 1. С. 73–82.
7. Геєць В. М. Соціалізація та соціальна якість як інструменти державної політики соціально-економічного розвитку. *Економіка України*. 2020. № 10. С. 3-18.
8. Двігун А. О. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: інституціональні та організаційні заходи завершення. *Фінанси України*. 2020. № 9. С. 15–23.
9. Дрепін А. В. Підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів. Прогнозування розвитку соціально-економічних систем: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 3 жовтня 2020 р.). Запоріжжя. : Класичний приватний університет, 2020. С. 66–69.
10. Дрепін А. В. Пріоритети підвищення ефективності формування місцевих бюджетів. *Бізнес-Інформ*. 2021. № 2.
11. Дрепін А. В. Середньострокове планування місцевих бюджетів. Механізми державного регулювання конкурентоспроможності національної економіки та міграційних процесів: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 13 березня 2021 р.).
12. Жадан, О. В. Внутрішній контроль за ефективністю видатків місцевих бюджетів. *Наукові праці НДФІ*. 2017. Вип. 3. С. 139-148.
13. Зварич О. В. Податкові надходження: методологія прогнозування : монографія. Київ : Київ. нац. торг-екон. ун-т, 2013. 414 с.
14. Євтушенко, М. С. Методологічні підходи до планування видатків місцевих бюджетів: зарубіжний та вітчизняний досвід. *Наукові праці НДФІ*. 2016. Вип. 1. С. 68-82.
15. Козарезенко, Л. В. Місцеві бюджети: можливості регулювання розвитку людського потенціалу. *Фінанси України*. 2016. № 4. С. 65–83.
16. Коляда Т.А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика: монографія. Ірпінь : Ун-т ДФС України, 2016. 395 с.

17. Коляда Ю. В. Адаптивна парадигма моделювання економічної динаміки : монографія. Київ : КНЕУ, 2019. 367 с.
18. Кузькін Є. Ю. Теоретико-методологічний базис формування фіскального простору місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації. Бізнес Інформ. 2019. № 1. С. 322–331.
19. Лагутін В. Д. Інститути і економічні механізми стабільності та розвитку суспільства. Економіка України. № 9. 2018. С.13-25.
20. Логвінов П. В. Програмно-цільове бюджетування в умовах децентралізації державних фінансів : дис. канд. екон. наук : 08.00.08. Київ, 2017. 222 с.
21. Луцків О. М. Програмно-цільовий підхід до управління регіональним розвитком. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2018. № 1. С. 33-38.
22. Мазярчук В. М., Корнилюк А. В., Кравченко М. В. Бюджетна система: тенденції розвитку / за ред. В. М. Мазярчука. Київ : ФОП Лопатіна О. О., 2019. 384 с.
23. Макогон В. Д. Бюджетна стратегія держави : монографія. Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. 363 с.
24. Макогон, В. Д. Стратегічні пріоритети бюджетної політики в умовах інституційних перетворень. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 7. С. 38-45.
25. Малиняк Б. С. Бюджетне планування і пріоритети розвитку громад: інструменти гармонізації та проблеми їх застосування. Фінанси України. 2020. № 3. С. 94-111.
26. Малиняк Б. С. Недоліки планування бюджетів об'єднаних територіальних громад органами місцевого самоврядування та шляхи їх усунення. Фінанси України. 2019. № 5. С. 79-96.
27. Маркуц Ю. І. Видатки бюджету як інструмент економічного розвитку. Економічний вісник університету. 2019. Вип. 43. С. 167-173.

28. Мартиненко В. В. Фіскальна політика України в умовах фінансової децентралізації: теорія, методологія, практика: монографія. Ірпінь : Університет ДФС України, 2019. 389 с.
29. Мартьянов М. П. Місцеві бюджети Вінницької області в період бюджетної децентралізації. Фінанси України. 2018. № 5. С. 69-79.
30. Модернізація податкової і митної політики в інституціональному забезпеченні розвитку економіки України : монографія / [К. О. Ващенко та ін.]; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. П. В. Пашка, д-ра екон. наук, проф. С. В. Онишко. - Ірпінь : Ун-т ДФС України, 2020. 517 с.
31. Надал, С., Спасів, Н. Доходи місцевих бюджетів у контексті децентралізації в Україні. Вісник Тернопільського національного економічного університету. 2016. № 2, 102-112.
32. Нікітішин А. О. Податкова політика в умовах економічних перетворень: монографія. Київ : Київ. нац. екон.-торг. ун-т, 2019. 479 с.
33. Опарін В. М., Сарнецька Я.А. Імперативи бюджетного регулювання в Україні в умовах фіскальної децентралізації. Фінанси України. 2020. № 1. С. 58–72.
34. Остріщенко Ю. Підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів у контексті бюджетної реформи в Україні. Економічний вісник університету. 2016. Вип. 1(31), С. 277-282.
35. Педченко Н.С. Бюджетний потенціал регіону: оцінка та перспективи розвитку: монографія. Полтава : ПУЕТ, 2014. 220 с.
36. Плєскач В. Л., Прокопенко Н. О. Інституційно-організаційне забезпечення середньострокового бюджетного планування в Україні. Економіка України. 2019. № 1. С. 47–59.
37. Податковий кодекс України від 02.12.2010 року із змінами та доповн. № 2755 – VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
38. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання у 2019 році місцевих бюджетів на середньостроковий період: Наказ Міністерства

- фінансів України від 23.03.2019 № 130. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0130201-19#Text>
39. Про оцінку земель: Закон України від 11.12.2003 № 1378-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15#Text>
40. Сідельникова Л.П., Малюжець О.І. Прогнозування потенційних можливостей бюджету щодо мобілізації податкових надходжень. Економіка та суспільство. 2019. № 20. С. 667-674.
41. Сідельникова Л. П. Соціальні видатки бюджету у системі забезпечення добробуту громадян. Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. 2019. № 1. С. 64-68.
42. Стале ендегенне зростання регіонів України в умовах децентралізації: монографія / [Л. Я. Бенювська та ін. ; за наук. ред. І. З. Сторонянської, В. С. Кравціва]. Львів : ДУ "Ін-т регіон. дослідж. ім. М. І. Долишнього НАН України", 2019. 501 с.
43. Сторонянська І. З., Бенювська Л. Я. Моделі фінансового вирівнювання: світова практика. Фінанси України. 2020. № 2. С. 25–37.
44. Тимченко О. М., Сибірянська Ю. В., Поліщук Є. А. Податковий борг в Україні: зміни в тренді. Фінанси України. 2019. № 5. С. 50–63.
45. Титар А. О. Зарубіжний досвід планування та прогнозування доходів місцевих бюджетів. Управління розвитком. 2013. № 16. С. 163–165.
46. Трансформаційні процеси у податковій системі України: монографія / [І. С. Волохова та ін.] ; Одеса : Атлант, 2018. 382 с.
47. Управління фінансами територіальних громад: теорія і практика [Текст] : [монографія] / [В. М. Булавинець та ін.] ; за ред. д-ра екон. наук, проф. О. П. Кириленко ; Тернопіль : ТНЕУ, 2019. 279 с.
48. Чугунов, І., Макогон, В. Бюджетна стратегія в умовах економічних перетворень. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2018. № 5. С. 5-18.

49. Чугунов, І. Я., Макогон, В. Д. Теоретико-методологічні засади перспективного прогнозування доходів місцевих бюджетів. Наукові праці НДФІ, 2007. Вип. 2. С. 3-14.
50. Чугунов І., Качула С. Державна фінансова політика забезпечення соціального розвитку суспільства. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2020. № 2. С. 87-98.
51. Чугунов, І., Собчук, С. Формування бюджетної політики економічного розвитку країни. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2018. № 3, С. 103-116.
52. Юшко, С. В. Роль місцевих податків і зборів у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування. Фінанси України. 2018. № 1. С. 72-87.
53. Afonso, A., & Venâncio, A. (2019). Local territorial reform and regional spending efficiency. *Local Government Studies*, 1-23.
54. Bardhan, P. (2016). State and development: The need for a reappraisal of the current literature. *Journal of Economic Literature*, 54(3), 862-892.
55. Barro, R. J. (1990). Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of political economy*, 98(5, Part 2), 103-125.
56. Balaguer-Coll, M. T., Prior, D., & Tortosa-Ausina, E. (2007). On the determinants of local government performance: A two-stage nonparametric approach. *European Economic Review*, 51(2), 425-451.
57. Baskaran, T., & Feld, L. P. (2013). Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: is there a relationship?. *Public finance review*, 41(4), 421-445.
58. Canavire-Bacarreza, G., Martinez-Vazquez, J., & Yedgenov, B. (2020). Identifying and disentangling the impact of fiscal decentralization on economic growth. *World Development*, 127, 104742.
59. Canavire-Bacarreza, G., Martinez-Vazquez, J., & Yedgenov, B. (2016). Reexamining the determinants of fiscal decentralization: what is the role of geography?. *Journal of Economic Geography*, 17(6), 1209-1249.
60. Chugunov I., Makohon V. (2019). Fiscal strategy as an instrument of economic growth. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2019. 5 (3). 213-217.

61. Doumpos, M., & Cohen, S. (2014). Applying data envelopment analysis on accounting data to assess and optimize the efficiency of Greek local governments. *Omega*, 46, 74-85.
62. Filippetti, A., & Sacchi, A. (2016). Decentralization and Economic Growth Reconsidered: The Role of Regional Authority. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(8), 1793-1824.
63. Goeminne, S., Geys, B., & Smolders, C. (2008). Political fragmentation and projected tax revenues: evidence from Flemish municipalities. *International Tax and Public Finance*, 15(3), 297-315.
64. Hannon, A., Leahy, E., & O'Sullivan, R. (2016). An analysis of tax forecasting errors in Ireland. *The Economic and Social Review*, 47(3), 391-423.
65. Galinski, P. (2013). The accuracy of the budget forecasting in local governments in Poland. *Economics and Management*, 18(2), 218-225.
66. Jametti, M., & Joanis, M. (2016). Electoral competition as a determinant of fiscal decentralization. *Fiscal Studies*, 37(2), 285-300.
67. Korotun V., Kaneva T., Drepin A., Levaieva L., Kucherenko S. (2020). The impact of fiscal decentralization on economic growth in Central and Eastern Europe. *European Journal of Sustainable Development*, 9 (3). 215-227.
68. Lysiak, L., Kachula, S., Hrabchuk, O. Ziuzin, V. (2021). Development of corporative social responsibility and financing of social programs: regional aspect. *AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research*. Volume 11. Issue 1. Special Issue XV. Pp. 73-82.
69. Reddick, C. G. (2004). Assessing local government revenue forecasting techniques. *International Journal of Public Administration*, 27(8-9), 597-613.
70. Rego, H., Mendes, A. B., & Guerra, H. (2015). A decision support system for municipal budget plan decisions. In *New Contributions in Information Systems and Technologies*. Springer, Cham. 129-139.
71. Williams, D. W., & Calabrese, T. D. (2016). The status of budget forecasting. *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 2(2), 127-160.
72. White J. What are budgeting's purposes? Comments on OECD's principles of good budgetary governance. *OECD Journal on Budgeting*. 2014. 14 (3). 131-148.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження теоретичних та практичних засад формування місцевих бюджетів у системі соціально-економічного розвитку зроблені наступні висновки:

1. Місцеві бюджети є інструментом соціально-економічного розвитку територій. За рахунок коштів даних бюджетів відбувається підтримка дорожньої та соціальної інфраструктури, фінансуються базові суспільні послуги, забезпечується соціальна підтримка населення. В загальній структурі капітальних інвестицій частка коштів місцевих бюджетів складає близько 9%, що вказує на їх значимість у інвестиційних потоках та вплив на динаміку економічного зростання. Особливістю формування місцевих бюджетів є делегування функцій і завдань державних органів влади на місця з відповідними фінансовими ресурсами та наявність іманентних зобов'язань органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами, що потребує мобілізації власних надходжень та інших закріплених доходних джерел. Потребують подальшого розвитку підходи до ступеню бюджетної децентралізації, враховуючи економічні, соціальні та демографічні параметри.

2. Інструментарій міжбюджетного регулювання має сприяти забезпеченню фінансової стійкості і збалансованості бюджетної системи. Необхідною складовою доходів місцевих бюджетів виступають їх власні надходження. Розподіл повноважень щодо визначення бази оподаткування між центральним і місцевим рівнем має бути спрямований на посилення відповідальності за ухвалення рішення. Детермінантами зарахування податків до доходної частини місцевих бюджетів є фіскальна достатність, економічність оподаткування, мобільність податкової бази, зменшення економічної нерівності територій, та потенціал ухилення від сплати податків. Подальший розвиток міжбюджетних відносин має ґрунтуватися на

підвищенні якості та доступності надання населенню суспільних послуг. Актуальним видається посилення дієвості контрольних процедур за ефективністю та цільовим спрямуванням коштів місцевих бюджетів.

3. Систематизація й використання досвіду європейських країн щодо формування місцевих бюджетів із врахуванням вітчизняної специфіки фіскального простору може забезпечити підвищення рівня бюджетної результативності. Децентралізація бюджетних повноважень у поєднанні з раціональними інституційними обмеженнями сприяла зростанню якості надаваних мешканцям територіальних громад суспільних послуг, впливаючи на рівень добробуту. Виявлено тенденцію переважання децентралізації за видатками над відповідним індикатором за доходами. Формування місцевого бюджету здійснюється з урахуванням орієнтації видатків на результат та посилення їх продуктивної складової, ущільнення зв'язку оперативного та перспективного планування. Пріоритетом є забезпечення стійкості бюджетної системи. Бюджетна політика у сфері видатків характеризувалася запровадженням низки інноваційних підходів, зокрема участі територіальної громади, приватно-публічного партнерства, загального управління якістю, бюджетування з нульовою базою, програмно-цільового методу.

4. Формування доходної частини місцевих бюджетів є динамічною системою, що об'єднує стадії бюджетного прогнозування, планування, затвердження, виконання та контролю. Бюджетне регулювання спрямовано на зростання фіскальної значимості податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів, середнє значення частки яких становить 43,90% у 2001–2020 роках. Аналіз сукупності макроекономічних показників вказує на обмежені можливості зарахування до складу місцевих бюджетів податків, база оподаткування яких пов'язана зі споживанням; невисокий потенціал використання механізму розщеплення загальнодержавних податків між рівнями бюджетної системи; доцільність використання міжбюджетних трансфертів. Пріоритетом фіскальної політики є посилення ролі власних доходів бюджету територіальних громад, зокрема шляхом подальшого розвитку механізму адміністрування місцевих податків. Питома вага

місцевих податків і зборів збільшилась з 2,06 % у 2001 році до 13,13 % у 2019 році в структурі доходів місцевих бюджетів. Водночас актуальним є підвищення функціональної спроможності податкових органів у справлянні податку на майно, покращення взаємодії фіскальних інституцій з органами місцевого самоврядування щодо обміну податковою інформацією.

5. За результатами виконання місцевих бюджетів в 2001–2019 роках пріоритетними напрямками фінансування є освіта, середнє значення частки якої становить 31,02%, соціальний захист та соціальне забезпечення – 22,35%, охорона здоров'я – 21,05%. Загалом питома вага бюджетних видатків на підтримку та розвиток об'єктів соціально-культурної сфери становила 78,30% в загальній структурі видаткової частини місцевих бюджетів. Водночас значення наведеного показника видатків на економічну діяльність складає – 8,67%, житлово-комунального господарства – 6,07%. З розвитком процесів бюджетної децентралізації зафіксовано тенденцію до збільшення обсягів бюджетів розвитку, зокрема за рахунок інтенсифікації капітальних вкладень у будівництво інфраструктурних об'єктів. Видається доцільним підвищення ефективності використання бюджетів розвитку в забезпеченні ендогенного економічного розвитку територій.

6. Розвиток міжбюджетних відносин має бути спрямованим на підвищення ефективності використання публічних фінансів, покращення фіскальної дисципліни та забезпечення стимулів для розширення економічної і податкової бази територій. Певний потенціал у напрямі зміцнення фінансової спроможності територіальних громад має підсистема місцевих податків і зборів. З огляду на зазначене, важливо покращувати якість адміністрування цих податків шляхом використання сучасних фінансових технологій. Поступальний перехід до практики встановлення бази оподаткування податку на нерухомість у вигляді її ринкової вартості потребує системної розбудови інституційних засад майнового оподаткування та трансформації повноважень адміністраторів бази, відповідно й часових затрат. Альтернативним сценарієм справляння податку на нерухоме майно, який може діяти в транзитивний період, є використання площі нерухомості як бази, однак з диференціацією ставок в залежності від типу нерухомості та

коригуючого коефіцієнту територіальної громади в залежності від чисельності жителів.

7. Доцільним є конкретизація показників та критеріїв, які враховуються при розподілі субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій. Врахування показника інвестицій на одну особу при розподілі трансферту сприятиме зниженню територіальних диспропорцій економічного розвитку. З метою удосконалення механізму розподілу цільових трансфертів слід враховувати державні стандарти якості відповідних послуг, адже якісне надання послуг населенню є одним з базових завдань бюджетного регулювання соціального розвитку.

8. Інститути є ключовими факторами впливу на динаміку економічного й соціального розвитку держави та її регіонів, і створюють відповідне середовище для покращення рівня суспільного добробуту. Важливими змінами бюджетної політики є підвищення прозорості та підзвітності державних інституцій у питаннях формування і виконання місцевих бюджетів. Об'єднання адміністративних центрів надає сприяє зниженню рівня трансакційних витрат системи управління, що дозволяє збільшити асигнування на пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку територій. Комплексне оцінювання ефективності видатків місцевих бюджетів протягом періоду 2011–2019 років на основі порівняння якості суспільних благ і послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, інфраструктури, управління, та критеріїв Масгрейва засвідчило необхідність удосконалення механізмів фінансування охорони здоров'я та інфраструктурних проектів. Певним резервом підвищення ефективності використання бюджетних коштів є подальший розвиток програмно-цільового методу планування і посилення результативності системи публічного управління та адміністрування.

9. Важливим є розширення фіскального простору місцевих бюджетів, враховуючи фінансово-економічний потенціал територій. За умов невизначеності місцеві фінансові інституції мають формувати стратегію заходів щодо протидії наслідкам економічної рецесії і пандемії для відповідної території, релевантних стратегічним документам соціально-економічного розвитку держави. Використання податкових пільг для

місцевих податків та зборів, а також певне послаблення контролюючих заходів мають носити тимчасовий, екстраординарний характер. Обґрунтовано доцільність удосконалення механізму справляння екологічного податку, що надасть змогу збільшити його фіскальну значимість для місцевих бюджетів, знизити витрати на адміністрування і покращити дієвість впливу екологічного оподаткування на стан навколишнього природного середовища територіальних громад. З метою уникнення ситуацій нарощування податкового боргу діяльність податкової служби має базуватися на розробленні прогностичних варіативних сценаріїв, враховуючи потенційні фіскальні ризики щодо уникнення податкових зобов'язань на основі визначення платоспроможності платників податків. Доцільно модифікувати підходи щодо управління податковим боргом в частині імплементації системи превентивної діагностики, моніторингу та управління податковим боргом. Потребують подальшого розвитку комунікаційні канали даних інституцій з платниками податків щодо недопущення утворення податкового боргу за місцевими податками.

10. За сучасних умов важливого значення набуває питання посилення наукової обґрунтованості бюджетного процесу та формування трирічних прогнозів місцевих бюджетів, подальший розвиток механізму вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, враховуючи трансформацію системи місцевого самоврядування. Доцільним є формування середньострокових інвестиційних планів територіальних громад, розробка та актуалізація інвестиційних паспортів регіонів. Поетапність й плановість бюджетної політики сприяє раціональному виділенню бюджетних асигнувань і вищій результативності використання бюджетних коштів. Детермінація бюджетних пріоритетів сприяє посиленню інституційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування та дозволяє досягнути соціальних і економічних результатів при виконанні бюджетних програм. Актуальним є застосування збалансованого підходу до оптимізації видатків бюджету в середньостроковому періоді, що дозволить визначити найменш ефективні заходи бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку.



ДОДАТКИ

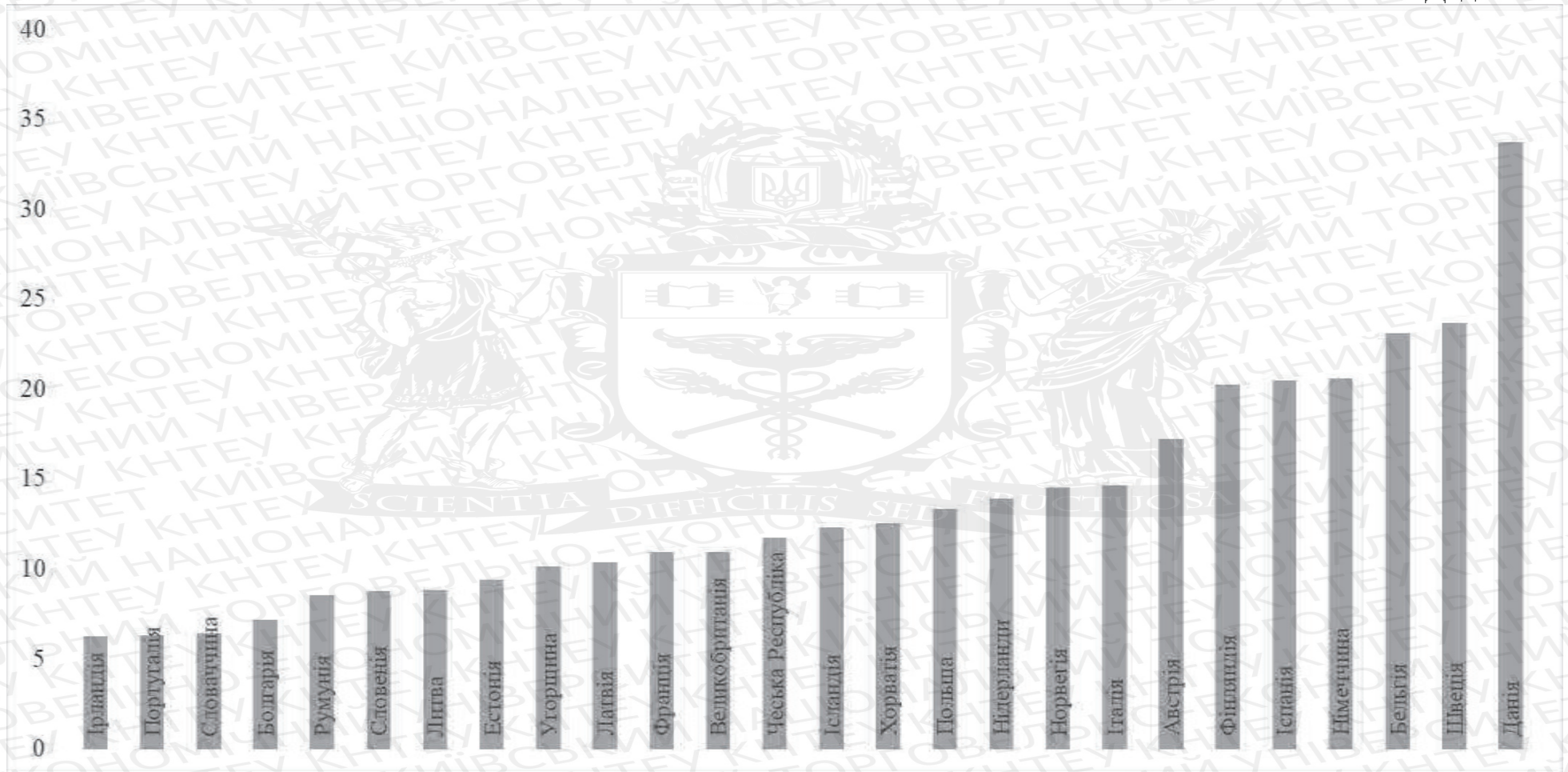


Рис. А.1. Середнє значення питомої ваги доходів місцевих бюджетів ВВП

у країнах Європи за період 2001–2019 років, %

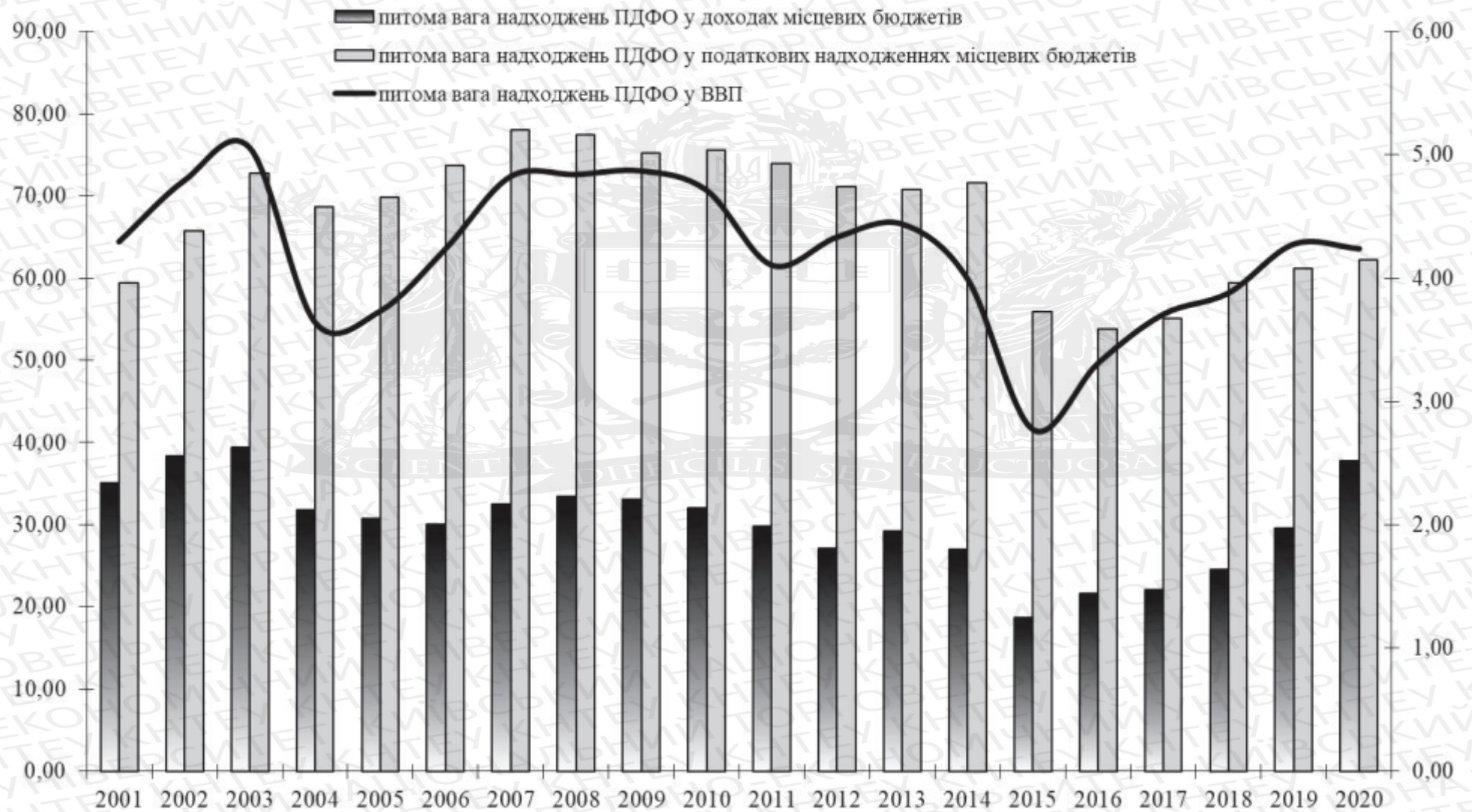


Рис. Б.1. Динаміка надходжень податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів у 2001–2020 роках, %

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України

Додаток В
Таблиця В1

Фіскальна значимість неподаткових надходжень у доходах місцевих бюджетів та ВВП, %

	Неподаткові надходження		Доходи від власності та підприємницької діяльності		Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерц. госп. діяльності		Надходження від штрафів та фінансових санкцій		Інші неподаткові надходження		Власні надходження бюджетних установ	
	у дох. місц. бюдж.	у ВВП	у дох. місц. бюдж.	у ВВП	у дох. місц. бюдж.	у ВВП	у дох. місц. бюдж.	у ВВП	у дох. місц. бюдж.	у ВВП	у дох. місц. бюдж.	у ВВП
2001	8,74	1,07	1,74	0,21	1,05	0,13	0,30	0,04	0,51	0,06	5,14	0,63
2002	7,34	0,92	0,24	0,03	1,01	0,13	0,11	0,01	0,24	0,03	5,74	0,72
2003	7,10	0,91	0,28	0,04	0,94	0,12	0,06	0,01	0,24	0,03	5,58	0,72
2004	5,53	0,63	0,38	0,04	1,11	0,13	0,05	0,01	-1,81	-0,21	5,80	0,67
2005	6,60	0,80	0,39	0,05	0,82	0,10	0,04	0,01	0,25	0,03	5,10	0,62
2001–2005	7,06	0,87	0,61	0,07	0,99	0,12	0,11	0,01	-0,12	-0,01	5,47	0,67
2006	6,32	0,89	0,53	0,07	0,70	0,10	0,03	0,00	0,51	0,07	4,55	0,64
2007	6,02	0,89	0,62	0,09	0,73	0,11	0,00	0,00	0,49	0,07	4,17	0,62
2008	5,59	0,81	0,77	0,11	0,76	0,11	0,00	0,00	0,30	0,04	3,76	0,55
2009	5,77	0,85	0,68	0,10	0,81	0,12	0,00	0,00	0,15	0,02	4,12	0,61
2010	5,50	0,81	0,58	0,09	0,63	0,09	0,00	0,00	0,13	0,02	4,16	0,61
2006–2010	5,84	0,85	0,64	0,09	0,73	0,11	0,01	0,00	0,32	0,05	4,15	0,61
2011	6,01	0,83	0,22	0,03	1,05	0,14	0,00	0,00	0,19	0,03	4,55	0,63
2012	5,61	0,90	0,27	0,04	0,77	0,12	0,00	0,00	0,35	0,06	4,21	0,67
2013	5,49	0,83	0,21	0,03	0,87	0,13	0,00	0,00	0,40	0,06	4,01	0,61
2014	5,29	0,78	0,15	0,02	0,68	0,10	0,00	0,00	0,32	0,05	4,14	0,61
2015	6,84	1,02	0,16	0,02	0,97	0,14	0,00	0,00	0,52	0,08	5,19	0,77
2011–2015	5,85	0,87	0,20	0,03	0,87	0,13	0,00	0,00	0,36	0,05	4,42	0,66
2016	5,94	0,91	0,48	0,07	0,92	0,14	0,00	0,00	0,51	0,08	4,03	0,62
2017	5,17	0,87	0,47	0,08	0,79	0,13	0,00	0,00	0,54	0,09	3,38	0,57
2018	4,98	0,79	0,33	0,05	0,82	0,13	0,00	0,00	0,43	0,07	3,41	0,54
2019	4,66	0,67	0,29	0,04	0,83	0,12	0,00	0,00	0,42	0,06	3,12	0,45
2020	4,55	0,51	0,33	0,04	0,87	0,10	0,00	0,00	0,54	0,06	2,80	0,31
2016–2020	5,06	0,75	0,38	0,06	0,85	0,12	0,00	0,00	0,49	0,07	3,35	0,50
2001–2020	6,89	0,96	0,53	0,07	0,99	0,14	0,04	0,00	0,29	0,04	5,05	0,71

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України

Нормативи зарахування податкових надходжень до місцевих бюджетів у 2021 році, %

Код класифікації доходів	Перелік платежів	Бюджет м. Києва	Обласні бюджети	Селищні та сільські бюджети, бюджети територіальних громад	Районні бюджети
<i>Загальний фонд місцевих бюджетів:</i>					
ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНІ ПОДАТКИ ТА ЗБОРИ					
110100	Податок та збір на доходи фізичних осіб (крім опод. пасивних доходів)	40	15	60	-
110200	Податок на прибуток (крім податку на прибуток підприємств державної та комунальної власності)	10	10	10	-
110202	Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності	100	100	100	100
130101	Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування	37	-	37	-
130102	Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування)	100	-	100	-
130201	Рентна плата за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення)	45	45	-	-
130202	Рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення	100	-	100	-
130301	Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення	25	25	5	-
130302	Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення	100	-	100	-

закінчення табл. Д1

Код класифікації доходів	Перелік платежів		Бюджет міста Києва	Обласні бюджети	Селищні та сільські бюджети, бюджети територіальних громад	Районні бюджети
13030700, 13030800, 13030900	Рентна плата за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату		-	2	3	-
130700	Плата за використання інших природних ресурсів		100	100	-	-
140400	Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів		100	-	100	-
140219, 140319	Частина акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального		13.44	-	13.44	-
МІСЦЕВІ ПОДАТКИ ТА ЗБОРИ						
180100	Податок на майно	податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	100	-	100	-
		плата за землю	100	-	100	-
		транспортний податок	100	-	100	-
180500	Єдиний податок		100	-	100	-
180200	Збір за місця для паркування транспортних засобів		100	-	100	-
180300	Туристичний збір		100	-	100	-
<i>Спеціальний фонд місцевих бюджетів:</i>						
19010000 (крім 19010400, 19011000)	Екологічний податок		55	30	25	-

Джерело: систематизовано за даними Бюджетного кодексу України та Державної казначейської служби України

Таблиця Ж1

Розподіл основних загальнодержавних податків між державним і місцевими бюджетами у 2001–2020 роках, %

	ПДВ		Податок на прибуток підприємств		Акцизний податок		ПДФО		Податкові надходження	
	до державного бюджету, %	до місцевих бюджетів, %	до державного бюджету, %	до місцевих бюджетів, %	до державного бюджету, %	до місцевих бюджетів, %	до державного бюджету, %	до місцевих бюджетів, %	до державного бюджету, %	до місцевих бюджетів, %
2001	100,00	0,00	74,40	25,60	89,81	10,19	0,00	100,00	59,80	40,19
2002	100,00	0,00	86,81	13,19	94,88	5,12	0,00	100,00	63,74	36,26
2003	100,00	0,00	98,87	1,13	97,90	2,10	0,00	100,00	65,77	34,23
2004	100,00	0,00	99,16	0,84	99,40	0,60	4,77	95,23	71,01	28,99
2005	100,00	0,00	99,19	0,81	99,20	0,80	4,85	95,15	75,94	24,05
2001-2005	100,00	0,00	91,69	8,31	96,24	3,76	1,92	98,08	67,25	32,75
2006	100,00	0,00	98,82	1,18	99,25	0,75	0,00	100,00	75,40	24,60
2007	100,00	0,00	98,71	1,29	99,24	0,76	0,00	100,00	72,35	27,65
2008	100,00	0,00	99,16	0,84	99,18	0,82	0,00	100,00	73,90	26,10
2009	100,00	0,00	98,55	1,45	98,38	1,62	0,00	100,00	71,57	28,43
2010	100,00	0,00	99,03	0,97	97,53	2,47	0,00	100,00	71,18	28,82
2006-2010	100,00	0,00	98,85	1,15	98,72	1,28	0,00	100,00	72,88	27,12
2011	100,00	0,00	99,35	0,65	97,32	2,68	10,23	89,77	78,16	21,84
2012	100,00	0,00	99,21	0,79	96,77	3,23	10,32	89,68	76,19	23,81
2013	100,00	0,00	98,77	1,23	96,29	3,71	10,48	89,51	74,24	25,76
2014	100,00	0,00	99,35	0,65	99,65	0,35	16,82	83,18	76,24	23,76
2015	100,00	0,00	89,05	10,95	89,15	10,85	45,07	54,93	80,65	19,35
2011-2015	100,00	0,00	97,15	2,85	95,84	4,16	18,58	81,42	77,10	22,90
2016	100,00	0,00	90,24	9,76	88,57	11,43	43,10	56,90	77,43	22,57
2017	100,00	0,00	91,16	8,84	89,16	10,84	40,41	59,59	75,73	24,27
2018	100,00	0,00	91,24	8,76	89,60	10,40	39,90	60,10	76,43	23,57
2019	100,00	0,00								
2020	100,00	0,00								
2016-2020	100,00	0,00								

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України

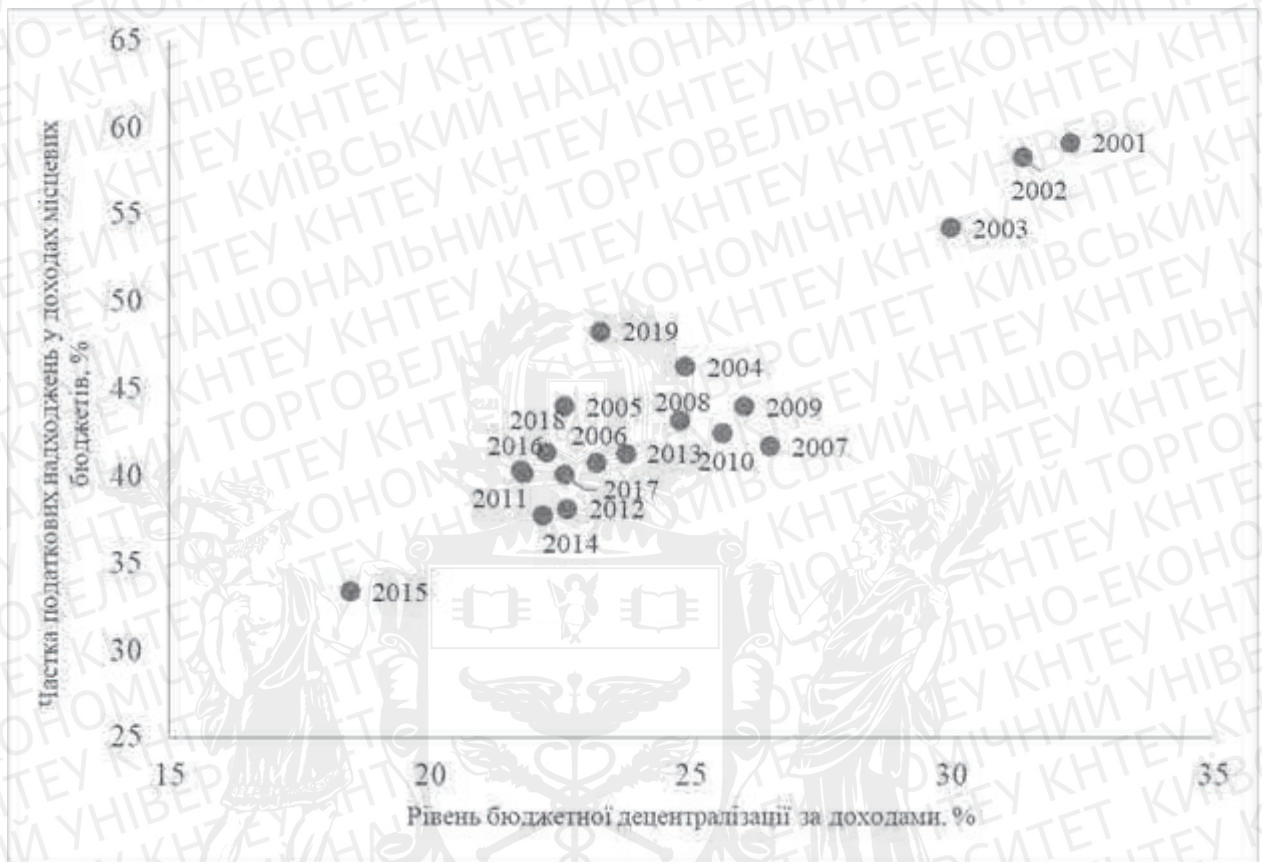


Рис. 3.1. Рівень бюджетної децентралізації за доходами та частка податкових надходжень у доходній частині місцевих бюджетів України у 2001–2019 роках

Додаток К
Таблиця К1

Структура видатків місцевих бюджетів у розрізі функціональної класифікації, %

Роки / функції	Загально- державні функції		Громадський порядок, безпека, судова влада		Економічна діяльність		Охорона навколишнього природного середовища		Житлово- комунальне господарство		Охорона здоров'я		Духовний та фізичний розвиток		Освіта		Соціальний захист і соціальне забезпечення	
	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП
2001	6,70	0,71	1,44	0,15	8,10	0,86	0,49	0,05	6,94	0,73	22,96	2,43	3,90	0,41	27,04	2,86	22,04	2,38
2002	6,92	0,73	1,46	0,16	6,53	0,69	0,54	0,06	5,47	0,58	24,03	2,54	4,00	0,42	29,37	3,11	21,66	2,29
2003	6,86	0,78	0,44	0,05	9,65	1,09	0,62	0,07	5,54	0,63	23,43	2,65	4,48	0,51	29,43	3,33	19,55	2,21
2004	6,85	0,74	0,38	0,04	11,44	1,24	0,74	0,08	6,59	0,72	22,45	2,44	4,35	0,47	28,69	3,11	18,50	2,01
2005	6,92	0,77	0,16	0,02	9,64	1,10	0,52	0,06	7,31	0,83	22,98	2,61	4,18	0,48	32,39	3,69	16,09	1,83
2006	7,91	1,01	0,19	0,02	9,54	1,22	0,46	0,06	10,84	1,39	21,61	2,77	4,06	0,52	29,94	3,83	15,45	1,98
2007	7,63	0,98	0,13	0,02	11,17	1,44	0,45	0,06	5,37	0,69	21,15	2,72	3,84	0,49	30,25	3,89	20,01	2,57
2008	7,14	0,91	1,74	0,22	9,96	1,27	0,42	0,05	6,72	0,86	20,65	2,64	3,94	0,50	31,07	3,98	18,35	2,35
2009	6,53	0,88	0,15	0,02	5,08	0,68	0,56	0,08	5,68	0,76	22,83	3,07	4,02	0,54	33,70	4,52	21,44	2,88
2010	6,72	0,95	0,17	0,02	5,13	0,72	0,38	0,05	3,02	0,42	23,67	3,33	4,18	0,59	33,56	4,73	23,17	3,26
2011	5,54	0,76	0,12	0,02	6,93	0,95	0,49	0,07	4,69	0,64	21,73	2,98	3,88	0,53	33,11	4,54	23,50	3,22
2012	4,78	0,75	0,10	0,02	5,87	0,92	0,53	0,08	8,90	1,40	21,29	3,35	3,68	0,58	32,24	5,08	22,62	3,56
2013	5,32	0,79	0,10	0,01	4,33	0,65	0,46	0,07	3,49	0,52	22,31	3,32	3,92	0,58	34,18	5,09	25,90	3,86
2014	4,93	0,69	0,11	0,02	4,13	0,58	0,40	0,06	7,92	1,11	20,84	2,93	4,02	0,57	31,96	4,50	25,70	3,62
2015	5,25	0,73	0,12	0,02	6,91	0,96	0,53	0,07	5,66	0,79	21,50	2,99	3,47	0,48	30,33	4,22	26,23	3,65
2016	4,67	0,68	0,11	0,02	10,04	1,46	0,43	0,06	5,06	0,74	18,20	2,64	3,44	0,50	27,31	3,97	30,71	4,46
2017	4,86	0,80	0,13	0,02	11,40	1,87	0,53	0,09	5,54	0,91	17,48	2,87	3,36	0,55	27,87	4,58	28,83	4,73
2018	5,07	0,80	0,20	0,03	13,70	2,17	0,53	0,08	5,33	0,84	16,55	2,62	3,35	0,53	29,42	4,65	25,83	4,09
2019	6,26	0,88	0,23	0,03	14,68	2,06	0,61	0,09	6,17	0,86	16,11	2,26	3,87	0,54	33,56	4,70	18,50	2,59
2020	8,76	0,98	0,39	0,04	20,09	2,24	0,52	0,06	6,87	0,77	10,88	1,21	4,68	0,52	42,66	4,75	5,13	0,57

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України

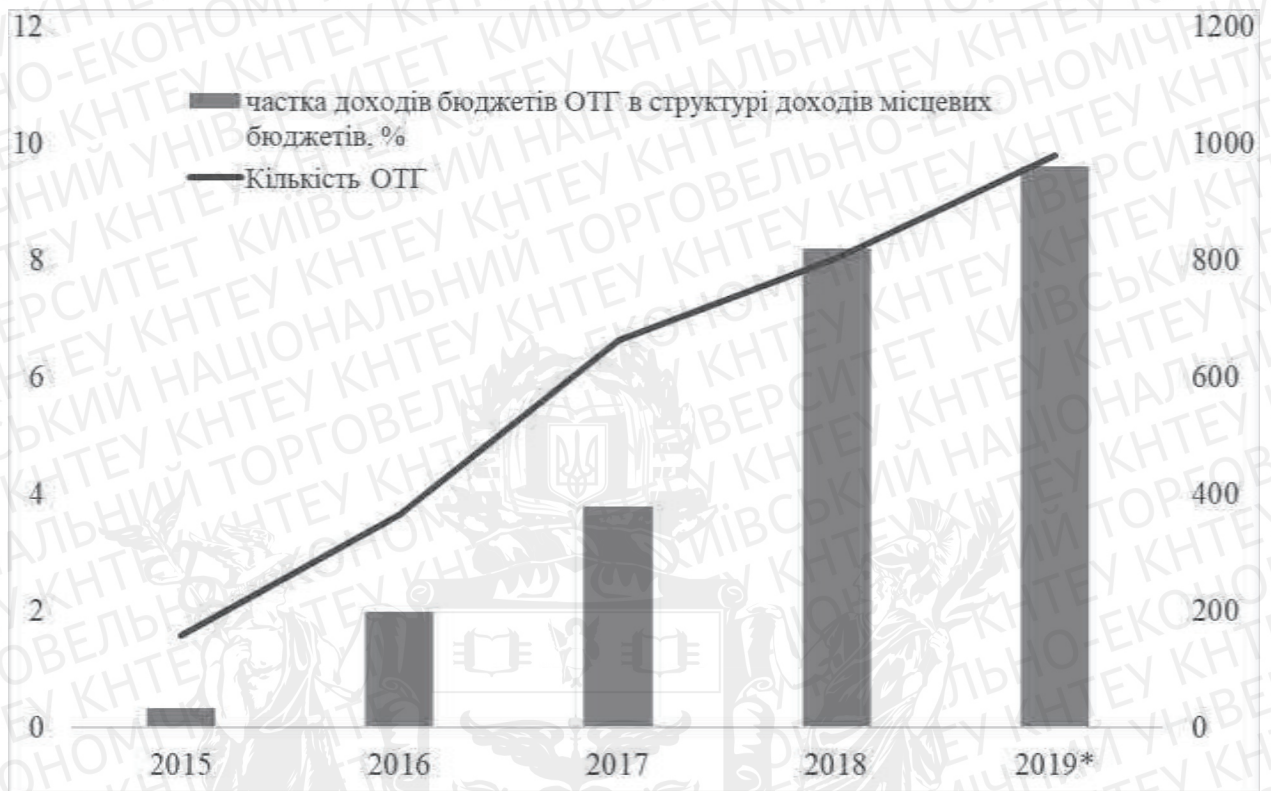


Рис. Л.1. Динаміка ОТГ та питома вага їх бюджетних доходів у структурі доходної частини місцевих бюджетів України

SCIENTIA DIFFICILIS SED FRUCTUOSA

Додаток М

Таблиця М1

Показники валового регіонального продукту в розрізі адміністративно-територіальних одиниць

Адміністративно-територіальні одиниці	ВРП на одну особу, грн			ВРП на одну особу до середнього значення по країні, %		
	2004–2008	2009–2013	2014–2018	2004–2008	2009–2013	2014–2018
Вінницька	7842,8	17360,0	48124,4	61,0	63,2	81,9
Волинська	8100,8	16354,0	39239,8	63,0	59,5	66,8
Дніпропетровська	17508,6	39099,0	81392,6	136,2	142,3	138,6
Донецька	16830,6	33061,0	34464,6 ¹	130,9	120,3	58,7 ¹
Житомирська	7323,4	16611,0	41108,8	57,0	60,5	70,0
Закарпатська	7053,0	14189,0	28758,8	54,9	51,6	49,0
Запорізька	14679,8	26604,0	61735,8	114,2	96,8	105,1
Івано-Франківська	8661,2	18817,0	40193,4	67,4	68,5	68,4
Київська	12373,8	32560,0	76586,2	96,3	118,5	130,4
Кіровоградська	8460,0	19232,0	47798,8	65,8	70,0	81,4
Луганська	11231,0	22376,0	13858,4 ¹	87,4	81,4	23,6 ¹
Львівська	9044,2	20052,0	47956,4	70,4	73,0	81,6
Миколаївська	10479,2	22584,0	50566,8	81,5	82,2	86,1
Одеська	11898,2	24964,0	51709,6	92,6	90,8	88,0
Полтавська	15144,2	33124,0	85117,2	117,8	120,5	144,9
Рівненська	8144,4	16016,0	36030,4	63,4	58,3	61,3
Сумська	8645,0	18876,0	44045,6	67,3	68,7	75,0
Тернопільська	6227,2	14094,0	31972,8	48,4	51,3	54,4
Харківська	12899,8	26787,0	58937,4	100,4	97,5	100,3
Херсонська	7413,8	16163,0	37402,0	57,7	58,8	63,7
Хмельницька	7673,6	16545,0	40740,4	59,7	60,2	69,4
Черкаська	8931,0	20705,0	51202,6	69,5	75,3	87,2
Чернівецька	6206,6	12647,0	25841,0	48,3	46,0	44,0
Чернігівська	8529,0	18517,0	45675,0	66,4	67,4	77,8
м. Київ	39701,4	83614,0	198704,4	308,9	304,3	338,3

¹ – без урахування тимчасово окупованих територій

Джерело: складено автором на основі даних Державної служби статистики України

Додаток Н

Таблиця Н1

Частка освітньої та медичної субвенції у загальному обсязі фінансування освіти і охорони здоров'я, %

Адміністративно-територіальні одиниці	Питома вага освітньої субвенції у видатках на освіту					Питома вага медичної субвенції у видатках на медицину				
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
Вінницька	57,71	52,42	44,29	39,98	40,64	84,66	75,41	63,87	66,70	63,82
Волинська	64,26	57,71	47,88	44,68	46,16	86,06	79,83	73,94	73,90	73,14
Дніпропетровська	44,68	41,66	33,13	31,28	33,61	75,81	65,95	65,98	64,32	62,15
Донецька	57,60	47,94	33,10	29,64	31,47	83,94	80,22	71,60	67,11	66,26
Житомирська	58,07	52,05	44,49	40,02	40,27	85,31	74,45	71,73	71,79	71,02
Закарпатська	64,67	59,55	50,00	49,33	48,75	90,60	84,64	76,12	78,22	71,07
Запорізька	50,38	43,87	37,33	34,75	36,30	76,04	64,82	58,81	60,01	57,70
Івано-Франківська	66,79	62,62	53,73	48,00	48,31	85,71	77,91	74,45	77,11	74,69
Київська	53,48	45,52	37,12	35,42	37,84	80,83	66,37	62,79	62,10	58,87
Кіровоградська	52,99	46,92	39,13	36,39	37,98	81,54	73,42	65,65	65,91	64,49
Луганська	58,69	61,13	33,76	33,05	34,26	90,23	71,28	51,37	63,90	59,25
Львівська	59,26	55,95	47,69	41,60	42,62	85,94	78,94	71,64	70,79	69,38
Миколаївська	54,43	47,42	36,53	36,46	37,26	87,32	77,14	74,48	77,83	70,75
Одеська	60,04	56,44	38,48	39,77	41,73	89,91	83,39	74,00	74,64	66,78
Полтавська	53,92	46,28	35,38	34,89	35,21	80,13	69,82	59,02	59,34	42,00
Рівненська	66,07	61,43	51,13	48,21	48,70	83,25	75,81	68,89	69,72	71,47
Сумська	48,29	45,39	35,73	33,96	35,18	85,16	73,66	68,75	70,06	69,25
Тернопільська	62,36	56,71	47,68	40,64	41,57	87,59	81,22	76,63	77,91	74,62
Харківська	54,03	48,58	35,44	35,11	36,24	88,59	80,25	75,74	74,83	71,82
Херсонська	52,98	48,03	37,42	37,44	38,08	87,96	77,20	74,67	74,29	71,93
Хмельницька	57,40	53,29	41,16	37,68	39,01	83,74	73,00	70,70	67,98	65,52
Черкаська	52,90	48,22	39,96	36,45	38,87	80,99	69,71	62,89	64,69	63,29
Чернівецька	62,23	55,97	41,68	44,62	43,68	90,68	80,07	73,99	76,71	69,91
Чернігівська	54,38	50,25	41,32	38,06	38,63	83,27	73,06	67,29	66,86	67,27
м. Київ	33,50	28,00	27,61	18,96	20,31	33,83	42,42	44,18	42,29	38,01

Джерело: розраховано автором на основі даних Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України

**Індикатори якості надання суспільних благ та послуг в країнах
Центральної та Східної Європи**

Країна	Адміністративні		Середня освіта		Охорона здоров'я		Інфраструктура
	тіньова екон., %	Соргурт PI ¹	охопл., %	PISA ²	тривал. життя, роки	смертн. новон. на 1000	якість дорожнього покрита ³
Білорусь	31,7	37,0	100,0	472,3	72,4	3,2	3,5
Болгарія	20,8	41,9	98,0	433,2	74,4	7,2	3,4
Вірменія	34,6	35,6	89,8	NA	74,1	13,3	3,6
Грузія	51,1	54,0	100,0	396,1	72,5	10,0	3,8
Естонія	18,3	69,9	100,0	524,5	76,9	2,6	4,7
Латвія	16,5	55,3	100,0	486,8	74,1	4,6	3,4
Литва	18,2	58,1	100,0	477,3	74,2	4,2	4,7
Молдова	38,8	33,1	87,2	428,6	70,8	13,5	2,5
Польща	18,4	60,3	100,0	508,2	77,1	4,3	4,1
Румунія	22,6	46,0	94,9	432,4	74,6	8,1	2,9
Словаччина	11,5	49,4	91,5	466,1	76,4	5,2	4,0
Словенія	21,7	59,8	100,0	506,2	80,4	2,1	4,6
Угорщина	20,4	49,6	100,0	476,8	75,3	4,2	3,8
Україна	38,4	28,1	95,6	462,7	71,0	8,4	2,7
Чеська Республіка	12,5	53,9	100,0	493,0	78,3	2,5	3,9
<i>Центральна та Східна Європа</i>	25,0	48,8	97,1	437,2	74,8	6,2	3,7

Примітка: Согурт PI¹ - індекс сприйняття корупції, max 100; PISA² - міжнародний рейтинг якості освіти, max >500; ³ - max 7 (0-7)

Джерело: складено автором за даними Світового банку, Міжнародного валютного фонду та Transparency International

Таблиця П2

Агрегований показник якості суспільних благ та послуг

	Адміністративні	Середня освіта	Охорона здоров'я	Інфраструктура	Агрегований показник
Білорусь	0,65	0,90	0,95	0,54	0,76
Болгарія	0,75	0,84	0,87	0,52	0,75
Вірменія	0,62	0,75	0,76	0,55	0,67
Грузія	0,66	0,80	0,85	0,58	0,72
Естонія	0,95	1,00	0,98	0,72	0,91
Латвія	0,86	0,95	0,96	0,52	0,82
Литва	0,87	0,90	0,96	0,72	0,86
Молдова	0,58	0,79	0,74	0,38	0,62
Польща	0,89	1,00	0,98	0,63	0,88
Румунія	0,76	0,82	0,87	0,45	0,73
Словаччина	0,85	0,86	0,98	0,62	0,83
Словенія	0,87	1,00	1,00	0,71	0,90
Угорщина	0,80	0,90	0,97	0,58	0,81
Україна	0,55	0,88	0,84	0,42	0,67
Чеська Республіка	0,88	1,00	0,99	0,60	0,87
<i>Центральна та Східна Європа</i>	0,77	0,89	0,92	0,57	0,79

Джерело: розраховано автором з урахуванням граничних нормативних значень для країн з розвинутою економікою та на підставі формули 3.1

Таблиця ПЗ

Взаємозв'язок бюджетних видатків та якості суспільних благ і послуг в країнах Центральної та Східної Європи у 2011–2019 роках

Країна	Видатки бюджету у ВВП, %					Агрегований показник якості
	загальнодержавні функції ¹	середня освіта	охорона здоров'я	Інфраструктура	Разом на 4 цілі	
Білорусь	3,01 (2,30)	2,13 (2,01)	4,41 (3,52)	0,63 (0,45)	10,18 (8,28)	0,76
Болгарія	2,61 (0,72)	1,80 (1,44)	4,88 (0,72)	3,15 (0,36)	12,44 (3,24)	0,75
Вірменія	3,20 (0,59)	1,05 (0,08)	1,43 (0)	1,27 (0,17)	6,95 (0,84)	0,67
Грузія	1,70 (0,80)	0,65 (0,01)	2,43 (0,17)	3,03 (0,96)	7,81 (1,94)	0,72
Естонія	3,70 (0,63)	1,45 (1,05)	5,07 (1,51)	2,89 (1,07)	13,11 (4,26)	0,91
Латвія	3,11 (0,63)	1,56 (1,13)	3,81 (0,92)	2,74 (0,89)	11,22 (3,57)	0,82
Литва	2,77 (0,53)	1,94 (1,81)	5,86 (1,57)	1,48 (0,42)	12,05 (4,33)	0,86
Молдова	2,39 (0,76)	2,95 (2,54)	4,28 (0,08)	1,92 (0,57)	11,54 (3,95)	0,62
Польща	2,96 (1,20)	1,39 (1,33)	4,67 (2,07)	3,38 (1,82)	12,40 (6,42)	0,88
Румунія	3,07 (0,85)	1,27 (1,00)	4,16 (1,39)	3,47 (1,40)	11,97 (4,64)	0,73
Словаччина	3,51 (0,91)	1,29 (1,17)	7,19 (0,18)	3,99 (0,92)	15,98 (3,18)	0,83
Словенія	3,50 (0,79)	2,14 (1,12)	6,72 (1,01)	2,39 (0,69)	14,75 (3,61)	0,90
Угорщина	5,36 (1,72)	1,88 (0,36)	4,96 (0,54)	3,94 (0,75)	16,14 (3,37)	0,81
Україна	2,66 (0,81)	2,77 (2,75)	3,72 (2,98)	1,18 (0,56)	10,27 (7,10)	0,67
Чеська Республіка	3,56 (1,23)	1,89 (1,86)	7,59 (1,47)	3,51 (1,90)	16,55 (6,46)	0,87
<i>Центральна та Східна Європа</i>	<i>3,14 (0,96)</i>	<i>1,74 (1,31)</i>	<i>4,74 (1,21)</i>	<i>2,60 (0,86)</i>	<i>12,22 (4,34)</i>	0,79

Примітка: ¹ – без урахування видатків на обслуговування державного боргу; в дужках відображені дані для видатків місцевих бюджетів на відповідні цілі

Джерело: розраховано автором на основі даних Міжнародного валютного фонду <https://data.imf.org/regular.aspx?key=62882757> та власних розрахунків

Узагальнені дані економічних контролерів, показників децентралізації для країн Центральної та Східної Європи протягом 2001–2019 років

Показники	Кількість спостережень	Середнє значення	Стандартне відхилення	Max	Min
реальний ВВП на одну особу, %	273	3,99	4,48	12,96	-14,37
<i>ln EDI</i> (натуральний логарифм децентралізації за видатками)	273	3,14	0,32	3,74	1,79
<i>ln RDI</i> (натуральний логарифм децентралізації за доходами)	273	2,30	0,61	3,57	0,92
<i>ln public spending</i> (натуральний логарифм публічних видатків, % ВВП)	273	2,38	1,03	3,85	0,25
<i>ln investment</i> (натуральний логарифм валового формування капіталу, % ВВП)	273	1,78	0,23	4,07	3,12
<i>labor force</i> (щорічний приріст робочої сили, %)	273	3,20	0,20	3,73	0,15

Джерело: розраховано автором на основі даних Міжнародного валютного фонду <https://data.imf.org/regular.aspx?key=62882757> та Світового банку

Регресійний аналіз, незбалансована панель

Показники	<i>OLS 1</i>	<i>OLS 2</i>
<i>ln public spending</i>	-8,786* (1,866)	-8,372* (1,979)
<i>ln investment</i>	6,628* (1,373)	6,823* (1,412)
<i>labor force</i>	0,133 (0,164)	0,130 (0,164)
<i>ln EDI</i>	0,034 (0,832)	–
<i>ln RDI</i>	–	-0,254 (0,044)
<i>Кількість спостережень</i>	273	273
<i>R²</i>	0,296	0,284

Примітка: Значення в дужках є значеннями стандартної помилки; * - статистична значущість на рівні не нижчому ніж 5 %.

Джерело: розраховано автором на основі функції *Regression* в *Excel*

Додаток С

Таблиця С1

**Рівень виконання видаткової частини місцевих бюджетів України
у 2007–2020 роках у розрізі функціональної класифікації, %**

	Загальнодержавні функції	Громадський порядок, безпека, судова влада	Економічна діяльність	Охорона навколишнього природного середовища	Житлово-комунальне господарство	Охорона здоров'я	Духовний та фізичний розвиток	Освіта	Соціальний захист і соціальне забезпечення
2007	95,65	97,06	80,05	73,21	102,59	101,70	102,33	100,39	91,25
2008	88,85	99,99	76,71	77,48	92,51	99,56	98,64	98,88	94,26
2009	82,43	81,27	61,95	71,50	89,81	100,24	96,74	97,71	93,57
2010	91,48	99,20	72,65	49,36	59,11	101,11	97,12	98,64	98,04
2011	91,17	97,80	76,58	51,17	82,86	101,36	96,09	99,18	98,25
2012	90,71	89,86	71,26	46,08	88,67	99,16	93,73	98,71	97,69
2013	89,38	86,75	53,84	35,02	61,08	95,64	86,43	95,16	97,03
2014	82,33	85,18	53,21	31,79	82,40	88,09	81,83	88,43	88,71
2015	91,93	90,17	82,89	60,16	89,15	94,58	93,70	95,61	98,03
2016	87,42	90,65	80,67	53,77	85,62	95,40	93,07	94,32	99,17
2017	92,13	89,99	80,34	58,69	88,24	94,30	93,97	93,95	98,62
2018	94,81	92,92	79,80	63,77	92,14	95,91	95,02	95,26	98,08
2019	94,52	94,54	84,74	68,64	92,95	96,69	94,52	94,92	91,64
2020	93,62	91,38	84,56	64,24	91,86	94,78	91,95	93,55	94,14

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України

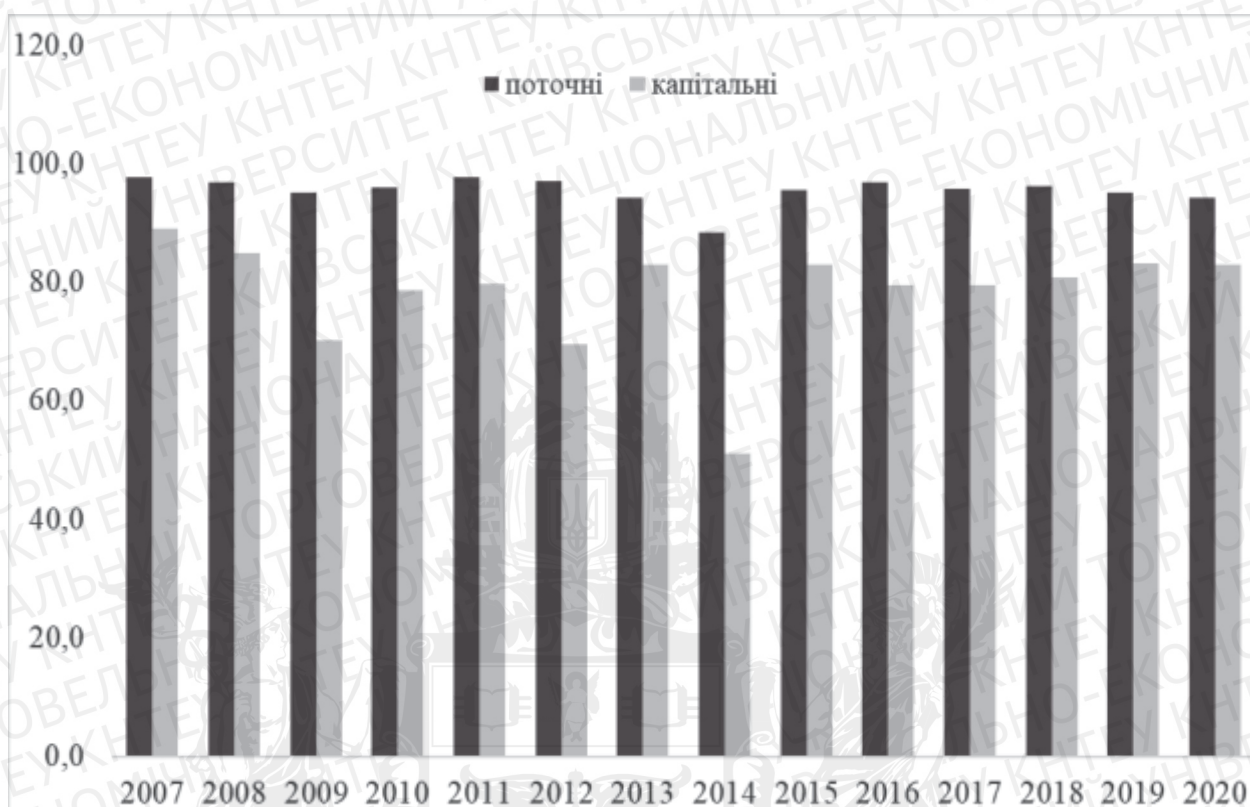


Рис. С.1. Рівень виконання видаткової частини місцевих бюджетів України у 2007–2020 роках у розрізі економічної класифікації, %

18.02.2021
№67/47/1-21

Київський національний
торговельно-економічний університет

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційної роботи
Дрепіна Антона Вікторовича
«Формування місцевих бюджетів у системі
соціально-економічного розвитку»**

Основні висновки та результати дисертаційної роботи Дрепіна А.В. «Формування місцевих бюджетів у системі соціально-економічного розвитку» використано при підготовці проектів нормативно-правових актів з питань розробки та реалізації бюджетної політики, формування місцевих бюджетів.

Директор Департаменту з питань
фінансового та економічного розвитку
Секретаріату Кабінету Міністрів України

В. В. Яшук

Підпис: 
Директор Департаменту
забезпечення документообігу
Секретаріату Кабінету Міністрів України
О. Ковал

« » 20 р.





УКРАЇНА

ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ
(КИЇВСЬКА МІСЬКА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ)

ДЕПАРТАМЕНТ ФІНАНСІВ

вул. Хрещатик, 36, м. Київ, 01044 тел. (044) 202 79 29, 202 77 58, 202 73 45
Контактний центр міста Києва (044) 15 51 E-mail: info@knfd.gov.ua Код ЄДРПОУ 02317474

15.03.2021 № 054-7-13/2

Довідка

**Про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Дрепіна Антона Вікторовича на тему:
«Формування місцевих бюджетів у системі соціально-економічного
розвитку»**

Проблематика забезпечення поступального соціально-економічного розвитку територій потребує поглибленого дослідження методологічних засад формування місцевих бюджетів на сучасному етапі інституційного вдосконалення бюджетної системи. Актуальність теми роботи обумовлюється доцільністю подальшого розвитку основних засад перспективного бюджетного прогнозування і планування, підвищення результативності інструментів фіскального регулювання.

Обґрунтовані в дисертаційному дослідженні Дрепіна А. В. «Формування місцевих бюджетів у системі соціально-економічного розвитку» положення були використані при складанні бюджетного прогнозу на наступні за плановим два бюджетні періоди, розробці пропозицій щодо розвитку податкового потенціалу бюджету міста та підвищення ефективності використання коштів бюджету.

Заступник директора
Департаменту фінансів



Сергій СЛІПЧУК



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Київський національний торговельно-економічний університет
ФАКУЛЬТЕТ ФІНАНСІВ ТА ОБЛІКУ
 02156, м. Київ-156, вул. Кіото 19, к. А-342, тел. 531-47-57.

№ 24

від 11.03.2024



ДОВІДКА

Про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Дрепіна Антона Вікторовича на тему
«Формування місцевих бюджетів у системі
соціально-економічного розвитку»

Положення дисертаційної роботи Дрепіна А. В. на тему «Формування місцевих бюджетів у системі соціально-економічного розвитку» використані у навчальному процесі Київського національного торговельно-економічного університету при викладанні дисциплін «Фінанси», «Бюджетна система», «Державна фіскальна політика», «Бюджетне планування і прогнозування».

Довідка видана для подання до спеціалізованої вченої ради Київського національного торговельно-економічного університету.

Декан ФФО



Т. В. Канєва



**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТОРГОВЕЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ**

вул. Києво-Печерська, 19, м. Київ, 02156, тел. (044) 531 47 41
e-mail knute@knute.edu.ua, код ЄДРПОУ 01566117

22.03.2021 № 797/24

На № _____

ДОВІДКА

Дрепін Антон Вікторович, аспірант кафедри фінансів Київського національного торговельно-економічного університету, дійсно з I кв. 2018 р. по IV кв. 2020 р. брав участь у виконанні науково-дослідної роботи «Фінансова стратегія суспільного розвитку» (термін виконання теми: I кв. 2018 р. – IV кв. 2020 р.).

Номер державної реєстрації НДР 0118U000047.

Особистий внесок Дрепіна Антона Вікторовича:

- удосконалено положення щодо формування бюджетної політики у сфері міжбюджетних відносин;
- обґрунтовано пріоритетні напрями розвитку системи формування місцевих бюджетів в умовах інституційних змін бюджетної політики країни.

Проректор з наукової роботи



С. В. Мельниченко

Фокіна Марина Вікторівна
(044) 531 49 73

Список публікацій здобувача

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Дрепін А. В. Формування місцевих бюджетів на засадах децентралізації. Бізнес-Інформ. 2018. № 5. С. 295–302.
2. Дрепін А. В. Методологічні засади розвитку міжбюджетних відносин. Економіка та держава. 2018. № 8. С. 93–97.
3. Канєва Т. В., Дрепін А. В. Європейський досвід формування місцевих бюджетів. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2019. № 2. С. 119–134.
4. Дрепін А. В. Роль видатків місцевих бюджетів у забезпеченні суспільного добробуту. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 15. С. 47–56.
5. Канєва Т. В., Дрепін А. В. Міжбюджетні відносини в умовах децентралізації влади. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2020. №3. С. 50–65.
6. Korotun V., Kaneva T., Drepin A., Levaieva L., Kucherenko S. (2020). The impact of fiscal decentralization on economic growth in Central and Eastern Europe. *European Journal of Sustainable Development*, 9 (3). 215-227.
7. Дрепін А. В. Пріоритети підвищення ефективності формування місцевих бюджетів. Бізнес-Інформ. 2021. № 2. С. 256–265.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Дрепін А. В. Бюджетна політика у сфері міжбюджетних відносин. Фінансова система України в умовах економічних перетворень : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 18–19 квітня 2018 р.). К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. С. 99–101.

9. Дрепін А. В. Фінансова складова розвитку місцевого самоврядування. Економічний потенціал країни: наукові підходи та практика реалізації : матеріали II міжн. наук.-практ. конф. (Одеса, 4 травня 2018 р.). Одеса : ОНУ імені І. І. Мечникова, 2018. С. 140–143.
10. Дрепін А. В. Основні завдання бюджетної децентралізації на сучасному етапі. Фінансові аспекти розвитку економіки України: теорія, методологія, практика : матеріали всеукр. наук.-практ. інт. конф. (Хмельницький, 14 листопада 2018 р.). Хмельницький : Хмельн. нац. ун-т, 2018. С. 22–24.
11. Drepin A. Model of inter-budgetary relations. Сучасні наукові погляди на економічні механізми стимулювання соціально-економічного розвитку : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Ужгород, 16 лютого 2019 р.). Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2019. Ч. 2. С. 94–97.
12. Дрепін А. В. Особливості формування видатків місцевих бюджетів. Фінансова політика у системі соціально-економічного розвитку України: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 10–11 квітня 2019 р.). К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2019. С. 74–76.
13. Дрепін А. В. Система формування доходів місцевих бюджетів. Актуальні питання економіки в забезпеченні цілей сталого розвитку: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 4 жовтня 2019 р.). К. : Нац. у-т біоресурсів і природокористування України, 2019. С. 45–47.
14. Дрепін А. В. Доходи місцевих бюджетів в умовах фіскальної децентралізації. Стратегія і практика інноваційного розвитку фінансового сектору України: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Ірпінь, 26–27 березня 2020 р.). Ірпінь. : Ун-т державної фіскальної служби України, 2020. С. 24–26.
15. Дрепін А. В. Підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів. Прогнозування розвитку соціально-економічних систем: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 3 жовтня 2020 р.). Запоріжжя. : Класичний приватний університет, 2020. С. 66–69.

16. Дрепін А. В. Середньострокове планування місцевих бюджетів. Механізми державного регулювання конкурентоспроможності національної економіки та міграційних процесів: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Одеса, 13 березня 2021 р.). Одеса : ОНУ імені І. І. Мечникова, 2021. С. 67–70.
17. Дрепін А. В. Перспективне прогнозування і планування доходів місцевих бюджетів. Фінансова система України як складова інституційних перетворень економіки: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 14–15 квітня 2021 р.). К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2021. С. 43–44.



Відомості про апробацію результатів дисертації

№ з/п	Назва конференції, місце та дата проведення
1	Всеукр. наук.-практ. конф. «Фінансова система України в умовах економічних перетворень» (м. Київ, 18–19 квітня 2018 р.)
2	Міжнар. наук.-практ. конф. «Економічний потенціал країни: наукові підходи та практика реалізації» (м. Одеса, 4 травня 2018 р.)
3	Всеукр. наук.-практ. інт. конф. «Фінансові аспекти розвитку економіки України: теорія, методологія, практика» (м. Хмельницький, 14 листопада 2018 р.)
4	Міжнар. наук.-практ. конф. «Сучасні наукові погляди на економічні механізми стимулювання соціально-економічного розвитку» (м. Ужгород, 16 лютого 2019 р.)
5	Всеукр. наук.-практ. конф. «Фінансова політика у системі соціально-економічного розвитку України» (м. Київ, 10–11 квітня 2019 р.)
6	Всеукр. наук.-практ. конф. «Актуальні питання економіки в забезпеченні цілей сталого розвитку» (м. Київ, 4 жовтня 2019 р.)
7	Міжнар. наук.-практ. конф. «Стратегія і практика інноваційного розвитку фінансового сектору України» (м. Ірпінь, 26–27 березня 2020 р.)
8	Міжнар. наук.-практ. конф. «Прогнозування розвитку соціально-економічних систем» (м. Запоріжжя, 3 жовтня 2020 р.)
9	Всеукр. наук.-практ. конф. «Механізми державного регулювання конкурентоспроможності національної економіки та міграційних процесів» (м. Одеса, 13 березня 2021 р.)
10	Всеукр. наук.-практ. конф. «Фінансова система України як складова інституційних перетворень економіки» (м. Київ, 10–11 квітня 2021 р.)